

# MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



## TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS – ÖNKORMÁNYZATOK KEREKASZTAL-BESZÉLGETÉS

Moderátor: *Temesi István*. Résztvevők: *Gasparics Emese, Fábián Adrián, Fábián Zsolt, Szegvári Péter*

## TUDOMÁNYOS KÖZLEMÉNYEK

*Virág Rudolf*: Az államigazgatási feladat- és hatáskör-telepítés új rendszere

*Kalás Tibor*: Az önkormányzatok és az igazságszolgáltatás

*Hoffman István*: A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében

*Szegvári Péter*: A főváros kétszintű szabályozási modellje

*Szvercsák Szilvia*: A helyi önkormányzatok szervei és társulásaik

## SZAKMAI FÓRUM

*Balás Endre*: A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása a járási kormányhivatalok kialakítását követően

*Kereszty Éva*: A helyi önkormányzatok szerepe és lehetőségei a betegjogok érvényesítésében 2012-ig – és azután?

*Pallai Katalin*: Résztvételi eljárások települési és közösségi viták és konfliktusok kezelésére

*Kriskó Edina*: Az önkormányzati katasztrófakommunikáció webkettes eszközei

## NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

*Fekete Leticia–Fibinger Anita*: „Tedd jól a jót!” – Az Európai Közigazgatási Hálózat eredményei a lengyel elnökség tükrében

EUPAN 57. Főigazgatói Határozat

*Jenei Ágnes*: Kommunikáló önkormányzatok, külföldi gyakorlatok

## SZEMLE

*Gáva Krisztián*: Magyarország Alaptörvénye és annak átmeneti rendelkezései

*Máthé Gábor*: Gondolatok a nemzeti és az európai uniós jogról

*Koi Gyula–Torma András*: The Basic Law of Hungary. A First Commentary – Magyarország Alaptörvénye. Első kommentár című kötet recenziója



# MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Főszerkesztő:  
KIS NORBERT  
főiskolai tanár

Szerkesztő:  
CSERNY ÁKOS  
egyetemi docens,  
az NKE dékánja

Szerkesztőbizottság elnöke:  
GÁL ANDRÁS  
LEVENTE  
kormánybiztos

Szerkesztőbizottság tagjai:  
BITSKEY BOTOND  
az Alkotmánybíróság főtítkára

SZENTKIRÁLYI-SZÁSZ  
KRISZTINA  
helyettes államtitkár

IMRE MIKLÓS  
főiskolai tanár

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

KUKORELLI ISTVÁN  
egyetemi tanár

MÜLLER GYÖRGY  
hab. egyetemi docens

PATYI ANDRÁS  
egyetemi tanár,  
az NKE rektora

TORMA ANDRÁS  
egyetemi tanár

VARGA ZS. ANDRÁS  
hab. egyetemi docens  
legfőbb ügyész helyettes

# TARTALOMJEGYZÉK

|  |     |
|--|-----|
| <b>BEKÖSZÖNTŐ:</b> <i>Kis Norbert</i> .....  | 3   |
| <b>KEREKASZTAL-BESZÉLGETÉS</b>   |     |
| Tertületi közigazgatás – önkormányzatok<br>Elhangzott a Helyi önkormányzatok 2012. konferencián<br>Moderátor: <i>Temesi István</i> . Résztvevők: <i>Gasparics Emese, Fábrián Adrián, Fábrián Zsolt, Szegvári Péter</i> ..... | 5   |
| <b>TUDOMÁNYOS KÖZLEMÉNYEK</b>  |     |
| <i>Virág Rudolf</i> : Az államigazgatási feladat- és hatáskör-telepítés új rendszere – a járási rendszer kialakítása .....   | 10  |
| <i>Kalás Tibor</i> : Az önkormányzatok és az igazságszolgáltatás. ....   | 16  |
| <i>Hoffman István</i> : A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében. . .  | 19  |
| <i>Szegvári Péter</i> : A főváros kétszintű szabályozási modellje .....  | 33  |
| <i>Szvercsák Szilvia</i> : A helyi önkormányzatok szervei és társulásaik . . .   | 40  |
| <b>SZAKMAI FÓRUM</b>   |     |
| <i>Balás Endre</i> : A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása a járási kormányhivatalok kialakítását követően .....  | 52  |
| <i>Kereszty Éva</i> : A helyi önkormányzatok szerepe és lehetőségei a betegjogok érvényesítésében 2012-ig – és azután? .....   | 61  |
| <i>Pallai Katalin</i> : Részvételi eljárások települési és közösségi viták és konfliktusok kezelésére – javaslat egy konzisztens terminológiára .....  | 77  |
| <i>Kriskó Edina</i> : Az önkormányzati katasztrófakommunikáció webkettes eszközei .....  | 91  |
| <b>NEMZETKÖZI KITEKINTÉS</b>   |     |
| <i>Fekete Leticia–Fibinger Anita</i> : EUPAN témák 3. – „Tedd jól a jót!” – Az Európai Közigazgatási Hálózat eredményei a lengyel elnökség tükrében .....  | 106 |
| EUPAN 57. Főigazgatói Határozat .....  | 111 |
| <i>Jenei Ágnes</i> : Kommunikáló önkormányzatok, külföldi gyakorlatok ..   | 117 |
| <b>SZEMLE</b>  |     |
| <i>Gáva Krisztián</i> : Magyarország Alaptörvénye és annak átmeneti rendelkezései .....  | 131 |
| <i>Máthé Gábor</i> : Gondolatok a nemzeti és az európai uniós jogról. ....   | 136 |
| <i>Koi Gyula–Torma András</i> : The Basic Law of Hungary. A First Commentary – Magyarország Alaptörvénye. Első kommentár című kötet recenziója .....   | 143 |

**Kiadja** a Nemzeti Közigazgatási Intézet  
Felelős kiadó: Koltányi Gergely főigazgató  
Cím: 1054 Budapest, Alkotmány u. 25. Telefon: 1/882-6800. Fax: 1/882-6848  
E-mail: szerkesztoseg@nki.gov.hu  
web: <http://www.nki.gov.hu/kiadvanyaink>

**Nyomdai munkák:** 12.0356 – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.  
Felelős vezető: Majláth Zsolt László ügyvezető igazgató  
Cím: 1085 Budapest, Somogyi B. utca 6. Telefon: 1/266-9290. Fax: 1/266-5190  
E-mail: [kozlony@mhk.hu](mailto:kozlony@mhk.hu)

Terjeszti a Magyar Posta Zrt.

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

ISSN 0865-736 X

## Beköszöntő

Izgalmas és a tudomány számára inspiráló korszakát éli az európai közszolgálat. A kormányokra növekvő nyomás nehezedik a közszektor hatékonyabb és takarékosabb működésének megteremtésében. Hazánkban az 1990 óta legátfogóbb közigazgatás-fejlesztés van folyamatban, amelyet a közjogi környezet és az intézményi szerkezet gyors és jelentős mértékű átalakítása kísér. Ma nem teóriák, hanem a gazdasági kényszerűség diktálja a válságok kezelésére és túlélésére is képes közigazgatási rendszerek kialakítását Európa-szerte. Az optimális méret (downsizing) és a hatékonyság szorító követelménye mellett nagy kihívás az innovatív és polgárbarát képesség erősítése. Februárban hazánk adott otthont a Közép- és Kelet-Európai Közigazgatási Intézetek Hálózata (NISPAcee) *Trans-European Dialogue* című nemzetközi konferenciájának, amely igazolta a problémák párhuzamosságát és a megoldások sokszínűségét.

Mindezen változások erős inspirációkat adhatnak a tudományos igényű, elemző reflexióknak. Kérdés persze, hogy a hazai tudományos közösség képes-e közreműködni a közigazgatás alakításában, lépést tartani a változásokkal. Magyar örökségét követve a közpolitikai, jogalkotási folyamatoknak és a tudománynak kölcsönös nyitottsággal kell működnie. Ezt követeli a tudományos közösségtől a közszolgálati képzés fejlesztése is, amelynek tavaly decemberi lapszámunkat szenteltük. A *Magyar*

*Közigazgatás* a fent leírt folyamatokat a Közigazgatási Akadémia konferenciasorozat gesztorálásával törekszik támogatni. A sorozat egyik kiemelt állomása volt az *Önkormányzatok 2012* konferencia, amely a területi közigazgatást, az állam és az önkormányzatok közti feladatmegosztás átalakítását kínálta jelen lapszámunk fő témájául. Így olvashatnak például az új önkormányzati törvényről, a járási rendszerről, az állam intézményfenntartói felelősségének kiszélesítéséről, Budapest hatékonyabb igazgatásáról. Napjaink témái Magyar és Bibó területi közigazgatással kapcsolatos tanait és terveit újra érdekessé tették a politika számára. A közpolitika és tudomány közötti alkotmányjogi diskurzust törekszünk támogatni a *The Basic Law of Hungary* című kötettel kapcsolatos friss szakvélemények közlésével. Unikális Máthé Gábor professzor kapcsolódó okfejtése, amely az Alaptörvény és a nemzeti szuverenitás körüli európai polémikák közötti összefüggéseket tárja fel.

Bízom abban, hogy a közigazgatás és a közjog művelőit ez a lapszámunk is arra inspirálja, hogy a *Magyar Közigazgatásban* megjelenő közleményeikkel a jövőben is legyenek aktív részesei a gyakorlat és az elmélet közötti dialógusnak.

*Kis Norbert*  
főszerkesztő



## Területi közigazgatás – önkormányzatok\*

*Moderátor: Temesi István docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem (T. I.):* Beszélgetésünk tárgya az új önkormányzati törvény új elemei, új intézményi megoldásai. Véleményem szerint a törvényalkotás egyik legfeltűnőbb eleme a törvényességi felügyelet intézménye, amely január elsejétől van hatályban. A törvényességi felügyelet új rendszere teljességgel átalakította a korábbi törvényességi ellenőrzési rendszert és egészen új alapokra helyezte a központi állami szervek, illetve az önkormányzatok kapcsolatát. Az ide vonatkozó szakirodalomban ingaeffektusnak nevezett jelenségről van szó. A korábbi – hierarchikus – tanácsrendszerből átlendültünk az önkormányzati rendszer törvényességi ellenőrzési rendszerébe: a szigorúnak nevezhető központi irányítás egy sokkal lazább törvényességi ellenőrzésbe csapott át. Ezzel az új jogintézménnyel (ti. a törvényességi felügyelettel 2012-től) mintha ez az inga elindult volna visszafelé. Egyetértenek ezzel a jelenlévők? A másik kérdés, hogy milyen egyéb lényeges újdonságokat emelnének ki az új törvényi szabályozásból.

*Gasparics Emese önkormányzati helyettes államtitkár, Belügyminisztérium (G. E.):* Véleményem szerint valóban kissé elindult visszafelé ez az ominózus inga a törvényességi felügyelet tekintetében. De sajnos az elmúlt huszonekét év önkormányzati gyakorlatát, az önkormányzatok napi viszonyait, a képviselő-testületek és polgármesterek közötti ellentétet vagy az önkormányzat feladatkörében elkövetett mulasztásait tekintve az államnak nem volt más választása, minthogy az Állami Számvevőszék

(ÁSZ) megállapításaira támaszkodva új szabályozást eszközöljön. Az ÁSZ vagy célvizsgálatot folytatott le, vagy teljes körűen ellenőrzött egy-egy önkormányzatot, amire nagyjából tizenöt-húszévente tudott sort keríteni. Ez egy meglehetősen nehézkes ellenőrzési gyakorlat volt, amelyből a jogalkotást végző minisztérium és a jogalkotásért felelős szervezetek azt a következtetést voltak kénytelenek levonni, hogy a törvényességi felügyelet ügyében hatékonyabb és valóban érvényesítő erővel bíró szabályozást kell az önkormányzatok felett gyakorolni. Újdonságot az előadásomban általam kiemeltek kivül nem sok minden jelent. Az önkormányzati gyakorlatban a törvényességi ellenőrzés úgy működött, hogy a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvet, határozatokat megküldték a felügyeletet végző szervnek, amely azt átnézte, és amennyiben jogsértést észlelt, törvényességi felhívással élhetett. Amennyiben az önkormányzat erre vonatkozóan nem reagált megfelelőképpen, akkor a felügyelet jogi eszközeivel továbbléptek. Az új önkormányzati törvény a végrehajtás és a nyomaték biztosítása érdekében lehetőséget ad arra is, hogy a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás keretében bírságot szabjon ki az önkormányzatra, azonban ez nyilván rendkívüli eszköz lesz, amely egyfajta végső kényszerítőeszközként alkalmazható.

*Fábián Adrián egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem (F. A.):* Bár rengeteg a támogatható változás az új önkormányzati törvényben, alapvetően semmi forradalmi differencia a még hatályos törvényhez képest – véleményem szerint – nincs benne. A Szegvári Péter előadásában (33. oldalon) bemutatott fővárosi önkormányzat területén lehetett volna átütő változás, de nem történt lényegében semmi. A törvényességi felügyeletről szólva: a korábbinál gyengébb törvényességi kontroll nem lehetett volna alkotni, mivel az Európában Magyarországon volt a leggyengébb. Európában viszont szinte mindenütt törvényességi felügyelet része az önkormányzati döntések végrehaj-

\* A Közigazgatási Akadémia konferenciasorozat keretén belül, február 23-án az NKE-n megrendezett *Helyi önkormányzatok 2012* című konferencián elhangzott ke-rekasztal-beszélgetés közlésre szánt változata.

tása felfüggesztésének joga. Ez – bár az Országgyűlésnek benyújtott törvénytervezetben még szerepelt – nem került be az új törvénybe. Ami az aktuspótlást illeti: nem mindenki gondolja komolyan, hogy például a Pécs város alkotta költségvetési rendelet helyett a kormányhivatal alkotja meg a 40 milliárdos főösszegű költségvetést. Az önkormányzat helyett a kormányhivatal készíti a zárszámadást? Szociális rendeletet módosít helyette? Biztos lehetséges, de nagyon nehezen tudom elképzelni. Főleg úgy, hogy erre korábban semmiféle joggyakorlat nem volt. A szóba hozott felüyeleti bírság kérdésében még egyet is lehet érteni. Persze biztosítani kell minden lehetséges módon a törvényes működést, szigorú felügyelet mellett. De azért itt is felhívom a figyelmet arra az apróságra, amit a felüyeleti bírságoknál említ az új önkormányzati törvény, azaz, hogy a bírság kiszabásánál mit kell figyelembe venni. Például a 140. szakasz 4. bekezdésének b) pontja szerint a helyi önkormányzat költségvetési helyzetét. Hogy is van ez? Ahol nagy az adósság, ott csak kis bírságra számíthatnak, ahol meg vannak tartalékok, ott nagyobbra? Ezek átgondolandó kitételek. Elsősorban a jogsértés súlya határozza meg a bírság összegét, nem a jövedelmi, vagyoni és egyéb viszonyok. Szóval összességében a törvényességi felügyeletet fontos és indokolt változásnak tartom. Lehetett volna még mit finomítani rajta, de természetesen a gyakorlat ezt majd megteszi, amelynek megfelelően nyilván lehet majd a törvényt módosítani.

*Szegvári Péter főtanácsos, önkormányzati főtanácsadó, Főpolgármesteri Hivatal (Sz. P.):* Két végletet látok Európában az önkormányzatok törvényességi vagy kormányzati kontrollját illetően. Az egyikről magam győződtem meg 1998-ban, amikor végigjártuk a svéd, a dán és a finn önkormányzati szövetségeket és megkérdeztük, hogyan szabályozzák az önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Sokáig tartott, míg egyáltalán megértették a kérdést, azt szerették volna tudni, miért van erre szükség, hiszen egy vá-

lasztott önkormányzatot a közösség ellenőrzi. Természetesen az fel sem merül ilyenkor, hogy jogszabályellenesen döntenek, de ha mégis így van, akkor olyan politikai, civil kontroll és átláthatóság van, hogy szükségtelen működtetni még egy külön apparátust, amelyik ezt az ellenőrzést elvégzi. Persze van példa a másik végletre is: a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája nem zárja ki azt, amire már törvényszöveg utalt, hogy az állam a rábízott feladatok tekintetében igen erőteljes, akár felüyeleti típusú kontrollt is gyakorolhat. Ezért nem volt véletlen és nem szűrt szemet senkinek, hogy amikor a fővárosi közgyűlés 1999-ben a területfejlesztési törvény kapcsán megkapott egy nem önkormányzati, hanem alapvetően állami, területrendezésről és -fejlesztésről szóló feladatot, akkor a területfejlesztési törvény eleve nem törvényességi ellenőrzésről, hanem törvényességi felügyeletről beszélt. A törvényességi felüyeleti szervnek nem voltak még olyan eszköztárai, mint például a bírságolás, de már volt felüyeleti típusú eszköztára. Amennyiben jogszabálysértő volt a területfejlesztési tanács döntése, a fővárosi közgyűlés ekkor mint területfejlesztési tanács járt el, ebben az esetben a kormányhivatal felfüggeszthette a döntést, és megfordult a viszony. A tanács részéről bírósághoz lehetett fordulni a vitás kérdések tisztázásáért. Tapasztalatok szerint Magyarországon, ha a kormányhivatal önkormányzati ügyekben bírósághoz vagy az Alkotmánybírósághoz fordult, a bíróság és az Alkotmánybíróság kilencven százalékban a kormányhivatal indítványának adott helyt. Tehát mi azt mondtuk, hogy szakmailag nincs nagy kockázat abban, ha eleve megfordítjuk a helyzetet és a kormányhivatal kezébe adjuk, hogy dönthessen a határozat végrehajtásának felfüggesztéséről. Nota bene, ha a bíróság mégis úgy dönt, hogy a kormányhivatalnak nem volt igaza, akkor természetesen az államnak meg kell térítenie az ebből adódó kárt! Most úgy látom, hogy elmentünk a másik irányba, mert az önkormányzatok által felvállalható feladatokra is kiterjed a törvényességi felügyelet. Azt gondolom, az természetes, hogy a rábízott feladatoknál az állam

kontrollt akar gyakorolni, ugyanakkor felemás a helyzet, mert a legtöbb esetben bíróság útján történik ennek a kezdeményezése. Bizom abban, hogy a részletes szabályokat kimondó kormányrendelet majd „elvarrja a jelenlegi szabályozás hordozta olyan veszélyes szálakat”, mint például a bírságolás. Szakmailag abszolút egyetértek azzal, hogy amennyiben jogszabály kötelezi az önkormányzatot jogalkotásra, és ezt az önkormányzat képviselő-testülete nem teszi meg, akkor az alkotmányos vagy alaptörvényi korlátokra figyelemmel valaki ezt pótolhassa. Ez nem idegen Európában. A belga, az osztrák, a német alkotmányban van olyan, hogy ha európai jogból származó kötelezettség a belső jog alapján végrehajtási szinten az önkormányzat rendeltettségéből fakad, és ezt az önkormányzat elmulasztja, nem az önkormányzatot „veszik elő”, hanem az állammal szemben indítanak bizonyos eljárásokat és vizsgálatokat. Ezt elkerülendő magában az alkotmányban van egy olyan passzus, hogy ilyen esetben a jogalkotó ezt pótolhatja. Csak valamiért nem fogadták el, hogy ez a jogalkotó a kormány legyen, hanem fura módon egy közigazgatási szervezetet hatalmaztak fel az alkotmányban ilyen jogalkotási kötelezettséggel. Ha nem születik meg az önkormányzat rendelete, alapjogok sérülnek, tehát valahol ezt pótolni kell. Megoldást kell találni a problémára. Tehát a szándék és a cél nagyon jó, csak a probléma technikai megoldása csúszott félre egyrészt azzal, hogy nem egy klasszikus jogalkotóhoz kapcsolták a folyamatot, másrészt nincsenek körülbástyázva alkotmányos garanciákkal a kormányhivatal döntési jogai.

*Fábián Zsolt főtthár, Önkormányzatok Országos Szövetsége (F. Zs.):* Elég régóta foglalkozunk az önkormányzati törvény módosításával. A törvényességi felügyelet kérdése is többször felvetődött 2004–2005 óta, amikor kiderült, hogy bizony repedések láthatók az önkormányzati rendszeren. A kérdést az önkormányzatok, a polgármesterek oldaláról közelíteném meg, ami alapvetően nem tér el a hivatásos, a szakmai, az állami szempontoktól, de azért valamivel

másabb. Véleményünk szerint az inga rendszeren túllendült, és olyan irányba indult el, ami nem igazán szolgálja a demokratikus önkormányzatiság önállóságát. Tudjuk, hogy az elmúlt esztendőkből nem volt semmiféle törvényességi ellenőrzés, mert az akkori kormány ügyetlen volt és olyasmit akart, amit nem lehetett. Úgy véljük, hogy az önkormányzati szféra most ennek issza a levét. Mi itt az alapvető probléma és az alapvető veszély? Nem tudom kikerülni, hogy ne ejtsek szót a politikáról. Nagyon nehezen tudom akceptálni, hogy egy politikai irányítás egy választott testület fölött olyan hatalmat nyer, hogy bármikor megbüntetheti. Ez természetesen elég szélsőséges, de benne van a jogszabályban. Elhangzott, hogy a kormányzat által irányított szervezetnek tíz százalékban nem volt igaza. Ez olyan veszélyeket rejt magában, amelynek nemzetközi vonatkozásban is következményei lehetnek. Számos ilyen javaslat volt benne, amiket sikerült kigyomlálni. Ekkor mondtuk azt, hogy döntsön a független magyar bíróság, mert az nem függ a politikai irányultságtól. Tehát az eljárást kezdeményezze a kormányhivatal. Abban van igazság, hogy a felügyelet egy megelőző csapást is mérhet, vagyis egy jövőbeni eseményt fenyegethet szankcióval, ami ellen mindenki berzenkedik. Hasonló íze van a felügyeletnek is. Az ellenőrzés már bekövetkezett eseményeket tud és akar szankcionálni. Ne gondoljuk, hogy minden polgármester ostoba, buta és nem ért hozzá. Feltételezzük, hogy tisztességesek és betartják a törvényeket, azonban adott esetben ellenőrizzük azonnal és gyorsan. De ne egy politika által irányított szervezet mondja ki a végső szót, hanem a bíróság. Tehát el tudjuk fogadni, hogy a kormányhivatal kezdeményezi az eljárást, három napon belül dönt a bíróság, ami ellen megint csak lehet jogorvoslattal élni, de az már egy másik történet. Ne a kormányhivatal vezetője kapjon felhatalmazást, hogy esetleg egy jól működő önkormányzatot megbüntessen tízmillió forintra, mert a türelmi zónát nem hozta létre, hanem a kormányhivatal kezdeményezzen, a bíró-

ság döntsön, és aztán lehet a további folyamatokat meglépni. Itt van alapvető nézetkülönbségünk egy választott – hiszen az egy adott lakosságcsoportnak a véleményét tükrözi jobb esetben – és egy politikailag irányított szervezet közötti kapcsolatban.

**T. I.:** Sikertült belenyúlni a darázsfezszekbe ezzel a kérdéssel. Egyelőre távol állnak egymástól bizonyos álláspontok, amivel nincs is probléma, annyiban viszont megegyezhetünk, hogy a törvényességi felügyelet mint új jogintézmény komoly vitákat vált ki. A következő kérdés a járásokra vonatkozik, amelyeknek a létrehozása szakmai-tudományos megalapozottsággal történt. Létezik erre vonatkozóan bármilyen írásos dokumentum?

**G. E.:** A Hétfa Kutatóintézet készítette el a tanulmányt és maga a Belügyminisztérium is rengeteg forrásnak minősülő anyagot adott át a KIM-nek. Külön feltérképeztük ilyen szempontból, hogy az okmányirodák, a rendőrségek, bíróságok, ügyészségek, kistérségek területi beosztása, a gyámügyi és építésügyi hatóságok területi hatásköre hogyan néz ki. Rengeteg térkép készült többek között a Nemzeti Közigazgatási Intézet közreműködésével. Modelleztük a közös önkormányzati hivatalok és a kétezer fő alatti lakosság számú települések tekintetében, hogy hány hivatalt érint majd a járáshatár problematikája. Kik esnek kívül ezen a határon, és kik azok, akik a közöshivatal-létrehozási kötelezettség alá tartoznak. Nem véletlen, hogy az egykori tradicionális járáshatárokhoz közeli állapot került fel, mint járásterület beosztási ajánlás a KIM honlapjára és számtalan levél érkezett a BM-be és a KIM-be a legkülönbözőbb települések részéről, hogy mi legyen a járásközpont, és mely településekkel együtt alakítanának ki egy járást. A Hétfa járásajánlásakor kifejezetten vizsgálták, mely települések tartoznak egy vasúti és közúti hálózatba. Szempont volt, hogy egy feltételezett járásközpont harminc kilométeres körzetben, azaz úgy mond egy napi járással megközelíthető legyen a lakos-

ság számára ott is, ahol a kormányablak esetlegesen még nem működik. Ezeknek a kutatásoknak az eredményei részben még mindig elérhetőek a KIM honlapján.

**F. Zs.:** Annak idején, amikor megkezdődött a járások körüli vita, nehezményeztük, hogy nem állnak rendelkezésünkre azok a hivatkozott források, amelyek alapján a koncepciót kidolgozták. Mint kiderült, a KIM-től megszerezhetőek ezek az anyagok. Vannak utalások a földrajzi szempontokra, de például hiányzik mindezek gazdasági háttere. Mennyire éri meg? Hogyan és miként fog működni, ha minden egyes mai hivatal úgy fog dolgozni majd, hogy valamilyen formában a járási hivatal egy kihelyezett részlete legyen, és mindennek a tetejébe még rakunk egy járási hivatalt? Mitől lesz olcsóbb? Ezt a kérdést egyik tanulmány sem érintette, pedig ez lett volna a lényeg.

**F. A.:** A pénztelenséget nem lehet feltétlenül átszervezéssel kezelni. Itt azért megvan a korlátok, de könnyen előfordulhat, hogy ez a járáshivatali rendszer olcsóbb lesz és gazdaságosabb, mint a korábbi. Miért ne lehetne? Önmagában nincs túl sok információértéke, hogy hány központi, kormány- vagy járáshivatal van. Itt a kérdés a tartalom, a feladat- és hatáskör, és az, hogy ezt milyen anyagi keretek között, és milyen személyi állománnyal lehet megvalósítani.

**Sz. P.:** Mi a munkamegosztás az állam és önkormányzatok között? 1990-ben egy erőteljes decentralizációs folyamat zajlott, amelynek következtében számos szolgáltatás és ellátási feladatkör az önkormányzatokhoz került (alapfokú oktatás, szociális és egészségügyi ellátás stb.). Az önkormányzati hivatalokban gyakorlatilag megkettőződtek a feladatok, mert a hivatalok államigazgatási és önkormányzati igazgatási feladatokat is elláttak. Most fordított módon nem decentralizációs, hanem dekoncentrációs folyamat indult el, amelynek a lényege, hogy az önkormányzatot nem önálló hatalmi ágának, hanem az állami rendszer részének tekintjük – ahogyan

ezt egyébként az önkormányzati törvény is kimondja. A közigazgatás két típusáról beszélünk, és „el lehet játszani azzal a gondolat-tal”, hogy van olyan közszolgáltatási feladat, helyi közügy, amit a továbbiakban az állam lát el, és van olyan, amit egyébként az önkormányzat. A kettő között csak az a különbség, hogy az egyik bürokratikus közigazgatási módszerekkel, a másik demokratikus önkormányzati igazgatási módszerekkel dolgozik. Mi az irány? A köznevelésről szóló törvény alapján a feladatok kapcsán arról beszélünk, hogy 2013-ban hogyan alakul a Magyarország önkormányzatairól szóló törvényben meghatározott 20-as feladatjegyzék. Látható, hogy a települési önkormányzatok kapcsán már nem jelenik meg e jegyzékben az általános iskolai oktatásról és nevelésről, a középfokú oktatásról és nevelésről való gondoskodás, ahogyan a szakoktatás és az egyéb speciális oktatás sem. Nem véletlenül, mert ezek nem az önkormányzat által ellátandó kötelező feladatok lesznek, egyedül az óvodai ellátás maradt az önkormányzatoknál. 2012-től látjuk már ezt a folyamatot abban, ahogy az állam átvette a középfokú intézmény-ellátási feladatokat a megyei önkormányzatoktól. A főváros esetében még egyelőre csak az egészségügyi ellátásról van szó, aminek szakigazgatási feladatai is vannak. Nyilvánvaló, hogy ahol egy megyei vagy fővárosi szintű feladatellátással fővárosi, megyei önkormányzatok foglalkoztak a szakigazgatás szintjén, azokat lehet a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz telepíteni. De azt nehezen tudom elképzelni, hogy az általános iskolai oktatás-nevelés vagy például az egészségügyből és a szociális ellátásból az alapfokú ellátás bizonyos része állami feladat lesz. Igenis van egy fordítás a korábban érzékelhető trendeken, tudomásul kell venni, hogy ez 1990-hez képest egy másfajta államfilozófia. Egyébként nem ellentétes a Helyi Önkor-

mányzati Chartával. Sok országban korábban is így csinálták, pl. Franciaországban, Csehországban, Hollandiában az állam nem adta át ezeket a feladatokat az önkormányzatoknak, hanem saját maga látta el őket. Mit csinálhatnak a jövőben a járások? Az én felfogásomban többek között magukhoz vonzhatják azokat a feladatokat, amelyeket korábban települési szinten az önkormányzatok láttak el szakigazgatási feladatként. Másik ilyen lehet az önkormányzati hivataloknál a jegyzőkre, önkormányzati dolgozókra, polgármesterekre átruházott államigazgatási, hatósági jogkörök ellátása, amely a munkaidő nagy részét – főként a kisebb településeken – kitöltötte. A „profiltisztítás jegyében” azt mondja az állam, hogy innentől az államigazgatási feladatokat nem a jegyző és az önkormányzat végzi, hanem az erre a célra a kormányhivatalok szervezeti egységeként létrehozott területi hivatali kirendeltségek. Nyilvánvalóan a rendszer arra törekszik, hogy 2013-tól az államigazgatási hatósági ügyeket is átvigyék a járásokhoz. Ezt sokféle módon lehet megszervezni. Az biztos, hogy az állampolgárok számára a hivatalok jó megközelíthetősége fontos, és a szolgáltatások színvonala sem csökkenhet. Ezért nagy valószínűséggel létre kell hozni első- és másodfokú hatósági ügyeket intéző szerveket, s erre alkalmas lehet a járási és a megyei kormányhivatali dekoncentrált igazgatási rendszer. Kihagyhatatlan tehát az is, hogy a kerületi önkormányzatok hivatalait használhatják önkormányzati módon vagy akár kirendeltségként is. Mi azt képviseljük a főváros esetében, hogy a közigazgatási tagozódás ne változzon. A polgárt egyébként nem érdekli, hogy ki az ügyintéző főnöke, csak az ügyintézés legyen színvonalas, és szolgáljon a megelégedésére, persze azért nem hátrány, ha az átszervezéstől ez még hatékonyabb és eredményesebb is lesz.

VIRÁG RUDOLF

## *Az államigazgatási feladat- és hatáskör-telepítés új rendszere – a járási rendszer kialakítása\**

### *Alapfogalmak, célok*

A területi államigazgatásban végbement eddigi változások, valamint a járáások kialakításának áttekintése előtt érdemes az alapvető célokat és néhány alapfogalmat tisztázni. Ez utóbbira azért van szükség, mert az elmúlt két évtizedben nem feltétlenül jól használtuk azokat.

Az átalakítás alapvető célja – felfogásunk szerint –, hogy az államigazgatás az ügyfél számára egy *standard, színvonalas szolgáltatást* biztosítson az ország bármely pontján. Cél az is, hogy erre egy olyan államigazgatás legyen képes, amely – az adófizető szempontjából – hosszú távon *fenntartható*. Ez az államigazgatás olyan állam része, alrendszerre legyen, amely képes a globalizálódó világban az *állampolgárok közösségének érdekeit bel- és külföldön eredményesen érvényesíteni*.

Az *állam, önkormányzat, közigazgatás, államigazgatás* fogalmakat az eltelt két évtizedben a szakmai és politikai közbeszédben nem igazán használtuk rendszerszerűen, sokkal inkább az ellentmondásosság volt jellemző fogalomhasználatunkra (miközben a szakirodalom egy része pontosan használta és értelmezte azokat). Nem mindig értünk megfelelő tartalmat az állam, közigazgatás, államigazgatás, önkormányzat fogalmak alatt. Az önkormányzatot és

az államot például szinte külön entitásként kezeljük a szakmapolitikai fogalomhasználatunkban. Azt mondjuk, hogy „az állam és az önkormányzat között csoportosítunk át feladatot”, az állam valamit biztosított az önkormányzatnak, mást meg nem. Úgy tekintünk a kapcsolatra, *mintha az önkormányzat önálló entitás lenne, és ekként jelenne meg az állammal szemben*. Valamennyien tisztában vagyunk azzal, hogy rendszertanilag nem ez a helyzet. *Az államon belüli egyik alrendszer a közigazgatás, és azon belül további alrendszer az államigazgatás, illetve az önkormányzat*. Ne zavarjon meg bennünket, hogy az önkormányzati igazgatás meglehetősen sok és az államigazgatásától eltérő jellegű feladattal, autonómia-jeggyel, sajátos működési renddel rendelkezik. E tekintetben elűt az összes többi állami szervtől, nemcsak az államigazgatástól. E sajátosságok éppen az önkormányzatok helyi közösségekhez kötődéséből adódnak. Mindez azonban nem változtat az önkormányzatok államon, közigazgatáson belüli, rendszertani helyén. Ebből az is következik, hogy az egészért való felelősséget viselő állami szervek nem egy másik entitásról döntenek, amikor az önkormányzati feladatokat és azok ellátásának feltételeit meghatározzák, hanem az állam közigazgatás alrendszerén belül határozzák meg a munkamegosztást.

Amikor azt mondjuk, hogy „az önkormányzattól az államhoz” vagy „az államtól az önkormányzathoz” feladatot, forrást telepítünk át, akkor valójában *az önkormányzat és az államigazgatás között* mozgó feladatokról, forrásokról beszélünk, pontatlanul használva a fogalmakat.

Már 1990–1991-ben megjelent a probléma: mi történjen a feltételrendszerrel, ha a feladat – akár jogszabály, akár megállapodás alapján – egyik alrendszerből a másikhoz kerül át (vagy éppen azokon belül, egyik szervtől a másikhoz). Meglehetősen ellentmondásos módon sikerült a feltételrendszer feladatokkal együtt való mozgását szabályoznunk, amiből akadtak is problémák. Feltehetően ismertek például a megyei és városi önkormányzatok közötti intézmény-

\* A Közigazgatási Akadémia konferenciasorozat keretén belül, február 23-án az NKE-n megrendezett *Helyi önkormányzatok 2012* című konferencián elhangzott előadás közlésére szánt változata.

vándorlások és annak finanszírozási háttérével kapcsolatos gondok. Ezért a feladatok közigazgatási alrendszeren belüli – önkormányzati és államigazgatási rendszerek közötti vagy akár azokon belüli – mozgását célszerűen mindig *követnie kell a feltételrendszerek mozgásának*. E nélkül az átadónál felesleges kapacitás keletkezik, míg az átvevőnél kapacitáshiány.

### *Fejlesztési területek*

A területi közigazgatás megújításában olyan lépésekre került, illetve kerül sor, amelyek az elmúlt húsz évben *szándékként vagy kezdeményezésként felmerültek*, de nem valósultak meg. Az átalakítások mindegyike külön-külön is olyan léptékű, amely egy vagy több választási ciklust is erősen megterhelhet volna.

Vázlatosan *áttekintve a változásokat* megállapítható, hogy *a területi államigazgatás integrációja* gyakorlatilag a két évtized mind-egyik választási ciklusában felmerült. A *járás* egy közigazgatási területi alapegységet és egy járási szintű államigazgatási feladat- és szervezetintegrációt hoz létre. Az államigazgatási feladatkör a történelemben hagyományosan a *járás* funkciója volt. A *kormányablakok* egy standard, egyablakos, ügyfélbarát, és az államigazgatási ügyek ügyfelek által kezdeményezhető körére kiterjedő ügyindítást, ügyintézését tesz lehetővé. Feltétlenül megemlítendő e csoportban *a határon átnyúló területi együttműködés* intézménye, az ETT (nemzetközi rövidítése szerint EGTC), mert az Európai Unió 2007-ben egy vadonatúj, önálló jogi személyiséggel és önálló döntési rendszerrel rendelkező együttműködési szervezetmodellt hozott létre, amely egészen új lehetőségeket nyitott meg az eddigi együttműködésekhez képest. A tagállamok közül Magyarország ültette át elsőként a szabályozást a hazai jogrendszerbe és úgy véljük, ez igen sok szempontból kifejezetten előnyös együttműködési lehetőségeket teremt számunkra. Valamennyi szomszédos országunk határ menti területe

és a mi határ menti területeink is depressziós régiók, leszámítva az úgynevezett „Aranyháromszöget” (a Bécs–Pozsony–Győr által határolt területet). Ezért valamennyien érdekeltek vagyunk az új intézmény adta lehetőségek minél jobb kihasználásában.

Az új Ötv. és az annak nyomán *megújuló önkormányzati rendszer* a legnagyobb átalakítások közé tartozik. Ehhez kapcsolódik a *megyei önkormányzatok konszolidációja*, amely a megyei önkormányzatok adósságának állami átvételét és a megyei intézményrendszer működésének hatékonyabbá tételét célozza.

### *A fővárosi és megyei kormányhivatalok*

*A területi államigazgatás integrációját* illetően tanulságos lehet némi visszatekintés. 1990 nyarán a Belügyminisztériumban – akkori munkahelyemen, amely jelentős szerepet töltött be a közigazgatás új szerkezetének kialakításában és koordinálta a „hatásköri törvényként” elhíresült 1991. évi XX. törvény előkészítését – az ágazati minisztériumok több szakmai képviselője is megjelent. Jelezték, hogy a megszűnő megyei tanácsok szakigazgatási szervei és háttérszervezetei helyébe területi államigazgatási (azaz dekoncentrált) szerveket kívánnak létrehozni. Kérdésünk, miszerint a Pénzügyminisztériumban jártak-e már, általában meglepetést okozott. Nem merült fel – különösen nem reflexszerűen –, hogy mielőtt bármilyen feladatot, bármilyen módon megkívánunk oldani, körbejárjuk a költségvetési feltételeket. Egyszerűen nem volt nyilvánvaló, hogy *„üzleti tervben” gondolkodjunk*, mert egy szervezetet – még akkor is, ha államigazgatási feladatot lát el – meghatározott költséggel létre kell hozni és évente ismétlődő, meghatározott költséggel fenn kell tartani. És mindez az adófizetőt fogja terhelni.

Az 1990 óta tartó időszak *minden kormány* megpróbálta ezt a gyorsan elindult *szétaprózódási tendenciát megállítani és megfordítani* (amiről számos – egyre óvatosabb

megfogalmazásban elfogadott – kormányhatározat tanúskodik). Ennek első lépéseként 1992-ben született meg – még az Antall-kormány alatt – az első kormányrendelet, amely a kormány területi szerveinek szerepét (még nem nevesítve) betöltő köztársasági megbízottakat kívánta koordinációs és ellenőrzési hatáskörrel felruházni a többi területi államigazgatási szerv (népszerű és rövid néven „dekó”) felett. Ennek végül nem volt gyakorlati foganatja. Tovább erősödött a teljesen ágazati alapú dekoncentráció. Az ágazati alapon szerveződött „dekók” területi egységeként – megyéenként, netán régióként – nem nagyon voltak beszélő viszonyban egymással.

Az első (koalíciós) kétharmadot maga mögött tudó kormány 1996–1997-ben kísérletet tett a dezintegrációs folyamat megállítására és megfordítására. Végül egy területi államigazgatási szerv (fogyasztóvédelem) integrálódott is az akkor már közigazgatási hivatalnak nevezett rendszerbe (továbbá nem jött létre az önálló „árvaszék”, helyette a gyámügy a közigazgatási hivatal szakigazgatási szerve lett). A közigazgatási hivatal pedig (az 1997. január közepén hatályba lépett kormányrendelettel) megkapta a „kormány területi szerve” státust. A fogyasztóvédelem azonban az első adandó alkalommal távozott is a közigazgatási hivatalból és ismét önálló „dekó” lett. A koordinációs és ellenőrzési hatáskörök pedig (bár intézményesen is létrejöttek, például az államigazgatási kollégiumok formájában), továbbra sem jelentettek komoly befolyást a területi államigazgatási szervekre.

Mindezt 2002 után a *regionalizáció* követte, amely lényegében egy egészében nem koncepcionált, ad hoc jellegű folyamat volt. Ennek végső stádiumában – a 2/3-os törvénykezés „ki nem hordott” módját követően – az Alkotmánybíróság döntése következtében megszűnt a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés.

Az *alapvető fordulat* a 2010. évi választásokat követően következett be: 2010. szeptember 1-jére a közigazgatási hivatalok visszaszerveződtek a megyei szintre, és hely-

reállt a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés. A fővárosi és megyei kormányhivatalok *2011. január 1-jei létrejötte* pedig egy két évtizedes dezintegrációs folyamatnak vetett véget.

A kormányhivatalokban *kettős irányítás* érvényesül: a szervezeti irányítás a közigazgatási és igazságügyi miniszter, a szakmai irányítás pedig az ágazati miniszterek feladata. Az ágazati miniszter felelős a szabályozásért, az ellenőrzésért, a képzésért és minden olyan feladatért, ami nem kifejezetten a szervezeti (funkcionális) irányítás feladatkörébe tartozik.

Az átszervezés meglehetősen gyorsan zajlott le, hiszen 2010. szeptember közepén született meg az alapvető döntéseket tartalmazó és a feladatokat meghatározó kormányhatározat, amelytől mindössze három és fél hónap állt rendelkezésre a koncepcionálás, a szabályozás, a költségvetés, a szervezés feladataira. Ez azért is volt különösen nagy kihívás, mert a magyar területi államigazgatás szervezeti rendszere valójában olyan volt, mint egy autó, amelynek minden alkatrészét más gyárban, más szabvány szerint állították elő. *A területi államigazgatási szervek nem képeztek egymáshoz illeszthető szerkezeteket.* Felépítésük, területi szerkezetük, a központi és területi szervek közötti munkamegosztásuk egyedi, a többitől eltérő volt. Előfordult, hogy az adott dekoncentrált szerv önmagára sem hasonlított: az egyik régióban egészen más felépítéssel rendelkezett, mint a másikban. Egy ilyen nagyságú országban ez sokkal átláthatóbb és hatékonyabb módon is felépülhet.

Az integráció 14 szervezetet, több mint 150 szervet és mintegy 23 000 kormánytisztviselőt érintett. A fejezeti források átcsoportosítása során 124,5 milliárd forint KIM fejezetbe csoportosítására került sor. Ez egy *ún. nullszaldós átcsoportosítás* volt, vagyis az előző év ún. bázisba beépült működési költségeinek átcsoportosítása történt. A nagyságrendhez képest rendkívül gyors változás éles, feltáró képet rajzolt a területi államigazgatás rendszeréről. Villámgyorsan láthatóvá vált, hogy e szervezetek működésében

– a feladatok és a tevékenység hasonlósága ellenére – *igen jelentős eltérések* vannak a szervezeti megoldások, a kapacitások, az illetményrendszer, az elhelyezések, a működési feltételek és a finanszírozás tekintetében.

Az integrált szervek egészét tekintve pedig a korábbi években felhasznált költségvetési forrásokhoz képest *több tízmilliárd forint megtakarítás* állt elő annak következtében, hogy a kormányhivatalok nem kapták meg a korábban elosztott (bázisba be nem épülő) fejezeti kezelésű előirányzatokból származó források jelentős részét. Az elmúlt húsz évben ilyen léptékű átszervezés még nem járt ekkora megtakarítással a költségvetés számára.

Az integráció egyébként – a jelzett források elmaradásától függetlenül – *általános fel fogás szerint megtakarításokhoz* vezet. Hasonló feladatokat hasonlóan integrált szervezetben ellátó hivatalt hoztak létre néhány évvel ezelőtt az egyik német tartományban. Itt – errefelé bevált módszerességgel – akként értek el megtakarítást, hogy a létrehozott hivatalnak feladatul szabták, hogy évente négy százalékkal csökkentse a költségvetését. Ennek következtében öt év múlva a működési költségek (indulási alapjának) húsz százalékát tervezetten megtakarította az adott Land költségvetése.

Az integráció a *működés valamennyi területén* lehetővé teszi a megtakarítások megjelenését. Megtakarítások érhetők el a nagy összegű beszerzések minden területén a tárgyi eszközöktől az ésszerűbb elhelyezésen át a biztosítási szerződésekig. Így megtakarítást eredményezett például a szakigazgatási szervek összevontabb elhelyezése, a gépjármű biztosítási szerződések egységes megkötése vagy az egységes vírusvédelem beszerzése. Hasonló, tíz- és százmillió nagyságrendű megtakarítások érhetők el – ahol erre lehetőség nyílik – a kormányhivatalok koncentráltabb elhelyezésével, amely több, kevésbé előnyös bérleti, használati jogviszony megszüntetését teszi lehetővé.

### *A megyei önkormányzatok konszolidációja*

A megyei önkormányzatok konszolidációja egy évvel követte a kormányhivatalok létrehozását. Az állam – 2011. január 1-jével – átvállalta a megyei önkormányzatok évek alatt felhalmozódott adósságát és átvette a megyei önkormányzat intézményeinek fenntartását, valamint az önkormányzat vagyonát, kivéve a megyei önkormányzat jövőbeni feladatköréhez kapcsolódó feltételeket biztosító vagyoni kört.

Az *egészségügyi intézmények* egy NEFMI által irányított központi hivatal, a GYEMSZI irányítása alá kerültek. A többi intézményt pedig a megyei intézményfenntartó központok, a MIK-ek integrálták. A mintegy 700 intézmény körébe tartoztak a költségvetési szervek, gazdasági társaságok, közalapítványok. Nagy kihívást jelentett, hogy az átvett szervezetek *finanszírozásának feltételrendszere lényegesen megváltozott*: megszűntek a hitelek által biztosított források. Ez a körülmény kikényszeríti a működés hatékonyságának alapvető felülvizsgálatát.

### *A járás*

A járás fogalma az államigazgatási feladatokhoz és a tradicionális területi egységhez kapcsolódik. Az intézmény kialakításához konzultációs folyamat kapcsolódik. A járás intézménye mindenekelőtt *a kormányzati felelősségi körbe tartozó államigazgatási és az önkormányzati felelősségi körbe tartozó helyi, önkormányzati feladatok világos szétválasztásával* függ össze. Már 1990-ben, az önkormányzati törvény parlamenti tárgyalása során vita folyt arról, hogy melyik szerv legyen az államigazgatási feladatok, hatáskörök címzettje. A lehetőségek között szerepelt a polgármester, sőt – egy módosító javaslatral – még az ún. közigazgatási titkár is. Végül a törvényalkotó kikötött a jegyzőnél. A jegyző azonban az önkormányzat szerve,

aki egyúttal kiszolgálja a testületet és vezeti a polgármesterinek nevezett hivatalt.

Így azután állandó probléma volt a *jegyző státusa*: miért az önkormányzat szerve, ha a feladatkörének nagyobb részét államigazgatási – tehát kormányzati felelősségi körbe tartozó – feladatok teszik ki. Gyakran felvetődött, hogy miként lehetne a jegyzőt kormányzati szervhez kapcsolni legalább a fellette gyakorolt alapvető munkáltatói jogok megosztásával. Az önkormányzattól való függés értelmezési hatása odáig ment, hogy az államigazgatási feladatok sokaknak már önkormányzati feladatoknak tűntek. Különösen az építésügyi hatáskörök voltak ennek a félreértésnek kitéve.

Bár a járás alapvetően államigazgatási feladatot ellátó szervezet, amennyiben a törvényhozás úgy dönt, hogy *meghatározott, önkormányzatoktól átvett feladatokat* is ezen a szinten kell ellátni, akkor erre is fel kell készülnie. A járások 2013. január 1-jétől kezdik meg működésüket. Az intézményrendszer kialakításának *alapelveit* az 1299/2011. (II. 23.) Korm. határozat rögzíti.

A *méretgazdaságosság* elve szerint a járás lehetőleg a megfelelő nagyságú területre és népességre épüljön, amely az államigazgatási és egyéb közszolgáltatások teljesítéséhez szükséges igénybevétel és feltételrendszer szempontjából szükséges kereteket biztosítja, az intézményeket igénybe veszi, működteti, az ezzel járó, rá háruló terheket viselni képes.

A *településszerkezet* figyelembevétele azért különösen fontos, mert a magyar településszerkezet vegyes. Az alföldi alapvetően a Hannover-vonaltól északra fekvő terület, míg a Dunántúl, illetve az észak-észak-keleti területek sokkal inkább Franciaország vagy Csehország településszerkezetére hasonlítanak. Franciaországban 36 000 önkormányzat van és – hozzáánk hasonlóan – valamennyi település külön önkormányzattal rendelkezik. Csehországban 6200 önkormányzat van, ugyanígy minden településen önálló önkormányzattal. Nekünk tehát

olyan járásszerkezetet kell alkotni, amely alkalmas a Hajdúságra és az Őrségre egyaránt.

A *térszerkezet* keretében figyelembe kell venni, hogy a települések milyen távolságra vannak egymástól, milyen közlekedési, foglalkoztatási, intézményi kapacitások helyezkednek el az adott térségben, mely települések rendelkeznek olyan adottságokkal, szervezeti képességekkel, amelyek megkönnyítik a feladatok ellátását külön költségvetési források igénybevétele nélkül is. A *megyehatárokat* a járások kialakítása nem metszi át, tehát illeszkedni fognak a megyékbe, nem lépnek túl azok keretein.

A *tudományos előkészítés* 7 modellt dolgozott ki, amelynek során ugyanazon kritériumrendszert alkalmaztak, amikor a székhely és a tőle legmesszebb eső település távolságát vették alapul. A „160+” modell egyike ezeknek. Ebben a székhelytől legtávolabbi település sincs 30 km-nél messzebb. Egyébként ez meglehetősen hasonlít a tradicionális járások szerinti beosztáshoz, ami feltehetően annak is eredménye, hogy a vizsgálat kiemelten kezelte az *identitásalakító tényezőket*.

Azonban a modellt szükséges a *gyakorlattal közvetlenül is ütköztetni*. Erre több körben került, kerül sor. A térkép és a kapcsolódó szakmai anyagok honlapon való közzétételére több száz észrevétel, javaslat érkezett. Ezek többsége egy-egy település területi hovatartozására tett javaslatot, előfordul azonban új járás kezdeményezése is. Az önkormányzati szövetségek szervezésében országos konzultációk folynak polgármesterekkel, jegyzőkkel. Ugyancsak konzultáció zajlott az átszervezésben érintett foglalkoztatottak szakszervezetével. Az észrevételek, javaslatok áttekintése és a döntés-előkészítés a megyei kormány megbízottak közreműködésével folyik.

A *járáások száma* megszűnésükkor – 1983. év végén – 83 volt, ezt azonban megelőzték az 1970-es években végrehajtott összevonások. 1984. január 1-jétől gyakorlatilag semmiféle állami egység nem volt ezen a területi szinten. Az 1990-es évek közepén a KSH el-

nökének közleményében jelentek meg a *statistikai kistérségek*, amelyek száma (137) már magasabb volt, közelítve a tradicionális járássok számához. Aztán a kistérségek száma minden lehetséges alkalommal növekedett (mára elérte a 175-öt).

*Városaink* száma meghaladja a 300-at, azonban csak mintegy hatvan százaléka rendelkezik valódi vonzással a környezetére nézve. (Településszerkezetünk tarkaságára jellemző, hogy az ország legkisebb városa – egy 1200 lakosú fürdőváros – korábban tradicionális járásszékhely volt.)

A járás megvalósítja az *államigazgatási feladatok külön szervezetben való megjelenítését*. Ez azonban nem jelenti azt, hogy csak a járási hivatalnál lehet államigazgatási ügyet intézni. Mindenütt, ahol ma államigazgatási ügyintézés folyik és lesz igazgatási szervezet, államigazgatási ügyintézés is lesz. Az államigazgatás *elérhetősége tehát nem romolhat*. A járási hivatalok *általános, elsőfokú hatósági jogkörű* szervek, a *fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységei* lesznek. Magukba foglalják a jelenlegi kormányhivatali kirendeltségeket és mindazon *feltételeket* – az elhelyezéstől az irodai felszerelésen át az ügyintéző személyzetig –, amelyek jelen-

leg a települési önkormányzatok polgármesteri hivatalaiban, körjegyzőségeiben (és a leendő közös önkormányzati hivatalokban) az államigazgatási ügyintézt szolgálják.

### *A kormányablakok*

A jelenlegi – 2011 év elején működésbe lépett – 29 kormányablak jelzi törekvéseinket. A kormányablakok kiépítendő hálózata *több mint 300 integrált ügyfélszolgálatot* tartalmaz. Ezek nem csupán a járásszékhelyeken működnek majd, hanem minden településen, ahol jelenleg okmányiroda van. A kormányablakok lehetővé teszik az államigazgatási ügyek indítását és az egyszerűbb ügyek azonnali intézését, továbbá széles körű és hatékony közigazgatási információs szolgáltatást végeznek.

*Összefoglalva*: az az időnként felbukkanó aggodalom, hogy a változások nehezebbé teszik az államigazgatás elérését, az ügyek intézését, teljességgel megalapozatlan. A cél ennek pontosan az ellenkezője: könnyen elérhető, világos szerkezetű, egyszerűbb és átláthatóbb működésű, fenntartható államigazgatást kívánunk létrehozni.

### *Az államigazgatási feladat- és hatáskör-telepítés új rendszere – a járási rendszer kialakítása*

A Nemzeti Együttműködés Kormányának célja olyan modern kori járássok kialakítása, melyek hozzájárulnak a mai közigazgatásnál alacsonyabb társadalmi költséggel működő, azonban magas szolgáltatási színvonalat biztosító rendszer létrejöttéhez. A járássok kialakítása a közigazgatás átfogó, a közjót szolgáló átalakításának, a Jó Állam kialakításának egyik eleme. A kormány által megfogalmazottak szerint a járássok az államigazgatás legalsóbb területi szintjét jelentő egységek, melyek az államigazgatási tevékenységek, szolgáltatások döntő többségét minden magyarországi állampolgár számára elérhető közelségben és azonos minőségben biztosítják.

A járássok kialakításának koncepcionális elveiről a kormány az 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatával döntött. A járássok kialakítása illeszkedik a területi közigazgatás megújításának rendszerébe. Ennek legfontosabb elemei: a területi államigazgatás integrációja, a megyei önkormányzatok konszolidációja, a járássok kialakítása és a kormányablak-rendszer kiépítése.

Az az időnként felbukkanó aggodalom, hogy a változások nehezebbé teszik az államigazgatás elérését, az ügyek intézését, teljességgel megalapozatlan. A cél ennek pontosan az ellenkezője: könnyen elérhető, világos szerkezetű, egyszerűbb és átláthatóbb működésű, fenntartható államigazgatást kívánunk létrehozni.

## *Az önkormányzatok és az igazságszolgáltatás\**

*Az önkormányzatok és az igazságszolgáltatás* meglehetősen szerteágazó témakörén belül az önkormányzati jogok és jogviták helyzetének rövid áttekintésére kerül sor, elsősorban a változó jogi szabályozásra tekintettel. Mindkét terület vonatkozásában az Alaptörvényhez kapcsolódóan jelentős jogszabályi átalakulás vette kezdetét, a jogintézmények több irányban változnak, s ez a körülmény önmagában aktualizálja az állami intézményrendszer e két jelentős területe kapcsolódásainak elemzését.

Az önkormányzati jogok és jogviták aktuális helyzete a jogok bírósági érvényesítése, illetőleg az önkormányzatok törvényességi felügyelete, valamint a normakontroll új szabályai szempontjából kerülnek áttekintésre – a bírói jogalkalmazás szemszögéből.

Az új Ötv. tartalmilag fenntartotta a korábbi önkormányzati törvény azon szabályozását, mely az önkormányzati feladat és hatáskörök jogszerű gyakorlását bírósági védelemben részesítette. A törvény 5. §-ának rendelkezése egyfajta alapelv, amely a törvény egyes konkrét jogintézményeiben érvényesül, azonban önmagában hatásköri rendelkezésnek nem tekinthető. Ez azt jelenti, hogy kizárólag e jogszabályhelyre hivatkozással konkrét bírósági hatáskör nem alapozható meg, az önkormányzati feladat és hatáskörök gyakorlásával kapcsolatos jogviták elbírálását az érintett területekhez kapcsolódó eljárési rendelkezések külön tartalmazzák. Az Ötv. 5. §-ának szabálya a konkrét jogorvoslati-eljárási rendelkezések

értelmezéséhez ad támpontot. Így vita esetén abból kell kiindulni, hogy a törvényalkotó az alapvető önkormányzati feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlását kívánta elősegíteni az önkormányzati jogok bírósági jogvédelmének előírásával.

A bírósági jogvédelem ez esetben azt jelenti, hogy a felmerülő jogviták az általános szabályok szerint bíróság elé vihetők, azokat a bíróság az Alaptörvényben meghatározott garanciális keretek között bírálja el. A jogvédelem a konkrét jogintézmények keretei között, mind pozitív, mind negatív irányban érvényesül. A pozitív irányú jogvédelmi előírásokra példaként hozható fel a hatásköri összeütközés esetére biztosított bírósági jogorvoslat a Ket. szabályozása körében, ami azt jelenti, hogy az önkormányzati, valamint az állami hatóságok között hatósági ügyben felmerülő hatásköri összeütközést bíróság – konkrétan a Fővárosi Ítéltábla – bírálja el.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlásának bírósági jogvédelme a jogsértések kiküszöbölését is szolgálja, és ennek orvoslására teremt több jogintézményt. Példaként jelölhető meg a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 341./A §-ában szabályozott határozathozatali kötelezettség, valamint a feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása esetére rendelkezésre álló peres eljárás, illetőleg szintén ebbe a körbe sorolható a 2012. január 1. napjától a Kúria önkormányzati tanácsa hatáskörébe utalt önkormányzati normakontroll. Ezek a konkrét hatásköri előírások és a hozzájuk kapcsolódó eljárési rend szintén az önkormányzati jogok jogszerű gyakorlását szolgálják, ezáltal – negatív irányból – biztosítva az önkormányzati jogok védelmét. Az új Ötv. a korábbi szabályozáshoz hasonlóan tartalmaz több, úgynevezett szervi típusú jogvitát is, ilyen például a polgármesteri tisztség megszüntetésére irányuló peres eljárás, illetőleg az összeférhetlenségre vonatkozó nemperes eljárás.

Az önkormányzati jogviták nagyobb része a gyakorlatban az önkormányzati ha-

\* A Közigazgatási Akadémia konferenciasorozat keretén belül, február 23-án az NKE-n megrendezett *Helyi önkormányzatok 2012* című konferencián elhangzott előadás közlésre szánt változata.

tósági ügyekkel függ össze, tehát tartalmukat illetően közigazgatási természetű jogvitákról van szó. A bíróság az ilyen típusú jogvitákat a Pp. XX. fejezete szerinti közigazgatási per keretében bírálja el, s ezen perek egyik alapvető jellegzetessége az, hogy a perben az önkormányzat, mint alperes jár el. Fontos az is, hogy az önkormányzat esetében a perindítás joga az általános szabályok szerint alakul, ami a közigazgatási perekben például azt jelenti, hogy az önkormányzat is kezdeményezheti bármely hatósági határozat felülvizsgálatát, amennyiben az adott közigazgatási ügyben ügyféli jogosítványokkal rendelkezett vagy ténylegesen ügyfélként korábban eljárta.

Az önkormányzatok törvényességi felügyeletével összefüggő jogviták nagyobb részben szintén közigazgatási jogvitákat jelentenek, bár e vonatkozásban néhány sajátos körülményre is utalni kell. Az önkormányzatok törvényességi felügyelete körében már 1991 óta van egyfajta szakmai vita, amely azzal függ össze, hogy törvényességi felügyelet keretében milyen önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálata kérhető, illetőleg – általában is – az önkormányzati határozatok mely köre tarthat a törvényességi felügyelet vizsgálati körébe. Ezzel kapcsolatban arra kell utalni, hogy az önkormányzat több típusú jogviszony alanya, így nem csupán közhatalmi jogviszonyban vesz részt, hanem alanya lehet a munkajogi vagy polgári jogi jogviszonynak is, de példaként megjelölhető a közútkezelői jogviszony is. Mindezt azért lényeges hangsúlyozni, mivel a törvényességi felügyelet vizsgálati köre kapcsán nem téveszthető szem elől az adott jogviszony típusa, illetőleg az, hogy a jogviszonyban hozott döntéssel kapcsolatban milyen jogorvoslati lehetőségek állnak rendelkezésre. A problémát általában az okozta és okozza rendre, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a működés jellegeből adódóan határozati formában dönt még abban az esetben is, amikor nem a szó eljárásjogi értelmében vett határozatról van szó, hanem csupán a testületi döntés jelenik meg ilyen elnevezéssel. A határozat megne-

vezésű önkormányzati döntést az adott jogviszony keretei között kell elsődlegesen értékelni, és azt követően lehet abban a kérdésben állást foglalni, hogy az Ötv. szabályozási köre mennyiben teszi lehetővé a döntéssel kapcsolatos törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását. Kétségtől eltekintve az Ötv. törvényességi felügyeleti szabályozási köre meglehetősen széles, azonban arra is tekintettel kell lenni, hogy egyes jogviszonyokban, így például a polgári jogi jogviszonyban hozott döntések körében sok esetben nincs közvetlen jogorvoslati lehetőség. Emiatt a törvényességi felügyeleti jog gyakorlása sem eredményezhet olyan helyzetet, amely az adott jogviszonyban, a jogviszony jellegzetességeivel össze nem férő módon, valamiféle „jogorvoslatot” vezetne be. Mindez nem jelenti azt, hogy az önkormányzati döntés az adott jogviszonyban nem sérthet jogszabályt, kizárólag arról van szó, hogy az esetleges jogsértés jogkövetkezményét nem törvényességi felügyeleti jogkörben, hanem az arra a jogviszonyra hivatkozó általános szabályok szerint kell megállapítani, és az eljárást lefolytatni.

E körben meg kell említeni, hogy az új Ötv. 139. § (1) bekezdése e téren a szakmai vitát gyakorlatilag megoldotta, mivel a szabályozásból láthatóan olyan „önkormányzati határozat” elleni keresetindításra utal, amely a törvényességi felügyelet tárgya lehet.

2012. január 1. napjától az Alaptörvény rendelkezéséhez kapcsolódóan megváltoztak az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontroll szabályai. Az önkormányzati rendelet esetleges jogszabálysértését, illetőleg ehhez kapcsolódóan jogalkotási kötelezettség elmulasztását a Kúria önkormányzati tanácsa vizsgálhatja, ugyanakkor a jogalkotó az önkormányzati rendelet alaptörvénybe ütköző voltának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatáskörét fenntartotta. A bírósági szervezetet illetően teljességgel új feladatot jelent a normakontroll-funkció ellátása, a Kúria önkormányzati tanácsán kívül a jelenlegi „rendes” bírósági szervezet jogszabályi rendelkezéssel kapcsolatban normakontrollt

nem lát el. Az új feladat a Kúria szempontjából ugyanakkor nem tekinthető minden szakmai előzmény nélkülinek, mivel a közigazgatási perekben, illetőleg részben a polgári perekben is az önkormányzati rendeletek alkalmazásának fontos tapasztalatai állnak rendelkezésre.

Az önkormányzati rendeletek lényeges szabályozást és sokszor elsődleges joganyagot képeznek az építésügyi igazgatás, illetőleg a helyi adóztatás területén, és mint hatályos jogszabályok bírósági alkalmazásra is kerülnek, így az alkalmazás tapasztalatai is rendelkezésre állnak. Bírói szemmel az önkormányzati rendeletek vonatkozásában fontos tényezőt jelent az adott rendelet hatályának vizsgálata, illetőleg annak megállapítása, hogy a szabályozást milyen jogviszonyokra lehet alkalmazni. Az önkormányzati rendeletek esetében általános volt az a gyakorlat, hogy a jogalkotó csupán a rendelet hatályba lépésének időpontját határozta meg, ugyanakkor sem a folyamatban lévő ügyekre, sem pedig a korábbi jogviszonyokra nézve szabályozást nem rögzített, átmeneti szabályokat nem alkotott. Az ilyen helyzet szinte minden esetben jogvitához vezetett, elsősorban abból az okból, hogy a már fennálló állapotot az új szabályozás mennyiben érinti. Szemléletes példák erre a helyzetre az állattartással kapcsolatos ügyek, ahol a jogvita általában abból adódik, hogy a helyi rendelet az állattartás új szabá-

lyait határozza meg, ugyanakkor nem rendelkezik a már meglévő, az új szabályozással ellentétes helyzet vonatkozásában.

Szintén vitára ad alapot az a kivételként érvényesülő szabályozási mód, amely esetben a folyamatban lévő ügyekre is kiterjeszti az önkormányzati rendelet hatályát. Önmagában ez a szabályozás nem kifogásolható, azonban azzal tisztában kell lenni, hogy a „folyamatban lévő ügy” fogalma lényegesen szélesebb, mint az adott önkormányzati hatóság előtt folyamatban lévő eljárás, mivel a bírói gyakorlat szerint folyamatban lévő ügynek kell tekinteni valamennyi, az adott jogorvoslattal le nem zárt ügyet, így például a Kúria előtt felülvizsgálati kérelemmel érintett ügyet is.

A Kúria önkormányzati tanácsának eljárásával kapcsolatban mindenképpen szükséges kiemelni, hogy a bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló törvény tartalmazza a tanács eljárására irányuló alapvető eljárási és anyagi jogi rendelkezéseket. A törvény az érdemi határozat meghozatalát határidőhöz köti, amiből következően az önkormányzati normakontroll körében aktualizált és időszerű döntések meghozatalára fog sor kerülni. A jogvita gyors elbírálása nyilvánvalóan mind az önkormányzati jogok, mind a törvényességi felügyelethez kapcsolódó jogok gyakorlása körében jogfejlesztő hatással jár.

### *Az önkormányzatok és az igazságszolgáltatás*

A meglehetősen átfogó témakörön belül az értekezés az önkormányzati jogok és jogviták helyzetét tekinti át, különös figyelemmel az önkormányzati normakontroll és a törvényességi felügyelet kérdéseire.

Felvázolásra kerül az önkormányzati jogviták rendszere, a bírósági eljárások szemszögéből elkülönítve az egyes igényérvényesítési lehetőségeket.

Az értekezés röviden áttekinti az önkormányzati jogviták Ötv.-hez kapcsolódó legfontosabb elvi tapasztalatait, elsősorban az önkormányzati jogok védelme körében. Az önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatban az önkormányzati határozatok sajátosságait és a perindítás lehetőségeit elemzi.

Az önkormányzati normakontroll körében ismertetésre kerülnek a Kúria önkormányzati tanácsa eljárásának új szabályai, illetőleg az önkormányzati rendeletek alkalmazásának korábbi bírói tapasztalatai.

HOFFMAN ISTVÁN

## *A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében\**

A közigazgatás feladatainak hatékony és polgárokhoz közeli ellátásának különböző megoldásai jelentek meg az egyes közigazgatási rendszerekben. A fenti kérdéskörnek különös fontosságot ad, hogy az egyes országok településszerkezete szükségszerűen egyenetlen, azonban valamennyi modern állam célja, hogy a különféle közszolgáltatásokhoz az állampolgárok egyenlő eséllyel jussanak hozzá, s hogy a közigazgatás valamennyi településen nagyjából azonos színvonalon és módon működjön. Ezért a településszerkezeti egyenlőtlenségek kezelésére különféle megoldásokat dolgoztak ki. Ezek közül az egyik megoldást a területi és a települési szint közötti közvetítő szint, azaz egy alsó középszintű egység jelentette, amely számos ország jogrendszerében megjelenik valamilyen módon. Ez az állítás igaz Magyarországra is, ahol történetileg – s a 2012–2013-ban hatályba lépő új szabályozás alapján is – a járás látta el ezt a feladatot.

Tanulmányomban röviden össze kívánom foglalni az alsó középszintű egységeknek az egyes közigazgatási rendszerekben való megjelenésének, valamint a járások és más, alsó középszintű jellegű egységek hazai szabályozási és elméleti történetének főbb kérdéseit.

### **Az alsó középszint az egyes államok közigazgatási rendszereiben**

Az alsó középszintű egységek a legtöbb modern államban megjelennek, mint a te-

\* A Közigazgatási Akadémia konferenciasorozat keretén belül, február 23-án az NKE-n megrendezett *Helyi önkormányzatok 2012* című konferencián elhangzott előadás közlésre szánt változata.

ületi és a települési igazgatási szint közötti közvetítő egységek. Az egyes államok részletes szabályozásainak áttekintése jelentősen meghaladná e tanulmány kereteit,<sup>1</sup> így e körben csak a fontosabb modelleket tekintem át. Csoportosításom alapját az *alsó középszintű egység közigazgatási jogállása* jelenti, azaz, hogy ezek az egységek csak az államigazgatási szervezetrendszer végrehajtási kirendeltségei, vagy pedig az önkormányzati igazgatás szervei is megjelennek azokban. Így két fő modell választható fel: az államigazgatási és az önkormányzati alsó középszint modellje. A két fő modellen belüli altípusok mellett röviden szólok azokról a megoldásokról is, amelyek a térszerkezeti egyenetlenségek kezelését más eszközökkel – elsősorban a települések összevonásával – kívánták rendezni.

### *Államigazgatási alsó középszint*

Ebbe a modellbe azon államok közigazgatási rendszerei sorolhatók, ahol a területi közigazgatási szint és a települési közigazgatási szint között létrejövő egységek *a központi és a területi államigazgatás kirendeltségeinek tekinthetők*, azokban nem működik önkormányzati jellegű szervezet. Azaz: ezekben az országokban a járás az államigazgatás meghosszabbított karja, amelyen keresztül az egyes polgárokkal érintkezik. A fenti szabályozás indoka, hogy az államigazgatási szervezetrendszer települési szintig történő kiépítése jellemzően túlzottan költséges lenne, így az elsőfokú, általános államigazgatási hatóságokat a településeknél nagyobb, de a területi egységeknél kisebb szinten szervezték meg. A következőkben egyes országok példáin keresztül mutatom be e modell fő elemeit.

<sup>1</sup> A járási szintnek az európai államokra kiterjedő nemzetközi összehasonlító vizsgálatát illetően lásd részletelesen: SZABÓ Pál: *Járások Európában – európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokról* = „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...”, szerk. CSITE András–OLÁH Miklós, Budapest, Hétfá Elemző Központ, 2011. május, 113–169. p.

Államigazgatási jellegű alsó középszintű egységnek tekinthetjük a tartományi államigazgatást az egyes települések lakói felé közvetítő *osztrák járásokat* (körzeteket – *Bezirk*). Ausztriában a föderális államfelépítésre figyelemmel a regionális egységnyi tartományok önálló államisággal rendelkeznek, így egy egyszintű önkormányzati rendszer alakult ki. A tartományi államigazgatás nem épült ki a településekig, azt az egyes polgárok felé általános hatáskörű, elsőfokú államigazgatási szintként a *járásai hivatalok* (*Bezirkshauptmannschaft*) közvetítik. Kivételesen a tartományi államigazgatás feladatait önkormányzati egységek is elláthatják: így a nagyobb, legalább 20 000 lakossal rendelkező, külön normatív aktusban kijelölt *járásai jogú városok* (*Stadt mit eigenem Statut*) önkormányzatai egyszerre látják el a települési önkormányzat és a járási hivatal feladatait.<sup>2</sup>

*Szlovákiában* a 79 *járs* (*okres*) szintén az államigazgatás elsőfokú egysége, amely közvetlenül érintkezik a településekkel. A járásokban csak dekoncentrált szerveknek tekinthető egységek működnek.<sup>3</sup> *Szlovéniában* hasonló szerepkört töltenek be az *upravne enote* elnevezésű, a magyar járásokkal párhuzamba állítható egységek.

### **Önkormányzati jellegű alsó középszintű egységek**

A másik modellt azok a megoldások jelentik, amelyek az alsó középszinten vagy egy önálló önkormányzati egységet, vagy valamilyen, az önkormányzati igazgatás körébe tartozó szervet hoznak létre. Arra figyelemmel, hogy ez az önkormányzati jellegű szerv egy önálló önkormányzati egység, a modellen belül elkülöníthetjük az *alsó középszintű önkormányzatok*, valamint a *társulásos alsó középszint típusait*.

*Alsó középszintű önkormányzat.* Egyes, jellemzően nagyobb területű európai államok-

ban a települési szint felett, de a területi szintűnek tekinthető egységek alatt *egy önálló önkormányzati szintet alakítottak ki*. Ezen modell mintaaalkotó államának az *Egyesült Királyságot* tekinthetjük, amelyben az alapvető, jellemzően infrastrukturális közszolgáltatási feladatokért a *jársok* (körzetek – *district*), illetve a nagyobb, *járásai jogú* (*borough*) és *megyei jogú városok* (*unitary authorities*) felelősek. A brit közigazgatási rendszerben egészen az 1990-es évek végéig – a kormányzat munkaspárti önkormányzati reformtörvényeinek elfogadásáig, illetve a reformfolyamat részét képező, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához történő csatlakozásig – ezeket az egységeket tekintették az alapfokú önkormányzatoknak, s nem vagy csak erős korlátozásokkal ismerték el a települések önkormányzatiságát.<sup>4</sup> Bár a 20. század végének és 21. század elejének brit jogalkotása elismerte a települések önkormányzatiságát (*parish and town councils*),<sup>5</sup> azonban ez a közjogi változás nem érintette a járások széles feladat- és hatásköreit. *Skóciában* az 1996-os önkormányzati reform egyszintű, a nagyobb magyar járásokkal összemérhető nagyságú egységekből (*unitary authorities*) felépülő – azonban mind a járások, mind az angliai megyék (grófságok – *county*) feladatait ellátó – önkormányzati rendszert épített ki.<sup>6</sup>

Szintén önálló járási önkormányzati szintet alakítottak ki *Lengyelországban* az 1998-as önkormányzati reform kapcsán. A jelentős mértékben összevont *települések* (*gmina*) és a regionális egységnek tekinthető 16 *vajdaság* (*województwo*) között a 379 *járs* (*powiat*) és járási jogú város közvetít. A lengyel rendszerben a járások – a brit rendszerrel ellen-

<sup>4</sup> David MITCHELL-GEARS: *Großbritannien = Kommunalpolitik in Europa*, hrsg. Hans-Georg Wehling, Stuttgart–Berlin–Köln, Verlag W. Kohlhammer, 1994, 142–143. p.

<sup>5</sup> Andrew ARDEN–Christopher BAKER–Jonathan MANNING: *Local Government Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, 2008, 17–18. p.

<sup>6</sup> Michael CHISHOLM: *Structural reform of British local government. Rhetoric and Reality*, Manchester, Manchester University Press, 2000, 27–28. p.

<sup>2</sup> Bernard RASCHAUER: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 3., vollständig überarbeitete auflage, Wien–New York, Springer, 2009, 112–113. p.

<sup>3</sup> *Verejná správa na Slovensku*, ed. Viktor NIŽNANSKÝ, Bratislava, Úrad vlády Slovenskej republiky, 2005, 52. p.

tétben – elsősorban olyan közszolgáltatások ellátásáért felelősek, amelyek biztosítására a települések önmagukban nem képesek, azonban nem indokolt a vajdaságra telepíteni ellátásukat (alsó középszintű közszolgáltatások).<sup>7</sup> A járásokban a választott önkormányzati testület mellett államigazgatási szervek is működnek.

Járási szintű önkormányzatoknak tekinthetjük az olykor magyar megyényi orosz *rajonokat* (*район*), amelyek jellemzően középfokú közszolgáltatásokat nyújtanak, s amelyekben önálló önkormányzati testületek működnek.<sup>8</sup>

*Társulásos jellegű alsó középszintű egységek.* Más országokban az alsó középszinten nem alakítottak ki önálló önkormányzati szintet, azonban az önkormányzati feladatok megfelelő hatékonyságú ellátása érdekében különböző, jellemzően kötelező társulásokat hoztak létre. Ezek közé a szabályozások közé sorolható a németországi Rajna-vidék-Pfalz tartomány megoldása, ahol az alapszolgáltatások ellátása érdekében a kisebb magyar járással összemérhető *kötelező társulásokat* (községzövetségeket – *Gemeindeverband*) hoztak létre az 1970-es évektől.<sup>9</sup> Jelenleg a községzövetségek egyfajta átmenetet képeznek a társulás és az önálló önkormányzati szint között, ugyanis immáron a községzövetség vezetőjét közvetlenül választják az együttműködésben résztvevő települések lakosai.

A Rajna-vidéki–pfalzi szabályozás számára a mintát a II. világháborút követően gyors ütemben kiépülő francia szabályozás jelentette, ahol azonban – a rendkívül eltérő településszerkezetre is figyelemmel – nem egységes, hanem egy sokszínű alsó középszintű önkormányzati társulási modell alakult ki. Így eltérő típusú társulási formát létesítettek a vidéki, a kisvárosias, a középvárosias egységeknek és a nagyvárosi agglomerációknak.<sup>10</sup> Ezek az együttműködések – figyelemmel arra, hogy a humán közszolgáltatások tekintetében már az alapszolgáltatások szervezése is az alsó középszintű területi (a megyei – *département*) önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozik – elsősorban az infrastrukturális közszolgáltatások szervezésében játszanak jelentős szerepet.<sup>11</sup> Ezek az együttműködések – hasonlóan a Rajna-vidéki–pfalzi megoldáshoz – részben kötelező jellegűek, így egyfajta átmeneti jellegű alsó középszintű megoldásként tekinthetünk ezekre.

A társulásos jellegű alsó középszintű egységek körébe sorolható a *jelenleg (még) hatályos magyar szabályozás* is, amely az alapfokú szolgáltatási hiányosságok kezelése és egyes középfokú ellátások hatékony és polgárközelibb ellátása érdekében lehetővé tette a települési önkormányzatoknak, hogy önkéntes alapon kistérségi társulásokat hozzanak létre. A magyar szabályozásban azonban az önkéntes önkormányzati társulások mellett mindvégig jelen volt az államigazgatási szervezetre is a városi (körzeti) szinten működő területi államigazgatási és rendvédelmi szervek révén.

<sup>7</sup> Marhusz KULESZA: *Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in the CEE Countries: The Polish Experience = Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, ed. PÉTERI Gábor, Budapest, Open Society Institute, 2002, 9. p. és JÓZSA Zoltán: *A lengyel regionális reform = Regionális reformok Európában*, szerk. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona, Budapest, BM IDEA–TÖOSZ, 2005, 205. p.

<sup>8</sup> William E. BUTLER: *Russian Law*, 3rd edition, Oxford, Oxford University Press, 2009, 376. p. és RIXER Ádám: *Az orosz helyi önkormányzatok főbb jellegzetességei = 20 éves a magyar önkormányzati rendszer*, szerk. FÁBIÁN Adrián, Pécs, A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, 2011, 298–299. p.

<sup>9</sup> *Allgemeines Verwaltungsrecht* (hrsg. Hans-Uwe von ERICHSEN), 10., neubearbeitetete Auflage, Berlin–New York, Walter de Gruyter, 1995, 734–735. p.

<sup>10</sup> HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009, 69–71. p.

<sup>11</sup> Jean-Claude THOENING: *Modernizing Sub-National Government in France: Institutional Creativity and Systemic Stability. In State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*, ed. Vincent HOFFMANN–MARTINOT–Helmut WOLLMANN, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, 41–42. p.

*A térszerkezeti egyenlenségek kezelése  
alsó középszintű egységek  
kialakítása nélkül:  
a települések összevonása*

A települések eltérő nagyságának problémáját ez a modell úgy kísérli meg kezelni, hogy szükség esetén a kisebb települések bizonyos mértékű összevonásával olyan méretű egységeket hoz létre, amely az adott önkormányzati rendszerben alapszintűként meghatározott feladatok ellátására önmagában képes. A fenti modellt alkalmazó államokban a települési önkormányzatok számának csökkentésével felszámolták „az egy település – egy önkormányzat” elvét. Ebbe a körbe sorolhatók a *skandináv államok önkormányzati rendszerei*, ahol a települési önkormányzatok alapszolgáltatásait viszonylag széles körben határozta meg a törvényhozás.<sup>12</sup> Ezzel egyidejűleg arra törekedtek, hogy olyan méretű települési önkormányzati egységeket alakítsanak ki, amelyek e széles körben meghatározott feladatok *mindegyikét* képesek megfelelően ellátni. Erre figyelemmel a skandináv államokban a *települési önkormányzatok számának radikális csökkentésére* került sor az 1960-as évektől kezdődően napjainkig. Svédországban – több lépcsőben – az 1944-es közel 2000 települési önkormányzatot mára 290 helyi egységbe vonták össze,<sup>13</sup> Norvégiában mára már csak 430, a legkevésbé radikális összevonást elvégző Finnországban pedig 446 települési szintű önkormányzat működik.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Így például Svédországban valamennyi személyes jellegű szociális szolgáltatás – ide értve a bentlakásos szociális szolgáltatásokat is – nyújtásáért a települési önkormányzatok a felelősek. A megyei önkormányzatok így szociális feladat- és hatáskörökkel egyáltalán nem rendelkeznek. Lásd a svédországi szociális szolgáltatásokról szóló 2001. évi 453. törvényt (SFS 2001:453).

<sup>13</sup> Az összevonás első két szakaszának tekintetében lásd Stig STRÖNHOLM: *An Introduction to Swedish Law*, Deventer–Boston–Antwerpen–Frankfurt, Kluwer, 1981, 91. p.

<sup>14</sup> A finn önkormányzati összevonás tekintetében lásd BORDÁS Mária: *Finnország közigazgatása = Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*, szerk. LŐRINCZ Lajos, Budapest, Unió Kiadó, 2006, 125. p., valamint Jaakko OUTILA: *The Finnish Legal System*, Helsinki, Finnish Lawyers Publishing Company, 1985, 73. p.

A települések számának legnagyobb mértékű csökkentésére Dániában került sor, ahol a 2007-es önkormányzati reform során a települési önkormányzatok – már több ízben csökkentett – 271-es számát 98-ra redukálták.<sup>15</sup>

Hasonló megoldást alkalmaztak Szerbiában is, ahol egy egyszintű önkormányzati rendszert alakítottak ki, mivel a *kerületek (okruzi)* csak államigazgatási egységek, amelyek nem rendelkeznek választott önkormányzati testülettel. A községösszevonások révén kialakított 122 *község (opštine)* és 23 *város (gradovi)* már kellő erővel rendelkezik ahhoz, hogy ellássák mind az alap-, mind a középfokú szolgáltatási feladatokat.<sup>16</sup>

A fenti középszinteken túl említést kell tennünk arról a lehetőségéről is, amikor a 1059/2003/EK rendeletben meghatározott NUTS-rendszer alsó középszintnek megfelelő LAU 1 (korábban NUTS 4) szintjén hoztak létre tisztán *statisztikai (számbavételi) célokat szolgáló egységeket*. Mivel ezek nem tekinthetők közigazgatási jellegű egységnek, ezért – figyelemmel e cikk terjedelmi korlátaira – részletes bemutatásukat mellőzöm.

A különböző európai országok eltérő szervezeti jogi eszközökkel kívántak válaszolni a térszerkezeti kihívásokra, s ily módon eltérően viszonyultak az alsó középszintű egységek kérdéséhez is. A főbb európai modellek – s ehhez kapcsolódóan bizonyos országok – szabályozási kereteinek rövid felvillantását követően a következőkben az alsó középszint magyarországi szabályozásának és az ahhoz kapcsolódó, a közigazgatás-tudományban kialakult elméleti megközelítéseknek rövid áttekintésével kí-

<sup>15</sup> Jens BLOM-HANSEN–Anne HEEGER: *Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State = The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, ed. John LOUGHLIN–Frank HENDRIKS–Anders LIDSTRÖM, Oxford, Oxford University Press, 2011, 224–225. p.

<sup>16</sup> Tony LEVITAS: *The Effects of the Suspension of Serbia's Law on Local Government Finance on the Revenue and Expenditure Behavior of Local Governments: 2007–2009*, IDG Working Paper, 5/2010, 10. p.

vánom felvázolni a járás helyzetével kapcsolatos főbb kérdéseket.

### A járás, mint alsó középszintű közigazgatási egység a magyar közigazgatási jogban és közigazgatás-tudományban<sup>17</sup>

A magyar jogban a települések és a területi igazgatás szervei közötti, alsó középszintű egységek több mint 700 éves múltra tekinthetnek vissza, azonban helyük és szerepük számtalanszor változott a magyar történelem folyamán. Szintén számos elképzelés fogalmazódott meg szerepükkel, annak lehetséges átalakításaival összefüggésben a különböző, közigazgatással foglalkozó tudományokban. A következőkben ezeket tekintem át vázlatosan.

#### *A rendi állam járása*

Az államalapítás során Szent István király az állami közigazgatást csak a középszintig, a királyi vármegyéig építette ki. A vármegyénél kisebb térségek igazgatása elsősorban birtokigazgatás kereteiben zajlott.<sup>18</sup>

A királyi birtokállomány csökkenésével együtt nem volt tartható az uralkodói közvetlen földbirtokon alapuló királyi vármegyei közigazgatás. A 11–12. század patrimonialis monarchiáját, a „magánjogi uralmat” a 13. századtól kezdődően felváltotta a királyi felségjogokon alapuló igazgatás.<sup>19</sup> Az 1267-es szertgomi serviensi közgyűlés határozatai között szerepelt, hogy megyéenként négy serviensi bírát (szolgabírárt) kell választani, akik a különböző vitás ügyekben járnak el. A kiépülő rendi állam egyik első országgyűlése, az 1290. évi rendi gyűlés is meg-

erősítette ezeket a határozatokat, amikor is az 1290: 5. tc. szintén arról rendelkezett, hogy minden megyében – tekintet nélkül annak nagyságára – négy szolgabírárt kell választani. Így kezdetben ezzel a járások száma megyéenként minden esetben azonos volt. A királyi vármegyék helyébe lépő nemesi vármegye autonómiájának keretei a 14–15. századra alakultak ki. A vármegyét a könnyebb igazgatás érdekében az 1290. évi 5. tc.-ben meghatározott négynél gyakran több *jársra* (*processus*) osztották. A vármegye túl nagy ahhoz, hogy a főispán és az alispán egymaga lássa el az összes megyei feladatot. A kialakuló területi egység megjelölése jól tükrözte annak méreteit: a járások egy meghatározott központtól egynapi járóföldre (15–20 km) levő területeket fogtak össze. A járás élén a *szolgabíró* (*judlium*) állt, akinek választására vonatkozó szabályokat elsőként az 1435: 2. tc. szabályozta részletesen.<sup>20</sup> A 17–18. században a növekvő igazgatási feladatok ellátására az addig egységes járásokat *kerületekre* (*circulus*) osztották. Ekkortól a járás élén álló szolgabíró magyar megjelölése a *főszolgabíró* lett, a kerület élén az *alszolgabíró* (*vicejudlium*) állt. A szolgabíró ellátta a vármegye által ráruházott feladatokat, ami felölelte a közigazgatás és az igazságszolgáltatás jó részét. A 18–19. századra a feudális magyar közigazgatás legfontosabb szereplőjévé vált a főszolgabíró.<sup>21</sup> A főszolgabíró vált a vármegye „mindenesévé”, aki a legtöbb vármegyei feladat- és hatáskört gyakorolta, s közvetítette azt a települések felé.<sup>22</sup> Az előzőekben is jeleztem, hogy a feudális korszakban a *járas a nemesi vármegye (önkormányzat) dekoncentrátuma* volt. Azaz, a járási rendszerbe nem tagozódtak be a vármegyétől függetlenül önkormányzatiságot – törvényhatóságot – gyakorló szabad kirá-

<sup>17</sup> A szaklap jelentette terjedelmi korlátokra figyelemmel az áttekintés vázlatos jellegű. A járás történetével kapcsolatban lásd részletesen: HOFFMAN: *i. m.*, 85–181. p.

<sup>18</sup> A birtokigazgatás is alapvetően állami volt, Szent István az ország földjeinek kb. hetven százalékával rendelkezett.

<sup>19</sup> *Magyar alkotmánytörténet*, szerk. MEZEY Barna, Budapest, Osiris Kiadó, 1996, 49. p.

<sup>20</sup> TIMON Ákos: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*, Budapest, Hornyányszky Viktor Könyvkiadóhivatala, 1910, 696. p.

<sup>21</sup> Ezt Eötvös József is kiemeli *A falu jegyzője* című regényében, lásd EÖTVÖS József: *A falu jegyzője*, Szekszárd, Babits Kiadó, 1996, 769. p.

<sup>22</sup> MEZEY: *i. m.*, 130. p.

lyi városok, valamint az önkormányzatisággal rendelkező egyéb királyi városok (e körben a bányavárosok).<sup>23</sup>

### *A polgári állam járása*

*Forradalom és szabadságharc.* Az 1848-as forradalomnak nem jutott ideje az ország középszintű igazgatásának megreformálására. Az 1848-as áprilisi törvények a törvényhatóságok közül csak a városok igazgatását alakították át részletesen és teljes mértékben. A vármegyei és községi törvénycikk ideiglenes jellegű volt. Nem számolták fel a vármegyéken és szabad királyi városokon kívüli egyéb törvényhatóságokat sem. A járási igazgatást nem érintették az áprilisi törvények. A polgári forradalom Magyarországnak nem maradt ideje a helyi-területi közigazgatás reformjára, azt elsöpörte a szabadságharc, majd annak bukása.

*Neoabszolutizmus.* Az 1848–49-es forradalom és szabadságharc leverését követően Magyarországon egy polgári jellegű katonai diktatúra, a neoabszolutizmus rendszere jött létre. A neoabszolutizmus állama államosította a vármegyét, és 1785 után másodszor tett arra kísérletet, hogy a vármegyei helyett regionális alapú közigazgatást vezessen be Magyarországon. A neoabszolutista államszervezés jelentős vívmánya, hogy szemben a feudális járással, amelynek nem volt állandó székhelye, a Habsburg-adminisztráció a járásek központi településeit járásszékhellyé tette, és minden járási szintű állami szervet oda telepített.<sup>24</sup> A járásek élén a császári és királyi főszolgabíró állt, akit az állam nevezett ki. A bürokratikus neoabszolutista közigazgatásban a civil, megyei és járási közigazgatás elsősorban az adóügyi, igazságügyi és belügyi igazgatás ellátásáért volt felelős. A közigazgatás szervezése során a minta a napóleoni rendszer volt, az önkormányzatiságot felszámolták.

A közigazgatásban szigorú központosítást vezettek be, hierarchikus alá-fölérendeltségi viszonyokkal, kötelező utasítási rendszerrel, felelős végrehajtással.

*A dualizmus időszaka: a polgári liberális állam.* A kiegyezést követően először 1870–71-ben szabályozták átfogó jelleggel a vármegyei, járási és községi közigazgatást. A kiegyezés időszakában elfogadott 1870: XLII. tc.-t, s a községekről szóló 1871: XVIII. tc.-t a Szapáry Gyula akkori belügyminiszter (később miniszterelnök) nevével fémjelzett 1886-os közigazgatási reform helyezte hatályon kívül. Az 1886-os törvényalkotás<sup>25</sup> 1950-ig meghatározta a középszintű közigazgatás kereteit. Az 1886: XXI. tc. 2. §-a szerint a törvényhatóság önkormányzati feladatai mellett ellátja az állami közigazgatás közvetítését és egyéb országos, közérdekű ügyekkel foglalkozhat.<sup>26</sup> Az 1886: XXI. tc. szerint a vármegyei járásekra tagolódnak, a nagyobb járásek pedig kerületekre. *A járásekban, kerületekben önálló önkormányzat nincs, azok igazgatási egységek. A járás élén a vármegyei törvényhatósági bizottsága által választott főszolgabíró, a kerület élén a szolgabíró áll, akik a vármegyei kültisztviselők.*<sup>27</sup> A járásnak nem voltak részei, hanem azzal megegyező jogállást élveztek a községnek minősülő rendezett tanácsú városok. A rendezett tanácsú városok élén a vármegyei törvényhatósági bizottság által választott polgármester állt. Az egyes vármegyéken belül a járásek területi beosztása, székhelyük megállapítása a vármegyei hatáskörébe tartozott, azt szabályrendelettel (azaz helyi rendelettel) állapította meg. Az ország legjelentősebb városai törvényhatósági jogú városi rangot kaptak, s a vármegyékkel azonos jogállást élveztek. A törvényhatósági jogú városok élére – hasonlóan a vármegyékhez – a kormány nevezett ki

<sup>23</sup> TIMON: *i. m.*, 702. p.

<sup>24</sup> A járásszékhelyen volt a császári és királyi főszolgabíró hivatala, a járásbíróság, a járási adóhivatal, s a járási zsan-dárság központja. MEZEY: *i. m.*, 330. p.

<sup>25</sup> 1886: XXI. tc. a törvényhatóságokról és 1886: XXII. tc. a községekről.

<sup>26</sup> 1886: XXI. tc. 2. §.

<sup>27</sup> 1886: XXI. tc. 67. §: kültisztviselők, azaz a vármegyei székhelyén kívül dolgozó vármegyei tisztségviselők.

főispánt. Az 1886. évi XXII. törvénycikely alapján a községek – így a feladataikat önállóan ellátni nem képes kisközségek, a községi feladatok önálló ellátására képes nagyközségek, valamint a járásokkal azonos jogállású rendezett tanácsú városok – nem rendelkeztek teljes körű önkormányzatisággal, azok továbbra is a vármegyei törvényhatóság részét képezték.<sup>28</sup> Ezzel összhangban a járási jogállású rendezett tanácsú városok első emberét nem a városi polgárok, hanem a vármegyei törvényhatósági bizottság választotta, mivel a rendezett tanácsú (megyei) városok polgármestere főszolgabírói jogállást élvezett, s így a vármegyei köztisztviselője volt ő is. A rendszerben – a járásoktól élesen elválasztott rendezett tanácsú és törvényhatósági jogú városok révén – igazgatásilag élesen elkülönült a város és vonzáskörzete.<sup>29</sup>

A magyar polgári államban a humán közszolgáltatásokat rendészeti oldalról közelítették meg, a közegészségügyi, szociális, gyámügyi és tűzrendészeti igazgatást az egységes, belügyi, rendészeti jellegű közigazgatás alágazataként értelmezte a korabeli közigazgatási jogtudomány.<sup>30</sup> Akárcsak a feudális államban, az 1870-es és 1886-os reform után is a főszolgabíró maradt a vármegye „mindenesé”.<sup>31</sup>

A főszolgabíróra az egyéb jogszabályok számos feladatot telepítettek, a közigazgatás szinte minden ágazatában, amelyek alapján megállapítható, hogy a polgári korszak magyar közigazgatásának alapvető helyi egysege nem a település, hanem a vármegye de-

koncentrált szervének minősülő és a főszolgabíró által irányított járás volt. A települések és a települési jegyzők hatósági feladatai az egyszerűbb ügyekre korlátozódtak, amelyek nem igényeltek semmilyen speciális szakismeretet. A korszak rendészeti államfelfogásának megfelelően a főszolgabíró rendőri hatáskörei kerültek előtérbe.

*A Horthy-korszak állama.* Az 1918–19-es forradalmak leverését követően kiépülő magyar állam a *jogfolytonosság igényével* lépett fel, így a helyi-területi közigazgatás szervezetét meghatározó jogszabályokban alapvető változásokat nem hajtottak végre. Azonban kiemelhetjük, hogy a látszólag változatlan keretek és szabályok között többirányú mozgásra került sor, amelyek jelentős részben a 20. század első felének kihívásaira voltak hivatottak válaszolni. E körben elsősorban a *közszolgáltatások körének fokozatos bővülését* kell kiemelnünk. A korszak kiépülő jóléti államainak, valamint a gazdasági világválság negatív hatásainak a kezelésére elsősorban a *humán közszolgáltatások* terén növekedtek jelentősen az állami feladatok. A közszolgáltatások bővülése mellett a Horthy-korszak államában erősödött az államhatalom *rendészeti jellege*. *A társadalmi béke fenntartása érdekében a közigazgatás kényszereszközei, rendőrhatalósági jogosítványai jelentősen megnöttek.* A főszolgabírói pozíciója is stabilabbá vált a vizsgált időszakra: a főszolgabíró a vármegyei törvényhatósági bizottsága életfogytiglan (azaz határozatlan időre) választotta.<sup>32</sup>

### *A hagyományos főszolgabírói modell kritikái az 1930-as években*

*A Magyar-iskola új járási felfogása.* A hagyományos, rendészeti szemléletű főszolgabírói modellel szemben elsősorban *Magyar Zoltán és tanítványai* fogalmazták meg fenntartásaikat. A fennálló helyzetnek az akkori közigazgatás-tudomány modern (elsősorban az angolszász, s különösen az amerikai területeken kialakult, s jelentős befolyásra

<sup>28</sup> TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közigazgatása*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932, 511. p.

<sup>29</sup> ERDEI Ferenc: *A magyar város*, Budapest, Athenaeum, 1939, 233–234. p.

<sup>30</sup> E tekintetben lásd a *Közigazgatási jogszabályok gyűjteményének tartalomjegyzékét*, *Közigazgatási jogszabályok gyűjteménye*, Stádium Sajtóvállalat és Kiadó Részvénytársaság, Budapest, 1935, XXII–XXIII. p.

<sup>31</sup> MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban. A magyar közigazgatás szervezete és jogi rendje*, Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1942, 282. p. és WALLON Dezső: *Magyar állami számvitel kézikönyve*, Budapest, Athenaeum, 1916, 87. p.

<sup>32</sup> TOMCSÁNYI: *i. m.*, 511. p.

szert tett scientific management) eszközeivel történő elemzését követően fogalmazták meg javaslaikat. Magyary és köre, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársai építkeztek a falukutatók mozgalmának eredményeire, s maguk is kiemelkedő szerepet szántak a közigazgatást meghatározó társadalmi – gazdasági – környezeti feltételek és körülmények pontos felmérésének. Munkájuk során jelentős mennyiségű empirikus tevékenységet folytattak, Magyary Zoltán a módszerrel kapcsolatban maga is kiemeli, hogy „a közigazgatásról nem is lehet másként általános véleményt nyilvánítani, mint induktíve”.<sup>33</sup> Az empirikus vizsgálatokra – amelyeket elsősorban a tatai „mintajárásban” végeztek – is figyelemmel a Magyary-iskola a *járás*t tekintette a magyar közigazgatás alapegységének. A járással, s a községi önkormányzatisággal szemben azonban számos kifogást fogalmaztak meg. Magyary és Kiss elemzésüket követően egy egységes, integrált modellt vázoltak fel, amelyben érvényesül a szakigazgatás és az önkormányzatiság egysége. A két világháború közötti időszakban álláspontjuk szerint mindinkább formálissá, rendszertibbé váló, s kizárólag a jogszerűséget szem előtt tartó közigazgatással szemben egy erős önkormányzatisággal bíró rendszert képzeltek el. Álláspontjuk szerint az erős önkormányzatiság biztosíthatja azt, hogy a közigazgatás ne rétegeérdekek képviselőjeként, hanem a társadalom rétegei felett állóan valamennyi érdeket integráltan megjelenítse. Magyary és Kiss a helyhatóság és önkormányzat hivatását abban látta, hogy az elsősorban az államigazgatás felelőssége körébe tartozó, ágazati tagoltságú szakigazgatással szemben az embereket szakszerűen képviselje. A koncepció kialakítása során azonban a területi önkormányzatiság mellett – részben a magyar területi közigazgatás akkori jelentős

diszfunkciói miatt – a testületi (korporativista) önkormányzati modellre is építkezni kívántak.

*A városmegyei koncepció.* A Magyary-iskola az angolszász közigazgatási tudomány által befolyásolt kistérségi modelljének kialakításával párhuzamosan a népi írók és a falukutatók eredményeiből kiindulva vizsgálta a magyar közigazgatás reformjának lehetőségeit a jogász végzettségű, azonban szociológusként is kiemelkedő jelentőségű munkásságot végző Erdei Ferenc, aki vizsgálatai eredményeként a *városmegyei modellt* vázolta fel. Erdei a tanyás mezővárosok igazgatási egységének elemzésével, valamint az urbanizált környezet fejlődési lehetőségeinek vizsgálatával arra a következtetésre jutott, hogy a magyar közigazgatás fejlődést hátráltató legfontosabb rákfenéje a város és vonzáskörzetének igazgatási elválasztása, a törvényhatóságok, a járások és a megyei városok elkülönültsége. Megfogalmazza, hogy a kérdés úgy oldható meg, ha a hagyományos törvényhatósági szervezetet felszámolva új közigazgatási rendszert alakítanak ki, amelyben a városok, városokká fejleszthető – Erdei szerint nyolcvan<sup>34</sup> – település köré szerveznék ezeket az önkormányzatisággal is rendelkező egységeket. Ezek a városi központú közigazgatási egységek lennének Magyarország területi beosztásának alapjai.

### *A „népi demokrácia” állama (1945–1949/50)*

A II. világháborúban elszenvedett vereség maga alá temette a magyar polgári közigazgatást is. 1945 után néhány változással továbbra is hatályban maradtak a polgári korszak jogszabályai. A dolgozat vizsgálati körét érintő legjelentősebb változás az volt, hogy a járás első emberét 1945 után nem főszolgabírónak, hanem járási főjegyzőnek nevezték. Szintén jelentős módosulás volt az ország rendszeti igazgatásában a csendőrség felszámolása 1945-ben, és a polgári

<sup>33</sup> MAGYARY Zoltán–KISS István: *A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról*, Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1939, 11. p.

<sup>34</sup> ERDEI: *i. m.*, 233. p.

korszak rendőrsége (városokban) és csendőrsége (járásokban) helyett az *egységes államrendőrség* megteremtése. A közigazgatás átalakítására több átfogó reformtervezet született. Ezek közül a legjelentősebb az Erdei-féle városmezei koncepción alapuló *Erdei-Bibó-féle terv* volt. A kommunista diktatúra kiépüléséig nem volt lényeges változás sem az ország területi beosztásában, sem a közigazgatási jogszabályokban, s Budapest kivételével nem került sor helyhatósági választásokra sem.

*A kommunista diktatúra időszaka  
(1949/50–1989/90)  
– járási tanács, járási hivatal  
és városkörnyékiség*

*Járási tanács.* Az 1949-es sztálini típusú alkotmány elfogadását követően került sor a helyi-területi közigazgatás átfogó reformjára. Az 1949: XX. tv. szerint az *állambatalom helyi szervei* a megyei tanács, a járási tanács, a városi tanács, a községi tanács, a városi kerületi tanács. Az I. Tt. főszabály szerint a városokat is a járási tanács alá rendelte, azonban felhatalmazást adott a Minisztertanácsnak arra, hogy egyes városokat kivegyjen a megyei vagy járási tanács működési köre alól. A felhatalmazás alapján kiadott 196/1950. (VII. 25.) MT. sz. rendelet a 18 megyeszékhely várost és 6 nagyobb várost járási jogokkal ruházta fel.<sup>35</sup> A tanácsok egymással alá-fölérendeltségi viszonyban álltak. A Tt. legjelentősebb újítása volt, hogy az addig a vármegye igazgatási egységeként működő járásban népképviselési alapon szervezett állami szervet, *járás tanácsot* hozott létre.

A Nagy Imre első miniszterelnöksége alatt elfogadott, a tanácsokról szóló 1954: X. tv. (továbbiakban: II. Tt.) megalkotása nem hozott jelentős változást a rendszerben, csak bizonyos korrekciókra került sor. Ezek kö-

zül az egyik legjelentősebb az volt, hogy az új törvény *a városokat kiemelte a járások – nagyobb és jelentősebb városok esetén a megyék – illetékességi köréből, s azokat a járási, illetve megyei jogú város kategóriába sorolta be*, ezzel visszatért a magyar közigazgatás hagyományos megközelítéséhez, amely a városokat a járásoktól elkülönült egységként kezelte.

*Járási hivatal és a mellette megjelenő városkörnyékiség.* A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény, a harmadik tanács törvény (III. Tt.) a járásokban felszámolta a képviselői szervet, a járási tanácsot, azonban a járás mint területi egység fennmaradt. A polgári korszakhoz hasonlóan *a járás a megye igazgatási körzete lett.* A járási tanács helyébe a járási hivatal lépett. A járási hivatal a megyei tanács VB egységes, önálló hatáskörű szakigazgatási szervének minősült. A járási hivatal jogállása és a megyei tanács VB szakigazgatási szerveihez való viszonya speciális volt. A járási hivatal maga is a megyei tanács VB önálló hatáskörrel rendelkező szakigazgatási szerve volt, de a megyeszékhelyen levő más megyei tanácsi szakigazgatási szervek a járási hivatal szakigazgatási szervei tekintetében irányítási jogokat gyakoroltak. Ez az irányítás hierarchián kívülinek tekinthető, hiszen az irányítási viszonyban levő két szerv azonos hierarchikus pozícióban volt.<sup>36</sup>

A harmadik tanács törvény másik jelentős, a járási rendszert érintő újítását a *városkörnyékiség* tételes jogi intézményesítése jelentette. Míg a korábbi tanács törvények alapján az egyes települési (a II. Tt. óta helyi) tanácsok ellátási kötelezettsége alapvetően a saját közigazgatási területre terjedt ki, addig a III. Tt. 66. § (2) bekezdése lehetővé tette, hogy egyes községek esetében a járási hivatalok feladat- és hatásköreit ne a megye dekoncentrátumává váló – azaz önálló népképviselési szervvel (tanáccsal) nem rendelkező – járási hivatal, hanem a városi tanács

<sup>35</sup> 196/1950. (VII. 21.) MT. sz. r. 1. § (3) bek. „A megyék székhelyei, továbbá Baja, Nagykanizsa, Sopron és Szeged városok, valamint átmenetileg Karcag és Kisújszállás városok közvetlenül a megyei tanácshoz tartoznak. Ezeknek a városoknak tanácsai a járási tanácsokkal esnek egy tekintet alá (T. 3. §).”

<sup>36</sup> *Államigazgatási jog. Általános rész*, szerk. BERÉNYI Sándor, Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, 1975, 46–47. p.

végrehajtó bizottságának (VB) titkára és a VB szakigazgatási szervei gyakorolják (városkörnyéki község).<sup>37</sup> A fenti módosítás révén egyes, külön rendelkezésben kijelölt városi tanácsok és szakigazgatási szervei a saját közigazgatási területükön túlnyúlóan, más települések tekintetében is közszolgáltatási és hatósági jogköröket gyakoroltak. A városkörnyék kialakítását lehetővé tevő szabályozás megjelenésétől 1983-ig (a járáások megszüntetéséig) folyamatosan bővült a városkörnyéki községek köre.

A városkörnyéki szabályozás alapjául szolgáló elméleti modellek közül ki kell emelni Madarász Tibor *Városigazgatás és urbanizáció* című monográfiáját, valamint – Madarász kutatásaira is építve – az urbanizáció közigazgatás- és közszolgáltatás-szervezési hatásainak vizsgálatával összefüggésben Berényi Sándor vezetésével széles körű hazai<sup>38</sup> és nemzetközi összehasonlító<sup>39</sup> vizsgálatokat.

Madarász modelljében a II. Tt. járási feladatainak egészét a városi tanácsokra kívánta telepíteni. Kiemelte, hogy az urbanizáció előrehaladása folytán a város és környéke egységet alkotnak gazdaságilag és társadalmilag is, s ezért kifejezetten káros a korábbi magyar közigazgatási rendszerekben – így a monográfia megalkotásakor is hatályos 1954. évi X. törvényben – rögzített adminisztratív elválasztásuk. Madarász azonban – az egységes államigazgatás koncepciója ellenére is – kiemelte, hogy a városigazgatási feladatok egy szűkebb és egy tágabb körre bonthatók. A szűkebb körbe sorolta a váro-

sok által ellátott közszolgáltatási jellegű feladatokat, míg ezektől élesen elkülönítette a városok államigazgatási (hatósági) feladatait, amelyek véleménye szerint csak a városigazgatás tágabb fogalmába vonhatók.<sup>40</sup>

A városkörnyéki rendszert elemző korabeli szakmai és tudományos munkák általában a rendszer előnyeként azt emelték ki, hogy a korábbi merev, a megye (járás) és a település közötti alá-fölérendeltségi viszonyrendszert alapvetően egy mellérendeltségihez közelebb álló viszony váltotta fel,<sup>41</sup> ezek az egységek hatékonyan képesek ellátni az alsó középfokú közszolgáltatásokat,<sup>42</sup> valamint hozzájárulnak az egyszerűbb, kétszintű igazgatás bevezetéséhez a középírányító megye tehermentesítésével.<sup>43</sup> A városkörnyékek a szolgáltatási feladatok mellett a területfejlesztési jellegű feladatokért is felelősek voltak a 24/1976. (TK. 23.) ÉVM-MTTH együttes közleményre figyelemmel.

*Járás helyett városkörnyék.* A városkörnyékiség fokozatos kiterjedésével szűkült a megyei tanácsok szakigazgatási szervein keresztül irányított községek és nagyközségek köre, míg végül 1983. december 31-vel megszűntek a járási hivatalok, s valamennyi község városkörnyékiévé vált.<sup>44</sup> A fenti reformot a szakirodalom általában üdvözölte, bár egyes szerzők – még a módosítás előkészítése során – jelezték, hogy a járást a megye és a település közötti fontos közvetítő szinten tartják.<sup>45</sup> Az 1984. január 1-jétől működő szabályozás alapján az egyes, jellemzően alsó középfokú közszolgáltatások nyújtásáért, valamint bizonyos államigazgatási hatáskörök gyakorlásáért valamennyi község tekinteté-

<sup>37</sup> Lásd az 1971. évi I. törvény 66. § (2) bek.: „Városkörnyéki község tekintetében a járási hivatalt vagy annak elnökét megillető hatáskört a városi tanács végrehajtó bizottságának titkára, illetőleg szakigazgatási szervei gyakorolják.”

<sup>38</sup> BERÉNYI Sándor: *Az urbanizáció hatása az államigazgatásra. Tervtanulmány*, Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete, 1975.

<sup>39</sup> *A városi tanácsok az európai KGST-országokban*, szerk. BERÉNYI Sándor–SZALAI Éva, Budapest, ELTE 1978. és *Az urbanizáció hatása a közigazgatásra az európai KGST államokban*, szerk. BERÉNYI Sándor, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1978.

<sup>40</sup> MADARÁSZ Tibor: *Városigazgatás és urbanizáció*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1971, 56–63. p.

<sup>41</sup> FÜRCHT Pál: *Városkörnyéki kapcsolatok*, Állam és Igazgatás, 5(1983), 388. p.

<sup>42</sup> VARGA György: *A város és környéke ellátási együttműködése*, Állam és Igazgatás, 7(1982), 729. p.

<sup>43</sup> FÜRCHT: *i. m.*, 395. p.

<sup>44</sup> Lásd 1983. évi 26. tvr. és 50/1983. (XII. 28.) MT. rendelet.

<sup>45</sup> UTTÓ György: *A járási hivatalok új szervezete és tevékenysége*, Állam és Igazgatás, 4(1982), 333. p.

ben a kijelölt városi tanács vált felelőssé. Így a magyar térszerkezeti egyenetlenségek egyik fő korrekciós eszközévé az a modell vált, amelyben a városi önkormányzat a vonzáskörzetre kiterjedő illetékességgel lát el közszolgáltatási és államigazgatási feladatokat. A városkörnyékiséget azonban már a tanácsrendszer idején kezdték felszámolni: a városkörnyéki községek államigazgatási hatósági munkájának irányításával kapcsolatos feladatokat a kétszintű (település – megye) helyi igazgatási modellre való átállás jegyében az 1987: 21. tvr. az ország 14 megyéje tekintetében megszüntette. Ezt követően a városkörnyéki feladatellátás alapvetően a közszolgáltatások körében maradt meg, s *megszűnt az államigazgatási feladatokat ellátó alsó középszintű egység.*

*Az önkormányzati rendszer kiépülése és a rendszer korrekciói – az alsó középszint felszámolása és újra megjelenése*

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény az 1987. évi 21. törvényerejű rendelettel megkezdett folyamat befejezve teljes egészében megszüntette a városkörnyékiséget, s *egy tisztán kétszintű (települési és megyei) önkormányzati rendszert* alakított ki. Bár az új rendszerben formálisan nem jelentek meg a városkörnyékek, azonban a nagyobb vagy magasabb szintű önkormányzatok feladatainak átvállalását megengedő szabályozással<sup>46</sup> az Ötv. lehetővé tette azt, hogy a korábbi városkörnyéki – középfokú jellegű, s ennél fogva a megyei önkormányzatok hatáskörébe tartozó – közszolgáltatási feladatok ellátását a városok a továbbiakban is ellássák.

A településközpontú, az egyes települések közötti differenciálást csak mérsékelten alkalmazó modell hiányosságai és diszfunkciói már az 1990-es évek első felében nyilvánvalóvá váltak, ezért egyfajta kiütkezéses indult meg. Ennek első lépéseként az 1994-es Ötv.-korrekció kisebb mértékben megerősítette a középszintű, megyei önkormányzatokat. A fenti módosítások azonban nem számolták fel a magyar önkormányzati – és ahhoz igazodóan a közszolgáltatási – rendszer fragmentációját, ezért az 1990-es évek második felében több elméleti és tényleges jogi megoldás kezdődött körvonalazódni.

Az egyik megoldást az *önkéntes jellegű térségi társulások ösztönzése* jelentette. Ezek kialakítása irányába az első lépést a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény jelentette, amely lehetővé tette a területfejlesztési társulások, valamint azokon belül külön nevesítve a kistérségi és a városkörnyéki társulások kialakítását. A fentiekén túl az éves költségvetési törvényekben többlettámogatásokat biztosítottak bizonyos közszolgáltatások társulásos ellátásához. Miután a kötelező kistérségi társulás bevezetését célzó törvényjavaslat az Országgyűlésben nem kapta meg a szükséges, minősített többséget, egy *pénzügyi eszközökkel ösztönzött önkéntes, kistérségi szinten szervezett társulási rendszert hoztak létre.*<sup>47</sup> Ez a rendszer elsősorban a *közszolgáltatások* körében tett szert nagyobb jelentőségre.

A magyar jogi szabályozásban az 1990-es években ezzel párhuzamosan egy másik modell is megjelent, amely nem a társult feladatellátásra, hanem a körzetközponti feladatokat ellátó települések – elsősorban a városok – saját illetékességi területen átnyúló, azaz a körzetre kiterjedő feladatellátására összpontosított. Bár a közszolgáltatások körében a differenciált feladat- és hatáskör-tele-

<sup>46</sup> Ezen feladatok az önkormányzati feladatok rendszerében egy speciális csoportot képeznek, amelyek mind az önként vállalt, mind a kötelező feladatok jellemzőivel rendelkeznek: önként átvállalt feladatok. E feladattípus értelmezése tekintetében lásd részletesen: HOFFMAN István: *Az önként átvállalt feladatok szerepe a magyar önkormányzati rendszerben*, Közjogi Szemle, 2(2011), 37–44. p.

<sup>47</sup> HOFFMAN: *i. m.*, 178–179. p.

pítésen alapuló megoldás a szociális törvény mellett csak a – szintén a szociális ellátórendszer részét képező – gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben meghatározott gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások körében jelent meg,<sup>48</sup> azonban 1997 óta az önkormányzatok szervei és tisztségviselői által ellátott átruházott államigazgatási hatáskörök gyakorlása körében ez egyre nagyobb szerepre tett szert. Elsőként az építési igazgatás és a gyámhivatalok, majd az okmányirodák, egyes közszolgáltatások működési engedélyezése, valamint bizonyos környezetvédelmi államigazgatási hatósági ügyekben jártak el a kijelölt települési – városi – önkormányzatok jegyzői, valamint polgármesteri hivatali ügyintézői a városon kívül a kijelölt egyéb településekre kiterjedő illetékességgel is.

Mindezekre figyelemmel az Ötv. eredeti, alapjogias és településközpontú koncepciójának diszfunkcióira adott válaszként az 1990-es évek végétől a magyar tételes jogban – ha korlátozott körben is – két válasz jelent meg: a térszerkezeti egyenlenségek *társulásos*, valamint differenciált feladat- és hatáskör-telepítésen alapuló *városkörnyéki korrekciója*.

### Az újjászülető járás körvonalazódó képe

A járási rendszer újjáalakítása a kormányzat közigazgatási reformterveinek egyik központi eleme. A járás mint területi szint intézményesülése nemcsak a közigazgatási jogi szabályokban, hanem más hatalmi ágak tekintetében is tetten érhető, elég, ha e körben a bírósági szervezetrendszerben a helyi bírósá-

ságok megváltozott elnevezésére (járásbíró-ság) gondolunk.

A közigazgatási jogi szabályokkal kapcsolatban jelezni kell, hogy Magyarország helyi önkormányzatairól szóló – 2012 és 2014 között, több lépcsőben hatályba lépő – 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.) – a társadalmi vitára bocsátott tervezetével ellentétben – nem tartalmaz a kötelező társulásokra – ezen belül a kötelező járási társulásokra – vonatkozó szabályokat. Ennek az egyik oka az lehet, hogy a kérdést egy, az Országgyűlés elé később benyújtandó törvényben kívánják szabályozni. Mindenesetre a Möt.v. és azzal összefüggő módosítások 2013. január 1-jével hatályon kívül helyezik a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvényt. Így 2013-ig vagy eltűnnek az alsó középszintű, társulásos önkormányzati együttműködések vagy egy új, a járási alapokon nyugvó – önkéntes vagy kötelező – társulásos rendszer fogja azt felváltani.

A mérethatékonysági kérdések kezelésében azonban jelentős szerephez jut 2012-től egy eddig csak mérsékelten alkalmazott eszköz: a korábban helyi közszolgáltatások helyi közügyből országos közügygé minősítése és a fenti ellátások megszervezésének államigazgatási hatáskörbe utalása.<sup>49</sup> Figyelemmel az átvett és átveendő intézmények jelentős számára, az ellátórendszer rugalmas és hatékony igazgatása iránti igényre, azt kell kiemelnünk, hogy ezen feladatok meg-

<sup>48</sup> RÁCZ Katalin: *Szociális feladatellátás a kistépüléseken és a többcélú kistérségi társulásokban = Függőben. Közszolgáltatás-szervezés a kistépülések világában*, szerk. KOVÁCS Katalin-SOMLYÓDYNÉ PFEIL Edit, Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 2008, 184–185. p.

<sup>49</sup> Ez tükröződik a megyei önkormányzatok által ellátott középfokú közszolgáltatások államigazgatási megszervezését előíró, a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvényben. Ehhez hasonló folyamatot figyelhetünk meg a közoktatási közszolgáltatások területén is, amelyet jól mutat a Möt.v. 13. § (1) bekezdés 6. pontja, amely ezen szolgáltatások közül csak az óvodai nevelést sorolja fel az önkormányzati feladatok tekintetében, valamint a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CX. törvény 74. § (1) bekezdése alapján az óvodák kivételével a köznevelési intézmények főszabály szerinti fenntartója az állam(igazgatás).

felelő ellátására a megyei szintű szervezetrendszer megfelelő helyi közreműködés nélkül önmagában nem képes. Így ezek a változások is indokolhatják, hogy a megyei szint alatt, de a települési szint felett egy új, közvetítő szint jöjjön létre.

A Mötv. a közszolgáltatásokkal kapcsolatos változtatásokhoz hasonló megoldást alkalmaz az átruházott államigazgatási feladatok terén: míg korábban a városkörnyéki megközelítés ezen a területen volt jellemző, addig – figyelemmel a 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatban foglaltakra – a települési önkormányzatok polgármesteri hivatalainak (amilyen például a városi gyámhivatal) ügyintézői nem láthatnak el államigazgatási hatósági hatásköröket,<sup>50</sup> s várhatóan a jegyzők által ellátott feladatok jelentős része is a 2012–2013 folyamán kiépülő járási hivatalokhoz kerül át. A kormány által benyújtott Ötv. javaslat (T/4864. számú törvényjavaslat) még ennél is tovább ment volna: a 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatban megfogalmazott teljes szervezeti elválasztás alapján állva még a települési önkormányzatok jegyzőinek sem biztosította volna az átruházott államigazgatási hatáskörben való eljárás lehetőségét.<sup>51</sup> A számos, a települési önkormányzatok szerveitől és tisztségviselőitől az államigazgatási szervekhez kerülő, államigazgatási hatósági feladatok ellátása szintén indokoltá teszi egy közvetítő szint kialakítását.

Mindezekkel összhangban a kormány társadalmi egyeztetésre bocsátotta Magyaror-

szág járási lehatárolásáról szóló koncepcióját, amely 168 vidéki és 7 budapesti járás létesítésével számol. A fenti rendelkezések a korábbi magyar járási rendszeren és az azt követő kistérségi beosztáson alapuló modell körvonalait rajzolják meg. Így azt lehet mondani, hogy a járási rendszer újonnan történő kiépítése nem tér el jelentősen a történeti hagyományainkban gyökerező előképektől. Az új rendszer azonban annyiban más, mint a korábbi járáások, hogy annak immáron részesei a városok is, így érvényesül a vonzáskörzet és a központ igazgatás egységének követelménye.

A társadalmi egyeztetésre bocsátott anyagból az is egyértelmű, hogy a járás várhatóan *elsődlegesen államigazgatási egység lesz*, azaz elsősorban az államigazgatás megnövekedő feladatainak hatékony ellátását szolgálhatja. Az eddig nyilvánosságra hozott anyagokból nem állapítható meg egyértelműen, hogy járási szinten fognak-e önkormányzati jellegű szervezetek – elsősorban társulások – működni. Ezek kialakításának lehetőségét a hatályos, illetve a 2011-ben elfogadott és 2014-ig több lépcsőben hatályba lépő közigazgatási szervezeti szabályok nem zárják ki. Az mindenestre a már megjelent anyagokból is egyértelműnek tekinthető, hogy a fenti önkormányzati együttműködések intézményesítése mellett is az újjászülető járás – a magyar történeti hagyományokhoz kapcsolódóan – elsősorban a központi és területi igazgatásnak az állampolgárokkal közvetlenül érintkező „mindenese” lesz.

<sup>50</sup> Lásd a 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 18. § (1) bek.

<sup>51</sup> Lásd a helyi önkormányzatokról szóló T/4864. számú törvényjavaslat 17. § (1) bek.

*A járás helye a magyar közigazgatás rendszerében*

A magyar közigazgatás 2010 óta folyamatosan zajló átalakulásnak egyik fontos eleme az önkormányzati igazgatás és a területi államigazgatás szervezeti kereteinek újradefiniálása. Ennek egyik központi eleme a magyar közjogban jelentős hagyományokkal rendelkező, a települési és a területi (megyei) közigazgatási szint között közvetítő, alsó középszint ismételt kialakítása. A tanulmány célja, hogy röviden áttekintse, ez a közvetítő szint milyen főbb keretek között és módon jelenik meg egyes európai államok közigazgatási jogaiban, majd röviden felvázolja az alsó középszintű egységek magyarországi szerepének változásait, valamint az azokkal kapcsolatos, a közigazgatás-tudományban kialakult főbb nézeteket. Ennek keretében a járásnak a rendi igazgatásban történő kialakulását, feladatait, majd ezt követően megvizsgálja a polgári korszakban bekövetkezett szerepváltozásait. A jogszabályi rendelkezéseken túl kitér a hagyományos járással szemben az 1930-as években megfogalmazott főbb kritikai és továbbfejlesztési javaslatok vázlatos áttekintésére. A járási szerepkör változásai között részletesen elemzi az 1945-öt követő jogszabályi módosulásokat, valamint a járási gondolat mellett a városkörnyékiség eszméjének kialakulását és intézményesülését. Az elemzés kitér arra is, hogy miként szűnt meg 1987 és 1990 között a közvetítő alsó középszint, s hogy miként fogalmazódtak meg az ennek szükségességével kapcsolatos nézetek, s milyen korrekciós eszközökkel tért vissza részlegesen ez a szint a jelenlegi magyar közigazgatási rendszerbe. A vizsgálat zárásaként az eddig nyilvánosságra hozott kormányzati döntés-előkészítő anyagok alapján felvillantja a járási szint újjászületésének körvonalazódó kereteit.

SZEGVÁRI PÉTER

## *A főváros kétszintű szabályozási modellje\**

### *Bevezetés*

A fővárosi önkormányzati rendszer sajátos szabályozás tárgya volt az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvényben (1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, továbbiakban: Ötv.), amelyben hasonló módon speciális szabályozás érvényesül a főváros kétszintű szabályozási modelljét illetően is (2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, továbbiakban: Mötv.). *A tanulmány áttekinti a fővárosi szabályozási rendszer kialakulásának körülményeit, a megváltoztatására irányuló „reform-elképzeléseket” és kormányzati koncepciókat, továbbá bemutatja a főváros kétszintű szabályozási modelljének sajátosságait az új törvényi rendelkezések figyelembevételével.*

Az önkormányzati rendszer kereteinek megváltoztatására – az ágazati rendszerek reformjával összhangban – e rendszerek célszerű felülvizsgálatával egyetemben fokozatosan kerül sor. *Az önkormányzati reformtörvények – beleértve a fővárosi önkormányzati rendszerre vonatkozó változtatásokat is – csak egy átfogó államreform szerves részeként érvényesülhetnek megfelelően.* Az önkormányzati rendszer átalakításának célja, hogy alkalmassá tegye a helyi közösségeket a megújult struktúrák befogadására, működtetésére. A határozott, ugyanakkor megfontolt megújítás lehetővé teszi az olyan társadalmi szintű feladatok kezelését, amelyek például az uniós tagságból, a kibontakozó globalizáció hatásainak, a gazdasági-társadalmi folyamatoknak a változásaiból következnek.

Az állam közjogi szerepének átértékelése folyamatában szükséges az önkormányzati rendszer és az új alaptörvény elfogadása után átalakuló közjogi környezet összehangolása. Kiemelt célként tűzhető ki az önkormányzati kötelező feladatok jelenleginél pontosabb, egyértelmű, differenciált meghatározása, a térségi összefogás kiteljesítése, a választópolgárok érdekeinek és igényeinek megfelelő – akár kötelezően előírt – társulási rendszer kialakítása.

A közigazgatási rendszer átalakításának kulcskérdései: a települési és a területi szint, valamint a területi és a nagyvárosi szint közötti kapcsolatok megteremtése, továbbá a fővárosi közigazgatási struktúra meghatározása. A fenti fontos kérdések közül a tanulmány most csak a fővárosi önkormányzati és közigazgatási rendszer átalakításával foglalkozik, mivel ez kapcsolódik a témaköréhez.

A főváros jogi státusának kialakítása nem pusztán önkormányzati kérdés. Az 1990 után kialakult fővárosi rendszer működése nehézkessé vált, a főváros és kerületek közötti munkamegosztást nem az ésszerűség vezérelte, ezért reális célkitűzés volt egy új szabályozási rendszer kialakítása a fővárosi önkormányzatokkal kapcsolatban.

### *Előzmények*

Az Ötv. előkészítése kapcsán a „kerekasztal lovagjai” nem tudtak mit kezdeni a Budapesten a tanácsrendszerben kialakult kétszintű önkormányzati rendszerrel, s fővárosi önkormányzatok esetében megtartották a kétszintű önkormányzati modell lényegét, de kétös szabályozási konstrukcióval. Az Ötv. csak a kétharmados szabályozási elemeket tartalmazta, a részleteket az 1991-ben egyszerű többséggel elfogadott „fővárosi törvényben” határozta meg az Országgyűlés.

A „fővárosi törvény” – részben a kialakult pártpolitikai összetételre, részben a kerületek és a főváros azonos jogállásából adódó közmegegyezéses demokrácia modelljére

\* A Közigazgatási Akadémia konferenciasorozat keretén belül, február 23-án az NKE-n megrendezett *Helyi önkormányzatok 2012* című konferencián elhangzott előadás közlésre szánt változata.

alapozva – a kétszintű önkormányzati modellt „erős kerületek–gyenge főváros” felépítésben határozta meg. Ennek egyik megnyilvánulása volt a kerületek többsége egyetértési jogának megkövetelése bizonyos döntésekhez (pl. adókiivetés, forrásmegosztás és területhasználat), s a fővárosi önkormányzat képviselő-testületében a huszonkét kerületi testület által megválasztott fővárosi képviselő részvétele a döntésekben.

A fővárosi önkormányzat akkori vezetése a rendszer megreformálása iránti igényét bejelentette, s 1992-ben három műhely számára megbízást is adott a fővárosi önkormányzati rendszer átalakítására. A három műhely közös álláspontja volt, hogy az *irracionális működés alapvető oka a fővárosi és a kerületi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek széttagoltsága*. A nemzetközi összehasonlításban is ritkán alkalmazott rendszer eredményeként a centrális irányítás nem lehet hatékony a kerületek túlzott ellensúly-lehetősége miatt, ezért a *fővárosi önkormányzati rendszer reformjával kapcsolatban az alábbi alternatívák merültek fel*.<sup>1</sup>

- „Egy város–egy önkormányzat” modell
- „Aktív kerületek–erős főváros” modell
- „City-koncepció”

Ezek részletesebb kifejtése itt nem indokolt, de szerepeltek a 2011-ben megfogalmazott kormányzati koncepciókban, amely keretében ezeknek a reformelképzeléseknek a bemutatására is alkalom nyílt.

1994-ben az Ötv. átfogó módosítása kapcsán – a Fővárosi Önkormányzat akkori vezetésének javaslatára – megszűnt a kettős szabályozottság rendszere, s *valamennyi kérdést a kétharmados többséggel elfogadott Ötv. kereteiben szabályozták újra* a fővárosi önkormányzati rendszert illetően. Az új szabályozás – az 1992-ben kidolgozott modellek közül a kettős önkormányzati rendszer

fenntartására épülő rendszert alapul véve – *„az erős főváros–gyenge kerületek” modellt alakította ki*, de nem vetett véget a fővárosi ügyekben a kerületek és a főváros közötti munkamegosztás irracionálisának. Ennek keretében megszűnt a kerületek többségének korábbi egyetértési joga a főbb kérdésekben, s a kerületi küldöttek is csak tanácskozási joggal vettek részt a Fővárosi Közgyűlés döntéseiben.

Az Alaptörvény rendelkezéseire is figyelemmel a sarkalatos törvény előkészítéseként 2011-ben kidolgozott új önkormányzati szabályozási kormányzati koncepció meghirdetése kapcsán a fővárosi önkormányzati rendszer átalakításával kapcsolatban az alábbi alternatívák merültek fel:<sup>2</sup>

1. Teljesen egységes fővárosi önkormányzati és igazgatási rendszer

*Az egyszintű önkormányzatot és igazgatási rendszert megvalósító elképzelés (a városban nincsenek kerületek) kialakítása*, figyelemmel a történeti hagyományokra és a fővárosi igazgatás előtt álló kihívásokra, valamint az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa 219 (2007) sz. ajánlásában foglaltakra.

Ilyen rendszer működik az európai fővárosok közül *Madridban*, ahol a kerületek – a magyar megyei jogú városokban kialakított kerületekhez hasonlóan – teljes mértékben alárendeltek a városi önkormányzatnak, nincs közvetlenül választott testületük és vezetőjük, hivatali egységeket a dekoncentráció elve szerint a városi önkormányzat hivatalának kirendeltségeként működtetnek, feladataikat és költségvetésüket a városi önkormányzat határozza meg.

2. Egyszintű önkormányzati és kétszintű közigazgatási rendszer

Ez az alternatíva az *„egy város–egy vezetés” elvéből adódó elvárásokra*, Budapest közigazgatás-történeti hagyományaira és az európai

<sup>1</sup> Lásd részletesebben: SZEGVÁRI Péter: *A budapesti önkormányzat = Gazdaság-jog-kormányzás*, Budapest, MTA, 1993.

<sup>2</sup> Lásd részletesebben: SZEGVÁRI Péter: *Milyen lehet a fővárosi önkormányzati struktúra? = Comitatus*, július–augusztus, 2011.

fővárosokban kialakult jellemző nemzetközi tapasztalatokra figyelemmel készült.<sup>3</sup> Eszerint a fővárosi és a kerületi önkormányzatok (a jövőben elöljáróságok) jogállására vonatkozóan olyan törvényi szabályozás indokolt, amely lehetővé teszi a fővárosi egyszintű önkormányzati és kétszintű közigazgatási rendszer kialakítását.

Ennek megfelelően az új törvény úgy rendelkezik, hogy az önkormányzás joga a főváros választópolgárainak közösségét illeti meg, a kerületekben – választott szervekkel működő, de önálló önkormányzati jogokkal nem rendelkező – részönkormányzatok (elöljáróságok) feladatait, hatásköreit és jogköreit külön törvényben („fővárosi törvényben”) kell meghatározni.

Ebben a rendszerben – a fővárosi önkormányzat teljes körű önkormányzati autonómiája mellett – a kerületek a települési önkormányzati feladatok egy részét látják el kerületi elöljárók vezetésével és kerületi választmányok ellenőrzésével. Eszerint a törvény – összhangban az új Alaptörvény rendelkezéseivel – azt rögzítené, hogy a fővárosban a kerületek közreműködnek a fővárosi önkormányzati feladatok ellátásában, s a fővárosi kerületi tagozódást az Országgyűlés (a „fővárosi törvényben”) határozza meg.

Ebben az egyszintű fővárosi önkormányzati rendszerben a fővárosi önkormányzat rendelkezik az önkormányzati jogosítványokkal a főváros egészére nézve. A kerületek nem alanyi jogú önkormányzatok, hanem a fővárosi önkormányzat településrészi alegységeiként (elöljáróságaiként) segítik a helyi közfeladatok ellátását; a közzolgáltatások biztosítását, munkájukat – a törvény keretei között – a fővárosi önkormányzat megbízásából végzik. A kerületekben az igazgatási feladatokat a fővárosi hivatal kirendeltségeiként működő kerületi hivatalok (elöljárósági hivatalok) látják el. A kerületi elöljáróságok működési és finanszírozási részletkérdéseit a

„fővárosi törvény” rögzítené, s erre az új önkormányzati törvényben is utalni kellene.

Ehhez hasonló rendszer működött a két világháború közötti időszakban Magyarországon a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. Törvénycikk alapján, s ennek a rendszernek feleltethető meg Berlin, Bécs, Párizs, Varsó, Bukarest, Tallin, Prága, New York, Moszkva és Kijev önkormányzati rendszere is. Itt ugyan vannak választott testületek és elöljárók a város egységeiben, de nem rendelkeznek alanyi jogon önkormányzati autonómiával, jogállásukat tekintve a városi önkormányzat felügyelete és irányítása alá tartoznak, feladataikat a városi önkormányzat rendelkezései és fennhatósága alatt látják el, a feladatokhoz mérten a városi önkormányzat által rendelkezésre bocsátott forrásokkal rendelkeznek. Politikai szerepkörük a városi önkormányzati jogkörök gyakorlásához köthetően elsősorban érdekközvetítés, véleményezés, javaslattevés és a közigazgatási kirendeltségek működésének kontrollja. (Tallin, Varsó és Bukarest esetében saját közigazgatási, végrehajtási szervekkel nem rendelkeznek, ezeket a feladatokat a városi hivatal kirendeltségei végzik.) Ez a rendszer megfelel az Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa 219 (2007) sz. ajánlásában foglaltaknak.

3. Kétszintű önkormányzati és közigazgatási rendszer fenntartása a főváros és a kerületek közötti munkamegosztás átalakításával

Ez a variáció a korábbi kétszintű önkormányzati rendszert úgy alakította volna át, hogy a törvény az önkormányzati feladatoknak a megosztását a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok között a főváros egységes működése és fejlesztése irányába mozdítaná el. A jelenlegi rendszer – az 1990 és 1994 között kialakult „erős kerületek–gyenge főváros modell” után – az „egymást kölcsönösen fékező és egyensúlyozó modell” logikájára épül fel. Az új törvényi szabályo-

<sup>3</sup> Lásd részletesebben: SZEKVÁRI: *A budapesti önkormányzat...*, i. m.

zás során e javaslat szerint rögzíteni kell, hogy az egységes városfejlesztés, -tervezés és -üzemeltetés érdekében a fővárosi önkormányzat feladatkörébe tartozik a főváros egészét vagy több kerületet is érintő feladatok ellátása, és ezzel összhangban a fővárosi önkormányzat hatáskörét, hatósági jogkörét, tulajdonosi pozícióját és finanszírozási eszközeit (adóbevételeket, díjakat és forrás-megosztást) is így kell kialakítani.

Hasonló rendszer működésének elemeit csak részben találjuk meg Párizs, Bukarest, Tallin, Moszkva és Kijev esetében. Párizsnál ez a politikai érdekkonfliktusokból és a döntési eljárási szabályokból következik, mivel a fővárosi közigazgatásról szóló törvénycsomag együttműködési kötelezettséget (kohabitációs eljárást) ír elő bizonyos fejlesztési döntésekben a két szint között, de a kerületek alapvető jogállásán nem változtat ez a szabályozás. Bukarest, Tallin, Moszkva és Kijev esetében a rendszerben lévő konfliktusok elsősorban jogi problémákkal (nem kellően lehatároltak a kompetenciák) és pénzügyi okokkal (nincs elegendő forrás a kerületi feladatokhoz) magyarázhatók.

4. Egyszintű önkormányzati és kétszintű igazgatási modell a belső és a külső kerületek funkcióinak elhatárolásával

Ez a korábban kidolgozott ún. *City-konceptió variációja közelített a régi* (Nagy-Budapest létrehozása előtti) *fővárosi közigazgatási rendszerhez*.<sup>4</sup> Ebben a struktúrában, a belső városrészben (city) visszaállítaná az „egyszintű önkormányzat–kétszintű igazgatás” modelljének megfelelő rendszert, míg az ezt körülölelő városrészekben megtartaná a kerületi önkormányzatokat, s a város egészét érintő kérdésekben közös testületként működne a városi elöljárókból és a kerületi polgármesterekből álló fővárosi képviselő-testület, amely az *agglomerációs fejlesztési kérdé-*

*sekben kibővülne a térségbe tartozó települési önkormányzatok polgármestereivel*.<sup>5</sup> Elképzelhető a korábban kidolgozott változat variációs kombinációi.<sup>6</sup>

Részben hasonló rendszer működik Párizs és Varsó esetében, ahol a jelenlegi főváros történelmileg több, korábban önálló település fúziójával jött létre – csakúgy, mint Budapest a második világháborút követő tanácsrendszerben –, s a fővárosi önkormányzat nemcsak települési, hanem térségi (regionális) feladatkört is betölt egyben.

5. Egyszintű önkormányzati modell a kerületek társulása alapján létrejött fővárosi önkormányzattal

Felvetődött olyan megoldás is, amely a városrészek, a kerületek feladataként határozza meg alapvetően az önkormányzati jogosítványokat, s ezekből származtatja mintegy a kerületi önkormányzatok társulásaként működő fővárosi önkormányzati jogosítványokat. Ebben az esetben a kerületek polgármestereiből álló testület és az általuk választott főpolgármester látja el a több kerületet vagy a főváros egészét érintő településfejlesztési, -üzemeltetési és -igazgatási feladatokat, s ebben a körben a fővárosi önkormányzatnak szabályozási hatásköre is van.

Ebben az esetben azonban a javaslat csak akkor lett volna életképes, ha a törvény – az új Alaptörvény felhatalmazása alapján – a kötelező társulás alkalmazásának feltételeit is szabályozza.

London önkormányzata hasonló kétszintű rendszert működtet: Nagy-London Önkormányzatához tartoznak: közlekedés, keretszabályok alkotása, városstratégia, rend-

<sup>5</sup> Lásd részletesebben: SZEGVÁRI Péter: *Javaslat a Fővárosi Közmunkák Tanácsa mintájára létrejött intézmény kialakításának jogalkotási koncepciójára azért, hogy minél többen, jobban és könnyebben szerethessük Budapestet = Hogyan épüljön Budapest?*, szerk. JUHAROS Róbert, OCTOGON Könyvek 6., Vertigo Publishing Kiadói Kft., Budapest, 2005.

<sup>6</sup> Egy ilyen elképzelhető variáció a „city”-n kívüli, a jelenlegi kerületek összevonásával létrejövő egy külső kerület, illetve egy másik variáció a három részből álló főváros: egy belső „city”-vel és a Duna mentén megosztott két nagy önálló kerülettel (Pest-Buda).

<sup>4</sup> Lásd részletesebben: SZEGVÁRI Péter: *Vázlatos modell-változat a főváros és az agglomeráció javasolt önkormányzati és közigazgatási rendszerére* = *Comitatus*, 7(1994).

őrség és tűzoltóság. Kerületekhez tartoznak: terek, parkok, parkolás, helyi közszolgáltatások nagy része, helyi adók beszedése (kivéve: közlekedés).

### *A főváros kétszintű önkormányzati rendszere az új szabályozásban*

*Az Mötv. fenntartja Budapesten a kétszintű önkormányzati rendszert, ugyanakkor a fővárosi önkormányzatot speciális jogállású települési és területi önkormányzatként nevesíti.*

Ebből következik, hogy a Budapesten az Mötv. által és más ágazati jogszabályokban meghatározott települési önkormányzati feladatokat elsősorban a kerületi önkormányzatok látják el, kivéve a több kerületre, illetve a főváros egészére kiható feladatokat, amelyek a fővárosi önkormányzat kompetenciájába kerülnek.

A fővárosi önkormányzat helyzetének meghatározásánál az új szabályozás rögzíti, hogy települési, területi önkormányzati funkciója mellett ellát országos jelentőségű feladatokat is, figyelemmel arra, hogy az új Alaptörvény is Magyarország fővárosaként jeleníti meg Budapest státusát.

Az új szabályozás a főváros rendszerének kialakítása során elsődleges szempontként veszi figyelembe a városüzemeltetés gazdaságosságának kérdését (ami a korábbi rendszerben nyilvánvalóan nem valósult meg), valamint azt a tényt, hogy az optimális működés „megtalálása” komolyan növelheti a források felhasználásának hatékonyságát. Az Mötv. által meghatározott, 2013. január 1-jétől hatályba lépő új munkamegosztást azonban az ágazati törvények fogják részletesen kibontani, meghatározva az egyes feladatok tartalmát és feltételeit.

A fővárosi önkormányzati és közigazgatási rendszert az új szabályozás arra építi, hogy ez biztosítsa Budapest egységes település-fejlesztését és hatékony település-üzemeltetését, emellett – figyelemmel Budapest alkotmányos státusára – tegye lehetővé, hogy a fő-

városi önkormányzat elláthassa a területi és az országos szerepköréből adódó feladatokat is.

*A települési önkormányzati feladatok közül – az egységes városvezetés jegyében – az új törvényi szabályozás biztosítja különösen a fővárosi önkormányzat jogkörében a város-tervezés és -fejlesztés egységesítésének, az utak és a közterületek tulajdonosi és fenn tartási jogának, az egységes közlekedési és parkolási rendszer kialakításának és megszervezésének, a helyi adók egységes bevezetésének és beszedésének, valamint a források főváros és kerületei közötti feladatairányos elosztásának jogát.*

Az új törvény rögzíti, hogy tekintettel a fővárosi és a kerületi önkormányzatok jogállására, az Alaptörvényben biztosított szabályozási (rendeletalkotási) alkotmányos jog tekintetében mindig a feladatot meghatározó törvénynek kell jelölnie, hogy melyik önkormányzatot illeti meg ezzel kapcsolatban a rendeletalkotási jogkör. A közterületek elnevezése ügyében ezt maga az Mötv. is a fővárosi önkormányzat hatáskörébe utalja, nemcsak a saját tulajdonába tartozó területeken, s ugyancsak törvény, illetve kormányrendelet keretében tartja szükségesnek lehatárolni a fővárosi önkormányzat szabályozási kompetenciáját a közlekedés-szervezési és parkolás-szabályozási kérdésekben.

A főváros és a kerületek forrásmegosztásának alapelveit külön törvény határozza meg, figyelemmel a 2013. évi költségvetés előkészítését is megalapozó új feladatalapú finanszírozási rendszerre. Ehhez kapcsolódóan külön törvény határozza meg azt is, hogy a kétszintű önkormányzati rendszerben melyik önkormányzat milyen módon gyakorolja a helyi adóztatás jogát.

A megyei önkormányzatokhoz hasonlóan a térségi szerepkört betöltő területi önkormányzatoknak területfejlesztési feladatokat is szükséges ellátni. Ilyen szerepkört Budapest is betölt, ezért a fővárosi önkormányzat feladatai között a területfejlesztéssel összefüggő teendőket is szerepelteti az új törvény és a területfejlesztésről és -rendezésről szóló törvény módosítása. Tulajdonképpen ez nem új kele-

tű feladatkör, mivel 1999 óta a Fővárosi Közgazgatás már ellátta Budapesten a megyei területfejlesztési tanács feladatkörét, s ezt 2012. január 1-jétől is folytatja. Ugyanakkor a fővárosi önkormányzat – a Pest megyei önkormányzattal egyetemben – megörökölte a regionális és a térségi (agglomerációs) fejlesztési tanácsok szerepkörét is, amihez – figyelemmel az európai városhálózatban is potenciálisan betölthető metropolisz szerepkörére – forrásokat is célszerű rendelni.<sup>7</sup>

Bár az Mötv. erre nem tér ki, de a fővárosi fejlesztések összehangolása és forrás-koordinációja érdekében célszerű lenne létrehozni a *Budapest Közfejlesztési Tanácsot*, amely a területfejlesztési intézményrendszerhez hasonlóan (a korábbi Fővárosi Közmunkák

Tanácsa működési elveire épülve) láthatná el a fővárosi jelentőségű közfejlesztési feladatokat.<sup>8</sup>

A fővárosi fejlesztésekhez szükséges EU-és központi költségvetési források bevonása érdekében rögzíteni lenne célszerű a fővárosi önkormányzat és a kormányzat közötti „tervszerződés” megkötésének törvényi feltételeit is a 2013. évi költségvetés előkészítését megalapozó szabályozással együtt.

A fővárosi önkormányzatok érdekképviselete is újszerűen alakul 2013. január 1-jétől, ugyanis országos önkormányzati érdekszövetség alakításának lehetőségét teremti meg az új törvény legalább tizenöt kerületi önkormányzat szövetkezése esetére, akár a fővárosi önkormányzat nélkül is.

### Felhasznált források

CSEFKÓ Ferenc–IVANCSICS Imre: *A feladatok és hatáskör-telepítés módszertana*, Kézirat, Pécs, (é. n.).

ERDEI Ferenc: *Város és vidéke*, Budapest, Szépirodalmi Könyvkiadó, 1972.

*The Role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a policentric development*. 1.1.1. ESPON (European Spatial Planning Observation Network), Luxembourg, 2004.

*Mapping regional competitiveness and cohesion: European and global outlook on territorial diversities*, Atlas, ESPON (European

Spatial Planning Observation Network), Luxembourg, 2006.

HORVÁTH M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*, Budapest, Dialóg Campus, 2002.

HORVÁTH M. Tamás: *A forrásszabályozás kapcsolata az önkormányzati feladatrendszerrel*, Tanulmány, Budapest, TÖOSZ Kiadvány, 2007.

KOVÁCS Róbert: *A településszerkezet és a közigazgatási rendszer inkonzisztenciája – a szuburbanizáció példáján*, Budapest térségében, PHD-értekezés, Budapest, 2003.

<sup>7</sup> Vö. ESPON (European Spatial Planning Observation Network): „Potentials for polycentric development in Europe” 3. 1. 1. Final Report, Luxembourg, 2005.

<sup>8</sup> Lásd részletesebben: SZEGVÁRI: *Javaslat a Fővárosi Közmunkák...*, i. m.

- KOVÁCS Tibor–TÓTH Gábor: *Agglomerációk, településegységek a magyar településrendszerben*, Területi Statisztika, 2003. július, 387–391. p.
- PERGER Éva: *A főváros és „környéke” régióként való értelmezése, a „központi régió problémája = A regionális politika közigazgatási feltételei*, szerk. HORVÁTH M. Tamás, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004, 213–254. p.
- Társadalmi-gazdasági átalakulás a budapesti agglomerációban*, szerk. BARTA Györgyi–BELUSZKY Pál, Budapest, Regionális Kutatási Alapítvány, 1999.
- VEREBÉLYI Imre: *A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai*, Magyar Közigazgatás, 2(1995).
- VIGVÁRI András: *A decentralizáció és önkormányzati pénzügyi rendszer = Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság*, Belügyminisztérium IDEA Program, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2006, 175–197. p.
- VIGVÁRI András: *A leggyengébb láncszem. A helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének reformja = Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról*, Budapest, Új Mandátum Kiadó, Budapest, 2006, 42–66. p.

### *A főváros kétszintű szabályozási modellje*

A cikk bemutatja a fővárosra vonatkozó szabályozási modellek történetét 1990-től, és nemzetközi összehasonlításban vázolja a jelenlegi szabályozás előkészítésekor megfogalmazott koncepcionális elképzeléseket. A hatályos Alaptörvény, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény és Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény rendelkezéseinek áttekintésével bemutatja a fővárosi kétszintű önkormányzati rendszer szabályozásának sajátosságait. A cikk kitér a fővárosi önkormányzat eltérő funkcióiból adódó szabályozás specialitásaira, így különösen a fővárosi és a kerületi önkormányzatok között megosztott települési önkormányzati feladatok szabályozására, valamint a fővárosi önkormányzat megyei önkormányzati feladatainak sajátosságaira. Ennek keretében szó van a főváros agglomerációs és regionális, valamint az európai metropolisz-térségben betöltött szerepköréből adódó feladatairól és az ehhez kapcsolódó szabályozás bemutatásáról. A tanulmány érinti a fővárosi és kerületi önkormányzatok gazdálkodási szabályainak sajátosságait is, különös tekintettel a helyi adóztatás jogának specialitásaira és a fővárosi forrásszabályozás jelentőségére.

## *A helyi önkormányzatok szervei és társulásaik\**

### *Bevezetés*

A rendszerváltozás kodifikációs munkájának egyik legfontosabb eredménye a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) megalkotása volt, amely több mint két évtizeden keresztül jelentette – többnyire stabil – alapját a magyar önkormányzati rendszernek. A – kisebb módosításokkal – öt és fél választási ciklust megélt jogszabály azonban mára már nem minden esetben jelentett garanciát arra, hogy a helyi önkormányzatok megfeleljenek a kor társadalmi-gazdasági kihívásainak.

Ez a körülmény vezetett arra, hogy a törvényhozás 2011-ben kiemelt figyelmet szentelt az önkormányzatokra vonatkozó jogszabályi rendelkezések újrakodifikálására. Magyarország Alaptörvényének (a továbbiakban: Alaptörvény) 31. cikk (3) bekezdése szerint a helyi önkormányzatok működésének keretét sarkalatos törvényben rendezi a jogalkotó. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (a továbbiakban: Möt.) az Országgyűlés 2011. december 19-ei ülésnapján fogadta el.

Az új törvény kimondottan szigorúbb kereteket szab az önkormányzati autonómiának, egyúttal alapelvként deklarálja a választópolgárok önkormányzáshoz való kollektív jogainak védelmét.

Jelen publikáció célja, hogy – a Möt. szerkezetét követve – vázlatosan bemutassa a helyi önkormányzatok szerveinek műkö-

dését és a helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó szabályokat. A tanulmány terjedelmi korlátai a teljes önkormányzati rendszer felvázolása helyett szükségszerűen egyes súlypontok megkeresésére sarkallja a szerzőt. A jogintézmények tárgyalásánál kiemelt figyelmet fordítok a Möt.-ben kodifikált új szabályozási elemekre és – megyei jogú város jegyzőjeként – a hosszas elméleti fejtegetések helyett a törvény gyakorlati alkalmazására.

### **Önkormányzás, szervezetalakítás, társulás a nemzetközi jogban és az Alaptörvényben**

A helyi önkormányzás fogalmát a legáltalánosabban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának<sup>1</sup> (a továbbiakban: Charta) 3. cikk (1) bekezdése adja meg: „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.” Ennek megfelelően mondja ki az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”

A helyi önkormányzatok meglehetősen elvont fogalmának tisztázásához közelebb jutunk a Möt. 2. § (1) bekezdésének idézésével: „A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.”

A joggyakorlás tartalmát, a konkrét feladat- és hatáskörök gyakorlását azonban az esetek többségében nyilvánvalóan nem képes hatékonyan ellátni a választópolgárok – adott esetben több százezer főből álló – közössége, ezért az Alaptörvény 33. cikk

\* A Közigazgatási Akadémia konferenciasorozat keretén belül, február 23-án az NKE-n megrendezett *Helyi önkormányzatok 2012* című konferencián elhangzott előadás közlésre szánt változata.

<sup>1</sup> 1985. október 15-én kelt egyezmény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról; kihirdetve az 1997. évi XV. törvényvel.

(1) bekezdése is nevesíti a képviselő-testületet mint a feladat- és hatáskör címzettjét. Ezt deklarálja a Mötv. 10. § (2) bekezdése is, amikor kimondja, hogy a helyi közügyekben a döntést a helyi képviselő-testület vagy a választópolgárok helyi népszavazáson hozzák meg.

A helyi önkormányzásnak mint alapjognak leglényegesebb elemei közé tartozik a saját szervezeti és működési rend meghatározása, valamint az önkormányzatok közös társulásának kialakítása. Ezekre utal a Charta 6. cikkének (1) bekezdése és 10. cikk (1) bekezdése is: „A helyi önkormányzatok – anélkül, hogy ez törvény általánosabb rendelkezéseit sértene – a helyi szükségletekhez való alkalmazkodás és a hatékonyabb igazgatás érdekében maguk határozhatják meg belső igazgatási felépítésüket. [...] A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörüik gyakorlása körében közös érdekeltsgű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.” A Charta idézett rendelkezését emeli alkotmányos szintre az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése: „A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között [...] meghatározza szervezeti és működési rendjét; [...] szabadon társulhat más helyi önkormányzattal.”

### Új törvény mint az önkormányzatiság kódexe

Már az 1990-ben elfogadott Ötv. is kódexjelgű normaként volt ismert, az önkormányzatok gyakorlati működéséhez azonban elengedhetetlen volt számos más törvény rendszeres forratása. Külön törvény szabályozta a polgármester, valamint a képviselők jogállását és díjazását, vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségüket, a területszervezési eljárást, az önkormányzati társulásokat és – mint *lex specialis* – a többcélú önkormányzati társulásokat. A Mötv. megalkotásakor a jogalkotó törekedett arra, hogy a korábban külön normában szabályozott rendelkezése-

ket is belefoglalja a törvénybe, ezzel erősítve a sarkalatos jogszabály kódexjellegét.

A Mötv. szakaszosan (négy időpontban)<sup>2</sup> lép hatályba, ezzel párhuzamosan az Ötv. egyes rendelkezései szakaszosan vesztek hatályukat. A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény, a területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvény és a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény 2013. január 1-jén, a helyi önkormányzati képviselők jogállásának egyes kérdéseiről szóló 2000. évi XCVI. törvény a 2014. évi általános önkormányzati választások napján veszti hatályát, míg a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló 1994. évi LXIV. törvény – az Ötv.-hez hasonlóan – szakaszosan veszti hatályát.

Bár jelen tanulmány kereteit meghaladja, érdemes megemlíteni, hogy az önkormányzati hivatalok jogalkalmazói munkájára számos más új – államháztartási, államigazgatási hatóság, igazságügyi-szervezeti, nemzeti vagyponra vonatkozó stb. – törvény hatályba lépése is közvetlen hatással lesz a 2014-ig terjedő időszakban.

### *A helyi önkormányzatok szervei*

Azzal, hogy a Mötv. 10. § (2) bekezdése kimondja, hogy a helyi közügyet a helyi önkormányzat a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével oldja meg, a jogalkotó a testületet a helyi önkormányzat legfőbb szervévé teszi. Ugyan konkrétan nem mondja ki a törvény, szintén a szervek között szükséges megemlíteni a települési képviselőket és a közülük választott tanácsnokot.

A képviselő-testület szerveinek körét a Mötv. 41. § (2) bekezdése az alábbiak szerint adja meg: polgármester, főpolgármester, a

<sup>2</sup> 2012. január 1.; 2012. április 15.; 2013. január 1. és a 2014. évi általános önkormányzati választások napja.

megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, polgármesteri hivatal, megyei önkormányzati hivatal, közös önkormányzati hivatal, jegyző és társulás. Már most célszerű felhívni a figyelmet a Mötv. egyik nívumára: az Ötv. 9. § (2) bekezdése által megadott szervei kör 2013. január 1. napján két lényeges elemmel – a jegyzővel és a társulással – bővül. A két szerv önkormányzati szervként történő nevesítésében is tetten érhető a törvényalkotó azon törekvése, hogy a jegyzőt a korábbi szerepe (főként az államigazgatási hatósági döntések meghozatala) mellett más szereppel is ellássa, így – többek között erősítve a testület munkáját – egy „letisztultabb”, elsősorban önkormányzati feladatot ellátó jegyzői státust alakítson ki a polgármesteri hivatalok élén. Azzal pedig, hogy a társulás is a képviselő-testület szerve lett, erősödni látszik az a törekvés, hogy az önkormányzatok – anyagi és humán erőforrásaik jobb kihasználása érdekében – éljenek az együttműködés számtalan lehetőségével. A törvényhez fűzött indokolás is kiemelt célként fogalmazza meg a térségi összefogás kiteljesítését, a választópolgárok érdekeinek és igényeinek megfelelő társulási rendszer kialakítását.

### A települési képviselő

#### *A megbízatás keletkezése és megszűnése*

Az Alaptörvény 35. cikk (1) bekezdésének megfelelően az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választáson választott önkormányzati képviselő megbízatása, jogai és kötelezettségei – a korábbi törvényi rendelkezéshez hasonlóan – a megválasztásával keletkeznek. A képviselő az alakuló ülésen, illetőleg a megválasztását követő első ülésen esküt tesz a képviselő-testület előtt.

A törvény taxatív felsorolja a megbízatás megszűnésének eseteit (a megválasztását követő helyi önkormányzati általános választás napján, jelöltek hiányában elmaradt választás esetén az időközi választás napján; ha a helyi önkormányzati képviselők és polgármeste-

rek választásán már nem választható; az összeférhetetlenség kimondásával; méltatlanság megállapításával; ha az önkormányzati képviselő, annak az ülésnek az időpontjától, amelyről első ízben távol maradt, egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén; lemondással; a képviselő-testület feloszlásával; a képviselő-testület feloszlása esetén, valamint az önkormányzati képviselő halálával). Új elem a méltatlanság megállapítása, amely jogintézmény részletes bemutatására nemcsak a törvény, hanem a későbbiekben jelen publikáció is kitér.

A lemondás részletszabályai szinte szó szerint megegyeznek a korábbi normával. Az, hogy összeférhetlenség és az ülésről egy éven át történő távolmaradás esetén a képviselő-testület mondja ki határozatában a képviselői megbízatás megszűnését, szintén nem új elem a korábbi szabályozáshoz képest. A felsorolás csak az új jogintézménnyel, a méltatlanság megállapításával egészült ki.

#### *Jogai és kötelezettségei*

A Mötv. 32. § (1) bekezdése rögzíti az ún. szabad mandátum elvét, vagyis azt, hogy az önkormányzati képviselők jogai és kötelezettségei azonosak, és a települési képviselő a település egészéért vállalt felelőséggel képviseli választóinak érdekeit. Az Alkotmánybíróság többször is rámutatott, hogy „a települési képviselők mandátuma ugyanúgy szabad mandátum, mint az országgyűlési képviselőké”<sup>3</sup>, mert „az egyéni választókerületben megválasztott képviselők is elszabadnak az őket megválasztó szűkebb közösségtől.”<sup>4</sup> A 32. § (2) bekezdésében meghatározott képviselői jogok és kötelezettségek között új elemet is találunk. Eddig nem mondta ki expressis verbis törvény a képviselő azon jogát, hogy kezdeményezheti rendelet megalkotását vagy határozat meghozatalát, bár minden bizonnyal nem állta volna ki az alkotmánybírósági próbát egy olyan

<sup>3</sup> 67/2002. (XII. 17.) AB-határozat indokolása.

<sup>4</sup> 71/2006. (XII. 15.) AB-határozat indokolása.

szervezeti és működési szabályzat, amely valamely módon (legalább bizottsági ülésen, képviselőcsoport vagy meghatározott számú képviselő együttes előterjesztése esetén) nem adta volna meg a képviselőnek a képviselői munka magvát jelentő javaslatvételi jogot. Továbbra is nevesíti a törvény a képviselő kérdésre adandó kötelező választ, a határidő azonban a korábbi tizenöt nap helyett harminc nap lett. A képviselő részt vehet tanácskozási joggal a képviselő-testület bármely bizottságának ülésén, azonban az új szabályozás – az esetleges téves joggyakorlat elkerülése érdekében – egyértelműen kimondja, hogy a jog a nyilvános és a zárt ülésekre is kiterjed. A képviselő a munkájához szükséges tájékoztatást a Möt. szerint a polgármestertől igényelheti, és a polgármester intézkedését kezdeményezheti közérdekű ügyben. Az Ötv. szerint a képviselő mindkét esetben közvetlenül fordul hivatalhoz. A módosulás egyértelműen azt a szemléletet közvetíti, hogy a testület (politikus) tagjai kizárólag a hivatalt irányító polgármesteren keresztül lépjenek kapcsolatba a szakmai – és nem politikai – alapon működő apparátussal. A tájékoztatásra irányadó határidő itt is harminc nap lett a korábbi tizenöt nappal szemben. Továbbra is felmentést élvez a képviselő a munkahelyén a feladatvégzés alól a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartam alatt, kiesett jövedelmének megtérítésére is igényt tarthat. Az esélyegyenlőség követelményének megfelelően megilleti a jelnyelv és a speciális kommunikációs rendszer használatának joga. Kötelezettségként említi a törvény az ülésen történő megjelenést és a döntéshozatalban való részvételt. Míg korábban a képviselő-testület maga gondoskodhatott a képviselői képzéséről, a Möt. novuma, hogy a képviselő eskütelét követő három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által szervezett képzésen. A sarkalatos törvény expressis verbis kimondja azt is, hogy a képviselő köteles kapcsolatot tartani a választópolgárokkal, és évente legalább egy alkalommal tájékoztatást nyújtani kép-

viselői tevékenységéről. A kapcsolattartás és a tájékoztatás módjának meghatározása (fogadóóra, lakossági fórum, hírlevél, internetes oldal, sajtótájékoztató stb.) a gyakorlatra marad.

A kötelezettségeit megszegő képviselővel szemben szankció alkalmazható: tiszteletdíját és természetbeni juttatását a képviselő-testület legfeljebb tizenkét havi időtartamra csökkentheti vagy megvonhatja. Újabb kötelezettségszegés esetén a szankció megismételhető.

#### *A helyi önkormányzati képviselő tiszteletdíja és egyéb juttatásai*

A képviselő és a bizottság nem képviselő tagjai részére – helyi rendeletben meghatározott – tiszteletdíj, valamint természetbeni juttatás állapítható meg. Anélkül, hogy ez a kötelező önkormányzati feladatok ellátását veszélyeztetné, a tanácsnok, a bizottsági elnök és a bizottsági tag számára magasabb összegű tiszteletdíj is megállapítható. Egyebekben nyilvánvalóan a Möt. képviselőt megillető jogok egyenlőségét elvi szinten kimondó 32. § (2) bekezdésére kell figyelemmel lenni. Lehetőség van a képviselő-testület képviseletében vagy a képviselő-testület, illetőleg a polgármester megbízásából végzett tevékenységgel összefüggő, a képviselő által előlegezett, számlával igazolt, szükséges költségek megtérítésére, amelynek kifizetését a polgármester engedélyezi. A közpénzek átláthatóságának elve szerint a Möt. közérdekből nyilvános adatnak<sup>5</sup> nyilvánítja a képviselői tiszteletdíjakat és egyéb juttatásokat.

#### *Összeférhetetlenség és az összeférhetlenségi eljárás*

A Möt. indokolása szerint a képviselői megbízatás „természeténél fogva közbizalmi jellegű”, ezért a tisztséget betöltőknek

<sup>5</sup> Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 3. § 5. pontja szerint „közérdekből nyilvános adat: a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény kötelezően elrendeli”.

magas erkölcsi mérécének kell megfelelnie. A törvény szóhasználatával élve a képviselő, valamint a képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagja „nem folytathat olyan tevékenységet, amely e feladatának ellátásához szükséges közbizalmat megingathatja”. Ezen túl a Mötv. 36. § (2) bekezdésében taxatív felsorolt összeférhetlenségi okok a hatalmi ágak elválasztása elvének, valamint a döntési helyzetben lévő képviselők gazdasági függetlenségének és befolyásmentességének érvényesítését célozzák.

Az önkormányzati képviselő az összeférhetlenségi okot a megválasztásától, illetőleg az összeférhetlenség felmerülésétől számított harminc napon belül köteles megszüntetni. Ha a képviselő ennek nem tesz eleget, akkor a képviselő-testület a soron következő ülésén, de legkésőbb az összeférhetlenség megállapításának kezdeményezését követő harminc napon belül határozattal megállapítja az összeférhetlenség alapjául szolgáló körülmények fennállását, és kimondja az összeférhetlenséget. Az összeférhetlenség megállapítását bárki indítványozhatja. A szabályozás újdonsága a res iudicata törvénybe emelése, vagyis a nyilvánvalóan rosszhiszemű kezdeményezések (amennyiben nem tartalmaz új tényt vagy körülményt) esetén már az összeférhetlenséget vizsgáló bizottság lezárhatja az ügyet érdemi vizsgálat nélkül. A képviselő összeférhetlenségét megállapító döntéstől számított nyolc napon belül kérheti a határozat bírósági felülvizsgálatát a törvényszéktől, amely harminc napon belül nemperes eljárásban határoz, ugyanakkor sor kerülhet a képviselő, az összeférhetlenséget indítványozó személy, valamint az összeférhetlenséget kimondó testület képviselőjének meghallgatására. A bíróság döntése ellen további jogorvoslatnak és felülvizsgálatnak nincs helye. A kormányhivatal továbbra is jogosult arra, hogy közvetlenül kezdeményezze a képviselő összeférhetlenségének kimondását a bíróság előtt. Ebben az esetben – a jogorvoslati jog biztosításának követelményére figyelemmel – az ítélet ellen az érintett képviselő vagy a kormányhivatal fellebbezést nyújthat be, azonban a másod-

fokú bíróság döntése ellen már nincs helye jogorvoslatnak.

### *Méltatlanság*

Új elemként szabályozza a törvény a méltatlanság kimondását. A szabályozás a 2014. évi általános önkormányzati választásokat követően alkalmazandó. A Mötv. 38. § (1) bekezdésében meghatározott okok egyik csoportjába a büntetendő cselekmény elkövetésével kapcsolatos körülmények tartoznak (közügyek gyakorlásától jogerős eltiltás, szándékos bűncselekmény miatt végrehajtandó szabadságvesztésre ítéelés, kényszergyógykezelés jogerős elrendelése). A másik csoportba a pénzügyi-gazdasági kötelezettségek nem teljesítése (köztartozás, felszámolás során ki nem elégített követelések, jogerős bírósági döntés végrehajtásának akadályozása) tartozik, és méltatlanság miatt szüntethető meg a megbízatása annak is, aki a személyével szemben felmerült összeférhetlenségi okot nem jelentette be.

A képviselői tisztség méltóságát hivatott megőrizni az az új szabály is, amely szerint a képviselő a megválasztását követő harminc napon belül köteles kérelmezni felvételét az adózás rendjéről szóló törvényben meghatározott köztartozásmentes adózói adatbázisba.

A méltatlanság megállapításának eljárási kérdéseire az összeférhetlenségre vonatkozó törvényi rendelkezéseket rendeli el alkalmazni a Mötv.

### *Vagyonynyilatkozat-tételi eljárás*

A képviselő továbbra is köteles vagyonynyilatkozatot tenni. Ennek szabályai szintén beépültek az önkormányzati kódexbe. A nyilatkozatot a képviselő a megválasztását követő harminc napon belül, majd minden év január végéig köteles kitölteni, amelyhez csatolnia kell a vele közös háztartásban élő hozzátartozói nyilatkozatát is. Amennyiben e kötelezettségének nem tesz eleget, képviselői jogait nem gyakorolhatja, tiszteletdíjat, juttatást nem kaphat. Míg a képviselő vagyonynyilatkozata közérdekből nyilvános, hozzátartozói nyilatkozatába továbbra is

csak a vagyonyilatkozatot vizsgáló bizottság tagjai tekinthetnek bele célhoz kötötten, kizárólag ellenőrzéskor. Vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás – a korábbi szabályozásnak megfelelően – bárki által kezdeményezhető.

### *A tanácsnok*

A törvény – az Ötv. korábbi rendelkezéseihez hasonlóan – lehetőséget biztosít tanácsnok választására. A polgármester javaslatára tanácsnoknak megválasztott képviselő felügyeli a testület által meghatározott önkormányzati feladatkörök ellátását.

## **A képviselő-testület**

### *Jogállása*

A képviselő-testület az önkormányzati jog gyakorlásának centruma, a helyi közügyek intézésének legfontosabb szerve. Tagjai a választópolgároktól közvetlenül nyerik megbízatásukat (népszuverenitás), a legfontosabb kérdésekben (pl. költségvetés elfogadása, rendeletalkotás, eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál stb.) kizárólag maga dönthet, feloszlására – szűk törvényi keretek között – csak az Országgyűlés jogosult.

Újdonság a Mötv.-ben, hogy a polgármester a képviselő-testület hatásköreit a bizottságai, a részönkormányzat testülete és a társulás mellett a jegyzőre is átruházhatja. Továbbra is tilos az átruházott hatáskör további átruházása.

A törvény taxatív megadja azokat a hatásköröket, amelyek nem ruházhatók át a testület más szervére.

### *Működése*

A testület alakuló ülését a választást követő tizenöt napon belül tartja meg. Az alakuló ülést a polgármester hívja össze és ő is vezeti, ez utóbbi eddig a korelnök joga volt. Míg korábban egy törvényi előírás<sup>6</sup> értelmé-

ben hat hónap állt a testület rendelkezésére az alakuló ülést követően a szervezeti és működési szabályzat megalkotására, illetőleg felülvizsgálatára, a Mötv. szerint erre legkésőbb a ciklus második ülésén sort kell keríteni. Eddig az időpontig kell dönteni a bizottsági struktúráról, a bizottság tagjairól, az alpolgármester(ek) személyéről és illetményéről.

A korábbiakhoz hasonlóan klaudikáló kógenciával él a törvényalkotó, amikor legalább évi hat testületi ülés tartását írja elő az önkormányzatoknak. A képviselők egynegyede és a bizottság mellett ülés összehívását kezdeményezheti a kormányhivatal vezetője is.

A képviselő-testület ülését a polgármester, akadályoztatása esetén az – általa kijelölt – alpolgármester hívja össze és vezeti. Mindkét tisztség egyidejű betöltetlensége esetére a szervezeti és működési szabályzatban kell rendelkezni az ülésösszehívás és -vezetés módjáról.

Főszabály szerint a képviselő-testület ülése nyilvános. Zárt ülést kell tartani egyrészt önkormányzati hatósági, összeférhetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén, egyes vagyoni ügyekben, ha a tárgyalás az önkormányzat vagy más üzleti érdekét sértené, valamint meghatározott személyi ügyekben, ha az érintett azt kifejezetten kéri. Ez utóbbi esetben a korábbi szabályozás a nyilvános ülés tartásához igényelte az érintett beleegyezését, vagyis a jogalkotó ismét tett egy lépést a nagyobb nyilvánosság megteremtésének irányába.

A gyakorlathoz igazodott a szabályozás azzal, hogy a zárt ülésen részt vevők körét – képviselő-testület tagjai, alpolgármester, jegyző, meghívott szakértő – kibővítette az aljegyzővel és a meghívott ügyintézővel.

A testület akkor határozatképes, ha az ülésen az önkormányzati képviselőknek több mint a fele jelen van. A határozatokat – főszabály szerint – nyílt szavazással hozza. Név szerinti szavazás rendelkezhető el a kép-

<sup>6</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvény 62. § (5) bekezdés.

viselők egynegyedének indítványára, továbbá az SzMSz-ben meghatározott esetekben. A szavazás egy alkalommal megismételhető, ha eredménye felől kétség merül fel. A döntéshozatalból – a korábbi szabályozásnak megfelelően – kizárható az, akit vagy akinek hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. Új eleme a törvénynek, hogy az érintettség elmaradásának jogkövetkezményeit a szervezeti és működési szabályzatban rendezhetik az egyes testületek.

Nóvuma a Mötv.-nek, hogy taxatív fel sorolja az ülés jegyzőkönyvének tartalmi elemeit. A törvény kimondja, hogy a jegyzőkönyv közokirat, azt a polgármester és a jegyző írja alá, és tizenöt napon belül meg kell küldeni a kormányhivatalnak. Az Ötv.-hez hasonlóan a Mötv. is rögzíti, hogy a választópolgárok betekinhetnek a nyilvános ülés előterjesztéseibe és jegyzőkönyveibe.<sup>7</sup>

Szintén részletes felsorolást találunk a törvényben a szervezeti és működési szabályzat tartalmi elemeiről. Továbbra is előírás a legálább évi egy közmeghallgatás tartása.

### A képviselő-testület bizottságai

A képviselő-testületnek a szervezeti és működési szabályzat kötelező tartalmi elemeként kell meghatároznia a bizottságait, a bizottsági tagok számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét, működésük alapvető szabályait. Jelentős érdek fűződik a folyamatos működőképesség fenntartásához, ennek megfelelően a bizottságok létrehozására rendelkezésre álló időt a Mötv. korlátozza, a kötelezően létrehozandó, valamint a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságokat az alakuló vagy az azt követő ülésen a polgármester előterjesztésére meg kell választani.

<sup>7</sup> Fontos megjegyezni, hogy bár a Mötv. 52. § (3) bekezdésében kizárólag a jegyzőkönyv és előterjesztések nyilvánosságát emeli ki, a közérdekű adatok nyilvánosságának követelményére figyelemmel az információszabadság szempontjából azonos módon kezelendő a jegyzőkönyv, a hang- és képfelvétel is, vagyis kérésre ezekről is másolatot és tájékoztatást kell adni. (Lásd Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos 87/K/2006 számú állásfoglalását.)

A jogszabály az ésszerűség, költségtakarékosság követelményeinek megfelelően lakosságszámtól függően differenciál:

- száz főt meg nem haladó lakosú településen: a képviselő-testület látja el a feladatokat, nincs bizottság;

- ezer főt meg nem haladó lakosú településen egy bizottság is elláthatja a kötelező feladat- és hatásköröket;

- kétezer főnél több lakosú településen pénzügyi bizottság létrehozása kötelező.

A vagyonyilatkozatok vizsgálatát a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottság végzi, a törvény más bizottság megalakítását is elrendelheti.<sup>8</sup>

A legitimitás, valamint a választópolgárok önkormányzásban való részvétele egyensúlyának biztosítása érdekében a bizottság elnökét és – elnökkel együtt számított – tagjainak több mint a felét az önkormányzati képviselők közül kell választani, és tag lehet nem képviselő is. A Mötv. a nem képviselő tagokra kiterjedő hatállyal szabályozza a megbízás időtartamát, amely igazodik a képviselő-testület megbízásának időtartamához (kivévelt képez, ha a bizottságot a képviselő-testület megszünteti).

2013. január 1-től nem lehet bizottság elnöke vagy tagja a polgármester (jelenleg az összeférhetlenséggel érintett kör tágabban meghatározott, kiterjed az alpolgármesterre, a nemzetiségi önkormányzat elnökére, a képviselő-testület hivatalának dolgozójára is).

A polgármester fontos jogosítványokkal rendelkezik a bizottságot illetően:

- az ő előterjesztésére szüntethető meg vagy változtatható meg a személyi összetétel, létszám;

- az indítványára össze kell hívni a bizottságot (új elem a határidő: nyolc nap);

- lényeges kontrollszerepet tölt be azzal, hogy felfüggesztheti a bizottság döntésének

<sup>8</sup> Elrendeli például a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 83. § (1) bekezdése (hatályos 2012. szeptember 1-jétől), valamint a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 10. § (9) bekezdése (hatályos 2013. január 1-jétől).

végrehajtását, ha ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy sérti az önkormányzat érdekeit.

Hiánypótló szabályozásként a Mötv. rendelkezik a bizottsági elnöki, tagi tisztségről történő lemondás szabályairól.

A bizottság feladata: a képviselő-testületi döntések előkészítése, kezdeményezése, előterjesztésekkel kapcsolatos állásfoglalás, átruházott hatáskörben döntéshozatal.

A Mötv. tételesen felsorolja, hogy mely esetekben – milyen eltéréssel – kell alkalmazni a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat.

A Mötv. jogszabályi kereteket ad az eddigi tényleges gyakorlatnak, a jegyző tizenöt napon belül köteles a bizottsági ülés jegyzőkönyvét a kormányhivatalnak megküldeni.

### **Településrészi önkormányzat**

A településrészi önkormányzat törvényben rögzített célja: valamely településrész sajátos érdekeinek képviselete. A testületi képviseletre megválasztható személyi kör ennek megfelelően korlátozott: tagjai csak települési képviselők és az adott településrészen élő választópolgárok lehetnek. Önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható a részönkormányzat testületére. Szervezetére, működésére, tagjaira egyebekben a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

### **Polgármester, alpolgármester**

#### *Polgármester*

Tisztségét főállásban vagy társadalmi megbízatásban látja el. A Mötv. nem köti lakosságszámhoz a tisztség társadalmi megbízatásban való betöltését (jelenleg három-ezernél kevesebb lakosú községben lehet).

A polgármester széles körű legitimitásából eredő kiemelkedő szerepe a továbbiakban is megmarad, ő a képviselő-testület elnöke, összehívja és vezeti az üléseket, tagja a testületnek.

A jogszabály konkrétan rögzíti a hatáskör-átruházás kereteit, a polgármester hatás-

köre gyakorlását kizárólag az alpolgármesterre, a jegyzőre, valamint a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére ruházhatja át.

Új elemként jelenik meg, hogy a képviselő-testület helyett a polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében, amely a képviselő-testület és a hivatal vezetője közötti bizalmi viszony erősödése irányába hat.

Erős jogosítványnak tekinthető az ún. „vétőjog”. Amennyiben a polgármester a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, kezdeményezheti az ügy ismételt tárgyalását (ez alól értelemszerűen kivételt képez a képviselő-testület önfelosztásáról szóló és a polgármester tisztségének megszüntetésére irányuló kereset benyújtására vonatkozó döntés). A döntést nem lehet végrehajtani mindaddig, amíg arról a képviselő-testület megismételt tárgyalás alapján, tizenöt napon belül nem dönt. Lényeges kiemelni, hogy az eredeti döntéshez szükséges szavazati aránytól függetlenül ez esetben a képviselő-testületnek minősített többséggel kell döntenie, amely a javaslat széles körű támogatását követeli meg.

A gyakorlati tapasztalatok során felmerülő igények jogszabályi megjelenítéseként a hatékony működés elősegítésére a polgármester jogköre kibővül:

– dönthet olyan ügyekben, amelyekben a képviselő-testület két egymást követő ülésén nem tudott dönteni;

– dönthet a két ülés közötti időszakokban felmerülő, halaszthatatlan, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben;

– önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig dönthet a forrásfelhasználásról.

A fenti esetekben természetesen a polgármester köteles a döntésről a képviselő-testületet tájékoztatni.

A polgármesteri tisztség megszűnése eseteinek köre taxatív felsorolásra kerül, a ha-

tályos rendelkezésekhez képest kibővül a méltatlanság megállapításával.

A jelenlegi szabályozástól eltérően a polgármester tisztsége nem az írásbeli lemondó nyilatkozat aláírásának a napjával szűnik meg, hanem – az önkormányzati képviselőhöz hasonlóan – az általa meghatározott, a lemondást követő egy hónapon belüli időpontban, ennek hiányában az írásbeli nyilatkozat átvételének napjával. A polgármestert felelős döntéshozatalra sarkallja a lemondás visszavonhatatlansága.

A jogalkotó törvényi szintre emeli a polgármesteri tisztség megszüntetésére irányuló kereset benyújtásához kapcsolódó eljárási kérdést: a döntéshozatalban a polgármester nem vehet részt, de a határozathozatalnál a határozatképesség szempontjából jelenlévőnek kell tekinteni. A javaslat elfogadásához széles körű konszenzus, minősített többség szükséges, a keresetet az illetékes törvényszék bírálja el.

Lényegesen változik a polgármester díjazása, költségterítése. Jelenleg a főállású polgármester illetménye, társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíja a köztisztviselői illetményalap és – a település lakosságszámától, illetve típusától függően – meghatározott szorzószám szorzata. A számlával igazolt, szükséges költségeit meg kell téríteni, illetve választhat az illetménye/tiszteletdíja 20–30%-ának megfelelő mértékű költségátalányt.

A Möt. 2013. január 1-től a főpolgármester illetményét a miniszter, a megyei jogú város és a fővárosi kerületi önkormányzat polgármestere illetményét a helyettes államtitkár illetményének összegéhez igazítja, más helyi önkormányzatok esetében pedig a lakosságszámtól függően a helyettes államtitkár illetménye százalékában állapítja meg. A társadalmi megbízatású polgármester a főállású polgármester illetménye 50%-ának megfelelő mértékű tiszteletdíjra jogosult, amelynek meghatározott részéről vagy egészéről lemondhat. A költségterítés mértéke az illetmény, illetőleg a tiszteletdíj 15%-ában kerül meghatározásra.

A polgármesterre egyrészt megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetlenségi, méltatlansági, vagyonyilatkozat-tételi szabályokat (néhány eltéréssel), másrészt a Möt. szigorúbb szabályokat állapít meg azzal, hogy a főállású polgármester egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, más kereső foglalkozást nem folytathat és további, meghatározott tisztségeket nem tölthet be.

### *Alpolgármester*

Az önkormányzati feladatellátás hatékonyságára kiemelkedő hatással van a polgármester és az alpolgármester közötti zavartalan munkakapcsolat, amelynek alapját megteremti, hogy az alpolgármestert a polgármester javaslatára választják. A döntéshozatal joga azonban – lehetővé téve a polgármester javaslata feletti kontrollt – a képviselő-testületet illeti, az alpolgármestert a testület titkos szavazással, minősített többséggel választja. Legalább egy alpolgármester választása kötelező, több alpolgármester választása lehetőség, ez esetben legalább egyet a képviselő-testület saját tagjai közül választ.

Továbbra is biztosítja a Möt. a nem képviselő-testületi tag alpolgármesterré választását. A nem képviselő-testületi tag alpolgármester jogállása megegyezik a képviselő-testület tagjai közül választottéval, azzal az eltéréssel, hogy a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de az üléseken tanácskozási joggal részt vehet. Több alpolgármester esetén a polgármester bízta meg általános helyettesét.

Az alpolgármesteri tisztség megszűnésének eseteit a Möt. taxatív meghatározza, részben figyelembe véve a tisztség sajátos jogállását, részben visszautalva a polgármesterre vonatkozó rendelkezésekre.

Társadalmi megbízatású polgármesteri tisztség esetén az alpolgármesteri tisztség is csak társadalmi megbízatásban tölthető be.

Az alpolgármester díjazása megegyezik a polgármester illetménye, illetőleg tisztelet-

díja 90%-ának összegével, a költségtérítés mértéke az illetmény, illetőleg a tiszteletdíj 15%-ában kerül meghatározásra.

### **Jegyző, aljegyző**

A törvényes működés biztosítása, a szakemberű, hatékony előkészítés, végrehajtás érdekében megfelelő képzettséggel, tapasztalatokkal rendelkező közigazgatási szakemberre van szükség az apparátus élén. Ennek felel meg a jegyző, aki a fentiekén túl a polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal vezetését látja el.

A Möt. a jelenlegi szabályozást a tényleges gyakorlatnak megfelelően pontosítja azal, hogy a jegyző nem csak a polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal köztisztviselői, de a munkavállalói tekintetében is gyakorolja a munkáltatói jogokat, valamint gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében.

A jelenlegi szabályozás szerint a jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha döntésüknél jogszabálysértést észlel. A Möt. kiterjeszti a hatáskört a képviselő-testület valamennyi szervére, valamint a döntések mellett a szervek működésére is. (Megjegyzendő, hogy a Möt. a képviselő-testületet, a képviselő-testület szervét, valamint a polgármestert rögzíti, noha a 41. § [2] bekezdése szerint a polgármester és maga a jegyző is a képviselő-testület szerveként definiált.)

Új elemként jelenik meg a jegyző éves beszámolási kötelezettsége a hivatal tevékenységéről.

A szervezeti struktúra és a hatáskörök módosulásából adódóan, a Möt. ezen rendelkezéseinek hatálybalépését követően a jegyző is kaphat önkormányzati hatáskört, ennek megfelelően a törvény feljogosítja ezen ügyekben a döntéshozatalra.

A polgármester pályázat alapján, határozatlan időre nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyzőt (mindkét kinevezés vezetői megbízásnak minősül).

A jelenlegi szabályozáshoz képest új rendelkezések segítik elő a hivatal folyamatos működőképességének fenntartását:

– a jegyzői, aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége, illetve a jegyző, aljegyző tartós akadályoztatás esetére – legfeljebb hat hónap időtartamra – a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásáról;

– amennyiben hat hónapon belül a polgármester nem nevez ki jegyzőt, a kormányhivatal vezetője jogosult ideiglenes hatállyal – a jegyző kinevezéséig – a pályázati kiírásnak megfelelő jelöltet, ennek hiányában a képesítési és alkalmazási feltételeknek megfelelő hivatali köztisztviselőt vagy más jegyzőt megbízni.

A jegyző jogállására vonatkozó szabályokat az aljegyzőre is megfelelően alkalmazni kell.

### **Hivatalok**

Az önkormányzati hivatalok típusaként nevesíti a Möt. a polgármesteri hivatalt és a közös önkormányzati hivatalt. A hivatal legfontosabb feladatai: döntés-előkészítés, végrehajtás, az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátása, valamint közreműködés az önkormányzatok egymás közötti és állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában. A hivatal működési költségét az állam – részben, feladatarányosan – finanszírozza.

*Közös önkormányzati hivatal (csak járáson belül!)*

A közös önkormányzati hivatalt létrehozó önkormányzatok közigazgatási területeit legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól. Kötelező a létrehozása kétezer főt meg nem haladó lakosság-számú közösségeknél, de nagyobb települések is élhetnek a közös hivatal létrehozásának jogával. A közös hivatalt létrehozó települések összlakosságának el kell érnie a kétezer főt, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések számának a hetet (speciális feltételek teljesülése esetén a helyi önkormányzato-

kért felelős miniszter jóváhagyásával ettől el lehet térni).

Az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül állapodnak meg a létrehozásról. Amennyiben határidőn belül nem kerül sor a hivatal felállítására, vagy ahhoz valamely település nem tud csatlakozni, a működőképesség fenntartása érdekében a törvény a kormányhivatal vezetőjét felhatalmazza arra, hogy a határidő lejártát követő hónap első napjával kijelölje a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket (jogorvoslati lehetőség: jogszabálysértésre hivatkozással a törvényszéknél).

A székhelytelepülés meghatározásánál a Mötv. figyelembe veszi a hivatalok rendelkezésre álló erőforrásait, teljesítőképességét is. Ha az egyik település város, akkor az a székhelytelepülés, egyéb esetekben az önkormányzatok képviselő-testületei jelölik ki a székhelyt.

A hivatal létszámának megállapítása város székhelytelepülés esetén a települések képviselő-testületeinek megállapodásával történik, ennek hiányában a város jogosult azt meghatározni. Községek esetén a résztvevőknek a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban kell a kérdést rendezni.

Az önkormányzat működőképességének fenntartása olyan kulcsfontosságú érdek, amely felülírja a képviselő-testületek szerződéses szabadságát. A Mötv. „szerződéskötési kényszert” hoz létre azzal, hogy a városi, valamint a kétezer főt meghaladó lakosságszámú település képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a vele határos település kezdenyezi.

### *Társulási lehetőségek és szabályok*

„A helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy

vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személlyel rendelkező társulást hoznak létre.” (Mötv. 87. §)

### **A helyi önkormányzatok társulására vonatkozó általános szabályok**

A társulást írásbeli megállapodással hozzák létre a képviselő-testületek. A törvényes működés és a társulásban részt vevő önkormányzatok érdekeinek védelme, az esetleges érdekellentétek csökkentése, valamint a résztvevők számára átlátható, egyértelmű működés érdekében a Mötv. rendkívül részletesen meghatározza a társulási megállapodás tartalmát.

A résztvevő képviselő-testületek mind-egyikének minősített többséggel hozott döntése szükséges a társulási megállapodás jóváhagyásához, módosításához vagy a társulás megszüntetéséhez. Ha törvény vagy a társulási megállapodás másként nem rendelkezik, csatlakozni a naptári év első, kiválni a naptári év utolsó napjával lehet. A stabilitást és a hosszabb távú tervezhetőséget elősegíti, hogy – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a csatlakozásról és kiválaról legalább hat hónappal korábban, minősített többséggel kell döntenie (erről a társulási tanácsot értesíteni kell). A társulásból való kizárásról a társulási tanács minősített többséggel dönt. A társulás megszűnésének esetét a Mötv. taxatíván meghatározza.

A társulás bizottságot hozhat létre, a közszolgáltatások ellátására költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet alapíthat. Az önkormányzathoz hasonlóan olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. A társulásban részt vevő önkormányzatok – eltérő megállapodás hiányában – lakosság számuk arányában járulnak hozzá a működési költségekhez. A társulás saját vagyonnal rendelkezhet, a Mötv. rendelkezik a vagyoni kiadás szabályairól. Vitás

kérdésekben a törvényszék dönt (előtte lehetőség van egyeztető bizottság állásfoglalásának kérésére).

### **A társulás szervezete és működése**

A társulás döntéshozó szerve a képviselő-testületek által delegált, meghatározott számú szavazattal rendelkező tagokból álló társulási tanács (eltérő megállapodás hiányában minden tagot egy szavazat illet). Döntéseit határozati formában hozza. A döntéshozatalnál megkövetelt minimum arányok hasonlóak a képviselő-testületre vonatkozó szabályokban foglaltakhoz. A jogszabály a törvényi minimum meghatározása mellett lehetőséget ad a tagok részére az attól felfelé való eltérésre. A szabályozás a kiegyensúlyozott érdekérvényesítés érdekében meghatározott esetkörben tekintettel van a szavazatok száma mellett a képviselt települések lakosság számára is. A társulási tanács vezetője a tagok közül választott elnök (alelnök választható). Egyebekben a képviselő-testületre és a bizottságokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A munkaszerve-

zet feladatait eltérő megállapodás hiányában a társulás székhelyének polgármesteri hivatala látja el.

### **Összegzés**

A Möt. indokolása célként fogalmazza meg, hogy a helyi önkormányzati rendszert a meglévő értékek megőrzésével és több új elem beillesztésével újítsa meg, modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszert építsen ki.

A tanulmányban ismertetett jogintézmények megfelelő keretet biztosítanak ahhoz, hogy ez a célkitűzés megvalósuljon. Ehhez azonban elengedhetetlenül szükséges, hogy az egyes önkormányzatok – a sarkalatos törvényben biztosított feladat- és hatáskörükben eljárva – a kereteket a helyi sajátosságoknak megfelelően töltsék meg tartalommal. A jövőben minden bizonnyal számos értekezés témáját fogja szolgálni, hogy ennek az elvárásnak a helyi jogalkotók és jogalkalmazók miként tudnak megfelelni.

### ***A helyi önkormányzatok szervei és társulásai***

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény rendelkezései többségében 2013. január 1. napján, illetve a 2014. évi általános önkormányzati választás napján lépnek hatályba. Az új önkormányzati kódex – a ratifikált nemzetközi jogi normáknak és az Alaptörvénynek megfelelően – továbbra is biztosítja az önkormányzatok szervezetalakítási és társulási jogát, azonban a részletszabályok a hatályos normához képest több ponton jelentősen módosulnak. A tanulmány részletesen tárgyalja a változásokat, bemutatja az önkormányzat, a képviselő-testület és szerveinek (a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal, valamint – új szervként – a jegyző, és a társulás) jogállását, feladatait és működését. A szerző – gyakorlati oldalról tett – megállapításai minden bizonnyal nemcsak az elméleti szakemberek, hanem a jogalkalmazók érdeklődésére is számot tarthatnak.

BALÁS ENDRE

## *A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása a járási kormányhivatalok kialakítását követően*

A kormány 2010. szeptemberében jelentette be, hogy 2013-tól – a területi közigazgatás hatékony, költségtakarékos és ügyfélközpontú megszervezése, illetve a mainál alacsonyabb társadalmi költséggel működő államigazgatás kialakítása érdekében – feléleszti az 1984. január 1-jével megszüntetett járási rendszert. A kormányzati szándék az 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatban (a továbbiakban: Kormányhatározat) öltött jogi formát. A Kormányhatározat alapján 2013. január 1-jétől felállnak a – megyei kormányhivatalok kirendeltségeként működő – *járási kormányhivatalok* mint az államszervezet legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységei. A járási kormányhivatalok általános elsőfokú államigazgatási hatósági jogkör gyakorlására jönnek létre, a kormány ugyanis szervezeti szinten is szét kívánja választani az önkormányzati és az államigazgatási feladatok ellátását. Mivel az általános elsőfokú államigazgatási hatásköröket jelenleg a jegyzők gyakorolják, a kormányzat szerint a jegyzők hatáskörébe tartozó *államigazgatási ügyek zöme* a járási kormányhivatalhoz fog kerülni.

Jelen tanulmányban arra próbálunk választ adni, hogy mely jegyzői feladatköröket lenne célszerű a járási kormányhivatalhoz telepíteni. A kérdés megválaszolásához elsőként bemutatjuk az önkormányzatokra vonatkozó új jogszabályok – az Alaptörvény és Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény – vonatkozó rendelkezéseit, majd tisztázzuk azt, hogy mit is értünk egyáltalán a feladat-, illetve a hatáskör fogalma

alatt, mit jelent az önkormányzati és mit az államigazgatási hatósági ügy. Ezt követően vetünk egy pillantást a kialakítandó járások tervezett területére, és végül megvizsgáljuk a helyi önkormányzati szervek jelenleg hatályos hatásköri jegyzékét abból a szempontból, hogy melyek azok a feladatkörök, amelyeket valóban érdemes járási szinten ellátni, és melyek azok, amelyeket továbbra is a jegyzőknél kellene hagyni. A dolgozatban csupán a *hatósági hatáskörök* telepítésével foglalkozunk, nem érintjük az egyes *közszolgáltatások* telepítésének rendkívül szerteágazó kérdéskörét.

### *A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás változása 2012–2013-ban*

2012. január 1-jén lépett hatályba Magyarország Alaptörvénye.<sup>1</sup> Az Alaptörvény a járásról mint közigazgatási egységről nem rendelkezik, az F) cikk (2) bekezdése alapján Magyarország területe a jövőben is megyékre, városokra és községekre tagozódik. Az Alaptörvény a korábbi szabályoktól eltérően azonban nem tartalmaz a jegyzői hatáskörökre vonatkozó rendelkezéseket. A 2012. január 1-jétől hatálytalan Alkotmány<sup>2</sup> 44/B. § (4) bekezdése értelmében törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthatott meg a *jegyzőnek*, és kivételesen a képviselő-testület hivatala ügyintézőjének is. A 44/B. § (3) bekezdés alapján a *polgármesterre* törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet *kivételesen* államigazgatási feladatokat és hatásköröket ruházhatott. Ezt a fajta hatáskör-telepítést erősítette meg a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 7. § (1) bekezdése. Ezzel szemben az Alaptörvény 34. cikkének (3) bekezdése csupán a polgármester államigazgatási feladat- és hatásköreiről tesz említést, a jegyzőről és a hivatal ügyintézőjé-

<sup>1</sup> Magyarország Alaptörvénye a 2011. április 25-én megjelent 43. számú *Magyar Közlönyben* került kihirdetésre.

<sup>2</sup> 1949. évi XX. törvény

ről már nem esik szó. A 2013. január 1-jétől hatályos Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: új Ötv.) 18. § (1), illetve 81. § (3) bekezdése viszont már utal arra, hogy a jegyzőnek is lehetnek államigazgatási ügyei.

Mivel az Alkotmány január elsején hatályát veszítette, és az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezéseket a jegyző államigazgatási feladataival kapcsolatban, Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezéseinek<sup>3</sup> 28. cikk (2) bekezdése alapján az Alkotmány 2011. december 31-én hatályos 44/B. § (4) bekezdését 2012. december 31-ig alkalmazni kell, 2011. december 31-ét követően pedig – az új Ötv. hivatkozott rendelkezésével összhangban – törvény vagy törvényi felhatalmazás alapján kormányrendelet államigazgatási feladat- és hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek. Ebből tehát arra következtethetünk, hogy a jogalkotó 2013-tól is kíván államigazgatási hatásköröket telepíteni a jegyzőhöz.

Az Alaptörvényhez hasonlóan az új Ötv. sem tartalmaz rendelkezéseket a járásokról. Ennek oka az, hogy a járást a jogalkotó nem önkormányzati igazgatási, hanem államigazgatási kategóriának szánta. A járásokkal kapcsolatban az új Ötv. csupán arról rendelkezik, hogy megkülönbözteti a városi és a járási jogú városi jogállást (többletfeladatokat bízva ez utóbbira), továbbá előírja, hogy közös önkormányzati hivatalt csak egy járáson belül található önkormányzatok hozhatnak létre.

Jelenleg tehát az egyetlen járással mint államigazgatási egységgel foglalkozó jogszabály a bevezetőben már hivatkozott Kormányhatározat. Azonban ez sem szól arról, hogy pontosan milyen államigazgatási hatásköröket gyakorolnak majd a járások. Szóhasználatából arra következtethetünk, hogy a kormány a *dekoncentrált járásmodell* kialakítása mellett döntött, mégpedig oly módon, hogy a járási kormányhivatal a kor-

mányhivatalok szakigazgatási szervei kirendeltségeinek hatáskörei mellett ellátja majd a jegyzőkhöz telepített hatásköröket is. Ezt erősítik meg a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012. január 10-én társadalmi egyeztetésre bocsátott elképzelései is.<sup>4</sup> A járások kialakításának koncepciója szerint a járási kormányhivatalok legfontosabb feladata a megyeinél alacsonyabb szinten intézendő államigazgatási feladatok ellátása lesz.<sup>5</sup> Ennek megfelelően – a koncepció megalkotója szerint – a járási kormányhivatalokhoz kerülnek:

- a jegyző – kivételesen a polgármester, illetve a polgármesteri hivatal ügyintézője – hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek;
- a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei kistérségi kirendeltségeinek, ügyfélszolgálatainak, irodáinak feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek.

Azonban, amint a fentiekből látható, az új Ötv. alapján maradnak államigazgatási ügyek a polgármesternél és a jegyzőnél, tehát a koncepcióval ellentétben bizonyosan nem fog minden államigazgatási ügy a járási kormányhivatalhoz kerülni. A kérdés csak az, hogy melyek maradnak helyben, és melyek kerülnek át járási szintre. E kérdéssel kapcsolatban fogalmaz meg szempontokat e tanulmány.

### *Feladatkör–hatáskör, államigazgatási ügy– önkormányzati hatósági ügy*

A kérdés megválaszolása előtt azonban tisztáznunk kell néhány fogalmi kategóriát. A *feladatkör–hatáskör fogalompár* a hétköznapi szóhasználatban gyakran összemosódik. Nem bocsátkozunk jogdogmatikai fej-

<sup>3</sup> Kihirdetve a *Magyar Közlöny* 2011. december 31-én megjelent 2011. évi 166. számában.

<sup>4</sup> Kormányportál (2012): „Megkezdődött a kormányhivatalok járási kormányhivatalainak kialakításáról szóló társadalmi egyeztetés.” 2012. január 10. = [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu)

<sup>5</sup> Kormányportál (2012): „A modern kori járások és a járási kormányhivatalok kialakítása.” = [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu)

tegetésekbe e fogalmak tisztázásakor, pontos definiálásuk azonban elengedhetetlen a hatásköri jegyzék vizsgálatához. *Feladatkör* alatt a szakirodalom a szerv rendszeresen ellátandó feladatainak összességét, funkcióit, illetve azon tevékenységeit érti, amelyre a szervet létrehozták. A *hatáskör* pedig a szerv rendelkezésére álló, a feladat ellátásához szükséges eljárási és döntési jogokat és kötelezettségeket jelenti.<sup>6</sup> A feladatkör és a hatáskör tehát cél-eszköz viszonyban vannak egymással. A feladat a szerv célját, a hatáskör pedig a szerv céljai eléréséhez rendelkezésre álló jogi eszközök összességét jelenti. Míg minden hatáskör egy bizonyos feladathoz kapcsolódik, elképzelhető olyan feladat, amely mögött nincs hatáskör. Egy feladat ellátásában több szerv is részt vehet, míg egy hatáskört csak egy meghatározott szerv gyakorolhat (ellenkező esetben hatásköri összeütközésre kerülhet sor). E fogalomkörhöz kapcsolódik a *hatósági hatáskör* fogalma is, amely a szerv feljogosítottságát jelenti joghatás kiváltására alkalmas egyedi közhatalmi aktus kibocsátására.<sup>7</sup>

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 12. § (2) bekezdése alapján *közigazgatási hatósági ügy* „minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez, a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés, ha a törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztviselői vagy más szervezeti tagsághoz köti”. A Ket. a *közigazgatási hatóságok* között megemlíti a helyi önkormányzat képviselő-testületét, a polgármestert, a jegyzőt és a képviselő-testület hivatalának ügyintézőjét.

Az önkormányzati szervnek tekinthető közigazgatási hatóságokhoz telepített hatósági ügyekben belül szokás megkülönböztetni egymástól az önkormányzati és az államigazgatási hatósági ügyeket. Az új Ötv. – a korábbihoz hasonlóan – nem határozza meg az önkormányzati hatósági ügy fogalmát. Ha egyedi hatósági ügyben a képviselő-testület (vagy átruházott hatáskörben annak valamely szerve) rendelkezik döntési jogkörrel, *önkormányzati hatósági ügyről* szokás beszélni, míg ha a jegyző jogosult eljárni egy ügyben, *államigazgatási hatósági ügyet* említ a szakirodalom.<sup>8</sup> (Megjegyezzük, hogy a korábbi szabályozástól eltérően az új Ötv. alapján 2013. január 1-jétől a jegyző is eljárhat majd átruházott hatáskörben önkormányzati hatósági ügyben.) *Önkormányzati hatósági ügyekben* a képviselő-testület törvény vagy önkormányzati rendelet alapján az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, és eljárására a Ket. szabályai az irányadók. Ide tartozik például az átmeneti segély, a temetési segély, a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás megállapítása vagy például a közterület-használati engedély kiadása. Ha az ügyben a szerv átruházott hatáskörben jár el, a döntés ellen a hatáskör eredeti címzettjéhez lehet fellebbezéssel élni, ha az eredeti címzett jár el, fellebbezésnek nincs helye, a döntés felülvizsgálata jogszabálysértésre hivatkozással a bíróságtól kérhető.

A polgármester helyzete speciális, feladatai túlnyomórészt az önkormányzat működéséhez kapcsolódnak, a képviselő-testület által ráruházott hatáskörben mint önkormányzati hatóság jár el. Törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletben előírt esetekben azonban honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben részt vesz az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában.<sup>9</sup> E feladatok ellátása során

<sup>6</sup> *A helyi önkormányzatok*, szerk. FOGARASI József, Budapest, HVG-ORAC, 2010, 101. p.

<sup>7</sup> *Uo.*

<sup>8</sup> *A helyi önkormányzatok*, i. m., 111. p.

<sup>9</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 7. § (2) bekezdése.

a képviselő-testülettől függetlenül mint önálló közigazgatási szerv jár el, ezek az ügyek ugyanis nem önkormányzati, hanem államigazgatási hatósági ügyek. Államigazgatási hatósági ügyben hozott döntéssel szemben – fő szabály szerint – a kormányhivatalnál lehet fellebbezéssel élni.

A fenti felosztás nem tartalmi, hanem formai szempontból határolja el egymástól az önkormányzati és az államigazgatási hatósági ügyeket. E felosztás alapján a normatív lakásfenntartási támogatás megállapítása például 2011. december 31-ig önkormányzati, 2012. január 1-jétől pedig államigazgatási hatósági ügynek minősül, ugyanis az ellátás megállapítása a képviselő-testület hatásköréből jegyzői hatáskörbe került.<sup>10</sup> A feladatkörök újradefiniálásához fenti elhatárolás tehát nem ad fogódzót, a jogalkotónak kell találnia olyan szempontokat, amelyek alapján meg tudja állapítani egy bizonyos hatósági ügyről, hogy azt a jegyzőhöz vagy a járási kormányhivatalhoz telepíti-e. Mielőtt megpróbálunk választolni erre a kérdésre, nézzük meg, hogy egy járási kormányhivatal illetékességi területe mekkora népességre, hány településre, illetve milyen földrajzi távolságokra fog kiterjedni 2013. január 1-jétől!

### *A járási illetékességi területei*

A járási kialakítására vonatkozó – már hivatkozott – koncepció mellékletét képezi a települések járásonkénti beosztását ábrázoló térkép. Mielőtt a hatásköri jegyzék vizsgálatába kezdünk, érdemes erre is vetnünk egy pillantást, ugyanis nagyban meghatározza a járáshoz telepíthető feladatok körét az, hogy milyen földrajzi léptékben működik majd egy járási kormányhivatal. A szakminisztérium a járási létrehozásához szükséges politikai konszenzus megteremtése érdekében kénytelen volt feladni azt a korábban legmagasabb szinten kép-

viselt koncepcióját, amely szerint a járási területek száma a koncepcióban meghatározott 175-nél sem több, sem kevesebb nem lehet. A vidéki járási területek számát – a jelen tanulmány elkészítésekor ismert legutolsó nyilatkozat szerint – 170-ben jelölte meg a minisztérium államtitkára, a budapesti körzetek számáról ekkor még nem döntöttek.<sup>11</sup>

A koncepció szerint az ország területe 168 járássra, Budapest pedig 7 körzetre tagolódná. Ez a szám nagyjából megfelel a 175 kistérség számának. A járási területek meghúzott határaiban még lehetnek változások, de a járási területek száma – a szakminiszter kijelentései szerint – már nem változhat. Voltak korábban olyan kormányzati elképzelések is, amelyek szerint az országgyűlési választások egyéni választókerületeinek határát is a járási határokkal megegyezően húzták volna meg, ezt a megoldást azonban elvetették. Amint az alábbiakból majd látható lesz, ez az elképzelés nem rendelkezett semmiféle realitással, hiszen míg a járási területekben nem szükséges, hogy a lakosság szám közel azonos legyen, addig az egyéni választókerületeknél alapkövetelmény, hogy ne legyen nagy – 10%-ot meghaladó – eltérés az egyes választókerületek lakosság számában.

Ha az ország népességének számát elosztjuk a járási területek számával, akkor egy járási területre átlagosan 57 000 lakos jut.<sup>12</sup> Ha csak a vidéki járási területek lakosságát vizsgáljuk – vagyis nem vesszük figyelembe a fővárosi körzeteket és a megyeszékhely-központú járási területek lakosságát –, akkor egy járási terület átlagos lakossága 40 000 fő. Az egyes járási területek lélekszáma azonban rendkívül nagy – néhol huszonötöszeres – szórást mutat. A budapesti körzetek lakossága átlagosan 252 000 fő. A legnagyobb Budapes-

<sup>11</sup> Jarasok.com (2012): KIM: „mintegy 170 járás lesz vidéken 2013-tól.” 2012. március 7. = <http://jarasok.com/jarasi-hirek/kim-mintegy-170-jaras-lesz-videken-2013-tol.html>

<sup>12</sup> A tanulmányban szereplő, lakosság számmal kapcsolatos adatok forrása a Központi Statisztikai Hivatal által kiadott *Magyar Köztársaság helyiségnévkönyve 2011. január 1. című kiadvány*.

<sup>10</sup> A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. 25. § (3) bekezdés.

ten kívüli járás a miskolci, 255 000 lakossal, de a szegedi és a debreceni járások lakosság-száma is meghaladja a 200 000 főt. A megyeszékhelyek, illetve a megyei jogú városok központjával létrejövő járások lélekszáma egyébként általában 100 000 fő körül mozog, de ettől a Budapest környéki járások lélekszáma sem sokkal marad el, általában 70-80 000 fő, sőt az érdi és a szigetszentmiklósi meghaladja a 100 000 főt, a gödöllői járáshoz pedig a tervezet szerint 178 000 lakos tartozna. Tizennyolc járás lélekszáma ezzel szemben nem éri el a 20 000 főt, közülük hét járás kevesebb, mint 15 000 lakossal rendelkezik.<sup>13</sup> A két legkisebb, a Heves megyei bélapátfalvi és a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei gönci járás lélekszáma pedig nem éri el a 10 000-t.

Azonban nem csupán a járások lakosság-számában, hanem településszámában is igen nagy eltérések tapasztalhatók. A hajdúböszörményi járáshoz mindössze kettő, a hajdúhadházi járáshoz három, a hódmezővásárhelyi, a csongrádi, a gyulai, a debreceni és a jánoshalmi járásokhoz pedig csupán négy település tartozik. Fentiekkel ellentétben tíz járásban több, mint negyven település található.<sup>14</sup> Ebből a szempontból a legnagyobbak a zalaegerszegi (hetvenhat település) és a kaposvári (hetvenkilenc település) székhelyű járások.

Annak, hogy mennyi lakos, illetve mennyi település tartozik egy járáshoz csupán munkaszervezési vetületei vannak, a nagyobb lakosság-szám nyilván több ügyintézőt feltételez. Igazgatásszervezési szempontból inkább annak lesz jelentősége, hogy a járás lakossága milyen egyszerűen tudja elérni a járási kormányhivatalt. E dolgozat kéréseit már meghaladja annak vizsgálata, hogy az egyes járásszékhelyek mennyi idő alatt ér-

hetők el gépkocsival vagy tömegközlekedéssel a járáshoz tartozó településekről, az azonban látható, hogy az egyik legnagyobb illetékességi területű járás a kaposvári,<sup>15</sup> melynek területe például legalább ötször akkora, mint a hajdúhadházi járásé. A kaposvári mellett az illetékességi terület méretében a legnagyobbak közé tartozik a ceglédi és a miskolci járás, míg a legkisebbek a bélápátfalvi, a záhonyi, a tokaji és a bólyi járások.

A Kormányhatározat célul tűzte ki azt is, hogy a járásszékhely a járáshoz tartozó településektől lehetőleg ne legyen messzebb 30 km-nél. Ezt a célkitűzést nyolcvankét település esetén nem sikerült teljesíteni. Közúton negyvenegy település 31–35 km közötti, huszonöt település 36–40 km közötti, tizenkettő 41–45 km közötti, négy település pedig 46 km-nél nagyobb távolságban van a járásszékhely településtől. Legnagyobb a távolság közúton Gyomaendrőd és Bucsa (65 km), valamint Gyomaendrőd és Kertészsziget (51 km) között.

A vitaanyaggal kapcsolatban több mint hatszáz módosító javaslat érkezett az önkormányzatok részéről. Ezek több mint fele arra irányul, hogy a település más járáshoz tartozzon, harmada pedig a járásszékhely módosítását kezdeményezi.<sup>16</sup> Vannak, akik önálló járást alakítanának, mint például a Balatonföldvár környéki önkormányzatok, Budaörs és három további település, Veresegyház és további kilenc település, illetve az esztergomi járáshoz csatolt dorogi kistérség is.<sup>17</sup> A járási jogú városi címnek a későbbiekben nem csupán azért lesz jelentősége, mert

<sup>13</sup> Ide tartozik: Kistelek, Kiszér, Jánoshalma, Bácsalmás, Pannonhalma, Sümeg, Tab, Zalaszentgrót, Letenye, Szentlőrinc, Enying, Csenger, Vasvár, Bóly, Sellye, Szob, Tokaj, Bélapátfalva, Gönc.

<sup>14</sup> Ezek a következők: Encs, Lenti, Szigetvár, Komló, Ede-lény, Nagykanizsa, Siklós, Fehérgyarmat, Kaposvár, Zalaegerszeg.

<sup>15</sup> Legészakabban fekvő települése a legdélibbttől, illetve legkeletibben fekvő települése a legnyugatibbtól 55 km-re van.

<sup>16</sup> Kormányportál (2012): „Több mint 600 javaslat a kormányhivatalok járási kormányhivatalainak kialakításáról szóló társadalmi egyeztetés során.” 2012. január 30. = <http://www.kormany.hu>

<sup>17</sup> Somogyi Hírlap Online (2012): „Járások: szembe megy Navracicsal a kistérségi népakarat.” 2012. január 22. = <http://www.sonline.hu/somogy/kozelet/jarasok-szembe-megy-navracicsal-a-kistersegi-nepakarat-423642>

a településen járási kormányhivatal fog működni, hanem azért is, mert a járási jogú városok polgármesterei – a kormányzati elképzelések szerint – automatikusan tagjai lesznek a terület- és vidékfejlesztési források elosztása felett őrködő megyei közgyűléseknek.<sup>18</sup>

A jegyzői hatáskörből a járási kormányhivatal hatáskörébe kerülő ügyekben a közigazgatás távolabb kerül a járásszékhelyen (illetve, ha járási alközpontok is kialakításra kerülnek, a járási alközpontokon<sup>19</sup>) kívül élő állampolgároktól. Ez mintegy négy és félmillió állampolgárt érinthet – a lakóhely és a járásszékhely távolságának függvényében – kisebb vagy nagyobb mértékben hátrányosan.

A járási rendszer kialakításával párhuzamosan, 2013. január 1-jén lép hatályba az új Ötv. azon rendelkezése, amely alapján a 2000 fős lakosságszámot el nem érő önkormányzatoknak olyan közös önkormányzati hivatalokat kell kialakítaniuk, amelyek illetékességi területének lakosság száma meghaladja a 2000 főt. Ez a körjegyzőségek koncentrálódását fogja előidézni, vagyis a 2013. elején felálló *közös önkormányzati hivatalok* sok helyen a jelenlegi körjegyzőségeknél nagyobb illetékességi területen fogják ellátni a feladataikat. Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy jelenleg 587 db 2500 főnél kisebb lakosság számú település tart fenn önálló polgármesteri hivaltalt, ami méretgazdaságossági szempontból egyáltalán nem tekinthető optimálisnak.

### *A jegyzői feladatkörök újratelepítésének egy lehetséges alternatívája*

Miután tisztáztunk néhány alapvető fogalmat és megismertük a járási struktúra tervezett szerkezetét, vizsgáljuk meg, hogy a települési jegyzők mely feladatai telepíthetők át a járási kormányhivatalokhoz. Jelen dolgozat írásakor még nem döntött, hogy a járási kormányhivatalok vezetői politikai vagy szakmai alapon kerülnek-e kinevezésre. Álláspontunk szerint az új rendszer kialakításának csak akkor van értelme, ha a járási kormányhivatal vezetője közigazgatási szakember lesz, ezért az alábbi megállapítások erre a lehetőségre vonatkoznak. Abban az esetben, ha a hivatalvezető politikai alapon kerül kinevezésre, államigazgatási feladatkör telepítését a járási kormányhivatalhoz nem javasoljuk.<sup>20</sup>

A települési jegyzők feladatainak újratelepítéséhez először is meg kell ismerkednünk a helyi önkormányzatok – több mint 1400 oldalas – hatásköri jegyzékével,<sup>21</sup> amely tartalmazza a jegyzők, főjegyzők, képviselőtestületek, közgyűlések, polgármesterek és megyei közgyűlési elnökök, azaz a teljes önkormányzati szféra feladatait és hatásköreit. Mivel elemzésünk tárgya csupán a jegyzői feladatkörökre terjed ki, az egyéb felsorolt szervek feladat- és hatásköreit figyelmen kívül hagyhatjuk. Az így megmaradó 3600 jegyzői feladat- és hatáskörnek azonban nem mindegyike tekinthető önálló feladatkörnek. A hatásköri jegyzék ugyanis külön sorban tartalmazza az egyes *feladatkörök* gyakorlásához szükséges minden egyes *részhatáskört*. A hatásköri jegyzék az egyes fel-

<sup>18</sup> Világgazdaság Online (2011): „A járáások és a kormány dönthetnek.” 2011. augusztus 14. = <http://www.vg.hu/gazdasag/onkormanyzatok/a-jarasok-es-a-kormany-donthetnek-356359>

<sup>19</sup> Megjegyezzük, hogy a Kormányhatározat rögzíti azt a követelményt, hogy a meglévő ügyintézési helyszíneket lehetőség szerint fenn kell tartani. Ez jelentheti azt is, hogy a jelenleg működő okmányirodák egyfajta járási alközpontként működhetnek tovább, sőt ismeretesek olyan szándékok is, hogy azokon a mikrotérési vonzáskörzettel bíró településeken, amelyek távolabb esnek a járásszékhelytől, de okmányirodát jelenleg nem tartanak fenn, kormányablakok nyílnának.

<sup>20</sup> A politikai szempontú kinevezést elsősorban azért nem tartjuk elfogadható megoldásnak, mert a járási hivatalok által intézendő nagyszámú közigazgatási ügy intézése során kizárólag szakmai szempontok érvényesülhetnek, politikai mérlegelésnek nem lehet helye.

<sup>21</sup> Az ismert kormányzati szándékok szerint – a megyei szinthez hasonlóan – a járási kormányhivatalokba fognak integrálódni a kormányhivatalokba már szervezeti- leg beépített, dekoncentrált szervek megyei szintnél alacsonyabb szintű kirendeltségei. E szervek feladatainak vizsgálata jelen dolgozatnak nem tárgya.

adatokon belül külön nevesíti a következőket: „eljárást megszünteti”, „ellátást megállapítja”, „nyilvántartást vezet”, „tanút hallgat meg”, „megkeres”, „tájékoztat”, „nyilatkozatot kér”, „felügyeletet lát el”, „ellenőríz”, „engedélyt visszavon”, „engedélyt módosít”, „adatvédelemről gondoskodik”, „adatot bejegyez”, „adatot töröl”, „adatot módosít”, „határozatot végrehajt”. A jegyző szabálysértési feladatköre például annak megfelelően 122 részhatáskört foglal magában, a szabálysértési ügyintézés azonban csupán egy *feladatnak* tekinthető. Több államigazgatási hatósági ügy kapcsán a jegyzőnek csupán közzétételi, továbbítási, tájékoztatósi, kezdeményezési vagy értesítési kötelezettsége van. Ezek általában egy tágabb feladatkörhöz kapcsolódnak, amelynek azonban nem a jegyző a címzettje. Sok esetben az igazolás vagy a hatósági bizonyítvány kiállítása tartozik csupán a jegyző feladatkörébe. Ezeket a feladatokat szintén nem vettük figyelembe.

A hatásköri jegyzéken belül külön fejezet foglalkozik a Ket. alkalmazásával és a gazdálkodással kapcsolatos feladatokkal (pl. ellenjegyzés, utalványozás, kötelezettségvállalás, nyilvánosság, átláthatóság, belső ellenőrzés, kockázatelemzés stb.), a közérdekű adatokkal, adatvédelemmel kapcsolatos feladatokkal, az elektronikus információszabadság biztosításával, az iratkezeléssel, a statisztikai adatszolgáltatással vagy például a munkáltatói jogok gyakorlásával, továbbá a képviselő-testülethez, a döntés-előkészítéshez, végrehajtáshoz, az önkormányzat működéséhez kapcsolódó feladatokkal. Ezek a jogalkalmazáshoz és a szervezet vezetéséhez kapcsolódó olyan általános jellegű feladatok, amelyek szintén nem tekinthetők önálló államigazgatási feladatköröknek. A hatásköri jegyzék áttekintése során ezért ezeket sem vettük figyelembe.

A fentiek szerint elvégzett szűrést követően igyekeztünk arra törekedni, hogy minden önálló államigazgatási feladatkör megmaradjon, de az egy feladatkörhöz tartozó egyes részhatáskörök ne legyenek külön figyelembe véve. (Így például a telepengedé-

lyezéssel kapcsolatos feladatokat és hatásköröket egy feladatként kezeltük.) Így 200 körüli önálló jegyzői államigazgatási hatósági feladat maradt, ezek újratelepítési lehetőségeit vizsgáltuk meg. Igyekeztünk olyan *objektív szempontokat* találni, amelyek alapján eldönthető, hogy egy feladatot továbbra is a jegyző lásson el vagy a járási kormányhivatal. Az egyes szempontokat 1-től 5-ig pontoztuk. E szempontok a következők voltak:

- az adott ügy tipikusan milyen jellemű ügyfélcsoportot érint, a csoport mennyire mobil, milyen mértékben képes alkalmazni korszerű távközlési eszközöket<sup>22</sup> (1 – nagyon mobil, 5 – nem mobil);
- jellemzően szükséges-e az adott ügyben helyszíni szemle tartása (1 – soha nem szükséges, 5 – minden eljárásban szükséges);
- szükséges-e az eljárás során az ügyfél személyes megjelenése (1 – soha nem szükséges, 5 – minden eljárásban szükséges);
- a jegyző praxisában milyen volumenben fordul elő az adott ügy<sup>23</sup> (1 – évente néhányszor fordul elő, 5 – heti rendszerességgel fordul elő);
- milyen szintű szakértelmet igényel az ügy<sup>24</sup> (1 – bonyolult megítélésű, magas szakértelmet igénylő ügyek, 5 – egyszerű megítélésű ügyek).

Az egyes ügyek így legalább öt, legfeljebb huszonöt pontot szerezhettek. A járáások illetékességi területeinek ismeretében azokat az ügyeket, amelyek 16-nál alacsonyabb pontszámot értek el a járási kormányhivatalok

<sup>22</sup> Például a kereskedelmi ügyintézés vállalkozókat érint, akik mobilak és feltehetően képesek a korszerű informatikai eszközök kezelésére, míg a szociális segélyezés hátrányos helyzetű, aluliskolázott, nem mobil csoportot érint.

<sup>23</sup> Ebből a szempontból az ügyintézés *társadalmi költségeinek* vizsgálata indokolt, vagyis az, hogy mi olcsóbb, ha az ügyintézés helyben marad vagy ha az ügyfélnek az ügyintézéshez a járási központba kell utaznia.

<sup>24</sup> Napjainkban az államigazgatási ügyek egyre specializáltabbak, az ügyintézőknek igen nehéz nyomon követni a gyorsan változó jogszabályi környezetet.

feladatkörébe, amelyek pedig 16 vagy annál több pontot értek el, a jegyző hatáskörébe soroltuk. (A jelenleg körzetközponti jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási ügyeket<sup>25</sup> nem vizsgáltuk, azokat kivétel nélkül javasoljuk a járási kormányhivatali feladatok közé sorolni.) A csoportosítást követően azt az eredményt kaptuk, hogy a 200 feladatkör közel egyharmada maradna a jegyző hatáskörében, kétharmada pedig a járási kormányhivatalhoz tartozna. Az alábbiakban csak példaként sorolunk fel néhány ügyet.

A csoportosítás alapján *járás feladatkörbe* kerülne többek között a növényvédelmi tevékenység, a károsítók elleni védekezés, a parlagfű elleni védekezés, a veszélyes állat tartásával, valamint az állatvédelemmel kapcsolatos feladatok, az építésügyi hatósági eljárás, az építésfelügyeleti tevékenység, a kereskedelmi igazgatás, a vásárokkal, piacokkal kapcsolatos feladatok, a telepengedélyezés, a környezetvédelemmel, természetvédelemmel, hulladékgazdálkodással, zaj- és rezgésvédelemmel, levegővédelemmel kapcsolatos feladatok, a szabálysértési, birtokvédelmi ügyintézés, az okmányirodai feladatok, a hagyatéki eljárás.

*Jegyzői hatáskörbe* tartoznának a településrendezéssel összefüggő feladatok, a vadkárrel kapcsolatos ügyintézés, a védendő fogyasztókkal kapcsolatos eljárás, a rendszeres szociális, gyermekvédelmi ellátások megállapítása, közgyógyellátással, egészségügyi ellátások rászorultsági alapon való igénybevételét érintő eljárás, gyermek- és ifjúságvédelemmel kapcsolatos feladatok, egyes jelenleg is jegyzői hatáskörbe tartozó gyámhatósági feladatok, anyakönyv, talált dolgokkal kapcsolatos eljárás, helyi adóztatással és a választási eljárással kapcsolatos feladatok.

Meg kell említenünk, hogy a jegyzői hatáskörbe tartozó ügyek zöme az érintett ügyfélcsoport jellege, illetve a személyes megjelenés szükségessége okán kapott ilyen besorolást, emiatt látjuk továbbra is indokoltnak a jelenlegi ügyintézési helyeken

(polgármesteri hivatalokban, körjegyzőségeken, 2013-tól közös önkormányzati hivatalokban) történő ügyintézés megtartását a jövőben is. Ugyanakkor arra is szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy a meglévő helyeken történő ügyintézés jövődóbeli megtartása megvalósulhat oly módon is, hogy a feladatkör a járási kormányhivatalhoz kerül, amely az állományába tartozó tisztviselők közreműködésével ügyfélfogadást biztosít azokban a polgármesteri hivatalokban, ahol ezt az ügyfélforgalom szükségessé teszi. Így megmarad az ügyindítás lehetősége, egyes eljárási cselekmények (pl. tanúmeghallgatás) járásszékhelyen kívüli biztosítása a járási kormányhivatal hatáskörébe tartozó ügyekben is. Az egyes eljárási cselekményeket az ügyintéző a jelenlegi ügyintézési helyen foganatosítja, az általa készített dokumentumokat szkennelve, elektronikus úton továbbítja, a döntés pedig a járási kormányhivatalban születik meg. Ezzel a megoldással megmaradhat a helyi ügyintézés, de biztosítható egyúttal a közvetlen irányítás és az egységes joggyakorlat. Az ügyintézés ezáltal szakszerűbbé, egységesebbé tehető, az ügyfelek számára pedig a jelenleginél magasabb színvonalú, a helyi sajátosságoktól független eljárások nyújthatók a jelenlegi ügyintézési helyek megtartása mellett. Ezzel a megoldással a jegyzői feladatkörbe maradó egyharmad körüli államigazgatási feladatkör túlnyomó része is a járáshoz kerülhet, de ennek a hazai közigazgatásban egyáltalán nem jellemző gyakorlatnak a kialakítása komoly átgondolást igényel.

Fel szeretnénk hívni a figyelmet ugyanakkor arra is, hogy a jelenlegi rendszer megfelelő színvonalon működik. A hatáskörök átszervezésének akkor van értelme, ha ezáltal az igazgatás egyszerűbbé, hatékonyabbá és olcsóbbá válik. Ennek a hármas célnak a szem előtt tartásával kell elvégezni a feladatkörök újradefiniálását, ügyelve arra, hogy ne jöjjenek létre újabb párhuzamosságok, átfedések. A rendszer újrahangolásához alapos előkészítés, ágazati egyeztetés és költség-elemzés is szükséges.

<sup>25</sup> Ide tartoznak az okmányirodai feladatok, a kiemelt építéshatósági ügyek és a gyámhivatalok.

*Felhasznált irodalom*

*A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, szerk. KILÉNYI Géza, Budapest, KJK-KERSZÓV, 2005.

*A jegyzői államigazgatási feladatkörök újradefiniálása  
a járási kormányhivatalok kialakítását követően*

A tanulmány arra a jelenleg nagyon aktuális és a magyar közigazgatás jövőbeli fejlődését nagy mértékben meghatározó kérdésre próbál választ adni, hogy mely jegyzői feladatköröket lenne célszerű a 2013. január 1-jétől felállítandó járási kormányhivatalokhoz telepíteni. A kérdés megválaszolásához bemutatja az önkormányzatokra vonatkozó új jogszabályok – az Alaptörvény és Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény – vonatkozó rendelkezéseit, majd tisztázza azt, hogy mit jelent a feladatkör, illetve a hatáskör fogalma, az önkormányzati és az államigazgatási hatósági ügy. Ezt követően vázlatosan ismerteti a kialakítandó járások tervezett területét. Végül a hatáskörök újratelepítéséhez kidolgozott teszt alapján megvizsgálja a helyi önkormányzati szervek jelenleg hatályos hatásköri jegyzékét abból a szempontból, hogy melyek azok az államigazgatási feladatkörök, amelyeket érdemes járási szinten ellátni, és melyek azok, amelyeket továbbra is a jegyzőknél kellene hagyni. A dolgozat csupán a *hatósági hatáskörök* telepítésével foglalkozik, nem érinti az egyes *közszolgálatások* telepítésének rendkívül szerteágazó kérdéskörét.

## A helyi önkormányzatok szerepe és lehetőségei a betegjogok érvényesítésében 2012-ig – és azután?

### Bevezetés

A rendszerváltoztatás alapvetően megváltoztatta az egészségügyi ágazat irányító és fenntartó szereplőinek feladatára vonatkozó elképzeléseket és elvárásokat. Míg a gazdaságban nem kérdőjeleződött meg, hogy a korábbi direkt beavatkozás és az állami tulajdonlás jogcímén gyakorolt közvetlen (utasításos) irányítás helyett a szabályozó-ellenőrző állami szerepet kell megteremteni, addig az egészségügyben az állam továbbra is intézmények tulajdonosa, ellátások közvetlen nyújtója, megmaradt az ellátás és a biztosítás megszervezéséért és finanszírozásáért szakmai felelősséggel is tartozó és szabályozó-ellenőrző szerepében.

A rendszerváltást követően soha nem merült föl, hogy az egészségügyet a szokványos szolgáltatási piac részének kellene tekinteni,<sup>1</sup> hiszen ebben a szektorban a szükséglet, a kínálat és a kereslet elsősorban a szolgáltatói kínálat által meghatározott. A piaci verseny és a fogyasztás fogalmai sem a tipikus közgazdasági logikát követik,<sup>2</sup> hanem a közszolgáltatási jelleg dominanciája érvényesül.

<sup>1</sup> Ezzel magyarázható, hogy a betegek „fogyasztói öntudata” is lassan alakult ki, illetve a betegjogok fogyasztóvédelmi megközelítése rendkívül gyenge. Ennek növekvő jelentősége az EU Betegjogi Chartájában is tükröződik. A hagyományos, paternalista felfogásban szocializálódott orvosok kifejezetten kikérik maguknak a szolgáltatási szemlélet alkalmazását.

<sup>2</sup> *The Internal Market and Health Services, Report of the High Level Committee on Health*, European Commission, Health & Consumer Protection Directorate-General, 2001.

Az 1988-ban a szaktárca reformtitkársága által kidolgozott elképzelések alapja is az a „sérthetetlen alapelv” volt, hogy a lakosság szociális és egészségi állapotáért az állam felelős, amely a működőképes intézmény- és finanszírozási rendszer kialakulásának lehetővé tételét jelenti. Ez biztosítja a hagyományos állami feladatok (közegészségügy-járványügy, katasztrófa-medicina és egészségügyi felvilágosítás) és államilag garantált feladatok (a mindenkori egészségbiztosítási törvényben keretszabályszerűen felsorolt természetbeni biztosítási ellátások) gyakorlati megvalósulását.

Lényeges változás a tulajdonosi szerkezetben sem következett be, amikor a korábbi állami tulajdonú intézményrendszer állami és önkormányzati tulajdonba került. Az önkormányzati tulajdonú intézmények ugyanúgy költségvetési gazdálkodás szerint működnek, mint az állami tulajdon, közszolgáltató közintézményként a dolgozók munkajogi státusa, felelőssége is azonos; a fejlesztés az állami döntési rendszerben, költségvetési forrásokból kerül szétosztásra.

A rendszerváltást megelőzően a tanácsi rendszerben az egészségügyi szolgáltatók kettős alárendeltsége érvényesült. Az intézmények körzeti rendben látták el a betegeket, az illetékes tanács végrehajtó bizottsága határozta meg a körzethatárokat, az intézmények szakmai profilját, igénylője és kivitelezője volt a beruházásoknak és fejlesztéseknek (az ötéves tervek keretein belül). A szakmai irányítás ezzel szemben hierarchikus rendszerben, a felettes (általában megyei) egészségügyi intézményen keresztül történt. A megyei szint közvetlenül az egészségügyért felelős minisztérium szakmai irányítása alatt állt.<sup>3</sup>

A kötelező körzeti ellátás elsősorban a szabad orvos- és intézményválasztás jogát iktatta

<sup>3</sup> FÜLÖP Tamás: *Egészségügyi szervezés*, Budapest, Medicina Kiadó, 1978.

ki, ugyanakkor megfelelő garanciát adott arra, hogy a beteg mind az alapellátáshoz, mind pedig a járó- és fekvőbeteg ellátáshoz hozzáférhetett. Kialakult egy párhuzamos magánellátás a közszolgáltató egészségügyben a hálapénz hatására, és létrejött egy VIP ellátásra jogosult kör a biztosításon/állami ellátáson belül. Az állami és pártvezetők, valamint tanácsai funkcionáriusok, illetve a kiemelt státusú társadalmi szervezetek vezető tisztségviselői magasabb komfortfokozatú<sup>4</sup> ellátását a körzeti intézmények osztályvezető főorvosainak egy- vagy kétágyas saját rendelkezésű szobái biztosították, míg központilag az érintettek névre szóló igazolvánnyal vehették igénybe a Kútvölgyi úti kórház VIP-ellátását.<sup>5</sup> Ahogy a VIP-ellátás is megkettőzi az ellátási jogosultságot, úgy az ágazati ellátórendszer is ezt teszi: a honvéd- vagy vasutas egészségügy jogosultjai a területi intézményben is igénybe vehetik a szolgáltatásokat.<sup>6</sup> Minden más munkavállalói és lakossági cso-

port számára diszkriminatív ez a rendelkezés, hiszen mások számára nincs legálisan garantált lehetőség arra, hogy az ellátást (ide értve a nem sürgős szak-, illetve alapellátást is) valamilyen lakóhelyükön és munkavégzésük/tanulmányaik helyszínén is igénybe vegyék; aktuális tartózkodási helyük vagy tetszésük szerint. A rendszerváltással ezen kiváltságok nem kerültek megszüntetésre, a biztosítási ellátás e területen nem eredményezett „profilisztizációt”. A több-biztosítós, többpénztáros, kiegészítő magánbiztosítási modellek elvetése és elbukása továbbra is az informális, diszkriminatív ellátási jogosultságot erősíti. A párhuzamos lehetőségek megléte ugyanakkor relativizálta az önkormányzatok felelősségét az egészségügyi alapellátás (megyei szinten a szakellátás) megszervezésében, ténylegesen nincs „kötelező minimuma” az e körben nyújtandó ellátásnak. A kormányzati tervek és elfogadott törvények erre a problémára nem adnak választ.

### Önkormányzati és egészségügyi átalakítás 2011-ben

*Sem az új önkormányzati törvény nem foglalkozik a területi ellátási felelősség elvi kérdéseivel, sem a Semmelweis-terv nem tartalmaz ezzel kapcsolatos elképzeléseket.<sup>7</sup> Ugyanakkor*

<sup>4</sup> A magasabb komfortfokozat az egy betegre jutó orvosok és nővérek számában, az eszközfelszereltségben – különösen a legkorszerűbb diagnosztikai és terápiás eszközök, import gyógyszerek hozzáférési lehetőségében is érvényesült, azaz a szükségleten alapuló, az állapot által indokolt ellátás, mint a hozzáférési jogok alapvető követelménye, nem érvényesült.

<sup>5</sup> Jelenleg a védett személyek és állami vezetők, országgyűlési képviselők külön jogosultság szerinti ellátását az Állami Egészségügyi Központ, valamint a Semmelweis Egyetem végzi: az állami vezetők és az államigazgatási szervek köztisztviselői számára biztosított juttatásokról és azok feltételeiről szóló 192/2010. (VI. 10.) Korm. rendelet és ennek 2011. július 18-i módosító 124/2011. (VII. 18.) Korm. rendelete. Utóbbihoz tartozik a Kútvölgyi úti kórház. Ezzel – a rendszerváltást megelőzőnél szűkebb kör számára – az állam továbbra is kettős ellátási jogosultságot és az egyéb biztosítottak ellátásánál jobb feltételeket garantál. Az intézmények keretszerződésben állapodnak meg a többlétszolgáltatásról, amelyért központi kormányzati forrásból plusz ellátást kapnak. A rendelkezés diszkriminatív jellege megnyilvánul abban, hogy ez nem minősül se kiegészítő egészségbiztosításnak, se a kafeteria szolgáltatásoknak nem része, azaz adó- és járulérendszeren kívüli személyes többlétszolgáltatást biztosít költségvetési forrásból.

<sup>6</sup> A honvéd- és vasútegészségügyi intézmények többsége területi ellátási kötelezettséggel a biztosítottak széles körének is nyújt ellátást. 2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről, 68. § (4) bekezdés, 2001. évi XCV. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról, 200. §-a.

<sup>7</sup> A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, a 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről, az eredeti helyi önkormányzati törvény (1990. évi LXV. törvény), az egészségügyi törvény (1997. évi CLIV. törvény) és az Alaptörvény összeolvasásából a következőkre juthatunk: az alapellátás továbbra is a települési önkormányzatok felelőssége mind elvi, mind intézményszervezési szempontból. A szakellátási feladat nincs telepítve, az ellátási felelősség címzettje a szabályozásban nem kerül elő. Az állam szerepe megjelenik az ellátás megszervezéséért való általános (alkotmányos) kötelezettség formájában, és az állam szervező, intézményfenntartó is. Ez tehát nem zárja ki a teljes szakellátás állami fenntartású ellátását, de számon kérhető ellátási felelősség, illetve területi ellátási kötelezettség közvetlenül nem vagy nehezen eredhet belőle, az alap- és szakellátás koordinált és integrált rendszerének működésére pedig nincs szabály.

a közmunkaprogrammal kapcsolatban megismert tervek szerint a munkavégzésre alkalmas egészségkárosodott személyek lakóhelyük térségétől (a garantált területi ellátási jogosultságtól) tartósan távol dolgozhatnak majd, ahol alapbetegségük okán a sürgősségi ellátást meghaladó ellátásokra vagy táppénzre szorulnak, amely intézésére csak a választott háziorvos jogosult, aki általában lakóhelyhez kötött. Egyelőre nincs javaslat a tekintetben, hogy a munkavégzés helye szerinti települési önkormányzat köteles-e ennek a tömegesen jelentkező, de csak átmenetileg ott élő személyi körnek alapellátást szervezni, köteles-e ezt az egészségbiztosító finanszírozni, vagy az állam átveszi ennek szervezését, ami a hatályos (2011. decemberi) szabályoktól eltér.<sup>8</sup>

*A rendszerváltást követően a tanácsi igazgatás megszűnt, de a helyi önkormányzat igazgatási jogkörei az egészségügyben lényegében változatlanok maradtak.* Az önkormányzati autonómia nyilvánvalóan nem érvényesülhet a gyógyító ellátás szakmai tartalmában, sem az egységes társadalombiztosítási jogviszony tartalmában. Mivel az önkormányzatok folyó finanszírozási szempontból nem működtetői az egészségügyi intézményeknek, így meglehetősen szűk tere marad az önkormányzati egészségügy-politika kialakításának és érvényesítésének.<sup>9</sup>

Jogszabály határozta meg azokat a lehetőségeket és kötelezettségeket, amelyek alapján ellátási kötelezettségét teljesítette az intézménytulajdonosá vált önkormányzat, amelynek *a napi működőképesség biztosításában nem volt szerepe.* Feladataik komplex áttekintése alapján azonban fel lehet tárni

azokat a lehetőségeket, amelyek kihatással vannak az egészségügyi ellátás körülményeire, ezen keresztül a betegellátás minőségét, az ellátáshoz való hozzáférés lehetőségét vagy más betegjogok érvényesülését segítik. Az önkormányzati eszközök, amelyek a betegjogok megvalósításában szerepet játszanak, jórészt nem az ellátórendszer belső, szakmai szabályozásából erednek, ezen eszközöket kizárólag vagy jellemzően az önkormányzatok alkalmazhatják.<sup>10</sup>

Nagyobb változás történt *az állami irányításban, hiszen a direkt, egyedi utasítás lehetősége az intézményi hierarchia megszűnésével együtt – a 2012-es állami visszavételig – véget ért.* Az egyedi és normatív utasításos irányítást fokozatosan felváltotta a normatív szabályozás és a hatósági ellenőrzés, amelynek helyébe ismét a nem nyilvános irányítási eszközök léphetnek.<sup>11</sup> Az önkormányzat mint tulajdonos és az ellátási felelősség címzettje a szakmai standardok, a minőségi előírások, az ellátáshoz való hozzáférés tekintetében nem autonóm döntéshozó, mind a kötelező, mind az önként vállalt ellátási feladatok szempontjából az egészségügyi ágazati jogszabályoknak alárendelten gyakorolja jogait. Döntései azonban jelentős kihatással vannak a betegek jogainak gyakorlati érvényesülésére.

2011 első felében létrejött a „Simmelweis-terv az egészségügy megmentésére”<sup>12</sup>, valamint az új önkormányzati törvény koncepciója.<sup>13</sup> A tervezetek társadalmi vitára kerültek, deklaráltan minisztériumi szakapparátus előkészítő munkája eredményeképpen születtek. *A két koncepció között azonban a helyi önkormányzatok egészségügyi szerepét illetően nemcsak összhang nem volt, hanem kifejezett ellentmondások is felfedezhetőek voltak.*

<sup>8</sup> Két további jelentős csoportot érint a probléma megoldatlansága: a nyugdíjasokat, akik az év egyik felét állandó lakhelyükön, másik felét a telkükön, üdülőjükben töltik, illetve a lakóhelyüktől távoli településen tanulmányokat folytatókat. A sürgős ellátását megkapják bármely helyszínen, de egyéb társadalombiztosítási vagy egészségügyi közigazgatási jogosultságaikat nem tudják érvényesíteni.

<sup>9</sup> Az 54/1996. (XI. 30.) AB-határozat részletesen elemzi ezt a kérdést az „első kapacitástörvény” 1996. évi LXIII. törvény vizsgálata kapcsán, továbbiak lásd: KERESZTY ÉVA: *A helyi önkormányzatok és az egészségügyi szolgáltatók kapcsolata*, Magyar Közigazgatás, 11(1991), 609–630. p.

<sup>10</sup> Az egészségügyben általában a szolgáltató és a tulajdonos/fenntartó dichotómiájában vizsgáljuk az ellátási felelősséget. Jelen esetben ettől térünk el.

<sup>11</sup> 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről.

<sup>12</sup> Lásd: [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu)

<sup>13</sup> Az önkormányzati törvény koncepcióját lásd: [www.onkornet.hu](http://www.onkornet.hu)

Az elfogadott törvények pedig ehhez képest egy harmadik utat választottak. A megyei tulajdonú intézmények és a fővárosi szolgáltatói kör teljes egészében az állam tulajdonába, centrális irányításába került. Várható, hogy a városi intézményi körrel is ez történik második lépcsőben, de jogszabály erről nem szól. Az önkormányzatok ellátási kötelezettsége mindkét esetben megszűnt, csak az alapellátásban maradt meg. A városi intézmények az önként vállalt feladatokkal exlex helyzetbe kerültek, mivel nem tudni kitől vállalják át jelenlegi szolgáltatási feladatukat. Az állam számára új kötelezettséget a törvények nem rögzítenek.<sup>14</sup>

### Betegjogok – helyi szinten

*Jelen dolgozatban kizárólag a betegjogok szempontjából vizsgáljuk a hatályos szabályokban és a koncepciókban felvázoltakat. A Semmelweis-terv nem szól a tulajdonviszonyok megváltoztatásáról, az „államosításról”, de az államtitkárság szóbeli megnyilvánulásai szerint, amennyiben az önkormányzatok át kívánják adni egészségügyi intézménytulajdonukat, azt az állam átveszi. A főváros esetében ez az önkormányzati egészségügyi intézményhálózat egészére vonatkozik, és egy sok telephelyes megaindított intézmény kialakítását jelenti, míg másutt (az egyintézményes településeken) nem fogalmazódott meg működtetési terv. Az ellátási felelősség fogalmát a terv és az elfogadott törvény nem tartalmazza, a területi elv a beutalás szigorításában (térségi ellátás mint kötelező betegút-szervezési alap) mutatkozik meg, de az egyes progresszivitási szintek nem feltétlenül kötődnek a területi közigazgatási egységekhez.*

Az önkormányzati törvény koncepciója határozottabb volt, a fekvőbeteg-ellátást

„nyilvánvalóan” állami feladatként definiálja, míg az alapellátást és járóbeteg-szakellátást az önkormányzatok felelősségébe és tulajdonába utalta.<sup>15</sup> A megyei szakellátási feladatok<sup>16</sup> helyett a megyei jogú városok számára adott egészségügyi feladatokat, de ez utóbbi területi illetékességéről nem szólt. A törvénykoncepció továbbra sem rendelt pénzügyi forrásokat az intézmény-fenntartási és -fejlesztési (kötelező) feladatokhoz, a Semmelweis-terv pedig általánosságban rögzíti, hogy szükséges lenne az amortizáció beépítése az egészségügyi működési finanszírozásba.<sup>17</sup> Mindezekből semmi sem valósult meg, a megyei intézmények – mérettől, feladattól függetlenül – automatikusan állami tulajdonba kerültek. Ez a megoldás a jelenleg is erőltet tulajdonosi irányítást tovább fogja gyengíteni. Várható továbbá, hogy az állami tulajdonú intézményi körre nézve a kormány alá rendelt egészségügyi hatóságok felügyeleti (megfelelőség, minimum feltételek tényleges teljesülése) szigorúsága is gyengül, amennyiben a költségvetési forrásokra tekintettel elnézik az intézményi hiányosságokat,<sup>18</sup> illetve nem szankcionálják azokat.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Az intézményrendszer funkcióit, progresszivitását, az ellátórendszer integráltságának rendszerét ez az elképzelés a szakmai ismeretek teljes figyelmen kívül hagyása mellett tördeli szét, míg a Semmelweis-terv intézményrendszeri része egy lényegesen korrektebb, a '90-es évek közepétől kialakított, de végrehajtásában rendre elakadt rendszert vázol fel.

<sup>16</sup> Ez egyidejűleg területi ellátási kötelezettséget és progresszivitási szintet is megjelölt, és a szakellátásban a hozzáférési garanciát jelentette.

<sup>17</sup> A tulajdonos önkormányzatok helyzete tehát vagy nem változik, vagy tényleges fenntartó helyett politikai tulajdonosi szerepük marad meg, míg az egészségügyi tényleges, teljes körű irányítása közvetlen állami kézbe kerül.

<sup>18</sup> A működés kötelező minimumát forráshiány miatt teljesíteni nem tudó állami/önkormányzati intézmények pozitív diszkriminációja 2004-ig jogszabályban is megfogalmazódott.

<sup>19</sup> A kormány első lépései között megszüntette az Egészségbiztosítási Felügyeletet, és ennek szóbeli kommentálásakor hivatkoztak az intézmények „főlősleges zaklatására”. Jelenleg az egészségügy szakmai felügyeletét összefogó és alkalmazó Országos Szakfelügyeleti és Módszertani Központ az állami tulajdonba és irányításba vett intézmények tulajdonosi jogait ellátó GYEMSZI része, azaz külső, független felügyelete az intézményeknek nincs. Lásd GYEMSZI honlap: [www.gyemshi.hu](http://www.gyemshi.hu)

<sup>14</sup> A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, és a 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről.

*Az önkormányzatok egészségügyi szerepvál-tása alapvetően kihat a területükön élők és dolgozók betegjogainak gyakorlati érvényesítésére, illetve a joggyakorlás feltételeinek fejlesztésére. Az alapellátáson kívül az egészségügyi szolgáltatók jelenleg is a közigazgatási területhatárokon túlnyúló ellátási illetékességgel látják el a betegeket, ebben az önkormányzatok együttműködési kötelezettsége szabályozatlan. A kistérségi koordinációval az ágazat vezetése jobb szervezettséget ígér.<sup>20</sup> Az 1990-es önkormányzati törvény sem ösztönzi kellően a minőségi, megbízottsági és betegjogi szemléletű önkormányzati döntéseket, hiszen a megváltozott szabályok ilyen hatású elemet nem tartalmaznak.*

### ***Önkormányzati feladatok a betegjogok érvényesítésében***

A következőkben az önkormányzati betegjog-érvényesítés területeit és módszereit tekintem át. Megítélésem szerint az *önkormányzatok betegjogi felelőssége* a következő jogok területén követhető nyomon a gyakorlatban is:

1. az ellátáshoz való hozzáférés;
2. az egészségbiztosításhoz való jog megteremtése;
3. a kapcsolattartás joga;
4. az önrendelkezési jog gyakorlása egyes speciális esetekben (haláleseti rendelkezések)
5. a tájékoztatás joga – az intézetből történő elbocsátásról történő tájékoztatás;
6. panaszjog, a betegjogok sérelme és/vagy az ellátás miatt bekövetkezett egészségkárosodás és egyéb kár kivizsgálása, szankcionálása, a beteg számára elégtétel adása.

<sup>20</sup> A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvényben megállapított (2011. évi CLXXVI. törvénnyel beiktatott) 18. § (1) és (2) bekezdése.

Fentiek némelyike a tételes jogi szabályozásban megjelenik, míg mások a szabályozás jellegéből és a szabályok összességéből absztrakt módon, alapelvi jelleggel vezethetők le.

*Ad 1. és 2. Hozzáférés az ellátáshoz általában, valamint a konkrét ellátásokhoz, a társadalombiztosítási egészségbiztosítási ellátásokhoz való hozzáférés megteremtése*

A korábbi állami feladatként definiált *ellátási felelősség* az önkormányzati törvénnyel került a helyi önkormányzatok kompetenciájába. Önkormányzati feladattá azt lehet tenni, ami a helyi közügyek körébe tartozik, és az egészségügyi ellátásról való gondoskodást ebbe a körbe sorolták. Az alapellátás feladata a helyben, rövid időtartamot igénybe vevő vizsgálattal vagy ellenőrzéssel ellátható, rendszeres ellenőrzést, de nem nagy beavatkozást igénylő beteg ellátása.<sup>21</sup> A ma *alapellátásként, települési kötelező feladatként definiált ellátások kétségtelenül megfelelnek a helyi közügy fogalmának.*

A hozzáférési jogok szempontjából a rendszerváltást követően kialakított jogi környezet garantálta a betegek alapellátáshoz való hozzáféréseinek jogát, az ellátással kapcsolatos alkotmányos jogok feltétlen gyakorolhatóságát. Az önkormányzatok kötelesek az alapellátást megszervezni, körzeteiket kijelölni. *Ennek megfelelően az ország teljes területe lefedett alapellátási körzetekkel, ahol az önkormányzattal szerződött alapellátási orvos (házi orvos)<sup>22</sup> köteles a körzetben lakhellyel rendelkező betegek bejelentkezését elfogadni. Az*

<sup>21</sup> Ez függ a korösszetételtől, a település gazdasági profiljától, hiszen egy nagy helyi munkáltató befolyással lehet egyes munkavégzéssel járó megbetegedésekre (allergia, mozgásszervi kopásos kórképek), de meghatározhatják a környezeti-termeszeti hatások (ivóvíz minősége, allergén növények stb.), a helyben terjedő járványok és egyéb tényezők sokasága, pl. egyes genetikai tulajdonságok nagyobb arányú megjelenése.

<sup>22</sup> Az orvos oldaláról ez a területi ellátási kötelezettség (TEK), amelynek fennállása esetén az Országos Egészségbiztosítási Pénztár köteles szerződést kötni az érintett háziorvossal, aki a kijelölt körzethatáron kívülről is fogadhat beteget, bár ez utóbbiak bejelentkezését nem köteles elfogadni.

orvos vállalja, hogy betegének folyamatosan rendelkezésére áll, ennek keretében felelős az eseti ellátásért, a krónikus betegség gondozásáért, a beteg szakellátásba irányításáért,<sup>23</sup> a keresőképtelen állományba vételéért, egyes társadalombiztosítási és szociális juttatások megállapításáért, az egészségi állapot igazolásáért és egyes alkalmassági vizsgálatok elvégzéséért is. *Így tehát minden Magyarországon élő személynek<sup>24</sup> van egy olyan alapellátó orvosa, aki köteles elvállalni az ellátását.*<sup>25</sup>

A más úton, saját jogon biztosítással vagy ellátásra való egyéb jogosultsággal nem rendelkezők a lakóhelyük jegyzője által kiadott hatósági bizonyítvány mellett „kvázi biztosítottá” válnak, *ellátási jogosultságot szereznek.*<sup>26</sup> A bizonyítvány jövedelemfüggő, az önkormányzati szociális ellátások egyéb jogosultságai közül több ugyanezen jövedelmi helyzethez kapcsolódik.<sup>27</sup> Ezen személyek után

2006 óta a központi költségvetés fizet egészségbiztosítási járulékot, amelynek összege jelenleg 4350 forint/hó.

*Nem egyértelmű az értelmezés a szakellátás, a magasabb progresszivitási szinten lévő, bonyolultabb, az orvosi specializáció magasabb fokát, több szakterület szervezett együttműködését igénylő ellátások helyi közügy jellegét illetően, illetve akkor, amikor a kifejezetten ritka kórképek ellátása jelent szervezési feladatot, amely még egy térség, megye vagy régió szintjén sem értelmezhető helyi problémának. A helyi önkormányzat fogalma ugyan magába foglalja a települési és a megyei szintű önkormányzatokat is, de ebből még nem következik, hogy a helyi közügy is ugyanilyen többszintű lenne. Az egészségügyben a progresszivitási szintek nem követik a területi önkormányzás szintjeit, az ellátások egy része természetes regionalizáció révén szerveződött meg az elmúlt másfél évszázadban, az ellátás racionális szervezése pedig nem közigazgatási egységek, hanem lakosság vagy betegszám alapján teremtenek szükségletet egy-egy nagy értékű ellátási formára.*<sup>28</sup>

*A Semmelweis-terv a progresszivitás szakmai fogalmát a fentieknek megfelelően használja, elszakad a közigazgatási beosztástól, és egészségügyi szervezési szinteket határoz meg. E tekintetben – a megyénél nagyobb egységeket lefedő szolgáltatásokat illetően – nem kifogásolható, hogy a helyi önkormányzatok ellátási kötelezettsége helyett a tárca nagyobb szerepet szán az állami irányításnak és fenntartásnak.*

*Az alapellátás esetében egyértelmű és relatíve egyszerű a területi ellátás elve, a körzetek önkormányzati kialakítása utca-házzám szinten megoldható. A szakellátás nagyobb területi egységeket (térség) foglal magában, tipikusan az önkormányzat közigazgatási határain kívül eső, más települések egy részét vagy egészét jelentő területet, és ennek lakosságát is. Jogi értelemben eddig a települési önkormányzat önként*

<sup>23</sup> A háziorvosi szolgálat székhelye meghatározza a szakellátó helyeket, amelyek ugyancsak körzeti elven, mostantól térségek szerint, területi ellátási kötelezettség alapján fogadják a betegeket. A betegirányítás eszköze a beutaló. A háziorvos ún. kapuőr funkciója, hogy a beteg számára a szakorvosi ellátások zöme csak beutalóval, azaz a háziorvos útján vehető igénybe.

<sup>24</sup> Figyelemmel arra, hogy a társadalombiztosítási egészségbiztosítás kötelező.

<sup>25</sup> Másrésztől a háziorvos szabad megválasztása alapján a beteg más alapellátó orvost is felkérhet háziorvosául, amennyiben az hajlandó ezt elfogadni. A háziorvosok OEP finanszírozása úgy került kialakításra, hogy az ellátott betegszám szakmailag megfelelő színvonalat garantálhasson a betegek számára, azaz bizonyos betegszám felett ne legyen érdekelt további betegek jelentkezésének elfogadására. Ez a finanszírozási eszközökkel kialakított „optimális betegszám” az önkormányzatok körzethatár-kijelölésének is vezető elve. Akkor területet kell körzetként kialakítani, hogy az meghatározott minimális és maximális betegszám közötti méretű területi lakosság ellátását tudja lefedni. A finanszírozás egyes kiegészítő szabályai kivételes körülmények esetén az eltérő meghatározást is lehetővé teszik.

<sup>26</sup> 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról 54. §: Egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság.

<sup>27</sup> A jegyző közigazgatási eljárásban vizsgálja a jövedelmi helyzetet, de ez a vizsgálat, és ennek eredménye az önkormányzati juttatásokban is felhasználható. Amennyiben megvalósul – a tervek és sajtóinformációk szerinti – a közigazgatási és önkormányzati ügyek teljes szétválasztása, akkor a jövedelemigazolási eljárást többször is le kell folytatni egy-egy személy esetében, ami az eljárást, így a juttatáshoz való hozzáférést is lelassítja és magasabb eljárési költségeket is gerjeszt.

<sup>28</sup> Régió vagy régió fölötti szinten is, illetve a szükséges eszközök és tudás optimális „üzemgazdaságossági” felhasználásával.

vállalt feladata volt a szakellátás, de a feladat tartalmát tekintve ténylegesen nem beszélhetünk önkéntességről. Az önkormányzati törvény 1990-ben (ellentmondásos módon) az átmeneti időszak ellátási folyamatosságának érdekében „befagyasztotta” az ellátórendszert, a települések számára kötelezővé tette, hogy a korábbi mennyiségben, tartalommal (szakellátási profilok) és körzeti rend szerint tartsák fenn az egészségügyi ellátást.<sup>29</sup> Ez azonban bemerevítette az ellátó szerkezetet, gátjává vált a reformtörekvésnek, ezért a gazdasági stabilizációs törvénycsomag ezt a kötelezettséget megszüntette. Az intézményfenntartó települési önkormányzat döntési kompetenciája tehát leszűkülött arra a kérdésre, hogy ezt a teljes feladatot átadja-e a megyei önkormányzat (esetleg az állam)<sup>30</sup> felelősségébe. Mindez olyan szabályozási környezetben történt, amelyben a térségi, kistérségi vagy városkörnyéki szerepkörök nem nyertek kellő elfogadást, mivel a települések önálló önkormányzatisága és mindennemű hierarchikus alárendeltségének megszűnése a rendszerváltás kiemelt politikai értéke volt.<sup>31</sup>

A törvény alapján az önkormányzatok a feladatok ellátásához rendelt pénzeszközöket nem kaptak. Az ingatlan- és ingótulajdon ahhoz az önkormányzathoz került, amelynek területén az intézmény volt. E tulajdon fenntartását, fejlesztését, műszereinek cseréjét a tulajdonos önkormányzatnak úgy kellett és kell biztosítania általános bevételeiből, hogy az igénybevevő más önkormányzatok ahhoz nem járulnak hozzá.<sup>32</sup> Végső soron a tele-

pülési önkormányzatok a szakellátás megszervezésekor tudnak a szó jó és rossz értelmében politizálni a szakrendelések, a kórházak, a betegellátás egyéb szakellátási ügyeivel. Ezt és a tulajdonosi kötelezettségek teljesítését illetően bemutatott jelenséget együttesen nevezhetjük az egészségügyi intézményrendszer „politikai tulajdonlásának”. Ezzel az önkormányzati törvény eredeti célja és szándéka részben kiürült.

Az új tulajdonlás és önkormányzati szabályozás az ellátási kötelezettség és a hozzáférési, orvosválasztási jogosultságok összefüggésében nem vizsgálja az önkormányzatok helyzetét. (Az ún. városi kórházak egyelőre nagyrészt önkormányzati tulajdonban maradtak.) A feladatmegosztást nem elvi, hanem praktikus alapokon vizsgálja, az alacsonyabb költségűnek vélt közszolgáltatásokat inkább helyi, a drágábbat inkább állami feladatnak tekinti, a forráselosztást továbbra sem oldja meg. Nem tér ki arra, hogy az egyes közszolgáltatások egymással összefüggésben hogyan oldhatók meg, ebben milyen szervezési feladatok hárulnak a helyi önkormányzatokra.<sup>33</sup> A helyi önkormányzatoktól független a fővárosi modell, amely nem a hozzáférés, hanem a szabad szolgáltatóválasztás és a konzíliumhoz való jog szempontjából vet föl betegügyi kérdéseket és aggályokat. A megerősítésre kerülő kistérségi rendszer megoldhatja a kisebb szakrendelők és az egy orvos eltartására is elégtelen méretű települések ellátási gondjait.

A hozzáférés elvi, jogosultsági kérdései mellett a tényleges, fizikai hozzáférés is fontos eleme a jogérvényesítésnek. Ennek három legfontosabb tényezője:

- a térbeli, közlekedési hozzáférhetőség;

<sup>29</sup> KERESZTY Éva: *Regionalitás és kistérségek az egészségügyben*, IME (Az egészségügyi vezetők szaklapja), 3(2007), 3-19. p. = www.biloba.hu

<sup>30</sup> Korábban is lett volna módja az önkormányzatoknak az önként vállalt egészségügyi szakellátási feladatoktól megválni, de éppen a hozzáférés biztosításával kapcsolatos politikai értékfelfogás miatt nem vagy csak elvétve történt ilyen.

<sup>31</sup> KERESZTY Éva: *A helyi önkormányzatok és az egészségügyi szolgáltatók kapcsolata*, Magyar Közigazgatás, (11) 1999, 609-630. p.

<sup>32</sup> Az Állami Számvevőszék 0023 sz. jelentése: *Jelentés az önkormányzati tulajdonban levő kórházak pénzügyi helyzetének, gazdálkodásának vizsgálatáról* (1997-1999), Budapest, 2000. = www.asz.hu

<sup>33</sup> A közoktatás és az egészségügy határterületén klasszikus válságterület az iskolaorvoslás és a nyári gyermektáborok tábor-orvosi ellátása, ami azonos gyermekcsoportot fed le és a települési önkormányzat a gyermek háziorvosi ellátásával összhangban meg tudná oldani, de éppen a feladatellátásra kötött szerződések szintjén nem jelenik meg mint felelős és szervező.

- az időbeli hozzáférhetőség;
- az akadálymentesség.

Az egészségügyi szolgáltatáshoz való térbeli hozzáférés biztosítása magában foglalja, hogy az *intézmény megközelíthető* legyen *gyalogosan, járművel, gépjárművel, illetve a település és a szolgáltató jellegétől függően tömegközlekedéssel*. Garantálni kell a mentőszolgálat megállási lehetőségét, vagy a rendeltetéstől függően egyéb, a szolgáltatás biztosításában részt vevő jármű parkolását. *Tágabb értelemben a házi orvos és az ügyeleti szolgálat térítésmentes parkolásának biztosítása az ellátási területen* ugyancsak ezt a hozzáférést biztosítja, hiszen ez a feltétele annak, hogy házhoz hívás esetén, a kötelező házi orvosi beteglátogatás alkalmával az egészségügyi megjelenjen a beteg otthonában. *A települési önkormányzatok feladata, hogy területükön a közútfenntartás, parkolás, tömegközlekedés megszervezésével biztosítsák ezeket a feltételeket.*<sup>34</sup> Nyilván nem hagyható figyelmen kívül a helyközi közlekedés sem, különösen ott, ahol a szakellátás igénybevevői a szomszédos településekről (a térségből) érkeznek. Így akár a tömegközlekedési megálló elhelyezése, a forgalomszervezés, a csatlakozó járatok kialakítása nemcsak a munkába járók és a tanulók útvonaligényeinek, hanem az egészségügyi közszolgáltatások igénybevevői számára is megfelelőnek kell lenniük. Ez a szempont a centralizált, nagy forgalmú szolgáltatók kialakítása, illetve multifunkciós egészségházmódellettel szemben szól.

Ma már gyakori, hogy a speciális szállítást nem igénylő betegeket hozzátartozójuk gépjárművel szállítja az intézménybe. A parkolási lehetőségek hiánya miatt azonban a betegnek több száz métert kell megtennie szakszerű segítség, a kerekesszékes szállítás lehetősége nélkül, mivel a régi építésű intézményekben sem a fenntartó önkormányzat, sem az intézmény nem végezte el ezt a modernizáló fejlesztést vagy egyszerű forgalomszervezést.

*Az időbeli hozzáférhetőség részben összefügg az előző, elérhetőségi problémával. Nem elég, hogy a tömegközlekedés elér a szolgáltatóhoz, a menetrendet is a betegellátás rendjével összhangban kell kialakítani.*<sup>35</sup> A beteg-előjegyzési rendszer mellett is sok beteg jóval előbb érkezik és a vizsgálat/kezelés befejezését követően is az intézményben tartózkodik, mivel a közlekedés rendje nem teszi lehetővé a leggyorsabb ellátást.<sup>36</sup> Így az előjegyzés ellenére továbbra is indokolatlanul sok várakozó van a folyosókon, ami rontja a betegelégedettséget és az ellátás minőségét is.

Az időbeli hozzáférés következő dimenziója *a rendelési idő meghatározása*. A szakrendelések zöme jellemzően csak munkaidőben érhető el. A házi orvosi rendszer kialakítását követően sokszor tapasztalható volt, hogy a házi orvosok is csak a délelőtti órákban rendeltek, de – éppen az önkormányzatok által megváltoztatott szerződési feltételek hatására – ma már általában szerveznek olyan napot, amikor délutáni rendeltést tartanak, esetleg heti váltásban szervezik rendelési idejüket a délelőtti, illetve a délutáni időszakra. *A szakellátás nemcsak munkaidő után, de a hétvégeken sem hozzáférhető, tehát csak táppénz mellett vehető igénybe*. Egyes magántulajdonú diagnosztikai szolgáltatók (CT, MR) alakítottak ki olyan munkarendet, amelyben folyamatos három-négyműszakos tevékenység zajlik, és a munkaszüneti napokon is van hozzáférhető ellátás a nem sürgős esetek számára is.

A foglalkoztatás elősegítése, mint kiemelt kormányzati cél, tartalmazza a táppénzes időtartam szigorúbb ellenőrzését, a szabályok és jogosultságok korlátozását, ugyanak-

<sup>35</sup> Szakértői gyakorlatomban többször előfordult, hogy a beteg azért nem tudta teljes egészében kihasználni az orvosi rehabilitációs lehetőségeket, mert kezelése befejezését megelőzően ment el az utolsó – általa igénybe vehető – távolsági busz, illetve a következőre négy és fél órát kellett volna várni.

<sup>36</sup> A probléma megoldása az intézmények számára is feladatot jelentene, ugyanis a betegelőjegyzésnél erre is tekintettel kellene lenni, de az intézmények erre nem készültek föl.

<sup>34</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 13.§ (1) bekezdés.

kor a munkából kiesés időszakának és munkába történő visszaállítás időpontjának rövidítését.<sup>37</sup> 2011. július 1-jén hatályba lépett a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 20–21. §-ának módosítása,<sup>38</sup> amely a táppénzen lévő ellátása esetén – a szakmai sürgősség szabályait nem sértve – soronkívüliséget (de nem azonnali ellátást) biztosít. Ez a rendelkezés szakmailag kevéssé hatásos, inkább gesztusértékű, mert eddig is a soron kívül fogadtak minden munkaképtelen páciens, akinek betegsége súlyossága ezt indokolta. Ha valamely kötelező időtartamot kell egy betegség (pl. fertőzés) vagy kezelés miatt táppénzen töltenie, az nem rövidíthető. *Az előjegyzés alapján végzett diagnosztikai vagy egyéb ellátások pedig járóbeteg-ellátásban, munka mellett is végezhetőek, a vizsgálat elvégzéséig nem kell folyamatosan táppénzen lenni, ha a rendelési idő megszervezése megfelelő.*

Ez utóbbiaknál lenne szükséges, hogy – akár jogszabályban előírva – biztosított legyen, hogy a járóbeteg-szakrendelés meghatározott időközönként, de rendszeresen, heti egy alkalommal a délutáni, kora esti időszakban, havonta legalább egy alkalommal pedig szombati napon szervezzen (nem sürgősségi) rendelést.<sup>39</sup> Ez lehetővé tenné, hogy munkahelyről való távolmaradás nélkül lehessen elvégeztetni olyan vizsgálatokat, ellenőrzéseket, amelyek a keresőképesség érintettsége nélkül igénylik az egészségügyi szolgáltatás igénybevételét. Ezért a speciális, a beteg szá-

mára emelt komfortszintű ellátást jelentő szolgáltatásért kiegészítő díj kérhető (ugyanúgy, mint az egyágyas vagy saját fürdőszobás kórteremért), ami az érintett dolgozók és az üzemeltetés bér- és dologi költségeit fedezi.

Az önkormányzatok feladata e tekintetben is a szervezés, az önkormányzat egyéb intézményeinek működésével és programjával való összehangolás (pl. heti piac, meghosszabbított, illetve délutáni ügyfélfogadási napok stb.). A megvalósítás keretei az intézményi SzMSz-ben rendezendők, amelyet a fenntartó hagy jóvá, települési önkormányzat esetében tehát a képviselő-testület. Az állami tulajdonos esetében ez bonyolult együttműködési, egyeztetési eljárást igényel, csekély a valószínűsége a megvalósításnak.

*Akadálymentesség szempontjából nemcsak a hiányzó, mozgáskorlátozottakat nem akadályozó infrastruktúrát kell számon kérnünk, hanem az egyéb, fizikai korlátozottsággal élők számára támogató környezet kialakítását is.* Az intézmények környezetében a közlekedés megszervezése, a közlekedési lámpák elhelyezése, a beteg ember átkeléséhez szükséges, megfelelő időtartamú szabad jelzés beállítása, pihenő padok, kapaszkodók elhelyezése a már hivatkozott általános települési, önkormányzati feladatok egészségügyi szolgáltatásra tekintettel történő ellátását jelenti, míg a szolgáltatónál történő belső akadálymentesítés a tulajdonosi kötelezettségek keretében részben már az államot is érintheti.

### *Ad 3. A kapcsolattartáshoz való jog*

A kapcsolattartáshoz való jog<sup>40</sup> betegjogi értelmezése *hagyományosan a látogatási rend kialakítására szűkül.* Ez a kórház „belügye”, látszólag nincs önkormányzati érdekelttség, feladat vagy hatáskör e tekintetben. De tá-

<sup>37</sup> A táppénz területén az elmúlt években egyedül a munkaviszony megszűnéséhez kötődő passzív táppénz igénybevétele nőtt, ez 2011. július 1-jétől megszűnt, de erre nem is lett volna hatással a soron kívüli ellátás. A táppénzes napok száma 1990 és 2005 között egyharmadára, a táppénzes esetek száma pedig 30%-kal csökkent, tehát kevesebben és kevesebbet vannak táppénzen (lásd: KSH, STADAT adatbázis és OEP adatok 1990 és 2009 között).

<sup>38</sup> 2011. évi LXXXI. törvény egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról, 1–2. §.

<sup>39</sup> Az általam javasolt heti, illetve havi egy szombati alkalom minimális rendelési időt jelent, ez igény szerint lehetne több is, mindez összeköthető népegészségügyi célú rendezvényekkel, programokkal.

<sup>40</sup> 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről 11. § – a továbbiakban: Eütv.

gabb értelemben a kapcsolattartás nemcsak a látogatás elvi lehetőségét jelenti, hanem:

- a látogatni kívánt intézmény elérhetőségét;
- az elérhetőséghez alkalmazkodó látogatási idő lehetőségét;
- a látogatás infrastrukturális feltételeit;
- a hozzátartozó mellett tartózkodás lehetőségét;
- az egészségügyi intézményben (hosszabb időn keresztül) tartózkodók külső kapcsolattartásának lehetőségét.

Az elérhetőség a látogatók esetében lényegében megegyezik azzal, amit a betegek hozzáférésére vonatkozóan kifejtettem. *Az intézmény megközelíthetősége, tömegközlekedéssel és egyéni közlekedéssel való elérhetősége nem tér el a beteg és hozzátartozói esetében.*

Az időbeni hozzáférés részben eltérő szükségleten alapul. *A látogatás eleve csak fekvőbeteg-ellátó intézményben merül föl. Az intézmény házirendjében – a beteg állapota (egyénilag) vagy az adott osztály szakmai működési érdeke miatt, vagy a többi beteg gyógyuláshoz, nyugalomhoz való jogának érvényesítése érdekében<sup>41</sup> – korlátozható a látogatás. Ugyanakkor a látogatási szabályok és a menetrendi szabályok összehangolása elengedhetetlen, ezt a látszólag különböző területet felülegyelő bizottságoknak és a képviselő-testületi tagoknak figyelembe kellene venniük. Az önkormányzatnak – adott esetben az intézmény korlátozó igényű látogatáspolitikájával szemben – a betegek és hozzátartozók kapcsolattartását csak a legszükségesebb mértékben korlátozó házirendet lenne szabad elfogadnia.<sup>42</sup> A helyi tömegközlekedés biztosítása a tele-*

pülési önkormányzat feladata,<sup>43</sup> a nagyobb területi egységeket ellátó egészségügyi szolgáltatók helyközi járatokkal való megközelíthetősége pedig az érintett önkormányzatok koordinációs feladatainak része, bár a menetrend kialakítására közvetlen ráhatásuk nincs.<sup>44</sup>

*A látogatás infrastrukturális feltételeinek biztosítása az intézetek egyik legnagyobb nehézsége. Különösen gyermekosztályokon figyelhető meg a szülő elvárása, hogy tartósan, kényelmesen rendezkedhessen be a gyermek ellátása alatt a kórházban. A gyermekosztályokon azonban elsősorban a gyermekek számára megfelelő a mosdók mérete, a berendezés, felszerelési tárgyak tervezése, és az ellátási feladatoknak nem része a szülő kiszolgálása. A többletdíj fizetése sok családnak nem megengedhető. Tapasztalataim szerint más országokban sem a „bennlávást” preferálják az intézmények, hanem a kórház közvetlen környezetében biztosítanak kedvezményes szállást és ellátást,<sup>45</sup> amelynek kialakítása jótékonyági, karitatív szervezeti, civil gyűjtési akciók eredménye és a fenntartás is nagyrészt ilyen civil fenntartásra épül. Ugyanakkor a helyi/települési önkormányzat rendszeres támogatással, önkormányzati szolgáltatásokkal is hozzájárulhat ezek kialakításához és üzemeltetéséhez. Az állami egészségügyi intézmény számára ilyen jutta-*

<sup>43</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 13. § (1) bekezdés.

<sup>44</sup> A látogatás költségei az egészséggel kapcsolatos kártérítési igények keretében is érvényesíthetők, a látogatók személygépkocsi költségei és a tömegközlekedés megoldatlansága jelentősen növelheti a többletköltség formájában jelentkező kárt.

<sup>45</sup> Magyarországon 1994. óta működik a *Ronald McDonald Gyermeksegély Alapítvány*, amely ezt a funkciót látja el Budapesten és Miskolcon. Más országokban is működnek Ronald McDonald-házak, amelyek kialakításához az önkormányzat telek, illetve ingatlan kialakításával is hozzájárulhat, ez esetben tulajdonosi és nem egészségügyi feladat ellátási szerepében. Lásd: [www.ronaldhaz.hu](http://www.ronaldhaz.hu)

<sup>41</sup> Pl. csendespihenő, éjszakai pihenőidő időszaka. Találkoztam olyan panasszal, amikor a hozzátartozó azt kifogásolta, hogy a portás este kilenckor nem engedte, hogy meglátogassa testvérét. Az ügy egyéb körülményeire tekintettel a portaszolgálat helyett az ügyeletes orvosnak kellett volna eseti döntést hoznia, de ez a korlátozás általában nem kifogásolható.

<sup>42</sup> A házirend kikerült a megyei testületek látó- és hatásköréből, e területen összehangolásra nincs reális esély.

tás nehezen elképzelhető, ezt várhatóan a tulajdonos kompetenciájába terelik vissza.

*A kapcsolattartás tágabb értelmezése, ha a járóbeteg-ellátás során a beteg kíséretét ellátó személy jelenlétét is ezen jog részének tekintjük.* A kíséret nemcsak a kapcsolattartás, hanem az ellátáshoz való hozzáférés szempontjából is lényeges kérdés, hiszen a mentőszállítást vagy betegszállítást váltja ki (az állami költségvetés és az egészségbiztosítás szempontjából költségkímélő megoldás), a betegellátáshoz való hozzájárulásában azonban elengedhetetlen elem. A kísérő vagy hozzátartozó támogató jelenléte a beteg számára a kapcsolattartást is jelenti, biztonságot ad abban, hogy feszültsége ellenére az orvosi utasításokat valaki pontosan rögzítse, a beteget a betegjogok gyakorlásában segítse. A járóbeteg-rendelés szervezése, a várakozásra kijelölt hely tágassága, az ülőhelyek száma, a kulturált ruhatári lehetőségek, a hozzátartozók által is igénybe vehető mosdó nem a közvetlen orvosi beavatkozás, hanem a megfelelő ellátási körülmények biztosítását jelenti. A rendelők építése, felújítása, eszközös felszerelése a tulajdonos feladata és felelőssége, ami különös jelentőséget kap azokban az intézményekben, amelyek távolabbról érkező betegeket is ellátnak, s a hozzátartozók részéről is hosszabb utazást vagy más erőfeszítést igényel. Különösen ott lehet probléma ennek fejlesztése, ahol a háziorvosi (önkormányzati) és a szakellátás (állami) az eddigiekben az önkormányzati egységes intézményben, éppen a betegek kényelme miatt, egy helyszínen volt elérhető.

*A parkolás lehetőségének biztosítása több jogot is érint, részben a hozzáférés, részben pedig a kapcsolattartás témakörében.* Az elmúlt években konkrét panaszügyek kapcsán az ombudsman is vizsgálta a parkolási problémákat, egyszer egy kerékbilincs felhelyezése,<sup>46</sup> másszor a parkolási díjak megállapítása

miatt.<sup>47</sup> A közzutat fenntartó önkormányzat jogosult a fizető parkolóhelyek és területek kijelölésére, a díjak megállapítására. Tehát a kórház – az önkormányzati tulajdonú területen – nem rendelkezhet erről, az önkormányzat feladata, hogy a kórház közterületnek minősülő udvarán szabályozza a parkolás rendjét, azonban *ez a korlátozás nem fosztja meg a beteget az ellátás igénybevételének lehetőségétől.*<sup>48</sup>

A parkolás lehetőségének biztosítása ugyanakkor a kapcsolattartás szempontjából sem elhanyagolható, hiszen a betegnek szüksége lehet olyan eszközre, ruházatra, amelynek cipelése, szállítása nehéz,<sup>49</sup> ezért indokolt a lehető legközelebbi helyen való megállás lehetőségét biztosítani. A beteget látogató idős házastárs, szülő is lehet mozgásában, terhelhetőségében korlátozott személy, aki nem tud hosszabb utat megtenni a tömegközlekedési eszköztől vagy több utcányira eső parkolótól. A parkolás rendjének és a várakozási díjak megállapításának tehát betegjogi hatásai is lehetnek, ezért az ügy aktív magatartást igényel a döntéshozó testületek részéről.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 4152/2002 sz. ügyben a kórház területén előírt várakozási díjról.

<sup>48</sup> Az ellátásra érkező, önállóan mozgásképtelen beteg az egészségügyi intézmény területére történő bebocsátásának nem lehet feltétele, hogy az őt szállító személy parkolási díjat fizessen.

<sup>49</sup> Eütv. 11. § (7): a beteg – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – jogosult saját ruháinak és személyes tárgyainak használatára.

<sup>50</sup> Az 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése alapján az önkormányzati közügyek körébe tartozott a közszolgáltatások feltételrendszerének megteremtése, a helyi lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásának biztosítása. Az Alkotmánybíróság 27/2000. (VII. 6.) AB-határozata szerint a piacgazdaság viszonyai között az önkormányzat e feladatának elsősorban közhatalmi eszközökkel, így a szolgáltatások feltételeit, körülményeit rendező jogi szabályozással tesz eleget, ide tartoztak a parkolási szabályok. Ez a kötelezettség az új önkormányzati törvénnyel, amely ilyen közszolgáltatást segítő feladatot nem fogalmaz meg, kiürlt.

<sup>46</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 1597/2004. sz. ügyben az egészségügyi intézmények előtti várakozási rend megállapításának korlátairól.

*Ad 4. Az önrendelkezési jog gyakorlása egyes speciális esetekben (haláleseti rendelkezések)*

Az önkormányzat a betegellátás tekintetében helyettes nyilatkozóként önrendelkezési jogot nem gyakorolhat. Az eseti gondnok<sup>51</sup> vagy ügygondnok rendszere helyett az Eütv. szabályozása szerinti, késelem nélkül alkalmazható helyettes nyilatkozói rendszer áll.

*Speciális helyzetet jelent az önkormányzat illetékességében lakóhellyel rendelkező személy halála vagy a területen bekövetkező haláleset. Ebben, és csak ebben az esetben fordulhat elő, hogy az önkormányzat egészségügyi önrendelkezési vagy a halálesettel kapcsolatos tágabb értelmű rendelkezési jogot gyakorol az elhunyt beteg helyett.*

Amennyiben temetésre kötelezhető személy nincs, nem fellelhető vagy nem tud megfelelni a temetéssel kapcsolatos kötelezettségeinek, akkor az önkormányzat feladata a temetés, ami részben rendszeti intézkedés, részben szociális juttatás, de a jogérvényesítés eszköze is. A köztemetés a szociális törvényben került szabályozásra,<sup>52</sup> de a temetéshez kötődő kötelező önkormányzati feladat a települési köztemető fenntartása is.<sup>53</sup> A köztemetés tekintetében a jogszabály meglehetősen szűkszavú. Köztemetésre kötelezett az önkormányzat, ha nincs temetésre kötelezett személy, vagy van ugyan, de nem gondoskodik a temetésről. A haláleset tudomásra jutását számított harminc napon belül kell temetni a halálozás helye szerinti önkormányzatnak, amely az utolsó lakhely szerinti önkormányzattól igényelheti ennek megtérítését. A későbbiekben a temetésre kötelezett személy a meg-

térítésre kötelezhető,<sup>54</sup> illetve a polgári jog szabályai szerint a költség hagyatéki teherként érvényesíthető.

*Nem kerül szabályozásra, hogy a köztemetés milyen temetési formában történjen.* A korszós és hamvasztásos temetés mellett a hamvasztás alkategóriája az urnatemetés és a szórásos temetés. A temetés ezen összes formájának alternatívája az anatómiai intézet számára történő felajánlás, ez esetben az adott egyetem gondoskodik az oktatási célú beavatkozásokat követően a temetésről, a kegyeleti emlékhely felállításáról és gondozásáról.  *Szokványos esetben – ha életében az érintett nem rendelkezett – a temetésre kötelezett személy választja meg a temetés módját.* Nyilvánvalóan közrejátszik ebben a vallási hovatartozás, a temetőlátogatással, sírgondozással kapcsolatos szokások, a helyi közösség hagyományai és az anyagi teherbíró képesség szerinti megfontolások.

*Az önkormányzat esetében nincs olyan elv vagy szabály, amely kötelezővé tenné a mérlegelést, nincs szankciója annak sem, ha az életben tett kívánságot figyelmen kívül hagyják.*<sup>55</sup> Önkormányzati köztemetés esetében tehát nincs annak akadálya, hogy személyes, kegyeleti megfontolások nélkül, kizárólag a költségcsökkentési szempontok érvényesüljenek a temetés módjának megválasztásában. E tekintetben az egészségügyi szolgáltató és a rendelkező önkormányzat kapcsolata kimerül abban, hogy az intézmény értesíti az illetékes önkormányzatot, és átadja részére a kötelező dokumentumokon túl az esetlegesen nála lévő haláleseti rendelkezést is.

Az anatómiai intézetnek történő felajánlás történhet a még életben megfogalmazott

<sup>51</sup> Gyermek számára az ellátás érdekében szükség lehet eseti gondnok rendelésére, ha a jog gyakorlására felhatalmazott törvényes képviselő vagy más, nyilatkozattételre jogosult személy a gyermek egészségét károsítaná az önrendelkezési jog általa gyakorolni kívánt módjával.

<sup>52</sup> 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról 48. §.

<sup>53</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 13. § (1) bekezdés.

<sup>54</sup> Különös méltánylást érdemlő esetben ettől részben vagy egészben el lehet tekinteni. Ezzel a köztemetés a temetési segély egy speciális temetési segélytípust is képezhet, bár a jogszabály minden tekintetben eltérő jogintézménynek tekinti. A köztemetés természetbeni, a temetési segély pénzbeni ellátás, utóbbit jövedelmi viszonyokhoz, szociális helyzethez kötik, mérlegelés tárgya, utóbbi tényhelyzetre épül.

<sup>55</sup> Az önkormányzat nem örökös, így az elvileg lehetséges negatív hagyatéki jogkövetkezmények nem érintik.

szándékkal, de történhet utólagos felajánlással vagy vélelmezett beleegyezéssel is.<sup>56</sup> A jogszabály kissé pontatlan, de így is egyértelmű, hogy ha van az elhunytnak temetésre kötelezett hozzátartozója, akkor harminc napon belül tett írásos beleegyezése szükséges az anatómiai felajánláshoz, függetlenül attól, hogy ténylegesen temetteti-e hozzátartozóját. Ilyen hozzátartozó hiányában elegendő a tiltakozás hiánya. *Ha az önkormányzat a temető, akkor részéről írásos beleegyezés – elvileg – nem szükséges. Ugyanakkor szükségképpen jeleznie kell az egészségügyi szolgáltató felé, hogy nem kéri ki a holttestet, nem ragaszkodik annak eltemetéséhez. Az anatómiai intézet részéről történő átvételről is dokumentummal kell rendelkeznie, mert csak ezzel tudja igazolni, hogy a temetés ezen legális alternatíváját választotta.*

A temetkezéssel kapcsolatos döntésekben tehát a hozzátartozó rendelkezési joga helyébe lép az önkormányzati rendelkezés. Nem érvényesül ez a jogosultság a boncolással kapcsolatban. *A nyilatkozattételre jogosult személyek körében nem került feltüntetésre az önkormányzat, még abban a kivételes helyzetben sem, amikor temetőként, hozzátartozó hiányában jár el. Így tehát arra a következtetésre juthatunk, hogy önkormányzati köztemetés előtt – ha az elhunyt másképpen nem nyilatkozott még életében – mindenképpen boncolásra kerül sor, ami egyébként kegyeleti szempontból sérelmes lehetne,<sup>57</sup> de a konkrét esetben nincs aki e tekintetben jogérvényesítésre lenne jogosult.<sup>58</sup>*

*Megítélésem szerint a halottakkal kapcsolatos egészségügyi, temetési és egyéb rendelkezési jogok tekintetében szükséges lenne, hogy ezen jogok és a kegyeleti jogok gyakorlására is felhatalmazott személy járjon el hozzátartozó és örökös hiányában (az állam mint örökös eseté-*

*ben), aki az elhunyt nevében és érdekében ügygondnokként járna el a részletezett egészségügyi és egyéb jogok gyakorlásakor.<sup>59</sup> A betegjogi képviselő vagy a gyámhatóság erre kijelölt munkatársa is felhatalmazható lenne erre a feladatra, előbbi az egészségügyben és az ellátáshoz köthető jogok gyakorlásával kapcsolatos gyakorlata alapján, utóbbi pedig alapfeladatainak hasonló jellege miatt. Mindketten függetlenek az önkormányzattól, de helyi feladatokat látnak el, ismerik a közeget, amelyben eljárának. Különösen a nagyobb lélekszámú településeken lenne jelentősége ennek a döntéshozatalnak, ahol a vallási pluralizmus és kulturális sokszínűség miatt a temetést illetően nem az önkormányzati<sup>60</sup> (pártpolitikai vagy tisztán költségcsökkentő tisztviselői) szempontoknak, hanem az elhunyt egyéni világméretű és értékrendjének érvényesítése lenne a cél a racionális költségkeretek között.*

Ahogy azt elemeztük, az önkormányzat jogköre nem terjed ki a boncolással kapcsolatos döntésekben történő részvételre. A „halottszállítási költségek csökkentése érdekében” az önkormányzat *egészségügyi szakellátási kötelezettségétől függetlenül, az önként vállalható feladatok rendszeréből ki- ragadva, az önkormányzati törvényen kívüli (nem kétharmados) szabályozással kötelesek egyes esetekben egészségügyi szakellátás számára, de nem önkormányzati közszolgáltatás céljára szolgáló intézményt kialakítani és fenntartani. A köztemető részeként került szabályozásra ugyanis a „boncoló helyiségcsoport”, amelyet minden olyan városi köztemetőben fenn kell tartani, ahol nincs húsz kilométeres körzetben patológiai osztállyal rendelke-*

<sup>56</sup> Eütv. 222. § (2) bekezdés.

<sup>57</sup> A zsidó és muszlim vallásúak a holttest meggyalázásának tekintik a boncolást, de esetükben a hamvasztás is tilos.

<sup>58</sup> További részletek és az ezzel kapcsolatos nemzetközi gyakorlat: KERESZTY Éva: *Halottak, akik köztünk élnek*, Budapest, Medicina Kiadó, 2006.

<sup>59</sup> Hatályos jogunk szerint a közérdekbe ütköző kegyelet-sértés esetében járhat el az ügyész (1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről 85. § [3] bekezdés), de ez – éppen a közérdek szűk fogalma miatt – nem alkalmas a mindennapi, egyéni jogérvényesítésre, csak az utólagos „actio popularis” lehetőségét adja meg sírgyalázás és emberi maradványokkal való visszaélés egyes eseteiben.

<sup>60</sup> A települési önkormányzatok szociális ellátásokra vonatkozó szabályozása (önkormányzati rendeletben) általában a polgármesterre ruhazza a döntés jogát a köztemetés kérdésében.

ző egészségügyi szolgáltató.<sup>61</sup> Ezt a temetőben kell létesíteni, ravatalozóval és hűtött tetemtárolóval együtt. A temetői boncolásra abban az esetben kerül sor, ha a hatósági eljárásban történő szakértői boncolást a halál helyszínéhez legközelebb eső temetőbe szállított holttestre nézve rendelik el.<sup>62</sup> A boncolást a hatóság által erre a feladatra kirendelt orvosszakértő végzi a magával hozott felszereléssel, kiszállásos munkavégzés formájában.

Ezen helyiségek nagy részében éveken keresztül nem történik boncolás, vagy csak nagyon ritkán. Ennek megfelelően a helyiségek nincsenek karbantartva, felszerelésük és kialakításuk rendkívül hiányos. *Ezen helyiségekben nem önkormányzati közszolgáltatás, hanem hatósági eljárási cselekmény zajlik, ami még inkább indokolatlanná teszi a köztemető fenntartáshoz kapcsolni egy ilyen kötelezettséget.*<sup>63</sup>

*Ad 5. A tájékoztatás joga – az intézetből történő elbocsátásról történő tájékoztatás*

A beteg-tájékoztatásnak három szintjét ismerjük. A legelső, legáltalánosabb szint, hogy a potenciális betegnek, biztosítottnak lehetővé tegyék, hogy tájékozódhasson az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés lehetőségéről.

Második szint az általános beteg-tájékoztatás az egyes intézményekben, amelynek keretében a beteg áttekintő tájékoztatást kap a betegjogokról, ezek gyakorlásának általános feltételeiről, az intézmény működési rendjéről, házirendjéről, a panasz kivizsgálás menetéről. Ebben volt az önkormányzatnak tulajdonosként és az ellátás felelőseként is szerepe. Ez most az alapellátásra redukálódik, ahol a betegjogi problémák és a panaszok általá-

ban kevésbé súlyosak. A fenntartói panasz kivizsgálás a helyben történő ügyintézés formája volt, amelytől a beteg a jövőbeni szakellátásban eleshet, ezért ezen ügyek is könnyen peres útra terelődhetnek.

Harmadik szint az orvos-beteg kapcsolatban, a konkrét betegellátáshoz kapcsolódó tájékoztatást jelenti, amelyben az önkormányzatok nem játszanak szerepet, legföljebb fenntartóként az írásos anyagok költségeinek viselésével.

A tájékoztatás, kapcsolattartás, illetve a külső kapcsolatok szempontjából *sajátságos forma az ellátó intézmény kötelezettsége a hazabocsátás megszervezésekor*. Hazabocsátás előtt a beteget és az általa megjelölt hozzátartozót tájékoztatni kell, hogy a beteg elbocsátásra kerül.<sup>64</sup> Ennek a rendelkezésnek a célja, hogy a beteg otthoni ellátását biztosítsák, azaz a beteg számára téli időszakban befűtsenek, a hőeltakarítást elvégezzék, ágát, ruháit előkészítsék, ételmezéséről gondoskodjanak mind a bevásárlás, mind az elkészítés tekintetében, hogy a járóbeteg-ellátásban elérhető gyógyszereket valaki kiváltsa. *Ha a beteg egyedülálló vagy hozzátartozója sem képes önállóan biztosítani az otthoni fogadás lehetőségét, akkor az önkormányzatnak szociális ellátási kötelezettségei körében természetben nyújtott alapellátásként, házi gondozói szolgálatával – esetlegesen az étkeztetés egyidejű biztosításával – kell segítséget adnia.*<sup>65</sup>

További kötelezettsége az egészségügyi szolgáltatónak, hogy az alapellátás orvosát (házi orvos) is értesítse,<sup>66</sup> különösen, ha a beteg folyamatos ellátását kell biztosítani otthon, azaz a hazaszállítást követően néhány

<sup>61</sup> A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény 9. § (1) bekezdés d) pont, és a 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról, 7. §.

<sup>62</sup> Szokványos halálóki kórboncolás kizárólag patológiai osztályon, azaz kórházban történhet.

<sup>63</sup> Szóbeli információim szerint tervbevetelre került a kötelezettség megszüntetése.

<sup>64</sup> Eütv. 12. § (4) bekezdés: A beteg gyógyintézetből történő elbocsátásáról a beteget, illetőleg hozzátartozóját előzetesen tájékoztatni kell, lehetőség szerint legalább 24 órával a tervezett elbocsátást megelőzően.

<sup>65</sup> 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, 62. § Étkeztetés, 63. § A házi segítségnyújtás.

<sup>66</sup> A házi orvost általában a beteg vagy hozzátartozója értesíti azzal, hogy megkeresi, és átadja zárójelentését. Szakmailag indokolt esetben ennél sürgősebb értesítésre van szükség, amit vagy az önkormányzat részéről alkalmazott házigondozó személy vagy a kibocsátó intézmény végez el.

órán belül a beteg otthoni látogatása szükséges (injekció beadása, kötözés, egyes vizsgálatok elvégzése, állapotellenőrzés). *A területi ellátási kötelezettséggel rendelkező háziorvos ezt az ellátását nem tagadhatja meg, illetve a területi alapellátási ügyelet is köteles a beteget ellátni ezen esetekben. Az önkormányzat szerepe itt az érintett alapellátási szolgáltatókkal megkötött szerződésben merül ki.*

*Ad 6. Panaszjog, a betegjogok sérelme, az ellátás miatt bekövetkezett egészségkárosodás és egyéb kár kivizsgálása, szankcionálása, a beteg számára elégtétel adása*

A betegek panaszjoga, a panaszvizsgálási rendszer egy rendkívül bonyolult, sok átfedést mutató rendszer. A szolgáltató belső szervezetében is több panaszvizsgálási szerv működik, ez alkalmas arra, hogy nyilvánosságra kerülés nélkül érjenek el peren kívüli megegyezést. A szolgáltatótól független panaszvizsgálás hatósági, bírósági és fenntartói körben zajlik. Ennek része a fenntartó önkormányzat eljárása, amely akkor is érvényesül, ha a működtetést magánvállalkozás végzi.<sup>67</sup> Az állami intézményben – a szakfelügyelet már említett átszervezése miatt – a független, hatósági vizsgálat lehetősége szűkült és a fenntartói vizsgálat a helyi viszonyokat nem ismerő szervezet jogköre.

*Az önkormányzat nyilvánvalóan nem alkalmas „műhiba ügyek” kivizsgálására és elbírálására, hiszen ehhez nincs megfelelő szakmai kompetenciája, de ez nem is fenntartói probléma. Ezeket átteheti a megfelelő hatóságokhoz, illetve tájékoztathatja a beteget a bírói út igénybevételenek módjáról. Szerepe abban lehet, ha az ellátáshoz, hozzáféréshez való jog, egyéb betegjogok sérülnek, ha a betegnek nem volt módja a biztosított jogviszony alapján a panaszost megillető jogok érvényesítésére, betekintési vagy adatvédelmi jogai sérültek. E tekintet-*

ben érvényesülhetnek a korábban leírtak: a panasz felhívhatja a figyelmet arra, hogy a házirend túlságosan korlátozó, rossz a tömegközlekedés, nem elérhető az intézmény, úgy és annyi parkolási díjat fizetnek, ami méltánytalan, sőt jogsértő stb.

Ekkor az önkormányzatnak nemcsak szankcionálási lehetősége van, illetve volt, hanem érdemi szabályozási, szervezési lehetőségei is nyílnak/nyíltak a korábban kifejtett egyéb önkormányzati felelősség és kötelezettség, valamint az önként vállalt feladatok szervezése során.

## Összegzés

*Az egészségügyi ellátás színvonala, a betegjogok gyakorlati érvényesítése számos esetben a szolgáltatói környezet és nem az orvosi szaktudás függvénye. Ezt a szolgáltatói környezetet – a gyakori ellátási esetekben – optimálisan a helyi közösségi öngazgatás, az önkormányzat tudja megvalósítani, egyéb feladataival összhangba hozni. A jogérvényesítés szervezési és felügyeleti eszközök alkalmazását igényli, sok esetben ehhez az anyagi források sem elegendesek. Az önkormányzati és egészségügyi átalakítás eddigi lépései nem az ellátási elvek és értékek, hanem a centralizált reformhoz szükséges hatáskörök és a tulajdonosi kötelezettségek csökkentése mentén, az (egyébként szükséges) átszervezés korlátlan lehetőségének alárendelve történtek, ami – álláspontom szerint – ismételt átgondolásra szorul. A központosított szervezésű egészségügy a szolgáltatói szerkezet átalakításához – a bonyolult törvényi megoldás szükségességének kiiktatásával – gyors lehetőséget biztosít, de éppen a helyi viszonyok és megoldások, az ellátáshoz való hozzáférés biztosítása szempontjából veszélyezteti a kialakított és elfogadott értékeket.*

<sup>67</sup> Eütv. 29. §.

*Hivatkozott jogforrások,  
alkotmánybírósági határozatok,  
állampolgári biztosi jelentések*

1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
1999. évi XLIII. törvény a temetőkről és a temetkezésről
2001. évi XCV. törvény a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról
2003. évi XLIII. törvény az egészségügyi közszolgáltatások szervezéséről
2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről
2011. évi LXXXI. törvény egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról
2011. évi CLXXVI. törvény az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról
- 192/2010. (VI. 10.) Korm. rendelet az állami vezetők és az államigazgatási szervek köztisztviselői számára biztosított juttatásokról és azok feltételeiről
- 54/1996. (XI. 30.) AB-határozat
- 27/2000. (VII. 6.) AB-határozat
- 62/2003. (XII. 15.) AB-határozat
- Az Állami Számvevőszék 0023 sz. jelentése: *Jelentés az önkormányzati tulajdonban levő kórházak pénzügyi helyzetének, gazdálkodásának vizsgálatáról (1997–1999)*, Budapest.
- Az állampolgári jogok országgyűlési biztosságának jelentése az OBH 4152/2002 sz. ügyben a kórház területén előírt várakozási díjról
- Az állampolgári jogok országgyűlési biztosságának jelentése az OBH 1597/2004. sz. ügyben *Az egészségügyi intézmények előtti várakozási rend megállapításának korlátairól*

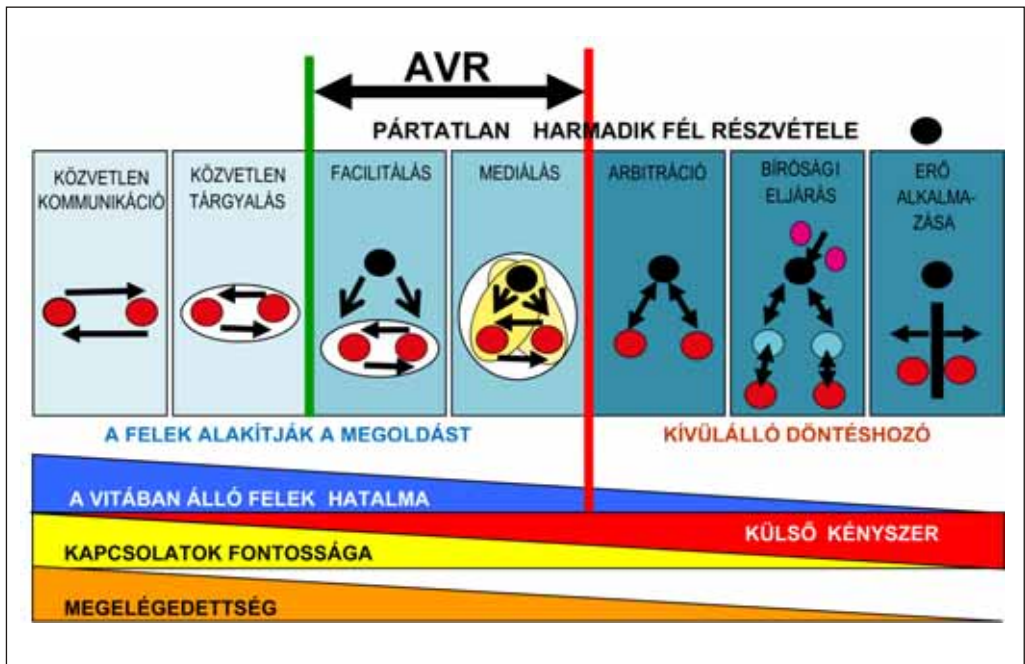
*A helyi önkormányzatok szerepe és lehetőségei a betegjogok érvényesítésében  
2012-ig – és azután?*

A betegjogok érvényesítésének hagyományos megközelítésében az orvosi felelősség, az orvos-beteg kapcsolat vizsgálata áll előtérben, az állam betegjogi és ellátási felelőssége pedig a társadalombiztosítási rendszer megszervezésében és az infrastrukturális intézményi feltételek minimális szintjének fenntartásában kerül elemzésre. Az önkormányzatok egészségügyi ellátási felelőssége általában a fekvőbeteg-kapacitások elosztása körüli – részben politikai – viták mentén változik a rendszerváltás óta. Kevés vizsgálat tette tárgyává azt a problémát, hogy mitől is van helyi közügy jellege az egészségügyi (szak)ellátásnak, hogy melyek azok a körülmények, amelyek nem az egészségügyi intézmény műszerezettsége vagy személyi felkészültsége oldaláról járulnak hozzá a beteg-elégedettséghez, hanem a helyi vagy települési önkormányzat egyéb feladatainak ellátásával, szervező, szolgáltató tevékenységével teszik teljessé a tulajdonosi és fenntartói szerepet. Az általános, nem a közvetlen gyógyító kapcsolatban megjelenő betegjogok érvényesülése a helyi viszonyok között értelmezhető a maga teljességében, ennek gyakorlati és elméleti vonatkozásait mutatja be a cikk, felvetve azokat a megoldásra váró problémákat és ellentmondásokat, amelyek az ellátórendszer centralizálásával, az állami fenntartással, az új 2012-ben kiépülő önkormányzati és egészségügyi irányítási és működtetési rendszerrel kapcsolatban várnak megoldásra. A jelenlegi átalakítások során számos jel utalt arra, hogy sem az önkormányzati reform előkészítése, sem az egészségügyi reform intézkedései nem építettek a két szféra közti érdemi, ezeket az elvi kérdéseket is tisztázó együtt-gondolkodásra, ami a megvalósítás során az ellátás minősége szempontjából is kockázatos lehet.

## Részvételi eljárások települési és közösségi viták és konfliktusok kezelésére – javaslat egy konzisztens terminológiára

Vitában álló felek számára több lehetőség kínálkozik konfliktusaik rendezésére. Megbeszélhetik a kérdést és megegyezhetnek, megkérhetnek egy pártatlan, ún. harmadik személyt, hogy segítse a megegyezést, vagy akár arra, hogy – álláspontjaik meghallgatása után – döntsön helyettük, de alkalmazhatnak akár erőt vagy kényszert is álláspontjuk érvényre juttatására. Az első ábra a kü-

lönböző vitarendezési stratégiák szereplőit, viszonyukat és a stratégiák választásának következményeit hasonlítja össze. Azt mutatja, hogy a legjobb, ha a felek maguk meg tudnak egyezni: vagyis, kapcsolatuk megromlása nélkül, mindegyikük meglegedését szolgáló megoldást tudnak találni. Amikor ez nem sikerül, és egy (az érintett felekhez képest) kívülálló harmadik fél (döntőbíró, bíróság vagy szervezet) hoz döntést, nemcsak a felek befolyása csökken, de gyakran kapcsolatuk is megromlik a folyamat során. Emellett a folyamat drága is, gyakran elhúzódik, és a végén általában legalább ez egyik fél elégedetlenül kerül ki belőle. A közvetlen megegyezés és a külső döntéshozás között állnak az Alternatív Vitarendezés (AVR) folyamatai, amelyekben egy pártatlan harmadik fél segíti a feleket abban, hogy megtalálják a számukra elfogadható megoldást.<sup>1</sup>



1. ábra. Vitarendezési stratégiák

<sup>1</sup> Az AVR kifejezésben az alternatív megjelölés arra utal, hogy alternatívája a hivatalos, bírósági, peres eljárásnak.

A cikkben az AVR módszerek közül a mediációról és a helyreállító eljárásról írok, mert ezek a legelterjedtebbek az önkormányzati és települési ügyekben. A két módszert alapelvei teszik számomra fontosá: mindkettő arra a mély meggyőződésre épül, hogy az emberek és csoportok képesek bölcs döntéseket hozni az életükkel kapcsolatban, ha megfelelő körülményeket teremtünk a döntési folyamathoz. Mindkét folyamat célja az emberi szabadság lehetőségének megteremtése: lehetőség arra, hogy a felek szabadon beszéljenek, levegyék álarcaikat, megmutassák emberségüket, felfedjék elvárásaikat és küzdenek értük, fel- és elismerjék hibáikat és felelősségüket, saját értékrendjük alapján döntenek és cselekedjenek.

Miközben az AVR módszereknek sok közös vonásuk van, sokféle irány és iskola is kifejlődött, amelyek hangsúlyukban eltérő megközelítéseket és eszközöket alkalmaznak a vitarendezés támogatására. A sokféle iskola és módszer jó hír, mert sokféle lehetőséget kínál, ugyanakkor megnehezíti az eligazodást azok számára, akik nem rendelkeznek a terület mélyebb ismeretével. A helyzetet tovább nehezíti, hogy a különböző irányzatok gyakran ugyanazokat a szavakat használják különböző tartalmak megjelölésére. Ez a tény homályossá és bizonytalaná teszi egyes fogalmak jelentését és nehezíti a tájékozódást.

Cikkem célja, hogy rendszerezze a kialakult megközelítéseket és javaslatot tegyen egy konzisztens magyar szóhasználat kialakítására. A konzisztens terminológiára tett javaslatot az irányok és módszerek rendszerezésére építem, kiemelve és szétválasztva az alapelvekben, célokban, folyamatokban és eszközökben rejlő különbségeket.

A munka aktualitását az adja, hogy az AVR módszerek használata még aránylag új Magyarországon. A büntetőjogban és szociális területeken terjed használatuk, de az oktatásban és települési gyakorlatban még csak most vezetik be. Amikor egy módszer még új egy ország (nyelv) gyakorlatában, van esély arra, hogy egy koherens ter-

minológia alapján kerüljön bevezetésre, és ne különböző országokból és nyelvekből származó, egymással vetekedő szóhasználatot összevegyítve. Ha még most meg tudnánk egyezni – az AVR bevezetésének idején – egy koherens szóhasználatban, pontosabbá és funkcionálisabbá tehetnénk a kialakuló magyar terminológiát, könnyebbé és érthetőbbé az AVR-rel kapcsolatos kommunikációt.

Még egy érv a téma aktualitása mellett: sok döntéshozó hallott már egyes AVR módszerekről, néhányan meg is tapasztalhatták használhatóságukat. A módszerek áttekintése és rendszerezése nekik is segíthet abban, hogy jobban megértsék a lényegét.

Végül, egy záró gondolat a téma fontosságáról az önkormányzás szempontjából: az AVR módszerek az érdekelt felek részvételére épülnek. (A folyamat őket teszi képessé vitáik rendezésére.) Lehetőséget adnak mind a döntéshozók, mind a közösségek számára arra, hogy részvételi folyamatokat lássanak működés közben és megtapasztalhassák hozadékaikat. Reményem és legmélyebb meggyőződésem, hogy a konfliktusok és viták kapcsán elindított részvételi folyamatok támogatni tudják a települési társadalmi részvétel erősödését és ezzel egy demokratikusabb önkormányzás kialakulását Magyarországon.

### *Egyszerű esetek és alapfolyamatok<sup>2</sup>*

Nagyon sokféle dolog tartozik a települési és közösségi konfliktusok és viták körébe. Egy részük egyének és csoportok közötti racionális érdekkonfliktusok. Ilyen például a vendégeiért küzdő éttermi terasz tulajdonosa és az étterem felett lakó konfliktusa: az

<sup>2</sup> „Egyszerű” eseteknek azokat nevezem, amelyek: (1) tisztán besorolhatók a racionális érdekkonfliktus vagy normaszegés kategóriájába; és (2) egyszeri epizódok abban az értelemben, hogy az adott környezet nem idézi elő őket viszonylagos rendszerességgel, vagy legalább úgy lehet őket kezelni, mint rövid idő alatt megoldható, lehatárolt eseteket.

egyik sok vendéget és hosszú nyitva tartást szeretne, a másikat zavarja az este felszűrődő zaj. Szintén érdekkonfliktus egy területfejlesztési tervezés során az ingatlanfejlesztő és a régi lakók között kialakuló vita a terület jövőbeli használatairól, vagy bármely NIMBY eset résztvevői közötti ellentét.<sup>3</sup> Ezek a racionális érdekelletetek szimmetrikusak abból a szempontból, hogy az álláspontok morálisan ugyanannyira védhetők, így a felek egyenlőként lépnek a vitába.<sup>4</sup> A felek eldönthetik, hogy megegyeznek, mediátort hívnak vagy perre mennek. Ha mediátort (más néven közvetítőt)<sup>5</sup> hívnak, akkor a mediátor feladata segíteni a feleket, hogy egy higgadt és konstruktív folyamat során fel tudják tárni szükségleteiket és érdekeiket, hogy azok alapján el tudjanak jutni a számukra kölcsönösen elfogadható megoldáshoz. A mediátor első feladata a megegyezéshez szükséges biztonságos légkör megteremtése,<sup>6</sup> vagyis a megbecsülés, tisztelet és bizalom kialakítása és fenntartása. Ebben a légkörben lehet azután a szükségletek és érdekek széles spektrumát feltárni, és olyan megegyezést találni, amellyel a felek élni tudnak. A cél a pozitív összegű játszma, amire az ad lehetőséget, hogy általában a felek elvárásainak egy része nem egymást kizáró, hanem egymást kiegészítő, így az alternatívák elemzése feltárhat kölcsönösen előnyös megoldásokat.<sup>7</sup>

A települési és közösségi konfliktusok másik alapvető típusába a sérelemokozás és

a normaszegések tartoznak: olyan események, amelyek sérelmet okoznak egy személynek vagy csoportnak, megszegik a közösség normáit, akár törvényeket is sértenek. Tipikus példa, amikor valaki besurran a másik házába lopni,<sup>8</sup> vagy a települési közösség és a település egy szobrát, műemlékét vagy utcabútorait megrongáló fiatalok konfliktusa,<sup>9</sup> vagy akár egy önkormányzati munkacsoporton belül egymást kikezdő munkatársak konfliktusa.<sup>10</sup> A korábban tárgyalt érdekkonfliktusokhoz képest alapvető különbség, hogy ezekben a konfliktusokban nincs morális szimmetria: az egyik fél kárt okoz (vagy akár törvényt is sért), a másik – az áldozat – pedig elszenved. Amennyiben egy ilyen eset bíróságra kerül, akkor a büntetőjog hatálya alatt áll, és az elkövetőre általában büntetést szabnak ki. Amennyiben az esetet helyreállító eljárás kezeli, a központba nem a büntetés, hanem a felek szükségletei kerülnek. A helyreállító (más néven jóvátételi) felfogás szerint a megbékélés fontosabb és hasznosabb a feleknek és a közösségnek, mint a büntetés. Az áldozatnak gyógyulásra, megerősítésre és kárenyhítésre van szüksége, az elkövetőnek meg arra, hogy megértse és jóvátehesse, amit tett, és a közösség visszafogadja. Ez csak akkor történhet meg, ha az elkövető megéri tette súlyát és felelősséget vállal érte. A felelősségvállalás adhat lehetőséget az áldozat megbékélésére, a jóvátételre és az elkövető visszafogadásra is.

A helyreállító folyamatot facilitátor vezeti, akinek olyan biztonságos helyzetet kell teremtenie, amelyben az elkövető és áldozat beszélgetése során megszemélyesülhet az esemény, kialakulhat a kölcsönös empátia és

<sup>3</sup> A NIMBY egy betűszó (Not In My Backyard = ne az én kertemben), amelyet olyan települési konfliktusokra használnak, ahol egy beavatkozásnak mindenki elfogadja a létjogosultságát, de nem akarja, hogy a közvetlen környezetében valósuljon meg (pl. szeméttégető, forgalmas út).

<sup>4</sup> A szimmetria a morális státus szimmetriájára utal. Ez nem okvetlenül párosul a tárgyaló vagy az érdekérvényesítő képesség kiegyenlítetttségével. A képesség aszimmetria azonban nem típusalkotó ebben az összefüggésben, hanem a korrekt folyamatmenedzsment kihívása.

<sup>5</sup> A magyar jogi szabályozás a mediátorra a közvetítő kifejezést használja.

<sup>6</sup> A szaknyelv a „biztonságos hely” kifejezést használja.

<sup>7</sup> PALLAI Katalin: *Vitarendezés és konfliktuskezelés*, Jegyzet, Budapest, Corvinus Egyetem, 2011.

<sup>8</sup> Segíthet megérteni a folyamatot a *The Woolf Within* rövid oktatófilm magyar feliratokkal: <http://foresee.hu/filmjeink/?L=1>.

<sup>9</sup> A *Burning Bridges* egy dokumentumfilm, ami egy ilyen eljárást követ végig: <http://www.youtube.com/watch?v=QaeRwOJQng>

<sup>10</sup> Erre mutat példát a *Mérgező viszonyok* című oktatófilm, ami a Községi Szolgáltatások Alapítvány honlapjáról vásárolható meg (angol): <http://hu.iirp.org/Konyvek-es-videok.html>

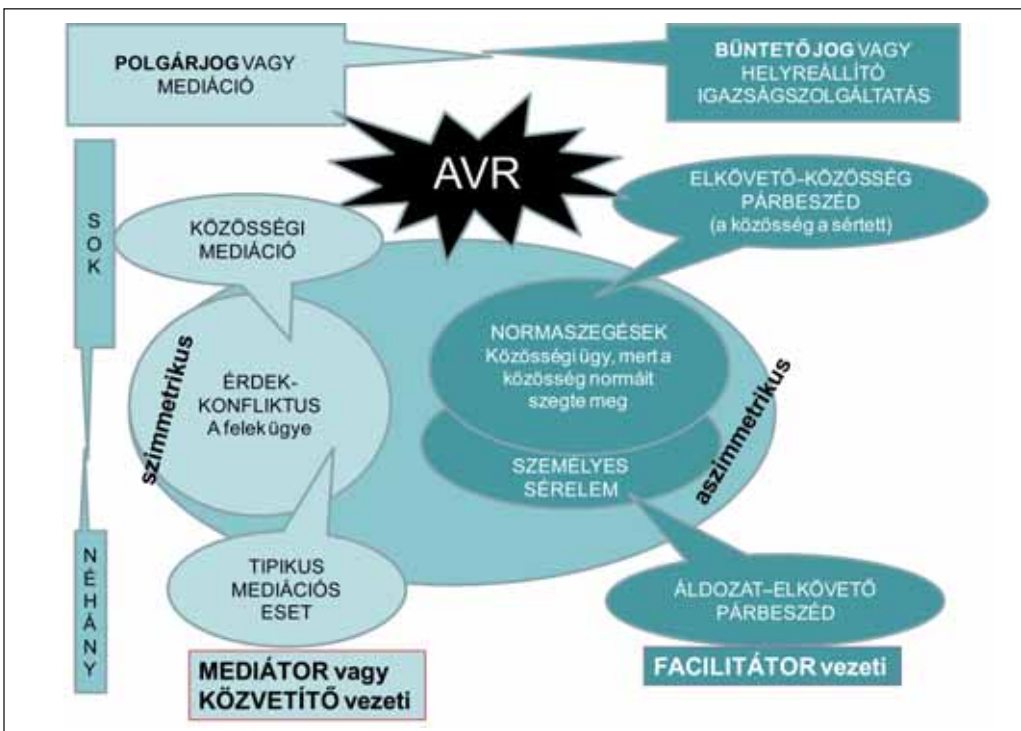
megértés, az áldozat felteheti a benne felmerülő kérdéseket, az elkövető szembesül tette következményeivel, felelősséget tud vállalni értük, és ezzel elindulhat a megbékélés.<sup>11</sup>

Egy helyreállító eljárás többféle forgatókönyv szerint történhet. A résztvevők gyakran körben ülnek és a facilitátor kérdései mentén beszélgetnek. Talán ez a körforma ragadja meg leginkább a folyamat lényegét: az odafigyelést, az egyensúly helyreállításának és az elkövető visszafogadásának szándékát. „A kör formája a megosztott vezetői szerepet szimbolizálja, az egyenlőséget, kapcsolatot és részvételt. Emellett segíti az egymásra figyelést, a felelősségvállalást és a kommunikáció minden formáját.”<sup>12</sup>

### Javaslat egy konzisztens terminológiára

A második ábra a két alapvető folyamat fő jellemzőit összegzi, az általam javasolt szóhasználatattal. A (súlyosabb esetben) polgárjog hatáskörébe tartozó folyamatokra a „mediáció” (közvetítő) kifejezést, és a pártatlan harmadik félre ezekben az esetekben a mediátort vagy közvetítőt használom. Azokra a folyamatokra, amelyek a büntetőjog hatáskörébe tartoznának a bíróságon, a „helyreállító párbeszédet” javaslom használni, a levezetőre pedig a facilitátort.

A rendszerezésre azért van szükség, mert az AVR-ben használt kifejezéseket különböző nyelvek, szakmai közösségek és források



2. ábra. Az egyszerű esetek és (generikus) alapfolyamatok rendszerezése

<sup>11</sup> Lásd FELLEGI Borbála: *Út a megbékéléshez*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2009.

<sup>12</sup> Lásd Kay PARNIS: *The Little Book of Circle Processes: New and Old Approach to Peacemaking*, Good Books, Intercourse, PA.

eltérő jelentésekkel használják. Több országban (pl. a német nyelvterületen) a helyreállító folyamatra az *áldozat-elkövető mediáció* megjelölést használják leginkább, és a helyreállító irodalom is gyakran használja a mediáció kifejezést. A helyreállító eljárások egyik megalapítója már néhány éve javaslatot tett arra, hogy a helyreállító folyamatokat különböztessék meg az érdekalapú konfliktusok kezelésétől azzal, hogy a „konferencia-módszer” vagy „párbeszéd” kifejezéseket használják a mediáció helyett.<sup>13</sup> E javaslat mögött az a logika rejlik, hogy a konferencia-módszer az egyik legerőteljesebb jóvátételi forráskönyv, és a párbeszéd a folyamat kulcseleme.

A konferencia-módszer azonban még mindig eredményez némi kavargást azért, mert mint módszer a sokszereplős fórumokon, tréningeken és érdekalapú konfliktuskezelés során is használatos. Ezekben a folyamatokban, hasonlóan a jóvátételi eljárásokhoz, a konferencia csak a sokszereplős kommunikációs folyamat szervezésének formája és módja. Ezért – Zehr javaslatát továbbfejlesztve – véleményem szerint a „helyreállító párbeszéd” lehetne a generikus fogalom a helyreállító folyamatokra, mert ez a kifejezés ragadja meg leginkább a lényegét. Ez a megnevezés azt is lehetővé tenné, hogy a helyreállító eljárást terminológiájában is megkülönböztessük a másik alapvető módszertől, az érdekalapú mediációtól. Egy ilyen, konzisztensen alkalmazott terminológiai megkülönböztetés egyértelműbbé tethetné a szaknyelvet, valamint a különböző megközelítések és folyamatok megjelölését azok lényegéhez és nem formai ismérvekhez kötné.

Leginkább az szól e megnevezések mellett, hogy a két eljárást legjobban megkülönböztető kétféle kommunikációs módra utalnak. Míg tiszta, egyszerű esetben a mediáció egy alapvetően racionális, érdekalapú tárgyalási és megegyezési folyamat, addig a

helyreállító eljárás egy olyan komplex, érzelmeikkel teli, feltáró beszélgetés, amelyben a személyes tapasztalatok, sérelmek, fájdalmak, identitások és kérdések tárulnak fel. Párbeszéd és tárgyalás két különböző kommunikációs mód, és az őket segítő szakember feladata is eltérő. „Míg a párbeszéd támogatásának az eszköze a facilitálás, ... addig egy tárgyalási vagy alkufolyamatban a harmadik személy közvetíteni tud.”<sup>14</sup>

Mindezek alapján a lényegre mutató terminológia az, ha a közvetítővel támogatott, szimmetrikus, érdekalapú tárgyalási folyamatot mediációnak nevezzük a résztvevők számától függetlenül, a támogató, harmadik felet mediátornak, a helyreállító folyamatot jóvátételi vagy helyreállító párbeszédnek, a harmadik felet pedig facilitátornak nevezzük.

### *A konfliktuskezelési folyamat és a harmadik fél szerepe*

A két alapvető konfliktuskezelési folyamat logikájának ismertetése után és a különböző irányzatok bemutatása előtt érdemes nagyvonalakban áttekinteni a konfliktuskezelési folyamat lépéseit és a harmadik fél szerepét a folyamatban.

A konfliktuskezelő szakember (mediátor vagy facilitátor) első feladata a konfliktushelyzet megismerése és elemzése. A szakember rövid feltáró beszélgetések során deríti ki, hogy van-e szükség és lehetőség a beavatkozásra, és ha igen, milyen folyamatot érdemes kezdeményezni. Ebben a szakaszban a kulcskérdések a következők: mi a konfliktus természete, kik a felek, szükségük van-e segítségre, hajlandók és képesek-e egy konfliktuskezelési folyamatban részt venni, és nem áll-e fenn annak kockázata, hogy a folyamat erősödő konfliktust gerjeszt vagy kárt okoz. Amennyiben az előkészítést vég-

<sup>13</sup> Lásd Howard ZEHR: *The Little Book of Restorative Justice*, Good Books, Intercourse, PA, 2002.

<sup>14</sup> John FORESTER: *Dealing with Difference: Dramas of Mediating Public Disputes*, New York, Oxford U. P., 2009, 7. p.

zű szakember tudja, hogy ő lesz a mediátor/facilitátor is, felhasználhatja ezeket a beszélgetéseket a folyamat során szükséges bizalmi légkör kialakítására is.

A következő lépés a felek felkészítése a folyamatban való részvételre. A szakember elmagyarázza a folyamat lényegét és lehetőségeit, megismerteti a felekkel a lépéseket és szabályokat, támogatja kognitív és érzelmi felkészülésüket. Amennyiben sokszereplős folyamatról van szó, ebben a fázisban döntenek arról is, hogy mindenki közvetlenül részt vesz-e benne vagy képviselőket szerveznek, és ha igen, akkor mik a képviselői szabályai.

Amikor felkészültek a felek, kezdődhet a konfliktuskezelési szakasz: a mediáció vagy helyreállító párbeszéd. Ebben a szakaszban a mediátor/facilitátor legfontosabb feladata az, hogy olyan biztonságos légkört teremtsen, amelyben a felek tisztelettel fordulnak egymáshoz, egymás közléseihez, és ezzel lehetővé teszik, hogy mindenki megnyílhasson, kifejezhesse gondolatait, érzéseit, elvárásait, és elinduljon az a feltárási és tanuló folyamat, amely a megértést és megoldást eredményezheti. A levezető harmadik fél másik fontos feladata az, hogy olyan konstruktív folyamaton vezesse végig a feleket, ami esélyt ad a mindenki számára elfogadható megoldás kimunkálására. Feladata az is, hogy figyeljen, melyek a fő kérdések, mikor hangzanak el ajánlatok, nyílnak lehetőségek a megoldásra. Bár az AVR-módszerek alapvetően a felek közvetlen kommunikációját szándékoznak támogatni, gyakran előfordul, hogy bizonyos részletek megtárgyalásához vagy feltáráshoz jobb lehetőséget (esetleg nagyobb biztonságot) ad egy külön megbeszélés – ún. caucus – a levezetővel. A caucusok használata konfliktustípusonként is eltérő lehet, de a levezető megközelítése is befolyásolhatja.<sup>15</sup>

Az eddigi elemekben a mediátor és a facilitátor szerepe azonos a folyamatban. A két folyamat eltérő logikája és célja miatt vannak azonban különbségek és hangsúlyeltérések is a két szerep között. A mediáció fő célja ez érdekalapú tárgyalás és megegyezés.<sup>16</sup> A mediátor nemcsak az érdekekre figyel, hanem a prioritásokban mutatkozó eltérésekre és megfogalmazott ajánlatokra is, mert ezek alapján lehet az össznyereséget maximalizálni és nyertes-nyertes játszamába fordítani a problémamegoldást. A helyreállító folyamat középpontjában a megbékélés áll. Ehhez a facilitátornak abban kell segítenie, hogy megszemélyesüljön a kár és sérelem, és kialakulhasson a megértés a felek között. A facilitátor ezért a megnyílás, ráeszmélés, felelősségvállalás és megbocsátás jeleire szegezi figyelmét, mert ezekre épülhet a jóvátétel, ezek vezethetnek a megbékéléshez és gyógyuláshoz.<sup>17</sup>

Amikor azután kialakul a megegyezés a felek között a mediátor/facilitátor segít megszövegezni a megegyezést és kialakítani az utánkötés módját.

Látható, hogy a fő szakaszok sorrendje hasonló a két alapvető folyamatban (elemzés → az ülés összehívása → feltárási és megértés → tárgyalás és megegyezés → utánkötés). Az ADR-szakember részvételének intenzitása a különböző szakaszokban azonban megkülönböztetheti a kétfajta folyamatot. Általában a helyreállító folyamat során a facilitátor többet dolgozik a folyamat előkészítésén és az ülés alatt engedi minél inkább kibontakozni a feleket. A mediációban általában az előkészítés rövidebb és egyszerűbb, és az ülésnek van nagyobb súlya.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Lásd: *Mediation in Context*, ed. Marian LIEBMANN, London, Jessica Kingsley Publishers, 2000.

Munkahelyi vitákban gyakran komoly szerepe van a „külön tárgyalásoknak”, iskolai és közösségi vitákban inkább háttérbe szorulnak, míg komplikáltabb környezeti és szabályozási vitákban általában a módszerek széles eszköztárával dolgoznak a levezetők.

<sup>16</sup> Amit persze színezhettek az érzelmek, értékek és körülmények, de az alapja az érdekek és elvárások összeegyeztetése.

<sup>17</sup> FELLEGI Borbála: *i. m.*, 94–95. p.

<sup>18</sup> Vannak mediátorok, akik nem is találkoznak a felekkel az ülés előtt. Mások fontosnak tartják az előkészítést, és felhasználják a kapcsolat- és bizalomépítésre. 2011 nyarán érdekes vita indult erről a kérdésről a LinkedIn site-on: [www.linkedin.com](http://www.linkedin.com)

### *AVR-felfogások és a szakemberek szerepértelmezései*

A források leggyakrabban az értékelő (evaluative), folyamattámogató (facilitatív) és transzformatív konfliktuskezelő megközelítéseket különböztetik meg. Az értékelő iskolához tartozó szakember szerepfelfogásának része az iránymutatás, saját véleményformálás és annak jelzése a folyamat során. Az ilyen felfogásban dolgozó szakemberek általában áttanulmányozzák az ügyre vonatkozó, releváns dokumentumokat és csak olyan ügyeket vállalnak, ahol van tárgyi ismeretük is. A folyamattámogató felfogásban dolgozó szakemberek szerepfelfogásának középpontjában a felek közötti kommunikáció támogatása áll. Nem tekintik jónak, ha a szakember saját véleményt formál és megoszt. Tartalmilag általában nem készülnek az ügyre, nem tekintik át a háttérdokumentumokat és nemcsak a szakterületükhöz kapcsolódó ügyeket vállalnak. A transzformatív iskola még jobban elhatárolja magát a tartalmi kérdésekben való részvételtől, mint a folyamattámogató iskola. Felfogásuk szerint a konfliktus a felek közötti kapcsolat és interakció megromlásának eredménye, ezért oldani a kapcsolat minőségének javításán keresztül lehet. Néhány transzformatív szakember teljesen el is utasítja a problémamegoldást, mint célt. Ez az iskola abban látja a harmadik fél legfontosabb szerepét, hogy segít a feleknek egymást kölcsönösen elismerni és megerősíteni önbecsülésüket, mert ezzel javul önrendelkezési és reakcióképességük. Néhány pszichológus és antropológus létjogosultságot ad egy terápiás felfogásnak is, amely a konfliktuskezelés során az érzelmek és attitűdök teljes kifejezését és feltárását próbálja elősegíteni, mert ezt tartja hasznosnak a felek önmegerősítésében és kapcsolatuk átalakításában.<sup>19</sup>

A három felfogás a mediátor/facilitátor tartalmi beavatkozása szerint jelent különböző fokozatokat. Az értékelő lényegi beavatkozást enged, a folyamattámogató távolságtartó, míg a transzformatív nemcsak a tartalomtól való elhatárolódást tartalmazza, hanem át is helyezi a folyamat fókuszát a tartalomról a kapcsolatra. Már itt meg kell jegyezni, hogy a transzformatív konfliktusmegoldás ilyen felfogása tartozik bele a fenti, tréningeken és oktatási anyagokban általában bemutatott taxonómiába. Később – a transzformatív konfliktuskezelés (konfliktus-átalakítás) tárgyalása során – egy másik felfogásról lesz szó, ami kilép ebből a keretből.

### *Összefoglalás: Egyszerű esetek és alapvető AVR-módszerek*

Az eddig – a cikk első felében – bevezetett rendszerezés leegyszerűsítő és absztrakt. Célja az alaplogikák bemutatása, valamint az alapvető esetek és megközelítések minél tisztább lehatárolása volt, annak érdekében, hogy egy jól érthető és használható fogalomrendszer kerüljön bevezetésre. A lényegre utaló megnevezések használatát azért tartom fontosnak, mert a szavak és a fogalmi keretek strukturálják észlelésünket és megértésünket. A koncepcionális és terminológiai tisztázás a szakemberek számára az elemzést és szakmai kommunikációjukat segítheti, a „potenciális felhasználók” és résztvevők számára pedig érthetőbbé teheti a folyamatokat.

Ugyanakkor látni kell, hogy a tiszta lehatárolással kialakított kategóriákba az eseteknek és szakembereknek csak egy része illeszthető be. Sok olyan települési és önkormányzati konfliktus van, amely elemeiben tartalmaz mindkét alaphelyzetből (érdekonfliktus és személyes sérelem vagy normasértés), és persze – szerencsére – vannak olyan szakemberek, akik eszköztárában mindkét alapvető folyamat elemei, és a különböző felfogások eszköztára is szerepel.

<sup>19</sup> S. Suzan SILBEY-E. Sally MERRY: *Mediator Settlement Strategies*, Law & Policy Quarterly, (7)1986, 19–20. p.

Az eddig kialakított fogalmi készlettel a cikk második felében ilyen összetettebb közösségi konfliktusokat (komplex eseteket) fogok tárgyalni, és a tárgyalás során néhány további distinkciót vezetek be.

### *Komplex esetek*

Helyi közösségek életében a korábban definiált egyszerű esetek mellett nagyon sok komplex és visszatérő konfliktus is kialakul. Csoportok története, értékeik és identitásuk eltérései, előítéletek, helyi hatalmi viszonyok, a közigazgatási rendszer anomáliái, és sok más – aránylag állandó – feszültséggerjesztő tényező húzódhat meg ilyen konfliktusok mögött és járulhat hozzá kiéleződésükhöz. Az érintettek általában egy konfliktuseseményről beszélnek, ami azonban csak a jéghegy csúcsa. A kontextus, vagyis az, ami a víz alatt van, határozza meg alapvetően, hogy kezelhető-e az adott konfliktus rövid, az adott eseményre koncentrált folyamattal.

### *Érték-, identitás- és kapcsolati konfliktusok*

Olyan helyzetben például, amikor eltérő kultúrájú csoportok együttélése vagy korábbi folyamatos sérelmek vezettek a feszültség fokozódásához, és végül összeütközéshez, megvizsgálendő, hogy mennyire lehet az összeütközést mint esetet kezelni akár egyik, akár másik alapfolyamattal, vagy szükséges a felek viszonyát is rendezni. Amikor például nagyon eltérő státusú vagy etnikumú csoportok élnek együtt, könnyen előfordulhat, hogy ugyanazt az eseményt (pl. kisebbséghez tartozó személy letartóztatása) különbözőképpen értelmezik, mert eltérő szemüvegen keresztül, eltérő történeteket látnak. Ilyen esetben kicsi az esély arra, hogy a felek maguk meg tudják egymással osztani és értetni álláspontjukat. Rátermett, semleges kívülállónak abban lehet szerepe, hogy olyan biz-

tonságos feltételeket és folyamatot építsen ki, amelyben a felek érzékeltetni tudják tapasztalataikat, megértetni álláspontjuk értelmét, azt, ami számukra mögötte húzódik és megtalálhatják azokat a pontokat, ahol elkezdhetik visszabontani a falakat. Ilyen esetekben a párbeszéd sok síkon zajlik: érdekek, sérelmek, érzelmek és értékek kusza szövetét kell felfejtenie ahhoz, hogy bár lassan, de elvezethessen az elfogadáshoz, megbékéléshez és megegyezéshez.

Hasonlóan komplex egy olyan szabályozási helyzet (pl. területfejlesztés vagy jelképek használata), ahol a konfliktus a csoportok eltérő értékrendjéből, identitásából is táplálkozik. Még ha erős érdekek is szerepet játszanak, akkor is tévedés lenne racionális érdekkonfliktusként kezelni az ügyet, mert az érzelmek, kötődések, történetek másként viselkednek, mint az érdekek. Amikor az érdekeinket akarjuk érvényesíteni, általában könnyen megfogalmazzuk, amit akarunk, akár alkut kötni is hajlandók vagyunk. Mivel azonban értékrendünk és identitásunk a környezetünkkel való hosszú interakcióban formálódott, és mélyen a lelkünkben él, nem tudjuk, és nem akarjuk hirtelen megváltoztatni vagy elemeit csereberélni. Nehéz folyamat akár kis részeit is elereszteni. Ha ilyen helyzetekben egy tapintatlan mediátor megpróbál egy egyszerű érdekalapú tárgyalást kikényszeríteni, akár élesítheti is a konfliktust.<sup>20</sup>

Konfliktusokban, amelyekben érdekek mellett értékek, kötődések, meggyőződések összeütközése is fontos szerepet játszik, általában az egyik vagy több fél, vagy csoport is úgy érezheti a helyzetet, hogy azért sérti őt a felkínált alternatíva, mert értékeit, identitását vagy azok megőrzését veszélyezteti. Ezekben a helyzetekben az alapkonfliktus-típusok (érdekek és sérelmek) keverednek, ezért nem lehet kizárólag az egyik alapvető módszerre (mediáció vagy helyreállító) építeni a konfliktuskezelést. Ilyenkor időt és kreativitást igényel a folyamattervezőtől,

<sup>20</sup> Lásd John FORESTER: *i. m.*

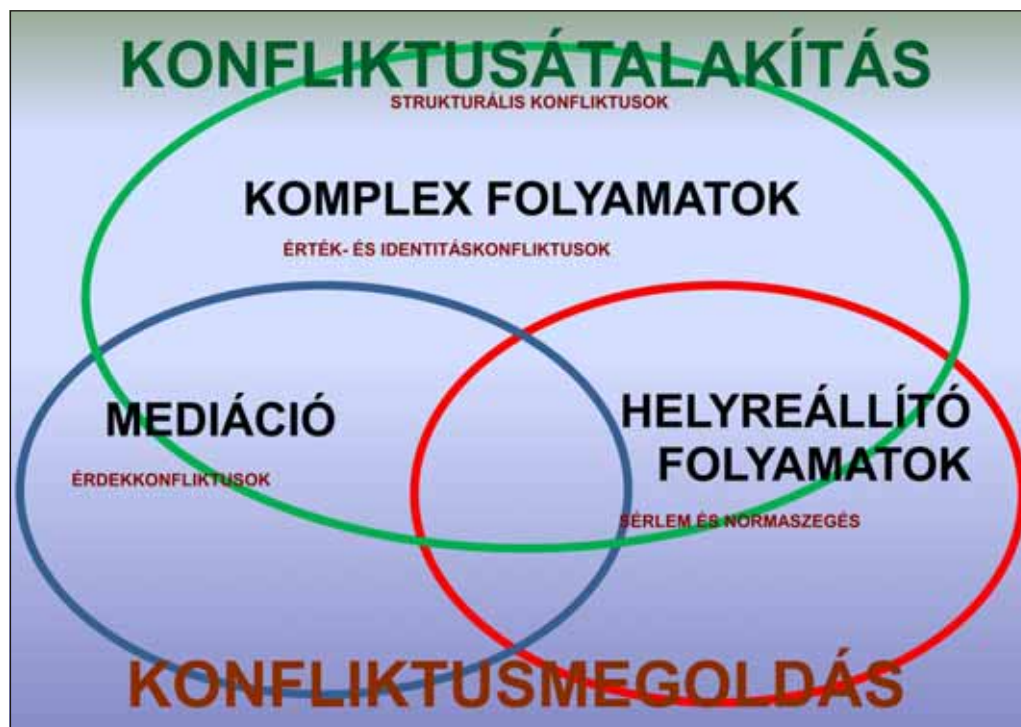
hogyan eljuttassa a résztvevőket a szükséges bizalom, nyitottság és empátia szintjére, amelyben létrejöhet a feltáró és együttműködő konfliktuskezelés.

### *Strukturális elemeket is tartalmazó konfliktusok*

Eltérő csoportot alkotnak azok a konfliktusok, amelyekben a külső körülmények/keretek (pl. társadalmi, gazdasági, elosztási, hatalmi viszonyok) alapvetően befolyásolják a konfliktus kialakulását, fennmaradását és esetleges kieleződését. Ebbe a csoportba tartoznak azok a konfliktusok, amelyek szegregáció, kirekesztés, igazságtalan viszonyok talaján fejlődnek, vagyis ahol a gazdasági, társadalmi és politikai környezet teremt választóvonalakat, állandósult feszültségforrásokat és aránylag rendszeresen kialakuló konfliktusokat. Az előző példák-

hoz képest az alapvető különbség az, hogy a személyes viszonyok (történetek, sérelmek, identitások) mellett a társadalmi lét struktúrái is alapvető konfliktusforrásként működnek és meghatározzák a helyzetet. Az ilyen konfliktusok esetén még fontosabb a kérdés, hogy mennyire határozható le az események a kontextustól, és van-e reális esély fenntartható eredmények elérésére a feszültséget gerjesztő kontextus megváltoztatása nélkül.

A magyarban nehéz nyelvileg is megkülönböztetni ezt a két nagy csoportot. Az angol szaknyelvben létezik a konfliktuskezelésen belül a konfliktusmegoldás és konfliktusátalakítás fogalom-pár (conflict resolution – conflict transformation). Ameddig lehatárolható egy eset, az angol általában a konfliktusmegoldás kifejezést használja. Amikor azonban a konfliktusban meghatározó a környezet, és nyilvánvaló, hogy e környezet átalakítására is szükség van a konfliktus időt-



3. ábra. Konfliktusfajták és kezelési megközelítések

álló oldásához, akkor inkább a konfliktusátalakítás (conflict transformation) kifejezést használja. A magyar szaknyelv ebben az esetben a transzformatív folyamat kifejezéssel él, de ez a használat összemosza a környezetre vonatkozó átalakító folyamatot a kapcsolatokat, viszonyokat átalakító/transzformatív szemléletű konfliktusmegoldással.

### *Konfliktusátalakítás/transzformáció*

A tiszta és konzisztens fogalomhasználat-hoz fontos lenne a magyar szaknyelvbe is bevezetni a konfliktusmegoldás és konfliktusátalakítás megkülönböztetését. A konfliktusmegoldás tartalmában és időben lehatárolható esetek kezelését jelenti. Vannak

azonban estek, ahol a konfliktust legalább részben a környezet szabályai és hatásai, vagyis a gazdasági, társadalmi, politikai környezet anomáliái vagy igazságtalanságai idézik elő. Ilyen esetekben az epizód rendezése csak időszakos nyugalmat tud eredményezni. Tartós eredmény érdekében a konfliktuskezelésnek a környezetet konfliktust gerjesztő hatásaival is foglalkoznia kell. Ez a konfliktusátalakítás, ami nem esetfókuszú, hanem az esetet lehetőségnek tekinti: olyan ablaknak, amin keresztül el lehet indítani a konfliktust generáló környezet átalakítását. A módszer egyik első megfogalmazója szerint: „az átalakító szemlélet a konfliktust a fejlődés katalizátorának tekinti”.<sup>21</sup> A módszer összekapcsolja az eset és a környezet elemzését annak érdekében, hogy felfedez-

### 1. táblázat. A konfliktusmegoldás és konfliktusátalakítás perspektíváinak rövid összehasonlítása (Lederach, 2003, 33)

|                                 | A konfliktusmegoldás perspektívája                                 | A konfliktusátalakítás perspektívája  |
|---------------------------------|--|---|
| <b>A kulcskérdés</b>            | Hogyan lehet lezárni?  | Hogyan lehet a romboló folyamatot lezárni és helyette kívánatosat építeni?  |
| <b>A fókusz</b>                 | Tartalomfókusz   | Kapcsolatfókusz   |
| <b>A cél</b>                    | Megoldást és megegyezést találni a krízist okozó problémára.       | Konstruktív változás kezdeményezése, amely magában foglalja, de nem korlátozott a közvetlen probléma megoldására. |
| <b>A folyamat</b>               | Arra a közvetlen kapcsolatra épül, ahol törések jelentek meg.      | A kialakult problémát alkalomnak tekinti a kapcsolatokat meghatározó rendszerbe való beavatkozáshoz.              |
| <b>Az időkeret</b>              | Rövid távú problémamegoldás.                                       | Középtől hosszú távú, szándékosan a krízisre válaszoló és nem a krízis által vezetett.                            |
| <b>A konfliktus értelmezése</b> | A konfliktus-dinamika visszafordításának szükségességét értelmezi. | A konfliktust dinamikus kapcsolati rendszerként értelmezi.  |

<sup>21</sup> John Paul LEDERACH: *The Little Book of Conflict Transformation*, Good Books, Intercourse, PA, 2003. 15. p.

hesse a kapcsolati mintákat, és olyan megoldásokat találhasson, amelyek mind a kialakult epizódot, mind a generáló környezetet kezelik.

A korábban, a konfliktus megoldási felfogások között tárgyalt transzformatív módszer, és a most bemutatott konfliktusátalakítás közös abban, hogy mindkettő a kapcsolatokban keresi a konfliktusok okát. A különbség abban áll, hogy a korábbi felfogás a személyes kapcsolatokra figyel, „a konfliktusátalakítás pedig a kapcsolatoknak kétféle dimenziójával dolgozik: a személyes kapcsolatokkal és a gazdasági, társadalmi és kulturális kapcsolatokkal.”<sup>22</sup> A különbséget a második dimenzió jelenti: a hatalmi viszonyok és struktúrák integrálása a konfliktus felfogásába.

### *Konfliktusátalakítás az önkormányzásban*

A felek személyes interakcióit kezelő, valamint azokat a meghatározó társadalmi, gazdasági és politikai kapcsolatok és struktúrák kontextusába behelyező konfliktusátalakítás egy olyan tevékenység, amely túlmutat a konfliktuskezelés – mint különálló szakma – területén, és mélyen belemetsz az önkormányzás politikai és közpolitikai aspektusaiba.

Az eddig tárgyalt konfliktusátalakító szemlélet teljes harmóniában van az önkormányzás területén alkalmazott többi részvételi folyamattal. Giddens óta a részvételi folyamatokkal foglalkozó önkormányzati szakemberek is egymást kölcsönösen alakító viszonyban koncepcionalizálják a struktúrákat és a települési térben folyó cselekményeket. Az is előfordul több fent említett konfliktushelyzetben (szegregáció, kirekesztés, elvonások), hogy a struktúra és a szereplők hatásának ereje kiegyensúlyozatlan: a struktúrák hatásához képest elenyésző a konfliktusban érintett csoportok

cselekvési és befolyásolási képessége. Ilyenkor bármilyen tartós megoldás nem csak a szereplők elhatározásán múlik, ezért az érintettek részvételével folyó AVR-folyamattal párhuzamosan közpolitikai lépéseknek is történnie kell. Így a transzformatív folyamathoz szükséges szakértelem túlmutat az AVR-módszereken és magában kell foglalnia a helyi kormányzás és közpolitikák területét is.

Nem meglepő, hogy nem csak az AVR szakemberek, hanem a helyi kormányzással foglalkozók is használják a transzformatív kifejezést. A jelentés is hasonló: a transzformatív politikák úgy kívánják az igazságtalan helyzeteket korrigálni, hogy az őket generáló struktúrákat és hatóerőket (akár korábbi hibás politikákat) elemezik és változtatják meg.<sup>23</sup> Az ilyen transzformatív közpolitikai folyamat és az AVR-módszerek együttese eredményezheti a konfliktusátalakító eredményt.

### *A szakemberek szerepei a komplex folyamatokban*

Komplex esetekben gyakran nem lehet vegytisztán szétválasztani se a mediációs és jótételteli elemeket, se az AVR- és közpolitikai elemeket, ezért az ilyen folyamatot támogató szakembernek mindezen folyamatok megoldásait ismernie kell. Az adott konfliktuskezelés mellett ugyanis szükség lehet olyan közpolitikai lépésekre is, amelyek a kontextus feszültséget gerjesztő elemeit alakítják át. Olyan interdiszciplináris folyamatra van szükség, amelynek egyszerre része a konfliktuskezelés, a részvételi párbeszéd és a közpolitikai-szakmai munka. Az ilyen folyamat vezetésére vállalkozó transzformatív szakembernek ezeket az elemeket kell egymást erősítő szinergiában hoznia.

Lawrence Susskind, a sokszereplős városi konfliktusok egyik leghíresebb szakértő-

<sup>22</sup> LEDERACH: *i. m.*, 21. p.

<sup>23</sup> A transzformatív politika ellentéte az affirmatív, amely az igazságtalan eredmény kiegyensúlyozását célozza.

je az ilyen transzformatív szakembereket „facilitáló vezetőknek” (facilitative leaders) nevezi.<sup>24</sup> Az ő feladatuk kiépíteni azt a demokratikus párbeszédet és döntési folyamatot, amelyben a konfliktust létrehozó különböző értékrendek, érdekek és hatalmi viszonyok megjelenhetnek. Ezekben a folyamatokban gyakran olyan vélemények és helyi igazságok is szerepet játszhatnak, amelyek indulatokat gerjesztenek. Ilyen körülmények között kell olyan biztonságos teret kialakítani, ahol a sarkos álláspontok, érzelmek, akár harag is kinyilvánítható és konstruktív irányba mozdítható. Komplex esetekben a legnagyobb kihívás az, hogy miközben a fontos befolyásoló elemeket be kell engedni a kontextusból, mégis le kell tudni határolni a konfliktust, megőrizve a megtárgyalás és feloldás esélyét.<sup>25</sup>

A komplex esetekkel foglalkozó szakemberek nagy része megegyezik abban, hogy ilyen helyzetekben a levezető semlegessége, amit mediációs kurzusokon büszkén tanítanak, aligha reális.<sup>26</sup> Forester hosszú kutatás és sok mélyinterjú után arra jutott, hogy a szakemberek általában maguk sem semlegességről beszélnek, hanem arról, hogy „pártatlanul szolgálják a feleket”. Nem valamely végeredmény vagy szereplő irányában érznek elkötelezettséget, hanem mélyen hisznek az alkotó párbeszédben és a kölcsönösen elfogadott megegyezések erejében, és elkötelezetten dolgoznak azért, hogy kiegyensúlyozzák a kiinduló információs, hozzáértésbeli és másféle egyenlőtlenségeket.<sup>27</sup>

### A szakmai kibívás

A települési konfliktusok túlnyomó többsége nem illik pontosan sem az egysze-

rű esetekbe, amit, ha egyszer megoldunk, nem merül fel újra, sem a tipikus transzformatív esetekbe, amikor nincs is értelme a környezet nélkül hozzányúlni. Legtöbbször valahol a kettő között van: különbözően sűrű szövetben kapcsolódik össze az eset és a környezet. Mégis, a szakember leggyakrabban egy konkrét esetre kap meghívást: olyan történet miatt fordulnak hozzá, ami már áttörte a közösség vagy a döntéshozók észlelési vagy toleranciaküszöbét. Az érintettek többnyire egy eseményről beszélnek. Amikor pedig a szakember elkezd ismerkedni az esettel gyakran sokféle és erős kapcsolati szál jelenik meg, ami az ügyet a kontextushoz köti. Összetettebb esetekben gyakran előfordul az is, hogy az előkészítő beszélgetések során már az érintettek problémálatása is átalakul, lassanként számukra is feltárnak a mélyebb összefüggések.

Eset, érintettek és környezet együttesen határozza meg, hogy milyen keretben lehet a konfliktust kezelni. A szakembernek alkalmazkodnia kell a lehetőségekhez: egyrészt arról ahhoz, hogy honnan indulnak a felek, mik a korlátaik és lehetőségeik, másrészt arról ahhoz, hogy egyáltalán mire lehet hatásuk. Vannak olyan esetek is, amikor a konfliktust gerjesztő tényezők fontos elemei kívül állnak a helyi közösség által befolyásolható feltételeken. Ilyenkor felmerül a kérdés, szabad-e egyáltalán ezen a szinten beleavatkozni a helyzetbe. Etika és ethosz mellett azért van szüksége a szakembernek a széles szakmai horizontra, hogy esélye legyen felelős döntést hozni arról, mikor, mibe és hogyan lehet úgy beavatkozni, hogy további károkat vagy sérelmeket ne okozzon.

### Összegzés

A cikk első felében az AVR-folyamatok alaplogikáját és alapeseteit ismertettem. A két alapvető folyamat – a mediáció és helyreállító párbeszéd – tiszta formájában egyszerű, lehatárolható esetekre alkalmazhatók. A legegyszerűbb formákat azért ismertettem,

<sup>24</sup> Lawrence E. SUSSKIND–Jeffrey L. CRUIKSHANK, *Breaking Robert's Rules*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

<sup>25</sup> Lásd FORESTER: *i. m.*

<sup>26</sup> FORESTER: *i. m.* 35. p.

<sup>27</sup> FORESTER: *i. m.* 5. p.

hogy egy konzisztens terminológiára tegyek javaslatot. A terminológia elemeit a 2. ábra összegzi. Az önkormányzati döntéshozóknak a magyarázatok és a fogalmi tisztázás abban tud segíteni, hogy azonosítani tudják az eseteket és a megfelelő szakembert tudják konfliktusaik kezelésére behívni.

A cikk második felében komplex települési konfliktusokkal foglalkoztam. Itt arra tettem javaslatot, hogy érdemes lenne a konfliktusmegoldás és konfliktusátalakítás következetes megkülönböztetését bevezetni a magyar szaknyelvbe is. A konfliktusmegoldás egyedi, lehatárolható esetekkel foglalkozik, míg konfliktusátalakításról akkor beszélünk, amikor a konfliktus elválaszthatatlanul beágyazódik a kontextusába, és a környezet kezelése nélkül tartós megoldása nem képzelhető el. A komplex eseteket vezető szakemberre két fogalmat is bevezettem: az egyik Sussking facilitáló vezetője volt, aki képes egy olyan komplex párbeszéd tervezé-

sére és levezetésére, amelyben a konfliktust formáló érdekek, értékek és strukturális tényezők konstruktív megoldást alkotó elemekké válhatnak. A másik fogalom a transzformatív szakember volt, aki mind az AVR, mind a helyi közpolitikák és kormányzás területén is jártas, így képes olyan átalakító folyamatokat is tervezni és vezetni, amelyben egyszerre kell személyek vagy csoportok közötti konfliktust kezelni és a konfliktus előidézésében szerepet játszó helyi környezetet is alakítani. A facilitáló folyamatvezető és transzformatív szakember ugyanannak a kompetenciának két megnevezése: egyik inkább a folyamatra, másik a tartalomra utal.

Azért tartottam az esetek, módszerek és szükséges szakértelmek rendszerezését fontosnak, mert az esetekhez a megfelelő módszer és szakértelem kiválasztása szükséges feltétele annak, hogy az AVR egyik alapelvét betartsuk, tehát ne okozzunk kárt.

### Irodalom

Joseph B. STULBERG: *The Middle Voice: Mediating Conflict Successfully*, Durham, Carolina Academic Press, 2008.

Joseph B. STULBERG: *Taking Charge/Managing Conflict*, Wooster, Wooster Book Company, 2002.

PALLAI Katalin: *Társadalmi részvétel települési képviselőknek*, Polgármester Akadémia, Budapest, Corvinus Egyetem, 2010.

Howard ZEHR: *The Little Book of Restorative Justice*, Good Books, Intercourse, PA, 2002.

*Részvételi eljárások települési és közösségi viták és konfliktusok kezelésére*

A tanulmány települési és közösségi konfliktusokkal foglalkozik, és az ilyen konfliktusokban alkalmazható Alternatív Vitarendezési (AVR) módszerekkel. A szerző három különböző szakmai terület – mediáció, helyreállító igazságszolgáltatás és önkormányzás – összefüggéseit és átfedéseit rendszerezi, egy konzisztens terminológiára ad javaslatot és közöl a fogalmakat rendszerező ábrákat. Aktualitást egyrészt az ad a témának, hogy az AVR-módszerek bevezetését erősen szorgalmazza, bizonyos esetekben előírja az Európai Unió és elterjedésük el is indult Magyarországon és a szélesebb régióban. Ugyanakkor – mivel az AVR-módszerek átvétele sokféle forrásból történik – terminológiai (és gyakran koncepcionális) összevisszaság, párhuzamosság alakult ki, így kevesen értik, használják pontosan a fogalmakat. Számukra a tanulmányban szereplő fogalmi tisztázás és az AVR és helyi önkormányzási gyakorlatok, szabályok összekötése lehet hasznos tanulság. A tanulmány emellett a témához kapcsolódó szakmákon belül (AVR és közigazgatás, közpolitika) indíthat el olyan párbeszédet, amely a tartalmakat, módszereket és a hozzájuk szükséges szakértelmeket pontosíthatja.

## Az önkormányzati katasztrófavédelem kommunikáció webkettes eszközei<sup>1</sup>

Jelen tanulmány azt vizsgálja meg, milyen kommunikációs aktivitásra van szüksége a katasztrófavédelemnek és helyi önkormányzatoknak ahhoz, hogy a katasztrófák elleni fellépésben sikeresek legyenek, minimalizálni tudják a bekövetkező károkat, s a lakosság legszélesebb körű támogatását élvezzék. A dolgozat fő kérdése, hogyan mozdítható elő a lakosság katasztrófatudatossága, amely a széles körű társadalmi részvétel, s az azonnali hatékony közös (közösségi) fellépés feltétele a katasztrófavédelemben. A tanulmány nagy gondot fordít a közösségi média (új média) hozta változásokra, amelyek minden szervezet számára szükségessé teszik kommunikációs stratégiáik újragondolását és kommunikációs eszköztáruk aktualizálását. Ehhez a dolgozat felsorakoztat néhány külföldi jó gyakorlatot és áttekinti az ENSZ Nemzetközi Katasztrófavédelmi Stratégiája Titkárságának (UNISDR) médiapolitikáját, valamint a közösségi médiastratégia és a közösségi médiaterv megalkotásának napjainkban formálódó alapelveit.<sup>2</sup>

- A dolgozat abból indul ki, hogy
- a katasztrófavédelem nemzeti ügy,<sup>3</sup> amely a legszélesebb rétegek részvételét kívánja meg a katasztrófavédelem minden fázisában a felkészüléstől, megelőzéstől kezdődően a kárenyhítésen keresztül a helyreállításig;
  - a katasztrófavédelmi tevékenységek mindegyike megkívánja a hatékony információcserét, gyors tájékoztatást, visszajelzések azonnali gyűjtését, tehát a hatékony két- vagy többirányú, többcsatornás kommunikációt;
  - a katasztrófavédelem lokális feladatai az állampolgárok helyi közösségeivel való együttműködésben láthatók el a leghatékonyabban;
  - a helyi közösségek bevonása akkor valósulhat meg, ha a katasztrófavédelem a felkészülési szakasztól kezdődően „békeidőben” is rendszeres tájékoztatást nyújt az állampolgárok számára, hosszú távon gondot fordít a biztonság tudatos nevelésre, szemléletformálásra;
  - a katasztrófavédelem helyi szerveinek a helyi közösségek elérését a lehető legközvetlenebb módon kell megvalósítani, ami ma már megkívánja az internetes alkalmazások használatát, az online színtereken való megjelenést, közösségi médiajelenléteket.

### Katasztrófavédelem kommunikáció

Katasztrófavédelem kommunikáció alatt jelen tanulmány a katasztrófavédelmi tevékenység-

<sup>1</sup> Jelen tanulmány a TÁMOP-4.2.1/B-09/01/KMR-2010-0005, Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért alprojekt keretében készült 2011-ben. A 2012. január 1-jével életbe lépett jogszabályi változások azonban mindenképp szükségessé tették a kézirat átdolgozását, aktualizálását az új normák tükrében.

<sup>2</sup> Illetve lásd még a témában KRISKÓ Edina: *PR stratégiák a rendvédelmi szerveknél, különös tekintettel a katasztrófavédelemnél*. Tanulmány a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Tudományos Tanácsa pályázatára, 2011 = VÉDELEM Online. [www.vedelem.hu](http://www.vedelem.hu)

<sup>3</sup> Amelyet megerősít a 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról, az 1. § (1) pontban kiegészítve azzal, hogy a védelmi feladatok egységes irányítása állami kötelezettség, összhangban továbbá Magyarország Alaptörvénye Alapvetésének O) cikkével, amely kimondja, hogy „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”

gel összefüggésben jelentkező valamennyi kommunikációs feladatot, tevékenységet és jelenséget koncipiálja, s nem kizárólag és nem elsősorban a katasztrófák során zajló vagy mindenképpen katasztrófaesemény bekövetkezéséhez kötött kommunikációkat. Ide ért minden kommunikációs aktivitást, amely a katasztrófatéma társadalmi diskurzusokban való menedzselését segíti elő.

A tanulmány ekként elsősorban arra koncentrálna, mi módon tehető a hétköznapi részvévő a katasztrófavédelem témája, s válhat ezáltal felkészültebb problémamegoldóvá az állampolgár, s mennyiben van ebben szerepe a közösséget emblematikusan is megjelenítő polgármesternek, a helyi önkormányzatnak.

A polgármester, az állam katasztrófavédelmet központilag, miniszteriális úton irányító funkciójától függetlenül mint a helyi közösségek (települések) vezetője jelenik meg, aki már csak személyes politikai imázsa gondozásának igénye és közösségben betöltött szerepe folytán is kulcsfigurája e kommunikációnak. Jelen tanulmány nem a hivatalosan előírt, kötelező kommunikációs feladatokra és azok szervezésére – mint a lakosság riasztásának menete, eszközei, módszerei<sup>4</sup> – helyezi a súlyt, hanem mindarra, ami a polgármester számára mint kommunikációs kihívás jelentkezik a biztonságos és katasztrófatudatos közösség megteremtésének folyamatában.

### *A katasztrófavédelemhez kapcsolódó konkrét kommunikációs feladatok*

A kommunikáció a katasztrófaszituációk nulladik fázisában is kiemelkedő jelentőségű, hiszen a törvény úgy rendelkezik: „Mind a lakosság, illetve személynek joga

van arra, hogy megismerje a környezetében lévő katasztrófaveszélyt, elsajátítsa az irányadó védekezési szabályokat, továbbá joga és kötelessége, hogy közreműködjön a katasztrófavédelemben.” (1. § [2] bek.) Ugyanezen jogszabály<sup>5</sup> 2. §-a kimondja, hogy a katasztrófavédelemben részt vevők<sup>6</sup> biztosítják az állampolgárok tájékoztatásához szükséges információkat az életet, testi épséget, az anyagi javakat és a környezetet veszélyeztető hatásokról. A jogszabály 52. §-a rendelkezik a polgári védelmi feladatokról, amelyek között az első „a lakosság felkészítése a védekezés során irányadó magatartási szabályokra” – a). A további paragrafusok pedig a polgári védelmi kötelezettséget (adatszolgáltatás, megjelenés, bejelentés, szolgálat) részleteiben tárgyalják (lásd még az 55. §, 59. §, 60. §, 62. §). A kormány feladata az országos katasztrófavédelmi információs rendszer létrehozása és üzemeltetése – 5. § d) –, valamint a megyei védelmi bizottságok munkájának irányítása, közvetlenül vagy a miniszter útján – 5. § j) pont.

Hogy a védekezés mennyiben kommunikációs folyamatokon nyugvó komplex eljárás, azt már a korábbi törvény<sup>7</sup> is lefektette, mikor azt mondta: „Katasztrófavédelem: a különböző katasztrófák elleni védekezésben azon tervezési, szervezési, összehangolási, végrehajtási, irányítási, létesítési, működtetési, *tájékoztatási, riasztási, adatközlési* és ellenőrzési tevékenységek összessége, amelyek a katasztrófa kialakulásának meg-

<sup>5</sup> 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

<sup>6</sup> Az állampolgárok, valamint a polgári védelmi szervezetek, a gazdálkodó szervezetek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az állami meteorológiai szolgálat, az állami mentőszolgálat, a vízügyi igazgatási szervek, az egészségügyi államigazgatási szerv, az önkéntesen részt vevő társadalmi szervezetek, valamint az egyesületek és az erre a célra létrehozott köztestületek, továbbá nem természeti katasztrófa esetén annak okozója és előidézője, az állami szervek és az önkormányzatok.

<sup>7</sup> 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről.

<sup>4</sup> Hiszen a 2003. évi C. törvény az elektronikus hírközlésről módosításával 2012. január 1-jétől a kormány „biztosítja a különleges jogrend idején a lakosság riasztásának rendszerét” – 4. § (1) bekezdés i).

előzését, közvetlen veszélyek elhárítását, az előidéző okok megszüntetését, károsító hatásuk csökkentését, a lakosság életének és anyagi javainak védelmét, a katasztrófa sújtotta területen az alapvető életfeltételek biztosítását, valamint a mentés végrehajtását, továbbá a helyreállítás feltételeinek megteremtését szolgálják.” – 3. § j). Az új törvénybe 3. § 8. (Értelmező rendelkezések) címmel ez lényegében változatlan tartalommal került be.

Általános jelzési és közreműködési kötelezettség vonatkozik mindenkire, aki katasztrófát vagy annak veszélyét észleli. A bejelentéssel a katasztrófavédelem hivatalos szerveihez, az önkormányzati tűzoltósághoz és a polgármesteri hivatalhoz kell fordulni (a januártól hatályos jogszabály 20. §-a). A lakossági, állampolgári közreműködés módjának tételes felsorolásakor a törvény ugyancsak az adat és információközlést nevesíti elsőként – 24. § (2) a).

A 2012. január 1-jétől hatályos alaptörvény XXXI. cikkében kimondja, hogy a „Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – polgári védelmi kötelezettség írható elő” (5), illetve, hogy a „honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető” (6).

Témánk szempontjából kiemelt figyelmet érdemelnek a polgármester katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatai.<sup>8</sup> A korábbi szabályozáshoz hasonlatosan a

polgármester (fővárosban főpolgármester) irányítja és szervezi a felkészülés és a védekezés feladatait (15. §). Az ő felelőssége, hogy a szükséges katasztrófa-elhárítási tervek elkészüljenek, s azok a helyi sajátosságokat messzemenően figyelembe vegyék. Ugyancsak az ő (mint irányító) felelőssége a védekezésre való felkészülés, amelynek megvalósulása érdekében határozattal polgári védelmi kiképzésre, gyakorlaton való részvételre kötelezhet (polgári védelmi kötelezettség alá tartozó személyt). Felel továbbá a katasztrófa-veszélyekről és katasztrófaesemények során betartandó magatartási szabályokról való tájékoztatásért – 15. § (2) bek. f). Köteles megjelölni a katasztrófák elleni védekezéssel összefüggő feladataiban közreműködő közbiztonsági referenst<sup>9</sup> – 15. § (2) bek. j).

A védekezés során ő a helyi katasztrófavédelem irányítója (kivételesen a 46. §-ban nevesített eseteket), s e szerepében a lakosság védelmének, kitelepítésének, kimenekítésének és befogadásának, majd visszatelepítésének szervezője és irányítója. A lakosság életfenntartásához szükséges javak biztosításáról is ő gondoskodik. A végrehajtás során együttműködik más települések polgármestereivel, a védekezésbe bevont más szervezetekkel – 16. § g). Újdonságelem, hogy feladatait a helyi védelmi bizottság, illetve annak elnöke iránymutatásai alapján látja el. Jelenlét változás, hogy több megyét érintő veszélyhelyzet során miniszteri biztos kinevezésére kerülhet sor, illetve veszélyhelyzetben a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenység irányítását – helyszínrre érkezésétől – a polgármestertől a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve vezetője által kijelölt személy veszi át – 46. § (3). Eddig tart a hivatalos és kötelező teendőik sora, de ezzel még nincs vége.

<sup>8</sup> Összhangban az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról 7. § (2) bekezdésével, amely kimondja, hogy „Törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletben előírt esetekben honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke részt vesz az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában.”

<sup>9</sup> A 15 ezer főt meghaladó népességszámú településeken főállású referenst kell foglalkoztatni, aki e minőségében a polgármester szakmai támogatója veszélyhelyzet esetén.

### *Mit várunk katasztrófák bekövetkezésekor a helyi önkormányzat vezetőitől?*

Mindenekelőtt – bár teljesen irracionálisan – azonnali válaszokat, látványos intézkedéseket, kész forgatókönyvet a helyreállításra, a hosszú távú megoldásra, és megnyugtatót, hogy egy nap az élet visszatér a normális kerékvágásba. A közvélemény egyszerre vár operatív intézkedéseket és az emberi oldal figyelembevételét, szakmaiságot és szolidaritást.<sup>10</sup>

A katasztrófákra való felkészülés – mint az előbb olvashattuk – szintén a városvezetés felelőssége. Rajtuk kérjük számon, hogy volt-e képzés, oktatás, voltak-e a lakosság védelmi képességét növelő katasztrófavédelmi gyakorlatok, előadások, szimulációk, ismeretterjesztő programok. Fontos, hiszen ezek hiányában nem várható, hogy civilek felkészülten és higgadtan tegyenek lépéseket katasztrófaszituációban a károk azonnali enyhítése és a további károk elkerülése céljából.

Legalább ekkora figyelmet kell azonban szentelni a hosszú távú helyreállítás megtervezésének, hiszen a katasztrófából sikeresen kilábaló közösség összetartása és a városvezetés támogatottsága erősebb lesz, mint valaha. Szerencsére, ma már különféle uniós és hazai projektek keretében is egyre szofisztikáltabb eszközök állnak rendelkezésre, sorra készülnek a helyi kockázati és veszélytérképek. Ezek birtokában könnyebb a lehetséges káresemények esetleges bekövetkezése esetére a teljes körű helyreállítást is tartalmazó forgatókönyveket gyártani. Egy felkészült közösség pontosan tudni fogja, mit kell tenni a katasztrófát megelőzően, az akut krízisszakaszban, majd a kárnyhítás és helyreállítás során.

A válság minden szakaszában felértékelődnek a kommunikációs kapcsolatok, s különösen igaz ez, ha:

- a csapatok és források azonnali mozgósítására,
- az események lehető legpontosabb és részletesebb bemutatására,
- az intézkedések testre szabására,
- a mentés azonnali megkezdésére,
- az azonnali segítségnyújtásra, segélyek eljuttatására és elosztására,
- átmeneti, majd végleges helyreállításra van szükség.

A helyreállítás hosszú távon nem a törmelék, romok eltakarítását vagy az épületek felhúzását jelenti, hanem egy működőképes társadalom, működőképes közösség újbóli megteremtését. S ez megint csak túlmutat a hivatali működésen és szűken vett katasztrófakommunikáción.

Legalább ilyen fontos, hogy a vezetők a hirtelen nagy kárt okozó események elleni fellépést hozzák egyensúlyba a közszolgáltatások nyújtásának (normális települési és közösségi működés) általános és folyamatos elvárásaival. Hiszen az élet nem áll meg, s a folytonosság is a biztonságérzetet és a jövőbe vetett bizalmat erősíti.

Ugyanakkor amerikai példák, vezetők és szakértők rámutatnak, hogy a helyi önkormányzat képviselőinek nagy hangsúlyt kell fektetnie az üzleti szféra képviselőivel kiépített nyílt kommunikációs kapcsolatokra, s számukra segíteni kell az üzletfolytonossági tervek kidolgozását, az abban foglaltak érvényesítését egy esetleges katasztrófa bekövetkezésekor. Különösen a kisvállalkozások számára fontos, hogy tudják, hogyan tudják katasztrófák után a lehető leggyorsabban helyreállítani a károkat és visszatérni a normális üzleti működéshez.<sup>11</sup> A helyi önkormányzat feladata az is, hogy egy katasztrófaszituáció után (a település bevételeit adó) vállalkozásokat maradásra bírja. A legtöbb kutatás ma azt támasztja alá, hogy a gazdasági fellendülés előmozdításában a helyi vezetők, s a vállalkozásokkal kiépített jó kap-

<sup>10</sup> Christine BECKER: *Disaster recovery: a local government responsibility*, 2009 = <http://webapps.icma.org>

<sup>11</sup> Uo.

csolataiké a kulcsszerep. Ennek hiányában a vállalkozások megszűnnek vagy elvándorolnak, újabb nehézségeket okozva a helyi közösségeknek.

A kommunikáció azonban nem helyettesíti operatív intézkedések megtételét. Mindekelőtt kell egy világos jövőkép, egy kidolgozott terv, széles és változatos, előre kidolgozott finanszírozási paletta a helyreállításban, támogató és elkötelezett üzleti szféra, valamint hatékony partnerségek az állami és helyi szintű igazgatási szervek között.

Az elvárások között kell említenünk még az információk áramlásának állandóságát is, amely az akut krízisszakasz után sem adható fel. A helyreállítási szakaszban egy megfáradt és elgyötört közösség számára ugyanis a hírek folyamatosága azt jelzi, *van fény az alagút végén*. Tehát az állandó kapcsolat, a rendszeres interakciók segítenek leküzdeni a csüggedést, megóvnak az elszigetelődéstől. Mi lehetne jobb terep, mint azok az online közösségek, ahol az emberek amúgy is kiöntenik a szívüket, megosztják egymással az eseményekről készített fotóikat, kisfilmjeiket, beszámolnak a biztosítótársaságokkal folytatott egyeztetésekről stb.

Emellett minden katasztrófaeseménynek fontos pszichológiai vonatkozásai vannak, mind az egyes emberek, mind a közösség szintjén. A helyi önkormányzat vezetőinek tisztában kell lennie azokkal, hogy fel tudják venni a versenyt a közösség széthullása és az elvándorlás irányába ható erők ellen. Máskor annak tanúi lehetünk, hogy a kisközösségek a saját drámájuk, káraik elé helyezik a város érdekeit, s a település problémáinak megoldására akkor is készek, ha nincs fedél a fejük felett vagy nem tudják, mit hoz a holnap. Ilyen volt az észak-dakotai Northwood, amelynek lakói mindennél előbbre valónak tartották, hogy új fatelepítési program induljon a tornádó pusztítása után, hiszen a városka mindig is híres volt fákkal szegélyezett utcáiról.<sup>12</sup> Egy jó városve-

zető érti ezt, és tekintetbe veszi, az előzetes tervekben a közösségi lét nemcsak számszerűsíthető vagy költségvetési forrásokból finanszírozható és kötelezően ellátandó feladataira gondol.

### *A kommunikáció új színterei*

Ha akarjuk, ha nem, be kell látnunk, a web mára a kapcsolattartás első számú eszközévé lépett elő. Fialat, öreg, férfi és nő civil és hivatásos internetes közösségi oldalaikon tölti el szabadidejének egy jelentős részét.<sup>13</sup> Míg hagyományos, offline kapcsolataink néha évekig inaktívként porosodnak, virtuális kapcsolataink második virágkorukat élik a valósídejűség dominanciájában. A hírek, ha lehet, még hamarabb elavulnak, már az egy órával ez előtt is történelem. Nem csoda, ha ennek hatására megváltoznak a szervezeti kommunikációs kultúrák és elvárások is. Helyet követelnek immár a szakmai blogok, interneten (üzenőfalakon, profiloldalakon, kép- és file-, illetve egyéb tartalommosztó oldalakon) közzétett elemzések, beszámolók, tudósítások, hirdetések, audio- és videokommentárok is. A webkettes alkalmazások<sup>14</sup> térhódításával pedig a részvétel, privát és nyilvános fogalmát is újra kellett gondolnunk. Kicsit megkésve, ez a feladat vár a hazai önkormányzatokra és katasztrófavédelmi szervekre is. Új kommunikációs gyakorlatokkal kell ismerkednünk, melyeket a megosztás, lájkolás, taggelés és követés hívószavak fémjeleznek.

Az új média részben erről szól: lehetőséget nyújt a tartalmakhoz való on-demand

<sup>13</sup> A 18–64 év közötti magyar internetezők több mint fele naponta belép legalább egy közösségi oldalra – iWiW, Facebook, Myspace, Twitter etc. – a hazai felmérések szerint (www.technet.hu).

<sup>14</sup> Olyan másodikgenerációs internetes alkalmazások (szociális szoftverek), amelyek a közösségépítést, közös tartalom előállítását célozzák.

<sup>12</sup> Uo.

hozzáférésre bárhol, bármikor, bármilyen digitális eszközön és biztosítja a kreatív részvétel, az interaktivitás, azonnali felhasználói visszajelzés lehetőségét, közösségek formálódását a médiatartalmak körül. Manapság a legnépszerűbb technológiák a *blogok*, *fórumok*, *közösségi hálózatok*, *wikik* és *podcastok*, amelyek mind a kommunikáció, mind az oktatás, tudásmenedzsment, multimédia és szórakozás területén egyre népszerűbbek.<sup>15</sup> Ráadásul nagyobb helyet követelnek maguknak a mobileszközök, a 3G-s telefónia, az MMS, WAP, GPS, SCORM és RFID technológiák is. Fel kell tennünk a kérdést, készen állnak-e az önkormányzatok az új eszközök használatára?<sup>16</sup>

### *Webkettések a közösségi oldalakon innen és túl*

Ez a fejezet néhány konkrét második generációs webalkalmazást sorakoztat fel, azaz a céllal, hogy rámutasson, más országokban már működő jó gyakorlatokra.

Az üzenőfalak tulajdonképpen elektronikus hirdetőfalak, melyeken legtöbbször szövegeket, képeket publikálunk. Alkalmaskor azonban illusztratívabb tartalmi megformálásra is, hiszen linkeket, egyéb médiaelemeket ágyazhatunk közleményeinkbe. Némely alkalmazás virtuális „Post-It”-ekkel operál, amelyek csatolmánya audio- és videofájl is lehet, de akár ppt, xls vagy pdf dokumentum (lásd <http://www.wallwisher.com>). Elsősorban eltűnt hozzátartozók keresésében lehet gyors és olcsó eszköz, hiszen fényképpel tehető közzé a legfőbb adatok a keresett személyről, utolsó ismert tartózkodási helyéről. Vagy épp fordítva, gazdátlan tárgyak, nem azonosított személyek fotói „köröztethetők” általa.

A „*storytelling*” vagy történetmesélő alkalmazások tulajdonképpen multimédiásvevők, a hagyományos képmegosztó alkalmazásokhoz képest szélesebb kommentelési lehetőséget biztosítanak (írott szöveg, hang- és videokommentárokkal), ma már kvázi filmélményt nyújtva a látogatóknak. Legkézenfekvőbb felhasználási módjuk katasztrófaesemények rekonstruálása, többoldalú dokumentálása. Jól alkalmazhatók az okok bemutatására vagy a helyreállítási munkálatok előrehaladásának dokumentálásában, sikertörténet felépítésében, hogy a közösség összetartó erejét növeljék (lásd <http://www.voicethread.com>).

Elsősorban eseményekhez, rendezvényekhez, kronologikus rendben feltüntethető és másokkal megosztandó témák illusztrálására és dokumentálására jöttek létre az *időszalagok* (timeline). Szemléletes formában tehető közzé rajtuk beszámolók katasztrófaeseményekről (akár időpontokhoz csatolt videoillusztrációkkal), megjeleníthetők az események időbeli lefolyásának dinamikái, arcot kaphat a hírportálokon esetleg csak szöveggel és egy-egy képpel illusztrált történet, a tragédia a maga valójában, az események hordereje a multimédia eszközeinek felhasználásával.<sup>17</sup>

A közösség tagjai által feltöltött újabb és újabb személyes beszámolók első kézből való, közvetlen információt jelentenek, amelynek a történetek rekonstruálásában, vagy várható események előrejelzésében, modellezésében vehetjük hasznát. Segíthetik tehát a dokumentálást, az előrejelzéseket, s a közösségépítést, a párbeszéd alapú együttműködést. (Népszerű alkalmazás e körben a Dipity, a Tiki-toki, a Time Glider.)

<sup>15</sup> Andreas M. KAPLAN–Michael HAENLEIN: *Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media*, Business Horizons 1(2010), 59–68. p.

<sup>16</sup> Bővebben: KRISKÓ: *i. m.*

<sup>17</sup> Uo.



1. ábra. A BP olajkatasztrófa időszalagja

Forrás: www.ft.com

**Közösségi média a katasztrófavédelemben – Földrengés Haitin**

Az azonnali mozgósítás és összefogás szemléletes példája volt Haiti. A tragikus hirtelenséggel bekövetkező földrengés hírére a világ legkülönbözőbb pontjain léptek akcióba a PR-stábok, szinte egy időben. A kommunikációs szakemberek legfőbb célja az volt, hogy a begyűjtött helyszíni információkat mihamarabb a segíteni tudó nyilvánosság(ok) elé tárják. Így tudátok segíteni – hangzott a legfőbb üzenet, amelynek befogadására és további megosztására számos szervezet nyitott volt. Természetesen a közösségi oldalakon keresztül áramoltak a „percről percre” típusú információk. A Haitin 1985 óta aktívan működő orvosi szervezet, a PIH (Partners in Health) is a social mé-

diának köszönhető, hogy azonnal értesült a tragédiáról, s haladéktalanul (közvetlen helyi információkra alapozva) megkezdhette a mentést.

„Az irodában voltunk, amikor a földrengés történt, azonnal frissíteni tudtuk a honlapunkat és azonnal megkezdhattuk az online források mozgósítását”, nyilatkozták az érintettek. A webkettő eszközei alkalmasak rá, hogy a legfrissebb információkat „vírusként” adják tovább, s késedelem nélkül közvetítsék a nyilvánosság számára az eseményeket. Arra ösztönzik az embereket, hogy megnézzék, mit csinálnak mások, és megtudják, ők maguk hogyan tudnának segíteni.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Lesly C. SIMMONS, APR: *Disaster recovery: PR teams use networks to gather, share Haiti news*, 2010 = <http://www.prsa.org>

Hasonló eredményeket ért el a közösségi média az adománygyűjtésben, amelyhez eleget volt néhány méltató szó az online csoportokról Meryl Streep-től (a Golden Globe gálán). Szövetségi szinten pedig a külügyminisztérium Twitteren keresztül közölt információit adtak lökést a támogató csoportoknak. Bebizonyosodott, hogy a közösségi média akkor is használható, amikor nincs idő hosszasan tervezgetni és mérlegelni az üzeneteket, hanem azonnal cselekedni kell. A közönség azonnali üzenetekre adott válasza pedig a nagylelkűség és segítő szándék volt. (A támogatás összegét az első napon egymillió, az első héten pedig 30 millió dollárral tudták növelni.)

### *A podcastok térbódítása*

Nemrégiben a London PR News számolt be róla, hogy a New York-i rádióadást (The Disaster Recovery Hour) immár podcaston keresztül is elérhetik az érdeklődők.<sup>19</sup> A hallgatói visszajelzések szerint igény mutatkozik rá, hogy a közönség letölthesse a műsort saját iPodjára és személyi számítógépére, s így kényelmesebben hallgathassa azt, különösen az eltérő időzónákban lévő hallgatók. (A műsor online is hallgatható a <http://drhradio.net> oldalon keresztül.)

Olyan mindannyiunk életét érintő katasztrófák forgatókönyveit, jegyzőkönyveit, tanulságait dolgozzák fel, amelyek iránymutatást adhatnak a jövőre nézve. A műsor sikerességéhez hozzájárul, hogy a kormány képviselői, biztosító társaságok szakemberei, veszélyhelyzeti tervezők, kutatók, pedagógusok és belbiztonsági szakértők is részt vesznek benne, akiknek első kézből való információik vannak a veszélyhelyzetekről.

A műsor a megelőzés, elhárítás és újjáépítés kérdéseire fókuszál valós, megtörtént események alapján. Betekintést nyújt a kockázatértékelés folyamatába, az időszakos felülvizsgálatok módszereibe, üzletfolytonossági tervek kidolgozásának logikai lépéseibe. A műsor nem elvont elméleti megközelítést alkalmaz, hanem valós, hétköznapi, gyakorlati problémákat dolgoz fel, mint például az állatok védelme és mentésének prioritásai a katasztrófavédelem során. A cél mindenképpen az ismeretterjesztés a tudatosság fejlesztése, a nyilvánosság felkészítése arra, hogy mit kell tenni katasztrófavédelem során, illetve a veszélyhelyzetek megelőzésére, s ki milyen módon vehet részt leghatékonyabban az újjáépítés (helyreállítás) folyamatában. A műsor nyitott a hallgatók észrevételeire, várja a telefonálók kérdéseit és kommentárjait, és szívesen veszi a webes megkereséseket is. Bárki szabadon csatlakozhat a műsor rajongóihoz, követőihez a Facebookon vagy Twitteren keresztül is (London PR News).

### *Blogot a hétköznapi embernek*

A hagyományosabb – s még web1.0 generációhoz kötődő felhasználók, ha mást nem, legalább blogot vezessenek. A webnapló különösebb szerkesztői és multimédiás felkészültség nélkül is biztos befutó. Legfőbb célja nem több, mint információkat áramoltatni a katasztrófavédelmi szakterület minden vonatkozásában, mind a gyakorlatot, mind az elméleti felkészülést illetően. A külföldi példák azt mutatják, néha olyan hétköznapi apróságok megosztása is igen hasznos lehet (segítheti a megelőzést), mint hogy mire kell(ene) ügyelnünk, amikor nyaralni indulunk, felszállunk egy utasokkal teli járműre vagy hallgatjuk egy légi kísérő repülésbiztonsági bemutatóját.

Ilyen blog a [www.disasterpreparednessblog.com](http://www.disasterpreparednessblog.com) oldal. Időről időre könyvbemutatóval, könyvszemlével jelentkezik a szerző,

<sup>19</sup> A műsor célja a katasztrófákra való felkészülés és a katasztrófavédelem kérdéseinek bemutatása, elsősorban interjúk, szakértői beszélgetések, riportok hangoznak el, illetve valós eseteket elemeznek széles szakértői kör bevonásával.

olyan kiadványokat mutat be, mint a *The Handbook to Practical Disaster Preparedness for the Family*, amely a családokat látja el hasznos gyakorlati tanácsokkal, túlélési tippekkel. A hírek, aktualitások és archívum rovatok megtörtént katasztrófaeseményekhez kapcsolódóan jelentkeznek fontos ismeretekkel: terítéken a Costa Concordia tragédiája, az Indonéziai földrengés, a pénzügyi krízisek túlélése – igen széles merítés. Az oldalon hírlevél szolgáltatás is működik, illetve vannak podcaston elérhető anyagok (mit tegyünk földrengések előtt, alatt és után témában).

A blog eszközével az üzletfolytonosság tervezésében üzletet látó magánvállalkozások is szívesen élnek, akik szakmai (és részben reklám) webnaplójukon keresztül regisztrált és nem regisztrált felhasználókkal osztanak meg (legtöbbször differenciált részletességgel) hasznos tippeket a katasztrófavédelem témában (ennek példája a <http://blog.agilityrecovery.com/>).

### *Hasznos katasztrófavédelmi eszköz-e a közösségi média?*

Ha az előbbieket tekintetbe vesszük, a válasz nem kérdés, de azért nézzük meg, más szerzők milyen érvek mentén látják a közösségi média használatának létjogosultságát a katasztrófavédelemben. Mike Leverency a közösségi média közvetlenségét, s az így nyerhető időt említi elsőként, ami bármilyen vészhelyzetben a túlélés, elkerülés záloga lehet. Abból indul ki, hogy a közösségi média az azonnali riasztások platformja, előnye a valós időben történő információ megosztása bármilyen számítógépről vagy smartphone-ról.<sup>20</sup> Ezért kiváló eszköz a katasztrófa bekövetkezése előtti riasztások kiadására, figyelemfelhívásra.

A közösségi média időnyereségét a felhasználók aktív odafordulása (információkereső attitűdje) meghatározza, hiszen, míg a hivatalos híroldalak látogatása napi 4-5 alkalommal történik, a Facebook embere magánkapcsolatait ennél nagyobb gyakorisággal ellenőrzi. Ez megint olyan előny, amire a katasztrófavédelmi kommunikáció is alapozhat.

Ha pedig nincs mód előzetes figyelmeztetésre, a közösségi média a kapcsolatfelvételben segíthet: eltűnt személyek meg- és hozzátartozók egymásra találásában tud közvetítő lenni. Új-Zélandon és Japánban már jó eredménnyel alkalmazták a Google által fejlesztett személykereső eszközt. Annak segítségével a felhasználók feltölthették tartózkodási helyüket, hogy szeretteik rájuk találjanak, mások eltűnt hozzátartozóikat keresték ily módon. A közösségi média információi a mentőszolgálatokat is segíthetik: megmutatja, hova összpontosítsák erőiket, hogyan optimalizálhatók a mentési műveletek, hogyan tehető gördülékenyebbé a szervezés. Gyorsabb lehet az elérés, hatékonyabb a mentés.

Hosszú távon pedig a helyreállítás, kárnyihítás folyamatában lehet szerepe a közösségi hálózatoknak, amikor adományokat kell gyűjteni, rászorulóknak segíteni, segélycsomagokat osztani stb. Állandó felületet biztosíthat bármely közösségi portál a hasznos információk megosztásához, közérdekű telefonszámok, elérhetőségek, biztonságos helyek, átmeneti szállások publikálására.<sup>21</sup>

### *A közösségi médiastratégia*

Először is kell egy vízió arról, hogyan képzeljük el offline és online (webes) és különösen webkettes jelenlétünket. Ez utóbbi

<sup>20</sup> Smartphone, azaz okostelefon minden olyan telefon, amely telefonálás mellett internetezésre és külső programok futtatására is alkalmas.

<sup>21</sup> Mike LEVERENCY: *Is Social Media is Useful Disaster Recovery Tool?*, 2010 = ezinearticles.com

azért lesz merőben más minőségű, mert itt lesz az érintkezés a legközvetlenebb, itt borul fel a legtöbb konvenció, alakul át a hivatalos stílus, s itt válik kontrollálhatatlanná megannyi tartalom. A közlések és közlemények elveszítik végtermék jellegüket, az útjára bocsátott üzenet számtalan változáson eshet át, visszajára is fordulhat, egyszerűen kikerül a kommunikátor ellenőrzési köréből. A megosztott tartalom mindenkié, s egyúttal senkié, de nyilvánossága örökre (és határok nélkül) szól.

A közösségi médiaplatformokon való megjelenés mindenekelőtt hosszú távú elköteleződést kíván meg. A belépőnek tudnia kell, hogy részvétele akkor lehet sikeres, ha betartja az írott és íratlan szabályokat, nem alternatív közösségeket próbál létrehozni, hanem már létezőkben próbálja megvetni a lábát. Figyel, kérdez, s ha őt kérdezik, válaszol és segít. Nick Shin<sup>22</sup> marketing stratégia szerint a sikeres social médiastratégia záloga hét egyszerű lépés:

1. A szintérré belépő ágens (legyen individuális vagy kollektív) határozza meg a céljait. Azok legyenek egyértelműek, személyre és szintérré szabottak, mérhetőek és elérhetőek. Fontos kritérium még a relevancia és időszerűség.
2. Mielőtt bármit is tenne a szervezet (vagy egyén), végezzen kutatást, hogy egyáltalán megfelelő színtereken jelenhessen meg (ahol a közönsége fellelhető). A lista akár minden nappal is bővíthet. Nem biztos, hogy minden felhasználó számára a Facebook, Twitter és LinkedIn lesz a legfőbb színtér. Érdeemes releváns nyilvánosságokat szűrőpróbaszerűen keresni kulcsszavak, témák alapján. A látottakat pedig elemezni kell.
3. A kapcsolatokat és tartalmakat digitális adatbázisban kell rögzíteni, amely

így folyamatos monitoringeszközként is szolgál, s nagy segítséget jelent, amikor a kapcsolatok fejlesztésének irányait jelöli ki a felhasználó.

4. Az instrukciók önmagukért beszélnek: Barátkozz! Csatlakozz a beszélgetésekhez, kommentelj, blogolj, válaszolj kérdésekre fórumokon vagy közösségi oldalakon! Kezd a kapcsolatok építését a barátokkal és az iparág befolyásos képviselőivel, kövesd őket, hogy benne legyél a hírfolyamban! (Felejtsd el a mennyiségi kritériumot, törekedj a minőségre!)
5. Ezután következhet a kapcsolatok szorosabbá fűzése. „Szervezz (virtuális) találkozót! A hálózaton szerzett ismerősök esetében is szükséges a kapcsolatok közös események általi megerősítése (élményközösség) (pl. Twestival – Twitter festival).
6. Mérd az eredményeket! Monitorozd a rajongók és követők számát és aktivitásait (pozitív és negatív minősítések aránya, a kapcsolati-szakmai adatbázisban szereplők száma) és a weboldalak látogatottsági mutatóit! (Nézd meg, ki honnan érkezik, vedd elő a régi módszereket: webanalízis és clickstream analízis!)
7. Elemzés, alkalmazás, javítás a záró lépés. Azaz a social media kampányait figyelemmel kell kísérni, elemezni, hogy az új eszközökhöz és módszerekhez alkalmazkodni tudjunk, és erőfeszítéseinket felülvizsgálva mind jobb és jobb eredményeket érhetünk el.

### *A közösségi médiaterv*

S hogy néz ki egy nyerő social media terv, annak érdekében, hogy elérjük célközönségeinket, s felépítsük online birodalmunkat, azt Emily Soares Proctor foglalta össze öt lépésben:

<sup>22</sup> Nick SHIN: *7 Steps For a Successful Social Media Strategy*, 2010 = <http://www.socialmediaexaminer.com>

1. Keresd meg (nevezd meg) a célközönséged, elvégre a kiindulási pont, hogy ki vagy te, és kik a „vásárlóid”? Gondold végig, a termékeid vagy szolgáltatásaid (ismereteid!) mely speciális aspektusa vonzza (vonzhatja) a célközönségedet! Tedd fel a kérdést, mit akarhat rólad tudni a közönség, mit szeretnek, mit nem kedvelnek, és ami a legfőbb, hol gyülekeznek! Ha ez megvan, meg kell találni a közösségi média világában az egyedi, közös hangot, a társalgás közös nyelvét. Győződj meg róla, hogy ismered a zsargont! Készíts egy általános profilléírást a tipikus „fogyasztóidról” (mennyire iskolázottak, mi a hobbijuk, milyen a technikai háttere a tevékenységüknek, mennyi időt töltenek a hálon vagy adott közösségben stb.)!
  2. Oldd meg olvasóid legfontosabb problémáit, légy riporter, szerkesztő! Ossz meg alapvető információkat azokkal, akik a te üzletágadban működnek vagy szenvedélyük az! Nyújts segítséget azoknak, akiknek konkrét kérdésük van olyan témában, amiben te jártos vagy! Mivel a tervezés nagyban épít a kutatásra, győződj meg róla, hogy forrásaidd az adott téma élvonalába tartoznak! (Néha szükséges a közönség figyelmét felhívni arra, miért fontos a megosztott információ számukra.) Követőid, rajongóid hálásak lesznek, ha tudják, megbízható információkkal szolgálsz és nem pazarlod az idejüket. (Tehát induláskor készíts listát az alapvető megosztandó kérdésekről, amikről biztos szívesen tájékozódnának, vagy alapvető fontosságú számukra az ismerete!)!
  3. Döntsd el, hogyan fogod a tartalmat (feltölteni) menedzselni! Ki végzi a rendszeres frissítést, ki gyűjti az információt, ki önti formába azt és ki teszi majd közzé? Itt döntened kell, milyen információkkal tudsz szolgálni, milyen gyakorisággal. A tanulási görbe tükrözni fogja, hogy kezdetben extra időt igényel a folyamatok testre szabása, rutinizálása. (A későbbiekben az időigény csökken, de valahol hat-hét körül állandósul a social media jelenlét fenntartásának időszükséglete.)
  4. Hozd létre a saját tervedet! Ehhez számos módszer nyújthat kiindulási alapot, akár az elme/gondolattérkép, akár a szerkesztőségi naptár (akár Google Docs alapú közösség média-naptár). További segítséget jelenthet a naptár kulcsszavazása vagy tartalomciklusok kialakítása (napi, heti, havi vagy kéthavi témák, tematikus blokkok).
  5. Ütemezd saját tartalmaidat! Milyen formában, milyen gyakorisággal, milyen alkalmazásokat használva állítod elő és osztod meg? Bánj körültekintően az automatizálással, mert az RSS szolgáltatások és rendszerértesítők miatt könnyen alakulhatnak ki kínos ismétlési hurkok, ha a frissítéseket más alkalmazások is gyűjtik.
- Az egész tevékenység sarokköve, hogy mennyiben vagyunk képesek új információkat befogadni és értékes tartalmakat előállítani.<sup>23</sup>

### *Katasztrófavédelem és médiakapcsolatok*

Az alábbiakban annak áttekintése következik, mit tehet a sajtó, s milyen szempontok vezérlik a médiát a katasztrófavédelem téma megjelenítésében. Az alapelvek mindhárom ágens: az újságíró, a katasztrófavédelmi szakember és az önkormányzati tisztségviselő számára is fontosak és tanulságosak lehetnek, hiszen ez adja a közösségi médiastratégia és médiaterv tágabb kontextusát. Következzék

<sup>23</sup> Emily Soares PROCTOR: *5 Easy Steps to a Winning Social Media Plan*, 2010 = [www.socialmediaexaminer.com](http://www.socialmediaexaminer.com)

tehat az UNISDR újságíróknak szóló kézikönyve (*Disaster through a different lens*) alapján egy rövid áttekintés a stratégiailag koordinált, tudatosan menedzselte sajtókapcsolatokról a katasztrófavédelemben.<sup>24</sup>

A legfontosabb talán, hogy a tájékoztatáson és figyelemfelhíváson kívül a média képes lehet a társadalom számára elmagyarázni a katasztrófák okait és társadalmi dimenzióit, segíthet a közösségeknek és országoknak felismerni saját sebezhetőségüket. Nem egyszerűen tükröt tarthat, de megváltoztathatja a gondolkodást, az emberek fejében a veszélyekről élő – olykor téves – képet. A média befolyással lehet a politikára, összekötő lehet a katasztrófavédelem szereplői között, áthidalhat információs szakadékokat, segítheti az együttműködést. A média segíthet kialakítani azt a kultúrát, amely a biztonságot tudatosan keresi és óvja. A média ezen potenciálja teszi szükségessé a katasztrófavédelem állami és helyi szervei, az önkormányzatok és sajtó szoros, stratégiailag koordinált napi szintű partneri együttműködését.

Fontos megkülönböztetni a természeti veszélyeket és a katasztrófákat, előbbiek természetesebbek, utóbbiak nem. Utóbbiak gyakorta vannak összefüggésben az emberi cselekedetekkel, gyakran az emberek az okozóik. Az első lépés, amit a sajtó munkatársai megtehetnek, hogy e kettő fogalmat elkülönítik, és megfelelően használják az adott szituációkban. Meg kell értetniük a közvéleménnyel, hogy a katasztrófavédelem polgári kötelesség, kormányzati felelősség és nemzeti kötelezettség is.

A katasztrófák kockázatainak csökkentését a mindennapi döntéshozatal részévé kell tenni a gyermeknevelésben, az oktatásban, a városépítésben stb., hogy tudatosuljon,

minden döntés a sebezhetőség újabb forrása vagy éppen a rugalmas reagálás záloga lehet (az UNISDR kézikönyve kiemelések).<sup>25</sup>

### *Kulcsüzenetek*

Az embereket hosszú távon kell kondicionálni a biztonságtudatos életre, s tudatosítani bennük a megelőzés fontosságát, tevőleges részvételük nélkülözhetetlenségét, a felelősség közös voltát. Legalább ilyen fontos, hogy a felkészülésre és megelőzésre szánt összegeket ne költségeknek, hanem idővel megtérülő befektetéseknek lássák. Meg kell értetni az állampolgárokkal azt is, hogy bár a katasztrófák súlyos károkat és emberi szenvedéseket okoznak rövid távon, a történetnek ezzel még nincs vége. Tekintettel kell lenni a hosszú távú katasztrófahatásokra is, amelyek a növekedés és gyarapodás ellen hatnak, hosszú időre visszavetve egy közösség fejlődését. Legfontosabb a szemléletmód és az attitűdök megváltoztatása, mert ez alapozza meg a megelőzés és reagálás tudatosságát, közvetlenül csökkentve a közösségek sebezhetőségét.

Az embereknek joguk van biztonságban, méltóságukat megőrizve élni. Az állam felelőssége megvédeni, polgárait ezért létfontosságú, hogy a katasztrófakockázatok csökkentésének politikája szerves részét képezze a nemzeti és helyi szintű fenntartható fejlődési stratégiáknak is. A kormányok felelőssége megvédeni a kritikus infrastruktúrát, hogy a közösségek rugalmasabban reagálhassanak a katasztrófahelyzetekre.

A korai előrejelző rendszerek életet menthetnek. Ha riasztás időben elhangzik a katasztrófaesemény előtt, az emberi veszteségek elkerülhetőek, minimalizálhatók. A nevelés feladata építeni a megelőzés kultúráját. Az embereket arra kell tanítani és ösztönözni a szükséges tudás átadásával, a képességek fejlesztésével és források biztosí-

<sup>24</sup> Brigitte LEONI–Tim RADFORD–Mark SCHULMAN: *Disaster through a different lens: behind every effect, there is a cause*, United Nations International Strategy for Disaster Reduction Secretariat (UNISDR), 2011 = [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)

<sup>25</sup> Lásd még KRISKÓ: *i. m.*

tásával, hogy megvédjék magukat a katasztrófák kockázataival szemben.

A katasztrófák kockázata csökkentésének az éghajlatváltozásra való felkészülést és ismeretterjesztést is magában kell foglalnia. Az éghajlatváltozás ugyanis várhatóan növeli a viharok, áradások és aszályok gyakoriságát és intenzitását, s a közösségeket fel kell készíteni arra, hogy ezek hatásait kezelni tudja.

A műsorszolgáltatók, magazinszerkesztők, újságok és újságírók, bloggerek már eddig is segítettek olyan témák tárgyalásával és olyan veszélyek leküzdésében, mint például a dohányzás, az egészségtelen táplálkozás, a HIV és az AIDS. Ha a katasztrófák kockázatának csökkentése a média normál napirendjének része lesz, ha mind nagyobb számban jelennek meg a felelősen gondolkodó emberek (napi rendszerességgel) a médiában, mérhető és érzékelhető lesz a változás.<sup>26</sup>

### *Néhány jó tanács önkormányzati tisztségviselőknél*

Legyen az önkormányzatnak belső médiapolitikája aszerint, hogy kikre kiterjed ki, kiket sújt, s milyen természetű a katasztrófa! Legyen egy belső vészhelyzeti terve a katasztrófákkal való megbirkózáshoz, ennek legyen része kríziskommunikációs terv is! Gondoljon az önkormányzat a lakosság időben történő figyelmeztetésére, a korai figyelmeztető üzenetek kiadására, legyen kidolgozott protokoll!

Jelöljön ki a polgármester támaszpontját a katasztrófavédelem számára, aki egyúttal az éghajlatváltozás témájának követője, felelőse is, hogy „házon belül” mindig naprakész információk álljanak rendelkezésre, ne érhesék a városvezetést meglepetések! Az önkormányzat fektessen be a katasztró-

favédelem témájának ismeretébe, küldje a támaszpontot katasztrófa-tanulmányutakra, időről időre szervezzen találkozót katasztrófavédelmi szakértőkkel, zártkörű rendezvényt a magasabb szintű nemzeti katasztrófavédelmi vezetők részvételével!

Szervezzen az önkormányzat állampolgári (civil) tudatosságot erősítő programokat, amelyek érzékeny, fogékonyá teszik az embereket a katasztrófavédelem iránt, és csökkentik a település (közösség) sebezhetőségét!

Fentiek érdekében minden önkormányzatnak és minden tisztségviselőnek fejleszteni kell a privát kapcsolattartás eszközeit és módjait a katasztrófa-szakértőkkel (még a katasztrófa előtt). Tudni kell, kik ők, mi a specialitásuk, miben szakértők, és rendszeres kapcsolatot kell velük fenntartani. Róluk ugyanúgy listát kell vezetni, ahogyan tudásbázist kell építeni a települési kockázatokról, a korai előrejelző rendszerekről, a klímaváltozásról, a nemi, környezetvédelmi és fejlesztési kérdésekről.

Jó kapcsolatot kell ápolni a nemzeti és a helyi meteorológiai szolgálatokkal, a katasztrófavédelem vezetőivel, a minisztériumokkal, az egyes miniszterekkel, a polgári védelemmel (mindazokkal, akik részesei a katasztrófa elleni védekezésnek, tűzoltók, rendőrség stb.). Gyűjtse és rendszerezze a település a korábbi vagy máshol bekövetkezett katasztrófákról szóló híreket, jelentéseket és a tanulságokat! Kövesse nyomon a jó gyakorlatokat, tanuljon hazai és nemzetközi esettanulmányokból!

A hivatali döntéshozatalhoz és tervezéshez, felkészüléshez ismerje meg a városvezetés a megelőzés mindenkor aktuális módszereit, gyűjtse tudományosan megalapozott információkat, előrejelzéseket, ha kell, készítsen szimulációkat! A döntés-előkészítő ülésekre hívja meg a képviselő-testület az újságírókat is, hogy megértsék a feladatokat, módszereket, a döntéshozatali eljárást és a végrehajtás folyamatát! Így hitelesebb, logi-

<sup>26</sup> Lásd uo.

kusabb tálalását adhatják az eseményeknek. Az önkormányzat kezdeményezhet hivatalos és rendszeres találkozót a felsőoktatás és a tudományos közösség képviselőivel, akik sok hasznos anyaggal segíthetik a kockázatértékelést és a kárenyhítő intézkedések kidolgozását. Ez segít pontos, megbízható tudományos információkat áramoltatni az érintettek között.

Mielőtt azonban bármit is tenne az önkormányzat, hallgassa meg a közösséget, amelyben (amelyért) dolgozik!

### *Összefoglalás*

Jelen dolgozat egy vázlatos előtanulmány csupán ahhoz, hogy mind a katasztrófavédelem központi, mind helyi szervei, mind a

települési önkormányzatok és polgármesterek újragondolják a katasztrófavédelem témával kapcsolatos kommunikációs teendőiket. Elsősorban a közösségi médiához kapcsolódó újszerű kihívások megoldásához kívánt a szerző adalékokat szolgáltatni, hiszen, mint azt a nemzetközi példák is mutatják, a web minden típusú szervezeti és személyes kommunikációban komoly pozíciókat vív ki magának. A célkitűzés nem is volt egyéb, mint egy eszközlista és szempontrendszer aktualizálása a naprakészség jegyében, és katasztrófatudatosság növelésének sürgető igénye szem előtt tartásával. Összességében a tanulmány a mellett tesz hitet, hogy a közösségi média hasznos és evidens kommunikációs (PR-) eszköz, amely újfajta szakértelmet és a korábbinál nagyobb fokú nyitottságot igényel a szervezetek részéről.

### *Források*

D. KEEGAN-G. KISMIHOK-N. MILEVA-T. REKKEDAL: *A mobil tanulás szerepe az európai oktatásban*, 2008. = [www.ericsson.com](http://www.ericsson.com)

Magyarország Alaptörvénye

1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

[www.dhs.gov](http://www.dhs.gov)

[en.wikipedia.org](http://en.wikipedia.org)

[ezinearticles.com](http://ezinearticles.com)

[www.hirlapom.hu](http://www.hirlapom.hu)

[londonprnews.com](http://londonprnews.com)

[www.nmhh.hu](http://www.nmhh.hu)

[www.technet.hu](http://www.technet.hu)

*Az önkormányzati katasztrófakommunikáció webkettes eszközei*

A tanulmány azt vizsgálja milyen új eszközök jelentek meg a katasztrófakommunikációban a közösségi média mint új típusú kommunikációs színtér kialakulásával. A virtuális közösségi terek mind a kommunikáció dinamikájának, mind a részvétel feltételeinek és adott szintéren való jelenlét okának kérdéseiben változást hoztak. Épp ezért a második generációs internetes alkalmazások szemléletükben és stílusukban is új szervezeti kommunikációs aktivitásokat követelnek. Felértékelődött az azonnaliság, ami a civil újságírásnak, s a privát anyagok híryanagként történő felhasználásának nyitott teret, de egyúttal az események több oldalról való, mélyebb megismerését is lehetővé teszi. A dolgozat az új média eszközök katasztrófavédelemben betöltött (betölthető) helyéről kíván szólni, felsorakoztat néhány külföldi jó gyakorlatot és áttekinti az ENSZ Nemzetközi Katasztrófavédelmi Stratégiája Titkárságának (UNISDR) médiapolitikáját. Összességében a tanulmány a mellett tesz hitet, hogy a közösségi média hasznos és evidens kommunikációs (és/vagy PR-) eszköz, amely újfajta szakértelmet és a korábbinál nagyobb fokú nyitottságot igényel a szervezetek részéről, s amelynek alkalmazását az önkormányzatoknak, polgármestereknek, akár csak a katasztrófavédelmi szakértőknek tanulniuk kell.

## EUPAN TÉMÁK 3. „Tedd jól a jót!”

### Az Európai Közigazgatási Hálózat eredményei a lengyel elnökség tükrében

2011 második félévében Lengyelország töltötte be az Európai Unió soros elnöki tisztét. Ezzel együtt lengyel barátaink veték kézbe az európai országok közigazgatás-fejlesztéssel foglalkozó szakembereiből álló Európai Közigazgatási Hálózat (a továbbiakban: EUPAN) irányítását is. Hazánk EUPAN részvételét – ahogy korábban is – a KIM Közigazgatási Stratégiáért Felelős Helyettes Államtitkársága koordinálta.

A lengyel EUPAN félévre leginkább érvenyes üzenet a legfontosabb esemény, a Minőségügyi Konferencia mottójaként fogalmazódott meg: „*Doing the right things right!*”, vagyis végezzük jól a megfelelően kiválasztott feladatainkat. Alapos felkészülést követően a lengyelek a számukra igazán fontos dolgokra fókuszálva, minden részletre kiterjedő szervezéssel, mély szakmai tartalmú programok kialakításával és udvarias vendégszeretettel fogadták Európát. Az EUPAN találkozók helyszínéül Varsót és Krakkót jelölték ki, így tették még változatosabbá és vonzóbbá a részvételt a meghívottak számára. Jelen cikkben a félév fontosabb EUPAN eseményeire koncentrálni kívánjuk bemutatni a lengyel elnökség alatt elért eredményeket. Hangsúlyozzuk, hogy az eredmények mögött – a folyamatosság, a fenntarthatóság és az együttműködés jegyében – sok esetben többéves tagországi közös munka áll.

A lengyel elnökség első és egyben legnagyobb EUPAN eseménye a Minőségügyi Konferencia volt 2011 szeptemberében. A konferencia az eredményorientált közigazgatást helyezte a fókuszba, amit jelmondata is hangsúlyozott: *Towards a more result-oriented public sector in Europe*.<sup>1</sup> Az előadások az eredményorientált közigazgatás különböző aspektusait emelték ki.

A konferencia díszvendége Harry Hatry (Urban Institute, USA) az *eredményorientált vezetés* lehetőségeiről szóló előadásában foglalkozott a kormányzat felelős működésével, valamint a megfelelő információk beszerzésének és értékelésének szükségességével. Véleménye szerint az információk különböző forrásokból (ügylétkérdőívek, szakértői vizsgálatok, ügynökségek jelentései) történő beszerzésén túlmenően fontos az eredmények részletekbe menő értékelése is, amelyek egész más képet mutathatnak, mint az aggregált mutatók. Mr. Hatry felhívta a figyelmet arra, hogy a szervezeti teljesítményértékelés szerves részévé kell tenni a nem várt tények, események ok-okozati elemzését. Megemlítette továbbá, hogy a közigazgatások küldetése az állampolgárok elégedettségének növelése, amelyet a közigazgatási szolgáltatások tervezésénél és nyújtásánál figyelembe kell venni.

A konferencia kiemelt témája volt a *közigazgatás szerepe a gazdaság versenyképességének javításában*,<sup>2</sup> az erről szóló előadás elsősorban a kapcsolati és információs hálózatok versenyképesség-növelésében játszott szerepére fókuszált. Részleteiben bemutatásra került az EAP Projekt (E-government for the Development of Polish Administration),<sup>3</sup> melynek célja a vállalkozások versenyképességének növelése a közigazgatás

<sup>1</sup> Egy még inkább eredményorientált közzféra irányába Európában.

<sup>2</sup> Szczepan FIGIEL (University of Warmia and Mazury)

<sup>3</sup> E-kormányzat a lengyel adminisztráció fejlesztésére.

innovatív referenciamodelljeinek alkalmazása révén. Ennek alapjául szolgált egy lengyel nemzeti szintű kutatás, amely a közigazgatási folyamatok feltérképezésére irányult. A kutatás eredményeképpen az ún. EAP Portálon a közigazgatás összes szervezeti folyamata szektorális felosztásban lépésről lépésre lekérdezéssel megtalálható. A meglévő adatbázis hatékony segítséget nyújt az emberi erőforrás-tervezés, a folyamatok elemzése és újraszabályozása, a költségek optimalizálása és egyéb szervezettervezési döntések tervezésében és végrehajtásában.

Az *eredményorientált működés humánpolitikai nézőpontú* előadása<sup>4</sup> elsősorban a közigazgatási partnerek elkötelezettségének erősítésével foglalkozott. Az előadó kiemelte, hogy a kormányzati szereplők felhatalmazása és motiválása, a közigazgatás és a privát szféra közötti partnerség erősítése, a közigazgatási szolgáltatások helyi szintre történő delegálása, valamint a civil társadalom és szervezetek felé történő nyitás mind olyan tényezők, amelyek a kormányzat befolyását és erejét növelik. Fontos a közsféra alapvető értékeinek (pártatlanság, törvényesség, átláthatóság, őszinteség, szakértelem) megőrzése a közigazgatás teljesítményének növeléséhez.

Az eredményorientált közigazgatási vezetési kultúrát elemző előadás<sup>5</sup> hangsúlyozta, hogy *teret kell adni a közigazgatási vezetőknek, és hagyni kell őket irányítani* („*Let managers manage!*”).<sup>6</sup> A kormányzatnak bíznia kell a közigazgatási vezetőkben, mert ha a közigazgatáson belül hiányzik a bizalom, akkor nem várható el, hogy a társadalom bízson a közigazgatásban. Ot fontos szempontot emelt ki a „let managers manage” elvvel kapcsolatban és rávilágított arra, hogy nem mindegy a szervezeti teljesítmény szempontjából, hogy:

- a vezetőket felelősséggel ruházzuk fel vagy felelősségre vonjuk;
- mennyire engedjük a vezetőket a szervezeteken átívelő együttműködésre (public-public partnerships);
- mennyire adunk teret az ügyfelek, partnerek bevonásának (public-private partnerships);
- mennyire engedünk teret a vezetési elveknek és eszközöknek („*Public sector manager should be a prophet.*”);<sup>7</sup>
- milyen az általános vezetési kultúra (távolságtartás mértéke, kockázatkerülés, individualizmus-kollektívizmus, „férfias” vezetési stílus [„*let’s have a fight*”])<sup>8</sup> – „nőies” vezetési stílus [„*let’s have a cup of coffee*”]<sup>9</sup> stb.).

Az *eredményorientált működés fontos minőségpolitikai eszközéről*, a Common Assessment Framework (a továbbiakban: CAF) önértékelési modelltől szóló előadás<sup>10</sup> során bemutatásra kerültek a modell alkalmazásáról készített legfrissebb tanulmány eredményei. E szerint az EU-országok túlnyomó részében a CAF alkalmazások száma fokozatosan növekszik, a szervezetek 86%-a szeretné folyamatosan alkalmazni a CAF-ot, 78%-a készíti az önértékelés alapján fejlesztési intézkedéseket tartalmazó akciótervet és a szervezetek 60%-a nyilatkozott úgy, hogy az akcióterv végrehajtott intézkedései kiemelkedő, illetve nagymértékű pozitív hatással voltak a szervezet életére.

A Minőségügyi Konferencián három magyar szervezet is lehetőséget kapott arra, hogy minőségügyi jó gyakorlatát bemutassa.

Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala részéről Pető József és Dobi Csaba a hivatal évek óta kiterjedt szervezetfejlesztési tevékenységét mutatták be. Eszerint a fókuszban a civil kapcsolatok fejlesztése van, melynek során a lakosságot bevonják a döntéshozatalba a polgárok véle-

<sup>4</sup> Mario MARCEL (Deputy Director, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD)

<sup>5</sup> Geert BOUCKAERT (Director Public Management Institute, Catholic University of Leuven)

<sup>6</sup> Hagyjuk a vezetőket irányítani.

<sup>7</sup> A közigazgatási vezetőknek prófétának is kell lennie.

<sup>8</sup> Gyerünk, harcoljunk!

<sup>9</sup> Ülünk le egy csésze kávéra.

<sup>10</sup> Patrick STAES (European CAF Resource Centre, EIPA)

ményének és javaslatainak becsatornázása révén. A város Civil Stratégiája rögzíti a civil szervezetekkel való együttműködés céljait és eszközeit, ezen belül a szervezetekkel történő kommunikációt, a civil szervezetek tevékenységének támogatását, e tevékenységek elismerését, a szervezetek bevonását az önkormányzat munkájába, valamint a szervezetek véleményének beépítését a várost és a lakosságot érintő döntésekbe. Az előadó hangsúlyozta, hogy az önkormányzat és a civil szervezetek nagyfokú együttműködése pozitívan hat a civil szervezetek egymás közti kooperációjára is, s mindez összességében Debrecen polgárainak életminőségét és elégedettségét növeli.

Szolnok Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala részéről Versitz Éva és Molnár László vettek részt a konferencián. Szolnok városa több városfejlesztési projektet is indított az elmúlt években, ezek közül a város vezetõpolitikáját meghatározó emberierõforrás-gazdálkodási rendszer, s ezen belül a közoktatási intézményvezetõk *Személyügyi Kézikönyve* került részletes bemutatásra. A rendszer alapja az intézményvezetõi felelõsséggel és feladatkörrel szemben támasztott kompetenciarendszer megléte. A rendszer adja meg a vezetõk eredményes kiválasztásához szükséges döntési pontokat, továbbá orientál a vezetõ teljesítménymenedzselése, ezen keresztül az ösztönzési rendszer mûködtetése során. A *Személyügyi Kézikönyvben* foglaltak alkalmazása garancia arra, hogy olyan intézményvezetõk álljanak a megyei közoktatási intézmények élén, akik személyes tudásuk, készségük, elkötelezettségük révén garantálják intézményük minõségi teljesítményét.

A Békés Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központját Pántya Imre és Némethné Vidovenyecz Éva képviselték, akik a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) partnerközpontú-minõségi modelljét mutatták be. Az NFSZ 2004 óta folyamatosan fejleszti, testre szabja és ötvözi a különbözõ minõségmenedzsment-modelleket. Jelenleg a CAF,

az ISO, valamint a partnerelégedettség-mérés együttes használata jellemzi a szervezetet. Számos kézikönyv segíti a folyamatokat, minõségfejlesztõ körök mûködnek a folyamatok javítása érdekében, intézményen belüli elismerési rendszer (Partnerközpontú Minõségi Díj) ösztönzi a szervezeteket. Az elõadók eredményként számoltak be arról, hogy a szervezet már „megfertõzõdött a minõséggel”, elérte azt, hogy a munkatársak attitûdjét áthatja a minõségi szemlélet.

### *Innovatív közszolgálatok és humánerõforrás-munkacsoport (IPSG-HR WG)*

Az összevont munkacsoport mûködésének célja az európai közszolgálatok minõségének és hatékonyságának fejlesztéséhez történõ hozzájárulás (IPSG WG), valamint a központi kormányzati igazgatás HR-menedzsment politikájában és a kormányzati reform és átalakulás általános stratégiai kérdéseiben történõ tapasztalatcsere (HR WG). A lengyel elnökség alatt napirendre kerülõ témák a magyar elnökség végén elfogadott *Középtávú Prioritások* (Medium Term Priorities, MTP) címû dokumentumban megfogalmazott irányvonalak mentén kerültek megtárgyalásra.

A *Jó kormányzás és etika hatékonysága* napirendi pont eredményeként előállt tanulmány a gazdasági válság hatására meglépett reformok eredményeit értékeli, 26 EU tagállam és az Európai Bizottság gyakorlatát bemutatva. A tanulmány főbb megállapításai:

- A legtöbb tagállam a nagyobb arányú és szigorúbb szabályozás felé fordult. Az átláthatóság növelése, etikai bizottságok és kontrollmechanizmusok kiépítése, etikai kódexek életbe léptetése a fő irányvonal.
- Az etikai rendszerek hatékonyságának értékelésére és a szabályok végrehajtásának kikényszeríthetőségére nem fektetnek nagy hangsúlyt a tagállamok.

- A munkaviszony megszűnése utáni visszafoglalkoztatás intézményének korlátozását igen ritkán alkalmazzák a tagállamok, noha a jelentősége a közigazgatás és versenyszféra közötti mobilitás emelkedése miatt növekedni fog.

A *közigazgatás pozitív imázsának kialakítása* téma felvetése abból a tételből indult ki, hogy az állampolgárok közigazgatásba és a közszolgálatba vetett bizalma alacsony. Ez arra készíti a kormányzatokat, hogy a közszolgáltatásokkal szembeni állampolgári elégedetlenséget és a közigazgatás imázsát egy eszként kezelje. A társadalom magatartási mintáit vizsgáló tanulmányok ugyanakkor nem erősítik meg a közigazgatással szembeni bizalom alacsony szintjét. A közigazgatásról alkotott kép egy komplex benyomás eredménye az egyéni tapasztalatok és elvárások, valamint különféle normák meghatározottsága alapján. Ez jól kimutatható az egyes felmérések eredményeiből, amelyek összevetik az egyének véleményét a konkrét szolgáltatásokról és a közigazgatásról általában. Emiatt sok kormányzat megkísérli monitorozni, vizsgálni és szintetizálni a kvantitatív és kvalitatív felmérések megállapításait (közvélemény-kutatások, fókuszcsoportos interjúk, médiaelemzések stb.). Nem ritkán ezek alapján készülnek a kormányzati kommunikációs stratégiák, amelyek a társadalommal való kommunikáció javítását, a hatékony közszolgáltatás-nyújtást, a szavahihetőséget, hitelességarculatának kialakítását célozzák a közigazgatásban. Hosszú távon ez lehet a kulcs a közigazgatás iránti bizalom helyreállításához.

Az egyes országok méréseinek bemutatása, a módszertanok és megközelítések ismertetése, valamint a kormányzati intézkedések megismerése volt az IPSC-munkacsoport célja. Ennek keretében a szervezők egy részt minden országból egy eredményeket és alkalmazott módszereket bemutató adatlapot kértek be, másrészt a munkacsoport-ülésen Olaszország, Hollandia és Csehország képviselői mutatták be a témához kapcsolódó gyakorlatukat.

A *felsővezetők* témát a HR- és az IPSC-munkacsoport külön, más irányból közelítve dolgozta fel. A HR WG a „koordináció, kooperáció és együttműködés a felsővezetői szinten”, míg az IPSC a „felsővezetők szerepe a közigazgatási innovációban” szempontot dolgozta fel. Ez utóbbit a magyar elnökség alatt megkezdett innovációs kapacitás tanulócsoport folytatásaként tűzte napirendre a lengyel elnökség.

### *Ügyfél-elégedettség menedzsment tanulócsoport (CSM LT)*

A varsói CSM-ülés volt a záró találkozója a kétéves mandátummal rendelkező tanulócsoportnak, melynek munkája a minőségmenedzsment azon szegmensére fókuszált, amely az ügyfél-elégedettség-mérés célját és módszereit, valamint a mérési eredmények fejlesztési intézkedésekbe történő visszacsatolását célozza.

A tanulócsoport munkája nyomán elkészült két iránymutató dokumentum,<sup>11</sup> amelyek mind elméleti, mind gyakorlati segítséget nyújtanak a közigazgatási szervezeteknek, hogy megértsék az ügyfél-elégedettség-menedzsment lényegét, a legmegfelelőbb eszköz alkalmazásával hatékonyan fogjanak hozzá az információk gyűjtéséhez, képesek legyenek az adatokat a számukra lényeges aspektusokból elemezni, és legfőképpen be tudják csatornázni az információkat a szervezetfejlesztési intézkedéseikbe.

Az utolsó CSM-találkozó azzal a küldetéssel bocsátotta útjára a csoport tagjait, hogy terjesszék a CSM-tanulócsoport eredményeit, segítsék elő ezek alkalmazását a közigazgatási szervezetek számára.

<sup>11</sup> „European Primer on Customer Satisfaction Management” and „Measure to improve. Improving public sector performance by using citizen-user satisfaction information.” (by EIPA and CSM expert group)

### *Common Assessment Framework munkacsoport (CAF WG)*

A lengyel félév egyik kézzelfogható eredménye az az összefoglaló tanulmány<sup>12</sup>, amely a CAF 2006 modell alapján végzett tagállami szervezeti önértékelési tapasztalatokat foglalja össze. A modell felülvizsgálata során összegyűjtött információk, vélemények és fejlesztési javaslatok alapozzák meg a modell 2012-es megújítását, amelyet idén szeptemberben, Oslóban megrendezésre kerülő CAF-konferencián mutatnak be.

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy a lengyel félév tartalmas és tanulságos programjai, és az ezek nyomán felmutatható ered-

mények magas hozzáadott értékkel bírtak az EUPAN szakértői hálózat munkájában. A lengyelek valóban azzal a meggyőződéssel dolgozták végig az EU-félévet, amit a Minőségügyi Konferencia egyik előadója hangsúlyozott zárszavában: „Legyünk büszkék arra, hogy köz szolgálatában állhatunk és higgyük el, hogy képesek vagyunk jól teljesíteni! Mert akkor joggal mondhatjuk, hogy *a közigazgatás nem a probléma része, hanem a megoldása.*”

*Bővebb információ az EUPAN lengyel fél-  
évének eredményeiről az alábbi linken talál-  
ható: <http://new.eupan.eu/>*

---

<sup>12</sup> Study on the use, the support and the future of the Common Assessment Framework. (by EIPA and CAF expert group)

# EUPAN

## 57. Főigazgatói Határozat\*

2011. december 12–13., Varsó

### 1. Főbb megállapítások

Az Európai Unió tagállamainak közigazgatásért felelős főigazgatói (továbbiakban: Főigazgatók) az Európai Bizottság 2011. december 12–13-án Varsóban tartott 57. ülésén:

- üdvözlik a Középtávú Prioritások és az EUPAN munkaprogramjainak<sup>1</sup> sikeres végrehajtását, továbbá a lengyel elnökség által 2011 második felében elért jelentős eredményeket;
- üdvözlik az érdekes és értékes témákat, illetve projekteket, különösképp a 6. Minőségügyi Konferencia új szervezeti keretek között történő megszervezését, valamint az *Etika és a jó kormányzás hatékonysága: a reformtevékenységek értékelése a pénzügyi válság kontextusában* címmel megírt tanulmányt;
- nagyra értékeli a Kiterjesztett Trojka és Trió tagjai által a lengyel elnökség számára nyújtott támogatást, illetve a köztük lévő jó együttműködést, melyeket a Hálózat hatékony működésének előfeltételeként is tartanak számon. Figyelemre méltónak tartják továbbá az EUPAN-tagok, megfigyelő országok és társszervezetek jelentős részvételét – mely a nemzeti ügyekre alapozott érdekes eszmecserékre, bench learningre, azaz a jó gyakorlat átvételére, valamint magas válaszadási aránnyal és reprezentativitással bíró tanulmányok és jelentések megvalósítására sarkallt.

\* Forrás: *Resolution – 57<sup>th</sup> Meeting of Directors General*, Warsaw, 12–13 December 2011, ford. Sipos Réka.

<sup>1</sup> *Egy nyitott, alkalmazkodó és teljesítő közigazgatás. Középtávú prioritások és munkaprogramok az EUPAN számára*. 2011. július–2012. december 31.

- üdvözlik a francia elnökség idején, 2008-ban elfogadott *Jelentés az EUPAN jövőjéről* című dokumentumot követő további együttműködést az IAS/EDPA és OECD/GOV szervezetekkel, és arra buzdítják az EUPAN tagjait, hogy fontolják meg az OECD/GOV szervezettel az előírányozott Közszektor Innovációs Obszervatórium témájában való együttműködés és eszmecsere lehetőségét;
- elismerik a korábbi elnökségek által elfogadott megközelítés további alkalmazását, továbbá a megfigyelő országok és társszervezetek képviselőinek meghívását, illetve az EUPAN munkájában való részvételüket.

### 2. Középtávú prioritások témáinak és projektjeinek megvalósítása

#### 2.1. Egy teljesítményorientált szervezet irányítása

##### 2.1.1. Az etika és a jó kormányzás hatékonysága (HR WG – Humánerőforrás Munkacsoport)

A Főigazgatók nagyra értékelik az *Etika és a jó kormányzás hatékonysága a központi közigazgatásban: a reformeredmények értékelése a pénzügyi válság kontextusában* című, 26 tagállamot és az Európai Bizottságot lefedő empirikus tanulmányt, melynek elkészítésével a lengyel elnökség bízta meg az EIPA-t. Üdvözlik a tanulmány elkészítése során alkalmazott innovatív módszertant, beleértve a nyitott és gyakorlati megközelítést:

- egy folyamatosan frissülő szakpolitikai dokumentum kifejlesztését és valamennyi EUPAN-tag között történő megosztását, melyet a lengyel elnökség során folyamatosan alkalmaztak és finomra hangoltak;
- nemzeti esetek bemutatását abból a célból, hogy fokozzák az etika témájú szakpolitikák intézményesítéséről folytatott eszmecserét;

- a tanulmány alapján és azzal kapcsolatban folytatott elmélyült eszmecsere folytatását a HRWG- és a DG-üléseken;
- a kérdőívek kiértékelését és a jelentés elkészítését.

A Főigazgatók felkérlik az EUPAN tagokat az eredmények, a tanulmány ajánlásai és a megfigyelt trendek további elemzésére. Főbb trendek:

- a legtöbb tagállamban megfigyelhető trend a szabályozások szigorítására. Ennek keretében a nyilvánossághozozatalt egyre inkább ösztönzik, etikai bizottságok és ellenőrzések (lassú intézményesülés), valamint megfigyelhető a magatartás- és etikai kódexek számának növekedése;
- eltérés mutatkozik a több szabályt és szabályozást létrehozni kívánó tendencia és ezek végrehajtási fázisában jelentkező, alkalmanként nem megfelelő szintű erőfeszítés között;
- folyamatos igény merül fel a rendszer hatékonyságának és az etika népszerűsítésére használt különböző szabályozási eszközök értékelésére;
- új etikai szabályozási eszközök alkalmazása jelenik meg számos – bár nem minden – jelentős nyilvánosságot élvező esetben;
- az irányítást az egyik leghatékonyabb eszköznek tekintik az etikai szabályok hatékonyságának növelésére. Másrészről viszont a nem megfelelő irányítás az egyik legnagyobb akadályt jelenti. Továbbá a pénzügyi válság eredményeként hozott döntések hozzájárulhatnak a vezetetésbe vetett bizalom csökkenéséhez;
- a munkaviszony megszűnése utáni visszafoglalkoztatás intézményének korlátozását igen ritkán alkalmazzák a tagállamok. Ugyanakkor ennek jelentősége nőni fog a köz- és a versenyszféra közötti nagyobb mobilitás és a munkavállalás növekvő rugalmassága miatt. Az egyéni és a közérdek összekeverése visszatérő jelenség, amint arra a pénzügyi válság rámutatott néhány or-

szágban. Következésképp felmerült az igény arra, hogy ezen a téren jobb esz- közök tervezésére összpontosítsanak.

A Főigazgatók arra ösztönzik az EUPAN-tagokat, hogy terjesszék a jelentést a nemzeti közigazgatásukban, és – amennyiben releváns – fontolják meg a jelentés végső következtetéseinek és ajánlásainak figyelembevételét integritáspolitikájuk kidolgozása során.

### 2.1.2. *A közigazgatás pozitív imázsának építése (IPSG/HRWG)*

A Főigazgatók nagyra értékelik a közszolgálat pozitív imázsépítésének fontosságáról tartott EUPAN-tanácskozásokat. Az eszmecserek a következő pontokra összpontosítottak:

- a közigazgatás megítélése a társadalmon belül;
- kormányzati erőfeszítések a közigazgatás irányában tanúsított társadalmi hozzáállás megfigyelésére és elemzésére;
- kormányzati kezdeményezések, amelyek célja a közigazgatás negatív megítélésének javítása, olyan nemzeti példák felvonultatásával, amelyek segítségével azonosíthatóvá váltak azok a tapasztalatok és ismeretek, amelyek a közigazgatásnak a társadalmon belüli pozitív felfogás javítása érdekében tett erőfeszítéseiből vonhatók le.

A fenti kezdeményezések lehetővé tették a tanácskozások résztvevőinek, hogy megismerkedjenek a legújabb fejlesztésekkel, amelyeknek célja a változó körülményekből fakadó kihívásokkal való szembesülés segítése. A Főigazgatók az *Összefoglaló a közigazgatás pozitív imázsépítéséről* című dokumentumot a téma nemzeti megközelítései hasznos összefoglalójának értékelik.

A Főigazgatók előrevetítik a téma kidolgozását a TUNED-dal tartandó közös találkozón, 2011. december 13-án.

A Főigazgatók a témában további egyeztetésekre és elemzésekre buzdítanak az EUPAN keretein belül, az eljövendő elnökségek alatt is.

### 2.1.3. Minőségügyi Konferencia (IPSG)

A Főigazgatók megköszönik a lengyel elnökségnek, hogy elvállalta a 6. Minőségügyi Konferencia (MK) megszervezését, és azt az EUPAN hálózat egyik fő vívmányaként ismerik el. Felismerik továbbá a 6. MK online közvetítésében rejlő, rendkívül hasznos és támogatandó lehetőségeket, amelyekkel a konferencia vonzóbbá tehető és tartalma megismertethető a szélesebb közönséggel.

A Főigazgatók nagyra értékelik továbbá az EUPAN-tagok, megfigyelő országok és társult szervezetek gyakorlati megközelítését, amellyel aktív részvételre buzdítottak a jó gyakorlatok elsajátítását célzó munkában, közreműködtek a konferencia lebonyolításában és annak népszerűsítésében. Továbbá szeretnék megköszönni az EIPA-nak a konferencia tartalmával kapcsolatos előkészületekben nyújtott közreműködését.

Kiemelten üdvözlük a Hálózat elsődleges témáit a konferencia plenáris ülésein és hangsúlyozzák azok fő konklúzióit az alábbi területeken:

- bizalomteremtés a közmenedzsment segítségével;
- az érdekeltek bevonása a döntéshozatalba és a szolgáltatásnyújtási folyamatokba;
- ügyfélorientált kultúra meghonosítása a közgazatásban;
- eredményorientált gondolkodás a közmenedzsmentben.

A Főigazgatók kiemelt fontosságúnak tartják a konferencián részt vevő tagországok közigazgatásainak hasznára való legfőbb tanulságainak, eredményeinek megvalósítását és népszerűsítését, mivel ez elengedhetetlen a jó eredmények elérése és az MK-tevékenységek fenntarthatóságának ösztönzése szempontjából.

A Főigazgatók méltányolják az MK fenntarthatóságával kapcsolatos téma keretén belüli munka folytatását, az inspiráló jó gyakorlatokat és az ezzel kapcsolatos koncepciók megosztását az IPSG-tagok között.

Felkéri a jövőbeli szervezőket és az IPSG-t a konferencia üléseinek további for-

mai fejlesztési lehetőségeinek felkutatására a kölcsönös tanulás megkönnyítése érdekében, valamint arra, hogy lássák el a konferencia résztvevőit konkrét megoldásokkal és a jövőre vonatkozó javaslatokkal, amelyeket hasznosítani tudnak a saját szervezeteikben.

A Főigazgatók üdvözölték a litván delegáció ajánlatát, hogy a 7. Minőség Konferenciának lehetőség szerint Litvánia adjon otthont 2013 második felében, a litván elnökség idején.

### 2.1.4. Közös Értékelési Keretrendszer (IPSG/CAF)

A Főigazgatók méltányolják a *Tanulmány a Közös Értékelési Keretrendszer használatáról, támogatásáról és jövőjéről* című munkát. Üdvözlük az eredményeit és támogatják a Közös Értékelési Keretrendszer (CAF) szakértői csoportját a modell CAF 2012-es verziójához történő adaptációjában, figyelembe véve a felhasználók igényeit és elvárásait. Az összes országot a folyamatban való részvételre buzdítják. A javasolt 2012-es modell e-publikációjának modern változatát kiemelten üdvözlük az általa kínált új felhasználással kapcsolatos lehetőségeknek és a környezet-tudatosságnak köszönhetően.

A Főigazgatók köszönetet mondanak Norvégának, amiért önkéntesen vállalta az 5. Európai CAF Felhasználói Esemény megszervezését 2012-ben Oslóban, valamint elismerik a tapasztalatmegosztás és a CAF-felhasználók közötti eszmecsere folytonosságának fontosságát.

### 2.1.5. Ügyfélelégedettség-menedzsment (IPSG/CSM)

A Főigazgatók megerősítik az ügyfél/állampolgár-központúság jelentőségét, mint a közszolgáltatás-nyújtás minőség- és hatékonyságfejlesztésének egyik alapvető feltételét.

Megköszönik az Ügyfélelégedettség-menedzsment Tanulócsoporthoz tartozóknak (CSM LT – Learning Team on Customer Satisfaction Management), a belga, a magyar és a

lengyel elnökségnek, valamint az EIPA-nak a munkáját, melynek célja a *Mérjünk, hogy fejlesszünk. A közsféra teljesítményének javítása az állampolgár/ügyfél-elégedettség információk alapján* című irányelvek felvázolása volt és nagyra értékeli a spanyol elnökség (2010. június) alatt adott mandátum sikeres teljesítését. A tanulócsoport 18 hónapos mandátuma jelen félévvel ér véget.

A Főigazgatók nagyra értékelik a CSM LT-vel való együttműködés következtében a tagállamokban végbement fejlődést, a jelenlegi és a korábbi mandátumok alatt. Elismerve a CSM LT eredményességét és hatékonyságát, felkérjük az EUPAN-tagokat, hogy nemzeti közigazgatásukban népszerűsítsék és terjesszék az LT munkájának eredményeit a CSM terén lévő kezdeményezések felkarolásával, mint például:

- az *Európai alapelvek az ügyfél-elégedettség-menedzsment terén és a Mérjünk, hogy fejlesszünk. A közsféra teljesítményének javítása az állampolgár/ügyfél-elégedettség információk alapján* című tanulmányok további fordítása és terjesztése;
- a témának szentelt konferenciák, események és tréningek szervezése;
- a közszolgáltatás-nyújtás tökéletesítését célzó nemzeti eszközök további fejlesztése.

Figyelembe véve az ügyfél/állampolgárközpontúságot, a Főigazgatók aktív részvételre buzdítják az EUPAN-tagokat a témában az elkövetkező elnökségek idején is az IPSG-üléseken, például:

- a különböző módszerek, eszközök és jó gyakorlatok beazonosításával és megosztásával;
- viták és elemzések formájában, az IPSG-ülések keretén belül CSM-mel kapcsolatos szekciók szervezésével;
- az IPSG szempontjából releváns CSM-mel kapcsolatos témákról készített jelentések elkészítésének megfontolásával;

melyet az Intraneten és az EUPAN honlapon történő kommunikáció segít elő.

## 2.2. A válság nyomán

A Főigazgatók értékeli a lengyel elnökség erőfeszítéseit a nemzeti közszolgáltatásokra jellemző foglalkoztatási helyzet jövőjéről szóló eszmecserék kezdeményezésére vonatkozóan, és elismerik a lengyel elnökség *Állapotjavítás a nemzeti közszolgáltatásokban és az uniós jogszabályok – az EUPAN számára növekvő jelentőségű kérdés* című dokumentum elkészítését, mely további eszmecserék fontos bevezetőjeként szolgál az EUPAN keretein belül.

A Főigazgatók üdvözlik a dán elnökség javaslatát a foglalkoztatási helyzet javításáról szóló eszmecserék folytatására. A témát további vizsgálódásra tartják érdemesnek, 2012 első felében a lengyel elnökséggel együttműködésben.

A Főigazgatók továbbá figyelembe veszik a lengyel elnökség által kezdeményezett „rugalmas biztonság” koncepciójáról folyó eszmecserék következtetéseit. E koncepció eszközként szolgálhat a közigazgatások modernizálása, valamint a szélesebb társadalmi és állampolgári elvárásoknak és igényeknek való naprakész megfelelés előmozdításában.

## 2.3. Felsővezetők

A Főigazgatók értékeli a felsővezetők közigazgatásban betöltött szerepéről szóló, a jelenlegi kihívásokra fókuszáló eszmecserék folytatását. Mind a HRWG-, mind az IPSG-találkozók keretein belül rendezett ülések elérték a céljukat, azaz az EUPAN-tagok, társországok és társintézetek közvetlen kommunikáció révén elősegített tapasztalatszerelésének erősítését. A *Felsővezetői szinten való koordináció, együttműködés és közreműködés* témáját (HRWG), illetve a *Felsővezetők, mint a változás és innováció előmozdítói* témát (IPSG) vizsgáló ülések a korábbi elnökségek munkáival – különösen a magyar elnökség alatt létrehozott BLC (Benchmarking Circle) Innovációs Képességet – is megteremtették a kapcsolatot. A témák kezelése a következő elnökségek feladata, akik ezt a jelenlegi Középtávú Prioritásoknak megfelelően programjaik keretein belül végzik.

A Főigazgatók üdvözlik az „agytrösztök” (think-tanks) és más, közigazgatással foglalkozó külső elemző központok egyre növekvő szerepéről és hozzáadott értékéről folytatott eszmecsere, mely lényegesen hozzájárulhat a kormányzati adminisztráció kompetenciájának tartós megerősítéséhez.

#### 2.4. Informális társadalmi párbeszéd (HRWG)

A Főigazgatók üdvözlik a folyamatos informális együttműködést a Szakszervezetek Nemzeti és Európai Közigazgatási Delegációja (TUNED) képviselőivel, amely a gödöllői 56. DG-ülésen jóváhagyott megállapodás alapján szerveződik.

A Főigazgatók elismerik aktuális közös érdeklődésre számot tartó témaként az e félévre javasolt tárgyalási pontot, a közszolgálat pozitív imázsának megteremtését. Elismerik az EUPAN tagjainak, nevezetesen Svédországnak és Hollandiának, a jelenlegi TROIKA-nak és a TRIO tagjainak, valamint a TUNED-nak jelen tárgyalás előkészítéséhez nyújtott hozzájárulását.

A gödöllői határozat szerint a Főigazgatók üdvözlik az elkövetkezendő dán elnökség felajánlását, mely szerint értékelésre kerül a TUNED-dal való együttműködési lehetőség ideiglenes mechanizmusa, és hogy ennek nyomán javaslatot készítenek egy jövőbeli együttműködési modellre, amelyet a júniusi koppenhágai DG-találkozón mutatnak be (valamint elfogadása esetén a rákövetkező DG-TUNED-találkozón). A Főigazgatók ösztönzik a TUNED-dal történő további együttműködést a következő elnökségek alatt is.

### 3. Horizontális tevékenységek

#### 3.1. EUPAN-honlap (HRWG/IPSG)

A Főigazgatók méltányolják a lengyel elnökség azon törekvéseit, hogy az EUPAN-honlap teljesen üzemképesé váljon, és a kommunikáció egy új és hatékony eszközeként szolgáljon az EUPAN-tagok, valamint

az EUPAN és a nagyközönség között az alábbi funkciók ellátásával:

- naprakész dokumentumok, tanulmányok, valamint a Hálózattal kapcsolatos eseményekről és tevékenységekről szóló információk feltöltése és terjesztése;
- az EIPA-val és az Apogee Information System Inttel közösen tréningek szervezése az EUPAN-menedzsment iránt elkötelezett EUPAN-adminisztrátorok számára, különös tekintettel a kiterjesztett TROIKA-országokra;
- az Intranet működésének és a CMS-kézikönyvek feltöltésének koordinációja, melyek az EUPAN-honlap Intranetjére történő feltöltés után elérhetővé válnak minden EUPAN-tag számára;
- a honlap-menedzsment akadályainak lebontását célzó kezdeményezések.

A Főigazgatók méltányolják az EIPA támogatását. Az EUPAN-honlap szerkesztői irányelveinek<sup>2</sup> megfelelően kell működtetni a továbbiakban a honlapot.

Továbbá a Főigazgatók arra biztatják a következő elnökségeket, hogy a korábbi elnökségek alatt kifejlesztett, az egész Hálózat eredményességének és láthatóságának erősítését célzó EUPAN honlapra alapozzák munkájukat. Felkérjük az elkövetkező elnökségeket, hogy folytassák a megkezdett munkát a honlap által elérhetővé tett lehetőségek kihasználásával és népszerűsítésével annak érdekében, hogy továbbfejlesszék az EUPAN-tagok közötti együttműködést, növeljék a hálózat láthatóságát, megosszák a jó gyakorlatokat és a nagyközönség körében népszerűsítsék az eredményeket.

#### 3.2. Az EUPAN-kézikönyv frissítése (HRWG/IPSG)

A Főigazgatók üdvözlik a lengyel elnökség kezdeményezését az EUPAN-kézikönyv naprakészen tartására. Méltányolják

<sup>2</sup> A 2011. június 23-án, Gödöllőn elfogadott EUPAN-honlap szerkesztői irányelvek (EUPAN Website Editorial Policy Guidelines).

a HRWG- és az IPSG-tagok által a dokumentum jelenlegi verziójának megvalósításához nyújtott hasznos hozzájárulását és elfogadják az EUPAN-kézikönyv frissített struktúráját és tartalmát.

A frissítés eredményeire alapozva, illetve a kézikönyv előszavában bemutatott ötleteket követve a Főigazgatók felkérlik az EUPAN tagjait, hogy tegyék közzé a kézikönyvet weboldalaikon.

A Főigazgatók arra buzdítják az elkövetkező elnökségeket, hogy szükség esetén az EUPAN-kézikönyv tartalmát rendszeresen frissítsék.

#### 4. Záradék: Kiadványok

A Főigazgatók jóváhagyják az alábbi dokumentumok EUPAN weboldalának nyilvánosan hozzáférhető részén való megjelenítését:

vánosan hozzáférhető részén való megjelenítését:

- A Főigazgatók 57. ülésének (Varsó, 2011. december 12–13.) *Határozata*;
- *Az Etika és a jó kormányzás hatékonysága: A reformtevékenységek értékelése a pénzügyi válság kontextusában* címmel készült végső jelentés;
- *A Közös Értékelési Keretrendszer használatáról, támogatásáról és jövőjéről szóló tanulmányról* készült végső jelentés;
- *Útmutató: Mérjünk, hogy fejlesszünk. A közszféra teljesítményének javítása az állampolgár/ügyfél-elégedettség információk alapján*;
- *A közszolgálat pozitív társadalmi megítélésének építését* összegző dokumentum;
- A lengyel elnökség *Állapotjavítás a nemzeti közszolgáltatásokban és az uniós jogszabályokról* szóló dokumentuma;
- *Az EUPAN-kézikönyv – lengyel frissítés.*

JENEI ÁGNES

## *Kommunikáló önkormányzatok, külföldi gyakorlatok<sup>1</sup>*

Az önkormányzati kommunikációval – ezen belül, a lakossággal történő kommunikációval – kapcsolatban a Magyarországon hozzáférhető szakirodalom meglehetősen hiányos. Az alábbi tanulmány e terület átgondolt működtetésének jelentőségére hívja fel a figyelmet, és összefoglalja a szerző néhány saját, 2011 folyamán külföldön (norvég, holland, német, olasz) végzett terpkutatásának eredményét.<sup>2</sup> A tapasztalatokat összegezve, végül megkísérli megfogalmazni a „jó” önkormányzati (lakossági) kommunikáció kritériumait.

### *Önkormányzati, lakossági kommunikáció*

Az önkormányzati, lakossági kommunikáció célcsoportjai: a helyi lakosok (mint makrokategória), intézmények, helyi média, vállalkozók, nonprofit szervezetek, egyesületek. Ezek a csoportok természetesen egy településen egymást részben átfedő, összetételüket és határaikat illetően rugalmasan változó halmazokat képeznek.

A lakossági kapcsolattartás célja, hogy tájékoztassa a lakosokat az apparátus munkájáról, a döntésekről, határozatokról, az el-

látott feladatokról, tevékenységekről, ezek eredményeiről; véleményeket gyűjtsön be és dolgozzon fel, figyeljen a lakosok igényeire, alakítsa, strukturálja a helyi társadalmi párbeszéd kereteit. A kommunikáció egyben informálás, meggyőzés, tevékenységek koordinálása, közösségfejlesztés, problémamegoldás, a részvétel ösztönzése, kultúraalakítás.

A kommunikáció eszközei közé sorolhatók a személyközi találkozásra lehetőséget adó fórumok, a fogadóóra, lakossági fórumok, a nyilvános testületi ülések, különféle események, rendezvények. Továbbá ide tartoznak a mediatizált fórumok, például önkormányzati lapok, rádió és a változatos, kisebb-nagyobb képernyőn (pc, laptop, táblagép, smart phon, smart tv) különféle műsorok, illetve digitális tartalmak (helyi tévé műsorai, digitális tévé közérdekű portáljai, elektronikus hírlevelek, az önkormányzat hivatalos portálja, közösségi oldalak, blogok stb.). A kommunikáció *sokcsatornás*.

Az elégtelen információszolgáltatás, a figyelem érzékeltetésének és a kommunikáció hiánya elszigetel, bizonytalanságot, rossz hangulatot teremt, ráadásul beindít egy spirált: az információhiány információgenerálást indukál. A bizalmatlanság tehát feltételezéseknél, összeesküvés-elméleteknek nyitja meg az utat, a negatív híreszteléseket pedig nehezen lehet visszajükra fordítani.<sup>3</sup>

Egy ilyen helyzetet tudatos, proaktív kommunikációval meg lehet előzni. Olyan kommunikációval, amely célja az önkormányzat és az egyes célcsoportok közötti kölcsönös bizalom kiépítése. Természetesen, ha a professzionálisan felépített és kommunikált kép nincs összhangban a polgármester és az önkormányzat munkájával, akkor minden idő- és pénzbefektetés hiábavaló volt.

A kölcsönös bizalmon nyugvó kapcsolat kialakítása érdekében szerencsés, ha az önkormányzatok képesek szimmetrikus, part-

<sup>1</sup> A szerző ezúton is köszöni az interjúk megszervezésért nyújtott segítséget Kőnig Balázsnak, Dzsingisz Gábornak, Isabelle Küblernek, Lingner Skrapits Krisztának, Leda Guidinek, Øystein Haugennek, Pina Lallinak, Christian O. Stegernek, Peter Raviolnak, Sabján Katalinnak.

<sup>2</sup> A hivatkozott kutatásnak a Budapesti Corvinus Egyetem 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú TÁMOP program *Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért* alprojektje, azon belül az állam kapacitása – szakértők, hivatalnokok, politikusok műhelye adott helyet.

<sup>3</sup> Lásd a szervezeti kommunikációs kutatásokat, összefoglalóan például NYÁRÁDY Gáborné-SZELES Péter: *PR I-II.*, Budapest, Perfekt Kiadó, 2004.

neri kapcsolatot kialakítani a polgárokkal. Amikor nem kielégítő a kapcsolat, leginkább a kommunikáció módján változtatva lehet a polgárok tudomására hozni a módosítás szándékát. Ebben az esetben új alapokra kell helyezni a külső kommunikációt: minden olyan tevékenységet be kell tervezni és le kell bonyolítani, amely a megismerést és a megértést szolgálja a szervezet és az ügyfelek, lakosok között, amely megelőzi és korrigálja a szóbeszéd útján terjedő téves információkat; amely különféle – lehetőség szerint személyközi kommunikációra is lehetőséget adó – eseményekkel, rendezvényekkel az önkormányzat elfogadottságát, hitelességét növeli.

A kölcsönös bizalom kitűnő lehetőséget nyújt az együttműködésre, amelyben az önkormányzat és a lakosok is tesznek erőfeszítéseket egy közös cél érdekében. A lakosok bevonásának szintje – a társadalmi részvétel, a participáció szintjei – a puszta tájékoztatás szintjétől (amely még nem kölcsönös, de az összes következő szint alapjának tekinthető) a konzultáción át egészen a lakosok és az önkormányzat tényleges együttműködéséig vagy akár az eseti felelősség delegálásáig terjedhet.<sup>4</sup>

### *Önkormányzati kommunikáció külföldön*

A külföldi kutatások arra kerestek választ, vajon hogyan működik az önkormányzati, lakossági kommunikáció más helyeken. Az egyes országok kiválasztása a szakirodalom előzetes feldolgozása alapján történt: olyan önkormányzatok vizsgálata volt a cél, ahol a lakossággal történő kapcsolattartás és/vagy az online médiahasználat innovatív gyakorlataira lehet számítani. Az adatgyűjtés módszere a félig strukturált interjúkészítés volt, ezt önkormányzati kiad-

ványok elemzése egészített ki. Az interjúk megszervezésében helyi közigazgatási szakemberek segítettek.

### **Norvég tapasztalatok**

Az önkormányzati szférában az online eszközök elterjedtsége, a használatuk hatékonyságába, az e-demokráciába, az e-részvétel lehetőségébe fektetett bizalom rendkívül erős Norvégiában. 2011 első negyedévében az önkormányzatok 58 százaléka használta a közösségi médiát, arányuk a tervek szerint az év végére 71 százalékra emelkedik. Egyelőre azonban nagyon kevesen vannak azok, akik professzionálisan megalapozott stratégia mentén élnek vele, ezt 46 százalékuk tervezi a közeli jövőben.<sup>5</sup> A legnagyobb kihívások ezen a téren számukra az erőforrások és a szakértők mozgósítása, a szükségszerű belső szervezeti átalakítás elvégzése, a stratégiai tanácsadás hiánya és az önkormányzat-lakosság párbeszédének kialakítása. Egyelőre az önkormányzatok nagy része jellemzően egyirányú kommunikációt folytat a közösségi médián keresztül, még akkor is, ha tisztában van vele, hogy a közösségi média igazi ereje abban rejlik, hogy képes a kétirányú kommunikációra.

#### *Bærum (100 000 lakos)<sup>6</sup>*

A lakosok számára elérhető önkormányzati szolgáltatások színvonala rendkívül magas, ezért ezt a várost tartják Norvégia „legélhetőbb” és multikulturális városának. Bærum önkormányzat kommunikációs tevékenységének fő célja, hogy a helyi demokráciát, a helyi közösségeket fenntartsa és fejlessze. Ezért a kommunikációs célok a következők: korrekt és érthető tájékoztatást nyújtani a polgároknak jogaikról, lehetőségeikről és a közszolgáltatásokról; párbeszédre ösztönzés. A célcsoportok: az önkormányzathoz tartozó lakosság; az önkormányzat köztisztviselői. A támogatók, a

<sup>4</sup> PALLAI Katalin: *Társadalmi részvétel. Bevezetés a helyi önkormányzati képviselők számára*, Polgármester Akadémia sorozat, Önkormányzati vezetők képzése, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, 2010.

<sup>5</sup> BETA.KOMM Undersøkelse om bruk av sosiale medier i kommunesektoren 2011. Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, 2011.

<sup>6</sup> <https://www.baerum.kommune.no/>

média, más önkormányzatok és a közszféra – a szó tág értelmében – szintén fontos célcsoport. A kommunikációs platformok használatánál a vezérlő értékek: nyitottság, tisztelet és bátorság.

Az önkormányzat kommunikációs osztálya 2010-ben a korábbi médiastratégiája és kríziskommunikációs stratégia alapján, azok továbbfejlesztésével új kommunikációs stratégiát dolgozott ki. Ebben a közösségi médiahasználat is kitüntetett szerepet kap. A stratégiaalkotásra azért került sor, mert a város vezetése érezte, hogy az online médiakörnyezetben a jól informált, öntudatos polgárok egyre magasabb szintű professzionalitást, koordinációs tevékenységet és a dialógus lehetőségét várták el az önkormányzattól. Maga az önkormányzati törvény is arra kötelezi a város vezetését, hogy aktív kommunikációt folytasson. A tájékozódáshoz való jogról szóló törvény ezen túl azt is megköveteli, hogy minden feltételt biztosítson a demokrácia, az átláthatóság és a társadalmi kontroll működtetéséhez.

A stratégia különlegessége az, hogy egy közösségi részvételen alapuló online kommunikációs folyamatban jön létre. A kommunikációs osztály vezetője blogban tette közzé, hogy az önkormányzat meg kívánja újítani a kommunikációs stratégiáját, és örömmel fogadják az ezzel kapcsolatos javaslatokat. A blognak hatalmas sikere lett a lakosok körében, de az akció a helyi nyilvánosság kereteit is túllépte, az egész ország területéről érkeztek kommentek, laikus, hétköznapi, gyakorlati tudást és szakértői tudást közvetítve.

A diskurzus két szinten zajlott: az első szinten magáról a stratégiáról, míg egy második, metaszinten magáról az innovatív önkormányzati kezdeményezésről, annak további terjesztési lehetőségéről, az online participáció kereteiről, korlátairól, veszélyeiről. Arról, hogy mit kockáztat egy adott önkormányzat politikai vezetése, ha létrehoz egy online agorát, ahol a látens vélemények megjelenésével esetleg kiderül, hogy a lakosság többsége a város vezetésével ellentétes állásponton van bizonyos ügyekben.

Mindenesetre, a részvételi folyamatban kialakított kommunikációs stratégia megpróbál a digitális kultúra térnyerésével és a polgárok egyre növekvő részvételi igényével számolni. A stratégia szerint az információs és kommunikációs osztály feladata a külső kommunikációs kapcsolatok megszervezése és menedzselése (más önkormányzatokkal, lakosokkal, vállalkozókkal) mindenféle csatornán keresztül, legyen az internet vagy személyes találkozás, fórum, értekezlet.

Ezek alapján, az egyes számú stratégia az aktív és közérthető tájékoztatás megvalósítása. Így kell tájékoztatást és tanácsokat adni a szolgáltatásokról, a helyi demokrácia rendszeréről és működéséről a lakosoknak és a kívülről jövő látogatóknak. Minden lakos számára elérhetővé kell tenni az összes információt, és segíteni abban, hogy a lakosok mindegyike tisztában legyen jogaival, lehetőségeivel és kötelezettségeivel. Nagy hangsúlyt kell fektetni a rendeletek és az önkormányzati szolgáltatások közérthető megfogalmazására. Ezzel kapcsolatban párbeszédet kell kialakítani a lakossággal (úrlapokról, dokumentumokról, levelekről, broszúrákról, webes szövegekről). Az önkormányzati portálnak jobb hozzáférhetőséget (accessibility) és egyszerűbb kezelhetőséget, használhatóságot kell biztosítani. Elő kell segíteni a közérdekű adatok ingyenes terjesztését. A közszolgáltatások közötti kapcsolatrendszer megszilárdítására egy közös felületet kell létrehozni. Végül, Bærum önkormányzatról egy közérthető nyelven megfogalmazott bemutatkozó anyagot kell készíteni.

A kettes számú stratégia a részvételi kommunikáció, a dialógus megteremtésére irányul. Épp ezért, az önkormányzat elhatározta, hogy megjelenik a legtöbb közösségi platformon, és erre felkészíti a köztisztviselőket. Bærum digitális hírnevéért az információs osztály felel, ezért a kollégák felkészítése és a közösségi médián folytatott tevékenység is az ő koordinációjukkal történik, például új felhasználói profilt is ők hozhatnak létre. Ennek az osztálynak a vezetése fe-

lelős a megjelent tartalmakért, a funkcionálisért és a site-on folyó párbeszédért. Előírja, hogy minden egyéni profilon udvarias és barátságos hangot kell megütni, hiszen a közösségi média a társadalmi kommunikáció szintere. Az osztály vezetője felhívja kollégái figyelmét a tényre, mely szerint az emberek nem mindig tudják különválasztani az önkormányzat részéről kommunikáló személy szakmai és személyes, digitális identitását. Figyelmezteti őket, hogy minden interneten folyó tevékenység archivált és visszakereshető. A közösségi média a társadalmi nyilvánosság része, mindenki felelős az ottani megnyilvánulásaiért, ezért körültekintő udvarias és megfontolt magatartás kövendő. Öt jó tanácsot is megfogalmaz.

1. Mindenki tekintse magát az önkormányzat „nagykövetének”!

Aki a közösségi médiában megnyilvánul, egyszerre képviseli magát és a szervezetét. Épp ezért célszerű megfontolni a pozícióra és a munkára vonatkozó információk közvételének részletességét.

2. Mindenkit a nyitottság és világos beszéd jellemezzon!

Őszintén, rendezetten és átláthatóan kell megnyilvánulni. Fontos azt tisztázni, hogy ki kommunikál, milyen pozícióból beszél (magán vagy szakmai), és ahhoz a témához szóljon hozzá, amelynek szakértője. Ha szükséges, megjelölendő, ki lehet szakértő az adott ügyben.

3. Fő a következetesség és az objektivitás!

Fontos az elérhetőség, valamint a konstruktív kritikára és vitára ösztönzés. Viszszafogottan és barátságosan kell viselkedni, akkor is, ha a másik felindult érzelmi állapotban van vagy elragadta a hév. Mindenki a saját viselkedéséért a felelős.

4. Fontos a hajlandóság a másik meghallgatására és a tudás megosztására!

Az értékes ismereteket, linkeket, szakértői listát meg kell osztani a kollégákkal és a külvilággal.

5. Mindenkinnek integráns személyként kell viselkednie!

Az önkormányzat az információs és kommunikációs rendszernek az új stratégia alapján történő hatékony működtetésével feladatainak eredményes megoldását várja.

### *Lørenskog (32 000 lakos)<sup>7</sup>*

A nyitott, multikulturális, dinamikusan fejlődő város, egyre keresettebb, hiszen fél óra alatt busszal is megközelíthető Oslóból. Az önkormányzat kommunikációs osztálya egy főből, egy online kommunikációs szakértőből áll, aki a kutatás előtti napon elindított új honlap szolgáltatásait mutatta be egy táblagépen, arra optimalizált változatban. Norvégiában az egyes települések – amennyiben élni kívánnak a lehetőséggel – ingyen juthatnak hozzá egy minisztériumi fejlesztésű, szofisztikált felhasználói teszteken keresztül internetes portálhoz, annak táblagépre, illetve okos telefonra optimalizált változatához. (Ez továbbfejleszthető, de ha például egy 250 fős településnek erre nincs kapacitása, így is kitűnően használható és esztétikus.)

Lørenskog internetes portálján megtalálható minden közérdekű adat, de a képviselő-testületi tagok határidőnaplója, a hivatalok egymás közötti levelezése, a szomszédok egymást bepanaszoló levelei is nyilvánosak. Az online kommunikáció, ugyanúgy, ahogy a nonverbális, tárgyak útján történő kommunikáció, az üvegfalú épületek, üvegfalú, egymással kölcsönösen felcserélhető irodák, tárgyalók és termek mind a nyitottság elvét helyezik a középpontba. Minden csatornán a fő üzenet, hogy a norvég közigazgatás megbízható, átlátható módon működik egy nyitott, demokratikus, kooperatív társadalomban.

Lørenskog egyike volt azoknak a településeknek, amelyek (kezdetben hárman, majd összesen tizennégyen) 2006-tól egy két éves pilot programban bevezették az „E-kezdeményezés” (E-initiative) gyakorlatát. Az online eljárás lehetővé teszi a település lakosainak, hogy a képviselő-testület számára megvitásra javasoljanak témákat, illetve, hogy aláírásukkal csatlakozzanak a mások által előter-

<sup>7</sup> <https://www.lorenskog.kommune.no/artikkel.aspx?MIId=2828&AIId=1>

jeszteni kívánt ügyekhez. Az előterjesztést a képviselő-testület website-ján keresztül lehetett megtenni, amelynek a jogi alapját az önkormányzati törvény az ügyek nyilvános előterjesztésének (kezdeményezésének) jogáról szóló cikkely nyújtja.

2008-ban az értékelő bizottság megállapította, hogy a tizennégy településből kilencen éltek ezzel a lehetőséggel, összesen harmincegy javaslat érkezett az egyes képviselő-testületek honlapjára. Egyet érvénytelennek nyilvánítottak, mert névtelen volt. A harmincből tizenhárom volt megfelelő számban ellenjegyezve az érvényességhez, így a képviselő-testület ezeket megvitatta és mind a tizenhárom támogatta. Az egyik már az értékelés idejére meg is valósult (az érdekesség kedvéért: egy mászófal létesítése az érintett településen). A fennmaradó tizenhét esetből néhány kívül esett az önkormányzati képviselő-testület jogalkotási hatáskörén; néhány esetben jóváhagyásra vártak; volt, ami inkább vélemény-nyilvánításnak tűnt, mint előterjesztésnek; néhányat adminisztratív úton kezelték (nem volt szükséges a képviselő-testület elé terjeszteni).

Az elektronikus lakossági kezdeményezések célja a hozzáférés szélesítése, de az előterjesztési folyamat nyilvános figyelemmel követésére is lehetőséget nyújt. Hatékonyabbá teszi az információáramlás folyamatát, és új csoportokat aktivizálhat, különösen fiatalokat. Norvégiában a fiatalok közügyekbe történő bevonását tartják a legproblematicusabbnak. A vizsgált önkormányzatok interjúalanyai erről hosszasan beszéltek, megerősítve az aktív állampolgárságról a közelmúltban lefolytatott nemzetközi kutatás eredményeit. Épp ezért, kísérleti jelleggel, a 2011-es önkormányzati választásokon 7 településen – köztül Lørenskogban – lehetővé tették a fiatalok számára, hogy már 16 éves kortól szavazzanak. A választásokat megelőzően, az érintett iskolák programot dolgoztak ki a fiatalok állampolgári ismeretekkel és gyakorlatokkal történő felkészítésére. Szintén a fiatalok bevonásával, a közösségi részvételen alapuló városfejlesztés módszertanát alkalmazva indít 2012-ben Lørenskog városve-

zetése egy online, virtuális terekbe tervezett jövőműhelyt.

### Holland tapasztalatok

Hollandiában az interjúalanyok mind fontosnak tartották kiemelni a városvezetést illető 2002-es változásokat, amely a korábbinál pontosabban szabályozza a képviselő-testület (döntéshozó hatalom) és a napi ügyek menedzseléséért felelős intéző bizottság (végrehajtó hatalom) különválasztását. Képviselő nem lehet az intézőbizottság tagja.

#### *Almere (196 000 lakos)<sup>8</sup>*

A mindössze harmincöt éves holland nagyváros, Almere Amszterdam tehermentesítésére jött létre területének a tengerből történő elkerítésével, lecsapolásával, kiszáritásával, feltöltésével. A fiatal, évszázados múlttal, hagyományokkal nem rendelkező város vezetése tisztában van azzal, hogy minden – a társadalomtudományi kutatás eredményeivel megalapozott – innovatív ötletet megvalósíthat a demokratikus működés holland hagyományának továbbfejlesztésére. Lakosai számára meglehetősen gazdag, sokrétű lehetőséget kínál a kommunikációra, a különböző ötletek, problémák, vélemények megtárgyalására.

Az önkormányzat részéről a tájékoztatás a helyi politikai napilap kéthetente, szombaton megjelenő mellékletében, valamint elektronikus hírlevélben keresztül történik. A lakosok megkereshetik a polgármestert, illetve a képviselő-testületi vagy intézőbizottsági tagokat e-mailben, de elmehetnek fogadóóráikra is. Eddig minden a magyarországi gyakorlathoz hasonló. Ezek mellett innovatív kezdeményezésnek tűnik például a „Politikai piac” elnevezésű rendezvény, amelyet a város vezetése minden csütörtök este 19.00–22.30-ig tart a városházán, és amely leginkább a Jürgen Habermas által idealizált polgári nyilvánosság eszményét testesíti meg. A 18. századi polgári nyilvánosságnak helyet adó klubok, kávéházak helyett azonban egy ízig-vérig 21. századi vá-

<sup>8</sup> <http://english.almere.nl/>

rosháza ad helyet a képviselők és polgárok konszenzuskereső, racionális vitájának.

Az, hogy milyen ügyet tárgyal az adott este a képviselő-testület, a lakosokon múlik. Általában elég ötven aláírást összegyűjteni ahhoz, hogy a képviselő-testület foglalkozzon egy ügygel. Ahhoz, hogy egészen biztosan döntés is szülessen a kérdésről, százötven aláírást kell összegyűjteni. (Ez egy körülbelül 200 000 lakosú városban általában rövid idő alatt mindenkinek sikerül.) Szabályozott, hogy egy adott városvezetési ciklusban hányszor kerülhet elő egy ügy.

A rendezvény pontosan meghatározott koreográfia és forgatókönyv szerint zajlik. Az ügy ismertetése a plenáris, webkamerázott, üvegfalú teremben történik. Ez után az első két órában „Körforgó” (Carousel) következik. A képviselő-testületi tagok feladata az, hogy ez idő alatt minden rendelkezésre álló adatot, véleményt összegyűjtsenek az adott témával kapcsolatban. Ehhez az üvegtér mellett kisebb termekben különféle adatgyűjtési módszerekkel (kérdőíves felmérések, szakértői anyagok, fókuszcsoportok eredményei stb.) előkészített adatokhoz, információkhoz juthatnak hozzá, kikérhetik az ott megjelent polgárok véleményét, fókuszcsoport vagy workshop tartásával további információkat szerezhetnek a lakosoktól. A lényeg, hogy a döntéshozáshoz minél több információt szerezzenek az ügygel kapcsolatban.

A kétórás „Körforgás”-t félórás nyilvános vita követi az üvegfalú teremben. Minden esetben felszólal egy, az ellenérveket megfogalmazó hivatalos opponens, nehogy véletlenül előforduljon, hogy az ellenérvek implicit maradnak. A vita után a képviselő-testület a teremben marad és meghozza döntését. A lakosok addig ott, a városházán, egy másik teremben a rendezvény témájával kapcsolatban rendezett kiállításon beszélgethetnek (ezt korábban az önkormányzat alkalmazottjai kísérik elő). A képviselő-testület tagjainak összesen maximum fél óra áll a rendelkezésre a döntésre. Igennel vagy nemmel szavaznak, és döntésüket röviden indokolják. Végül kihirdetik az eredményt.

Az eljárás lehetővé teszi, hogy az egyes ügyekben korábban megszokott, átlagban kéthónapos döntési idő három, meglehetősen intenzív órára rövidüljön le. A rendezvény előnye még, hogy a döntési mechanizmus minden érdeklődő számára nyilvánosá, átláthatóvá válik.

További értékes eszköz a képviselő-testület kezében a lakosság döntéshozó folyamatokba történő bevonására a Council Panel (Tanács Panel). A város vezetése még Almerében is gyakran szembesül azzal a ténnyel, hogy a lakosok bevonása a legnemesebb szándéktól vezérelve is fáradtságos, rengeteg időt igénylő feladat. Éppen ezért próbálja az online kommunikáció előnyeit kihasználva új típusú párbeszéd alapjait letenni egy internetes panel működtetésével. A szolgáltatás beindítása előtt (több mint két éve) az önkormányzat rendkívül intenzív, hirdetésekben, reklámokban, képeslapokon megjelent szlogennel (A tanácsodra van szükségünk. Piacra visszük.) próbálta mozgósítani a lakosságot.

Jelen pillanatban körülbelül 2000 tagja van a panelnek (nem reprezentatív, de lehet tudni a tagok paramétereit). A panel funkciója, hogy támpontot adjon a képviselők számára meghatározott ötletükkel kapcsolatban. Egy hét alatt a lekérdezés és a feldolgozás is megtörténik, és minden adat azonnal felkerül az internetre. Innentől kezdve egyrészt az adatokat megrendelő képviselő – és a többi képviselő – használja azokat egy adott ügy megvitatásához vagy a döntéshozáshoz, másrészt a nyilvánosság. Leginkább a helyi lapok veszik hasznát az adatoknak, hiszen ezekkel alátámasztva jobban tematizálhatnak egy-egy ügyet, például:

- vegyszerek használata a város tisztántartásában,
- boltok nyitva tartása vasárnap,
- a parkokban legyenek-e épületek,
- az anyakönyvvezető visszautasíthatja-e, hogy meleg párt adjon össze,
- önkormányzat támogasson-e profi sportklubot,

- az önkormányzat dolga-e külföldi országok megsegítése krízis esetén,
- pazarlás-menedzsment,
- helyi repülőter kiszélesítése.

A panel működtetésének előnye, hogy a lekérdezés után az eredmény rövid időn belül hozzáférhető, bekerül a testületi ülésekre, ahol döntéshozásra, cselekvésre készlet.

Mind a panel, mind a *politikai piac* az egyes, konkrét alkalmakat tekintve kétirányú, tulajdonképpen aszimmetrikus kommunikációnak tűnhet, amelyben a hatalom nem tekinti magára nézve kötelezőnek a döntéshozásnál a lakossági vélemények figyelembe vételét. Folyamatában tekintve ezen eszközökre, tehát figyelembe véve, hogy ciklikusan, gyakorta ismétlődnek, a lakosok véleményformáló és nyomásgyakorló potenciálja felértékelődik. Megalapozottnak tűnhet az értelmezés, amely szerint a város vezetése ezekkel az eszközökkel a lakosok együttműködésére számít a lényeges kérdések kijelölésében és megvitatásában. Ez azt jelzi, hogy itt elindult a konzultációt meghaladó együttműködés az önkormányzat és a lakosok között. A cél a folyamatos demokratikus párbeszéd, a beszélgetés, vitatkozás és konszenzuális megegyezés kultúrájának fenntartása, amelyben az egyszeri, nagy horderejű kérdések megvitatásába nem jelent problémát az érintett lakosokat bevonni. (Ilyen nagy, kétéves és meglehetősen sikeres participációs projekt volt a De Laren városfejlesztési program.)

#### *Haaksbergen (27 000 lakos)<sup>9</sup>*

A város rendkívül magas szintű szolgáltatásokat nyújt az egészségügy, az oktatás, a kultúra és a sport területén.<sup>10</sup> A város vezetése a strukturált társadalmi párbeszéd kereteinek szisztematikus kidolgozását, a részvétel intézményének kiépítését 2000 környékén kezdte. Az önkormányzat 2006–2010-es politikai programjának egyik legsarkalato-

sabb pontja a polgárok döntéshozásba való bevonásba. A város múltjából, méretéből, hagyományaiból adódóan a participáció „klasszikus” gyakorlatát valósítja meg és értékeli évről évre annak érdekében, hogy megfeleljen a nyitott, megbízható, flexibilis és polgárbarát város koncepciójának.

2011-re a városi tanács képviselő-testületi és bizottsági ülései nyilvánosak, a polgárok – meglehetősen részletességgel szabályozott keretek között – fel is szólhatnak rajtuk. Mindkét szintéren fontos a részvétel lehetőségének biztosítása: a bizottságok munkájába való bekapcsolódás talán még a képviselő-testületi ülésen történő részvételnél is lényegesebb, hiszen a – tematikusan szervezett (építésügyi, szociális stb. – nem az intézőbizottságról van szó) – bizottságok azok, amelyek véleményt nyilvánítanak az illetékességi területükhöz tartozó ügyekkel kapcsolatban, a testület általában már csak formálisan hagyja jóvá a javaslatokat.

A polgárok minden egyes napirendi ponthoz hozzászólhatnak, új témát is előterjeszhetnek, kivéve, ha az ügy olyan határozattal kapcsolatos, amellyel kapcsolatban fellebbezési eljárás indult vagy például ha az önkormányzat dologi beszerzéseihez kötődik, vagy olyan, amellyel kapcsolatban a város vezetése hivatalos participációs folyamatot indított el, esetleg személyi kérdéseket (önkormányzati kinevezések), illetve olyan ügyet érintene, amely ellen a holland törvények értelmében közigazgatási eljárást lehet indítani.

A hozzászólás szabályait pontos forgatókönyv rögzíti. A bizottsági ülések esetében például előírás, hogy a felszólaló polgárnak tizenöt perccel az ülés előtt be kell jelentenie szándékát a bizottsági titkárnál a téma megjelölésével és az adatainak megadásával. A levezető elnök szerepe is szabályozott: az ülés megnyitása után elsőként annak a polgárnak kell megadnia a szót, aki napirenden kívüli témában kíván szólni. A felszólalások sorrendje szintén kötött, ahogy a hozzászólások időkerete is. Fontos megjegyezni, hogy a bizottsági üléseken a polgárok felszólalását strukturált vita követheti a témával kapcsó-

<sup>9</sup> <http://www.haaksbergen.nl/>

<sup>10</sup> Korábban hét évig magyar származású polgármestere volt, Gábor Dzsingisz, aki jelen pillanatban holland kormánybiztos.

latban. Az elnök végül dönt az ügy további sorsáról.

A képviselő-testületi ülések esetében az ott felszólalni kívánó lakosoknak szintén előre kell jelezniük szándékukat a titkárságon. A felszólalás szabályai hasonlóak, mint a bizottsági ülések esetében, de ezúttal vitának már nincs helye.

Haaksbergen önkormányzata idestova körülbelül tíz éve hozta létre a konzultációs testület intézményét. A várost öt kerületre osztva konzultációs testületek létrejöttét kezdeményezte. Az együttműködési szándékról 2003-ban megállapodást kötött velük, amely részletesen szabályozza az együttműködés területeit és formáit, majd 2009-ben ezt módosították. Az egyes, projektalapú együttműködésen túl a konzultációs testületek feladata, hogy a polgárok életkörülményeinek javítására tegyenek javaslatokat, amelyhez a költségvetés forrásokat biztosításával járul hozzá.

2009-ben egy független testület, az önkormányzatnál működő számvevőszék elvégezte a testületi tanácsok részletes értékelést, amely három konkrét, a közösségi tervezés módszertanára épülő projekt elemzésére épül. Ez alapján megállapítható, hogy az egyes testületek ambíció, kapacitás és lehetőségek tekintetében is meglehetősen különbözőek, az együttműködés egyelőre nem kielégítő. A polgárok részvétele a projektben jellemzően a konzultáció szintjéig jut el. A kezdeti lelkesedés így minden esetben alábbhagy. A részvétel magasabb szintjének elérése érdekében a számvevőszék javaslatokat is megfogalmaz, amellyel a kutatás során megkérdezett polgármester-helyettes – saját tapasztalataira építve – teljesen egyetértett.

Ezek alapján pozitív volna, ha a város vezetése nagy projektek esetében a jelenleginél még átgondoltabban tervezné meg a lakosok lehetséges részvételét azokban. A legfontosabb szerepek (önkormányzat és lakosok), valamint a felelőségek tisztázása. A városvezetésre mindenképp a koordinátori, facilitátori, valamint kivitelezői szerep jut, a konzultációs testületekre partnerként kell tekinteni. Az önkormányzat csak akkor tud

megfelelni a polgárok elvárásainak, ha előre közli velük a mozgásterületet, tehát azt, hogy milyen szintű részvételt enged meg a projekt (konzultáció, együttműködés, döntésátruházás bizonyos kérdésekben); valamint akkor, ha a projektben végül valóban megjelenik az ő nézőpontjuk. Pontos forgatókönyvet kell készíteni a projekt egyes szakaszairól, és arról, hogy ezekben ki, hogyan tartja a kapcsolatot a lakossággal.

A polgármester-helyettes kiemelte a korábbi projektek egyik legfontosabb tapasztalatát: a projektről folyamatosan tájékoztatni kell a lakosokat. A hangsúly a folyamatosan van; nem elég a tévéhíradók gyakorlatát követni, és csak az eredményekről, a fontosabb állomásokról beszámolni. A folyamatban résztvevők információs igénye akkor is fennáll, ha még nincs eredmény egy bizonyos projektszakaszban. Ha ilyenkor nem kommunikál az önkormányzat, és nem kellőképp elérhető, a projekt résztvevőit bizonytalanság fogja el, amely bizalomvesztéssel párosulhat.

Ahhoz, hogy a város vezetése sikeres koordinátorként, facilitátorként működhessen, szemléletmódot kell változtatnia saját szerepével kapcsolatban, és további erőfeszítéseket kell tennie annak érdekében, hogy elsajátítsa a sikeres szerepmegvalósításhoz szükséges kommunikációs készségeket, kompetenciákat (értekezletmenedzment, konfliktuskezelés, tárgyalástechnika stb.).

### Német tapasztalatok

A vizsgált önkormányzat, Filderstadt a svábok által lakott Baden-Württemberg tartományban található. A tartomány lakosainak száma 10 700 000. Filderstadt a Stuttgarti repülőtértől két kilométerre található, kitűnő infrastruktúrával ellátott környezetben.

*Filderstadt (44 000 lakos)*<sup>11</sup>

A város vezetése által folytatott kommunikáció deklarált célja a közösségfejlesztés.

<sup>11</sup> [http://www.filderstadt.kdrs.de/servlet/PB/menu/-1\\_l2/index.html](http://www.filderstadt.kdrs.de/servlet/PB/menu/-1_l2/index.html)

tés (beleértve a 20-22 százalék emigránst), amelynek hagyománya több mint tíz évre nyúlik vissza. A kezdetekkor a város vezetése még csak egy-egy konkrét projektbe vonta be a lakosságot (tematikus városfejlesztési programba például a játékterek, lakókörnyezet minőségének javítása érdekében). A lakossági kapcsolatok tudatos fejlesztésének köszönhetően mára az önkormányzat és a lakosok együttműködése folyamatossá, tartóssá vált, amiért mind az önkormányzat, mind a lakosok sokat tesznek.

Ez a hétköznapi szintjén például azt jelenti, hogy 2008-ban az új városfejlesztési koncepciót illetően a város vezetése nem a saját szakértői által előkészített, konkrét tervekről kérdezte meg a lakosokat (konzultáció), hanem már a prioritások kijelölését is maguk a lakosok végezték az önkormányzattal együttműködve egy kétnapos nagy workshopon.

Fontos megemlíteni, hogy az együttgondolkodás hosszú évekre visszatekintő hagyománya ellenére, az önkormányzat ez esetben például nagyon fontosnak tartotta, hogy a lakosokkal egyértelműen tudassa, mire számíthatnak, mi lehet a szerepük, mekkora a mozgásterük. Azt, hogy ebben a programban a polgároknak a korábbihoz mérten is jóval nagyobb lehetőségük lesz az életfeltételeik fejlesztésére, tehát érdemes részt venniük benne.

Ezt az egy üzenetet tizenhét előre megtervezett rendezvény keretében juttatta el a célcsoporthoz (busszal szervezett kirándulás, egyéb sport- és kulturális rendezvények). A közös ezekben az volt, hogy a város vezetése egy konkrét esemény kapcsán lehetőséget adott a találkozásra, az interaktív – személyes, nem online – kommunikációra. Az üzenet „átment”, a meghirdetett kétnapos workshopon a lakosság maga határozta meg és rangsorolta a számukra legfontosabb tíz kérdéskört, majd munkacsoportokban folyt tovább a hosszú távú városfejlesztési koncepció alapjainak a kidolgozása. Az önkormányzat a javaslatokkal kapcsolatban hatástanulmányokat készít, következetesen

visszajelez, tájékoztat, a munkacsoportok pedig dolgoznak.

E programon túl az is jelzi a lakosok aktivitását, hogy – az együttműködés tudatos, stratégiai tervezésének eredményeként – ma a 44 000 lakosból 18 000 fő mozgósítható rendszeresen különféle önkéntes munkákra épülő projektekre. Ezekben a város vezetése koordináló, ötletgazda vagy épp támogató szerepben működik közre.

Nem volt mindig így: 2000-ben az önkormányzat épp a hagyományos civil szervezetek egyre fogyó tagságának okait próbálta kideríteni. Kérdőíves módszerrel kutatta, milyen mértékű az önkéntes munkára irányuló részvételi kedv, hogyan lehet a korábinál kifinomultabb eszközökkel motiválni a lakosokat bizonyos feladatok ellátására.

A felmérés eredményeként kirajzolódott egy változóban lévő társadalom, amelyben az önkéntes munkát nem a másokon való segítség szándéka, az önfeláldozás motiválja, hanem elsősorban a társas együttlétből fakadó öröm, szórakozás, az önmegvalósítás lehetősége (a másokon való segítség szándéka természetesen ugyanúgy megjelenik, csak a prioritások változnak). Ezzel összhangban a polgárok azt állították, hogy nem hosszú távú elköteleződéssel, felelősséggel járó egyesületi formában, civil szervezetek keretében lennének hajlandók önkéntes munkát végezni, hanem rövid távú, átlátható projektmunkában, amelynek van „eleje, közepe és vége”.

A felmérés eredményeit figyelembe véve, Filderstadt önkormányzata megpróbálta újragondolni, újradefiniálni szerepét, annak érdekében, hogy hasznosítani tudja a polgárok részvételi kedvét, másképp fogalmazva azért, hogy egy okos települési humánerőforrás-gazdálkodást (kompetenciák, képességek kihasználása) valósítson meg.

Az új szerepben a város vezetése nem irányít, hanem szolgáltatásokat koordinál. A helyi közigazgatás és a lakosok egyaránt egy kooperációs folyamat szereplői, partnerek. Az igazgatásszervezési szakértői ismereteket, kompetenciákat a polgárok hétköznapi tudása, tapasztalatai (adott esetben szak-

értői tudása) egészítik ki. A polgármester szerint a város vezetésének ezt a szerepváltást volt a legnehezebb elfogadtatni. Ezek után már „csak” annak a technikáját kellett elsajátítaniuk, hogyan kell a lakosokkal történő tartós együttműködés folyamatát kialakítani.

Fontosnak tűnt pozitív példák, jó gyakorlatok felkutatása Baden-Württemberg önkormányzatai között, és szükségesnek látszott az önkormányzati köztisztviselők továbbképzése, valamint egy részletes gyakorlati útmutató kidolgozása a részvételi folyamatok koordinálásával kapcsolatban az új helyzet professzionális kezelésére. Az útmutatót minden köztisztviselő megkapta. Az önkormányzat létrehozta a Társadalmi Részvétel és Városfejlesztés Referátust (a következőkben: Részvételi Iroda), amely a képviselő-testület, a polgármesteri hivatal és a lakosok közötti együttműködést koordinálja, és amely azóta is közvetlenül a polgármester mellé rendelve dolgozik.

A Részvételi Iroda feladata a lakosok, civil szervezetek, vállalkozók megkeresése és részvételre ösztönzése, a részvétel előkészítése, megszervezése a szakhivatallal egyeztetve, a részvétel különféle akciókon keresztül történő támogatása és a kölcsönös elismerés kultúrájának fejlesztése. Olyan materiális és nem materiális, de innovatív eszközöknek a kidolgozása, amellyel a város vezetése az önkéntes munkát honorálja: segíti elhelyezkedését, beiskolázását, kulturális vagy sportolási lehetőségekhez juttatja, közös vacsorára invitálja vagy lehetővé teszi, hogy megjelenjen a nyilvános szférában, tévében, rádióban). Ez részben már kidolgozott rendszer, de folyamatosan frissül új elemekkel, ötletekkel, amelyek mindig a legújabb felmérések alapján kimutatható igényeket próbálják kielégíteni. A társadalmi részvétel új szlogenje a „Magamért, másokért!” lett.

Az önkormányzat azóta:

- továbbképzí a köztisztviselőket a szerepváltással, a projektalapú gondolkodással, a civilekkel való együttműködés keresésével kapcsolatban,

- a futó projektekről listát készít és közlésezi az átláthatóság kedvéért,

- fontosnak tartja, hogy a felelőségek, döntéshozatali mechanizmusok is nyilvános információk,

- létrejött egy belső önkormányzati kommunikációs hálózat, amely az információcserét hivatott elősegíteni a részvételi projektekről,

- közvélemény-kutatást folytat (igények, szükségletek, kedv, szándék, kompetencia felmérésére),

- nyílt napokat tart,

- rendszeres információs és tapasztalatcserét folytat más hasonló irodákkal,

- létrehozott egy civil csoportok közti hálózatot, amellyel közös nyilvánosság-stratégiát folytat (PR),

- finanszíroz egy lapot, amely a társadalmi munkával kapcsolatban a rendeleteket, információkat nyilvánossá teszi,

- elérhető a nyilvánosan hozzáférhető internetpontokon,

- a főiskolákkal együttműködve részt vesz képzési programok kidolgozásában civilszervezetek számára.

A lakosság aktivitásának fenntartásához nélkülözhetetlen, hogy az önkormányzat: őszinte, nyílt, átlátható módon működjék és hiteles maradjon a párbeszédben. Ugyanilyen fontos, hogy a lakosságot partnerként kezeli, valamint az a körültekintés, amellyel a nagyobb projektek lebonyolításához szakértőket választ („technikai” szakértők, valamint folyamat-koordinátorok, facilitátorok, moderátorok), és ügyel a visszajelzésre.

### Olaszországi tapasztalatok

Hosszú ideig jelentett problémát a kommunikációs szakembereknek az Olaszországban az önkormányzati kommunikációt jellemző kettősség, illetve ellentmondás, hogy az egyrészt a politikai, másrészt a közigazgatási kommunikáció színtere is volt. A helyi politikai vezetők kisajátították a közigazgatási kommunikáció terét, a sajtókapcsolatért felelős önkormányzati tisztségviselők politikai beszédeket írtak a polgár-

mesternek. Ezt az ellentmondásos helyzetet a 2000/150. tv. oldotta fel jogszabályi eszközökkel, azzal, hogy önkormányzati szinten különválasztotta a politikai és a közigazgatási kommunikációt, meghatározva a közigazgatási kommunikátor munkakörhöz szükséges képeztéseket és helyét a közigazgatási szervezetben, így az önkormányzatok keretén belül. Létrejött a közigazgatási kommunikátorok érdekegyesülete (Associazione Italiana dei Comunicatori Pubblici).<sup>12</sup> Imár tíz éve szerveznek országos szinten vásárokat, szakkiállításokat, konferenciákat, adnak ki különféle kiadványokat a tevékenységükkel kapcsolatban.

#### *San Giovanni in Persiceto (27 000 lakos)*<sup>13</sup>

San Giovanni in Persiceto azon önkormányzatok közé sorolható, amelynek külön Kommunikációs Bizottsága és kommunikációs szakértői vannak. A testület rendkívül nagy hangsúlyt fektet az online kommunikáció fejlesztésére, a hozzáférés szélesítésére. Ingyenes wifi-használatot vezet be még az ősszel a belvárosban, a közterületeken és a közintézményekben, és – szerencsésnek tűnik megemlíteni, még akkor is, ha nem elsősorban a lakosoknak szól – a településre látogatók számára olyan geolokációs alkalmazás használatát teszi lehetővé okos telefonjaikon, amely a városba érkezőt különféle turisztikai információkkal, programokkal és a vendéglátó egységek, üzletek aktuális promócióival látja el. A polgármester személyesen válaszol a napi száz-húsz emailre, a 70-80 Facebookra (saját profilra) érkező kérdésre. Az okostelefonról napközben is működtethető online válaszadást, a lakosokkal történő kapcsolattartást elvárja a képviselő-testület többi tagjaitól is.

Innovatív kezdeményezésnek tekinthető, hogy krízishelyzetek megfelelő kezelésére az önkormányzat elkezdte összegyűjteni a lakosok e-mail címét és mobil telefonszámát. Jelenleg kitöltendő adatkerő űrlapokat oszt szét közintézményekben, utcákon,

amelyen bejelölhető, mely célokra használhatja az önkormányzat a megadott adatokat. A cél, hogy olyan adatbázisokat hozzanak létre, amelyeket meghatározott esetekben kommunikációs láncként használhatnak a lakosság riasztására. Nem feltétlen komoly természeti katasztrófa esetére kell gondolni, elég egy erősebb hóesés, esetleg sztrájk, ezek máris fennakadást okozhatnak a közlekedésben, az iskolai szolgáltatásban. A polgármester az online eszközök intenzív használata mellett tisztában van azzal, hogy vannak célcsoportok, amelyeket csak hagyományos párbeszéd keretében lehet megszólítani, így rendszeres látogatója a helyi rendelet értelmében működő konzultációs testületeknek, civil szervezeteknek, a sok-sok amatőr sportegyesületnek és az olasz kultúrához szorosan hozzátartozó közösségi helyeknek, bároknak (azaz kávézóknak). Az informális terek használata hatékony, mert a spontán interakciókban mindig benne van az egyezkedés, egyeztetés, újabb szempontok bevonásának lehetősége, és amennyiben a hatalom képviselője – jelen esetben a polgármester – nem törekszik az adott tér/diskurzus kisajátításra, a kommunikáció maga a részvétel, az interakcióból pedig valami olyan többlet jöhet ki, amely eredetileg egyáltalán nem volt belekódolva.

#### *Eltérő önkormányzatok, hasonló célok*

Az egyes önkormányzatok gyakorlatai a vizsgált országokban más és más prioritások mentén szerveződnek, mégis jól megragadható a szolgáltató, befogadócentrikus,<sup>14</sup> ügyfélbarát, mindenütt jelenlévő,<sup>15</sup> demokratikusan működő közigazgatás koncepciója, amelyben a párbeszédre, a társadalmi részvételre lehetőséget nyújtó kommunikáció sok-sokatornás, lehetőség szerint interaktív.

<sup>14</sup> JENEI Ágnes: *Elektronikus média és közigazgatás*, E-government Alapítvány, 2007, 8–9.

<sup>15</sup> Ari-Veikko ANTTIROIKO: *Towards Ubiquitous Government = The Case of Finland e-Service Journal*, Volume 4, Number 1, Fall 2005, 65–99. p.

<sup>12</sup> <http://www.compublica.it/index.html>

<sup>13</sup> <http://www.comunepersiceto.it/>

A részvétel technológiai akadályai leomlottak, az interaktív platformok, fórumok, technikák a technológiai forradalom, a digitalizáció következtében megsokszorozódtak. Az online interaktív eszközök, screenek, azaz képernyők, hibrid médiumok további proliferációja tapasztalható. A digitális kultúra térnyerésével a közigazgatásban használt kommunikációs eszközök palettája is egyre színesebbé válik. A folyamat leginkább a torontói technológiai determinista szemlélet<sup>16</sup> keretében értelmezhető, amely szerint a kor domináns kommunikációs eszközének civilizációformáló erőt tulajdonít.

Ugyanakkor a kutatás során az a munkahipotézis bizonyosodott be, hogy még hasonló technológiai feltételrendszer mellett is számos tényezőtől függ, hogy egy önkormányzat (ki)használja-e az online eszközökben rejlő lehetőségeket, és ha (ki is) használja, a lakosok hajlandók-e azokon keresztül a kétirányú párbeszédre. Ilyen tényezők a célcsoport kora, számítógépes kompetenciája, de ezeken túl meglehetősen lényegesnek tűnik a település földrajzi elhelyezkedése (hatalmas földrajzi távolság hivatal és lakos között), az időjárás viszonyok (szélsőséges időjárás viszonyok, extrém hideg, amelyben nem szívesen mozdulnak ki az emberek), a település mérete, az adott kultúra kommunikációs sajátosságai, médiahasználati szokásai, a közigazgatás működési módja.

Ezen tényezők mellett feltételezhető, hogy abban a kultúrában van nagyobb sikerre bizonyos online szolgáltatásoknak, amelyekről az adott közösség tagjai tudják, hogy interneten keresztül is elintézhető (nem lesz más az eljárás, ha személyesen, esetleg a kapcsolati tőke mozgósításával veszi igénybe). Az egyes országok önkormányzatainál tapasztalt eltéréseket a környező kultúra hatásának lehet tulajdonítani, ezek természete-

sen még egy adott társadalmon belül is érzékelhetők.

Az említett különbségek mellett azonban hasonlóságok is felfedezhetők a külföldi jó gyakorlatokban, ez mindenekelőtt az a közös szándék, amely proaktív, interaktív és participatorikus kommunikáción keresztül a bizalomépítésre törekszik. Ez a közös szándék összhangban van az Európai Bizottság 2001-ben megjelentett *Febér könyvének*<sup>17</sup> ajánlásával. E szerint, abból kiindulva, hogy a politikai intézményekbe vetett bizalom Európa-szerte tapasztalhatóan csökken, új típusú, interaktív kommunikációs technikákkal párosuló kormányzást, a *new governance*-modell alkalmazását tartja célszerűnek. A demokratikus működésre törekvő önkormányzatok számára a sokcsatornás, sok képernyős (multiscreen) médiakörnyezetben újabb eszközöket jelentenek a közösségi részvételen alapuló vezetésre, tervezésre, amennyiben nemcsak egyszerűen az információ, hanem a konzultáció, az együttműködés és akár a felelősség átruházásában is érdekeltek.

Bár az egyes társadalmak szemlélete a közigazgatás kívánatosnak tartott működési modelljéről természetesen eltérő lehet,<sup>18</sup> a governance-modell alkalmazásával kapcsolatos elképzelések e négy ország esetében egy irányba tartanak, még akkor is, ha a lakosok párbeszédre, részvétellel ösztönözhetősége, „aktív állampolgár”<sup>19</sup> attitűdje társadalmanként igen eltérő lehet.

<sup>17</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf)

<sup>18</sup> JUHÁSZ Lilla: *A New Public Management, a New Governance és az újweberianus szemlélet vizsgálata*, Előadás. Szakmai konferencia a Hatékony állam – szakértő közigazgatás – versenyképes társadalom műhely szervezésében. <http://hirlevel.ecg.hu/2011/06/03/szakmai-konferencia-a-hatekony-allam-szakertokozigazgatas-versenykep-es-tarsadalom-muhely-szervezeseben/>

<sup>19</sup> *Measuring Active Citizenship in Europe*, Bryony HOSKINS, Jochen JESINGHAUS, Massimiliano MASCHERINI, Giuseppe MUNDA, Michela NARDO, Michaela SALSANA, Daniel VAN NIJLEN, Daniele VIDONI, Ernesto VILLALBA, [http://compositio-indicators.jrc.ec.europa.eu/Document/EUR%2022530%20EN\\_Active\\_Citizenship.pdf](http://compositio-indicators.jrc.ec.europa.eu/Document/EUR%2022530%20EN_Active_Citizenship.pdf)

<sup>16</sup> Kiinduló hivatkozásokat lásd: [http://en.wikipedia.org/wiki/Toronto\\_School\\_of\\_communication\\_theory](http://en.wikipedia.org/wiki/Toronto_School_of_communication_theory)

A közös pont, ahol a célok minden biznnyal összeérnek: a demokratikus működésre való törekvés. Az önkormányzati kommunikáció és a demokratikus működés közötti összefüggésekre az Európa Tanács által kidolgozott, Magyarországra adaptált benchmark-rendszer<sup>20</sup> világít rá, amely az önkormányzatok számára célként kitűzhető és el is érhető állapotot rögzíti. Három fő szerepkörre – vezetés, szolgáltatásnyújtás és közösségi részvétel – állított fel egy kritériumrendszert, amelyhez képest az egyes önkormányzatok értékelhetik teljesítményüket vagy kérhetnek egy támogató elemzést (Peer Review), és ha szükségesnek látják, készíthetnek egy fejlesztési tervet. A településvezetés szerepen belüli öt kompetencia közül az egyik a kommunikáció. (Az öt kompetencia: jövőkép és stratégia, politikai menedzsment, az emberek igazgatása, kommunikáció, átláthatóság és elszámoltathatóság).

A benchmark-rendszer szerint szerencsés, ha az önkormányzat a vezetői szerepben: „A közösség valamennyi csoportját eléri, párbeszédet tart fenn velük, és segíti őket a helyi önkormányzattal való kapcsolattartásban. Folyamatosan jól informálja a választott képviselőket, a köztisztviselőket és a helyi embereket a tevékenységéről, a teljesítményekről, és konzultál velük a tervekről. Biztosítja, hogy a választott képviselőkkel kapcsolatot teremthessenek, és szívén viseli a helyi emberek érdekét.”<sup>21</sup>

Egy önkormányzat akkor képes a közösség bevonására, ha ösztönzi a részvételt, ennek érdekében: „folyamatosan tájékoztatja az állampolgárokat; kikéri, meghallgatja és válaszol a helyiek véleményére, és üdvözli a

viSSZACSATOLÁST a szolgáltatások felhasználóinak tapasztalatairól.”<sup>22</sup> A közösségi vezetés szempontjából akkor eredményes a kommunikáció, ha: „valódi és folyamatos, kétirányú kommunikációt biztosít a testület és az érdekeltek között”. (Lásd részletesen az idézett dokumentumban.)

A jó önkormányzati kommunikáció tehát a különböző éghajlati-környezeti-gazdasági-politikai-kulturális viszonyok és kihívások között a demokratikus működést segíti. Tudatos, a település fejlesztését segítő, interaktív; lehetőséget teremt a társadalmi kontrollra; bevonó, esélyegyenlőség-elvű, sztereotípiamentes. Lehetőséget ad a demokratikus működéshez elengedhetetlen nyilvánosság (amely habermasi<sup>23</sup> értelemben egyszerre tér és diskurzus) fejlesztésére.

\* \* \*

Az említett gyakorlatok összhangban állnak a magyarországi közigazgatás-fejlesztési programban – a Magyar-programban – megfogalmazottakkal. A program a kezdeményező kommunikáció megteremtésére, a konzultáció, partnerség, befogadás szükségességére hívja fel a figyelmet. „A külföldi jó gyakorlatokat alapul véve [...] a Magyar-program célja, hogy a közigazgatás kezdeményezően kommunikáljon az emberekkel, tegye lehetővé és ösztönözze aktív részvételüket az állam működtetésében.” Ebből a perspektívából tekinthető aktuálisnak az említett norvég, holland, német és olasz önkormányzatok vizsgálata ma Magyarországon.

<sup>20</sup> A demokratikus helyi önkormányzat benchmarkjai. Vezetési Benchmarkok. CoE-TöOSZ. [http://store1.digitalcity.eu.com/store/clients/release/AAAAYGVF/doc/benchmarkok\\_2011.03.10-11.43.34.pdf](http://store1.digitalcity.eu.com/store/clients/release/AAAAYGVF/doc/benchmarkok_2011.03.10-11.43.34.pdf).

A kifejezetten Magyarországra történő adaptálást kidolgozó munkacsoportot Pallai Katalin, az Európa Tanács magyarországi szakértője vezette.

<sup>21</sup> Lásd a cikk 1. oldalát.

<sup>22</sup> Lásd a cikk 3. oldalát.

<sup>23</sup> Jürgen HABERMAS: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*, Budapest, Századvég Kiadó, 1993.

*Interjúk*

## NÉMETORSZÁG

*Filderstadt Municipality*

Gabriele Dönig Poppensieker, Mayor;  
Thomas Haigis, Referat für Bürgerbeteiligung und Statentwicklung, Filderstadt Municipality, Germany.  
2011. 07. 28 .

## NORVÉGIA

*KS Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon*

Andreas Bjørklund, Communications and Media Advisor;  
Camilla Bredde Pettersen New Media consultant.  
2011. 09. 01.

*Bærum Municipality*

Siri Opheim, Head of Information Department,  
Pål Hivand, Head of Communications Department  
2011. 09. 01.

*Lørenskog Municipality*

Tron Bamrud, Chef Executive,  
Jan-Bendix Byhring, Head of Administrative Department, Lørenskog Municipality, Norway,

Gard Haglund, Director of Communications, Lørenskog Municipality, Norway.  
2011. 09. 02.

## HOLLANDIA

*Almere Municipality*

Berdi Steunenberg, Wethouder at Gemeente.  
2011. 09. 07.

Marleen Sanderse, Head of Participation Department;  
Linda Baan, Project Manager (De Laren Project), Urban Planning Department.  
2011. 09. 08.

Marcel Diepemaat, Loco-burgemeester, Haaksbergen Municipality, Netherlands;  
Gábor Dzsingisz, Governor of Netherlands.  
2011. 09. 09.

## OLASZORSZÁG

*San Giovanni in Persiceto Municipality*

Renato Mazzuca, Mayor, Italy;  
Lorenza Govoni, Head of Communications Department.  
2011. 09. 20.

*Kommunikáló önkormányzatok, külföldi gyakorlatok*

Az önkormányzati kommunikációval – ezen belül, a lakossággal történő kommunikációval – kapcsolatban a Magyarországon hozzáférhető szakirodalom meglehetősen hiányos, még annak elenére is, hogy néhány területe, így a polgármesteri – tulajdonképpen politikai – kommunikáció, vagy a település-/városmarketing kommunikáció fogalma egyre ismertebbé válik. Könnyen belátható, hogy ezek magas szintű műveléséhez elengedhetetlen a célirányos képzés vagy a szakértői segítség. Ezzel szemben úgy tűnhet, az önkormányzat lakosság felé irányuló kommunikációja jóval kevesebb tudatosságot igényel, elég, ha a hivatali ügyintézők „ügyfélbarát módon” viselkednek.

A terület mindenképp fejlesztendő, ennek szükségességét a magyarországi közigazgatás-fejlesztési program is hangsúlyozza, a kezdeményező kommunikáció megteremtésére, a konzultáció, partnerség, a befogadás szükségességére hívja fel a figyelmet. A program szerint kívánatos, hogy „a közigazgatás kezdeményezően kommunikáljon az emberekkel, tegye lehetővé és ösztönözze aktív részvételüket az állam működtetésében”, és fontosnak tartja külföldi jó gyakorlatok megismerését.

GÁVA KRISZTIÁN

## *Magyarország Alaptörvénye és annak átmeneti rendelkezései*

A magyar alkotmánytörténet csaknem ezeréves időszakát teszik ki az Országgyűlésnek a közhatalomból történő minél szélesebb körű részesedésért folytatott küzdelmei. Évszázadokon át a koronázás mellett az Országgyűlés összehívása és működése volt tulajdonképpen az önálló magyar államiság legfontosabb intézménye. Az utóbbi kétszáz évben voltak ugyan kiemelkedő győzelmei az Országgyűlésnek a központi, végrehajtó hatalommal szemben folytatott harcban az őt megillető helyét a kormány csak a rendszerváltozás eredményeképpen nyerte el, sőt éppen a történelmi múlt, de különösen a félmúlt tapasztalatai miatt nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedően fontos szerepet kapott a közhatalmi struktúrában mint a népszuverenitás valódi letéteményese.

1949-ig ugyan nem volt egységes kartális alkotmánya Magyarországnak, de az állami berendezkedés alapvonalait, főbb intézményeit, állam és polgár alapvető viszonyát – kisebb-nagyobb eltérésekkel – jórészt törvények szabályozták, amelyek elfogadása – közjogi rendszertől függő mértékű államfői, uralkodói befolyás mellett – az Országgyűlés hatáskörébe tartozott. Az Országgyűlés formailag törvényként fogadta el az 1949. évi kommunista alkotmányt. Az 1989-ben, illetve 1990-ben jogállamivá alakított, ugyanakkor ideiglenesnek szánt Alkotmány is fenntartotta a törvényi formát, az Alkotmánybíróság létrehozásával azonban tartalmilag is a többi jogszabály fölé került. 2011-ben azután Magyarország Alaptörvényét már formálisan is a jogrendszer csúcsára helyezte az alkotmányozó Országgyűlés, amikor immár nem jogszabályként, nem

törvényként határozta meg azt. A formától függetlenül azonban látható, hogy az alkotmányozó hatalom Magyarországon mindig egybeesett a törvényhozó hatalommal.

A világ legtöbb országában a parlament domináns szerepet tölt be az alkotmányozás folyamatában, gyakran kizárólagos döntési jogosultsággal rendelkezik az alkotmány elfogadására, módosítására. Ez azonban nem jelentheti törvényhozás és alkotmányozás, törvényhozói és alkotmányozói hatalom összeváltását, hiszen azzal a hatalmi ágak elválasztásának elve sérülne, amennyiben a törvényhozói hatalmat az alkotmányozóihoz képest tulajdonképpen a végrehajtói hatalom megnyilvánulásának tekinthetjük.<sup>1</sup> Hogyan különíthető el mégis e két hatalmi jogkör, ha ugyanazon testület gyakorolja mindkettőt? Számos országban egyéb testületek, szervek kapcsolódnak be az alkotmányozásba; a népszavazás útján történő megerősítés is eltérő döntési mechanizmust jelent; ezek hiányában azonban csak a speciális eljárás, különösen pedig a minősített többség kívánalma, amely megkülönbözteti az alkotmányozó hatalmat a törvényhozóitól. Ez utóbbi megoldás, amelyet Magyarország is választott, általánosan elfogadott az alkotmányos demokráciákban. Az a tény, hogy alkotmányozói és törvényhozói hatalomgyakorlás tekintetében csak az eljárás jelent különbséget, kizárja annak lehetőségét is, hogy valamilyen objektív követelmények alapján tartalmi különbséget tegyünk, válogassunk az alkotmányozói hatalom alapján megalkotott jogforrások, jogforrási rendelkezések között. Vagyis az a jogforrás, amelyet az alkotmányozó hatalom az erre vonatkozó alkotmányozási, alkotmánymódosítási eljárási szabályok szerint, formailag helyesen megalkotott, az alkotmány tartalmát képezi.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 19. § (3) bekezdés a) pont-

<sup>1</sup> SÁRI János: *Alkotmányozó hatalom és hatalommegosztás* = Magyar Jog, 10(1991), 579–580. p.

ja rendelkezett arról, hogy az alkotmányt az Országgyűlés alkotja meg. Az alkotmány még egy eljárási szabályról rendelkezett az alkotmányozás kapcsán: a kétharmados elfogadásról. Az Alkotmány 24. § (3) bekezdése az Alkotmány megváltoztatását köti kétharmados parlamenti többséghez, ezt ugyanakkor nyilvánvalóan alkalmazni kell egy új alkotmány megalkotására is.<sup>2</sup>

Az Országgyűlés 2010. június 28-án határozott a képviselőkkel álló Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság felállításáról, amelynek feladata volt, hogy „az új Alkotmány alapvető elveire vonatkozó országgyűlési határozati javaslatot 2010. december 31-ig az Országgyűlés elé terjessze”.<sup>3</sup> Az Alkotmány-előkészítő Bizottság a munkája eredményeként megszületett szabályozási elvek általános megfontolásai között rögzítette, hogy „[a]z alkotmányozó hatalom az Országgyűlés, mint a nemzet képviselőjére hivatott testület”. A preambulum leendő tartalmára utalva rögzíti továbbá, hogy „az Országgyűlés, mint az alkotmányozó hatalom letéteményese által Magyarország Alkotmányaként megállapítja, és elrendeli mindazt, amit a következő rendelkezések tartalmaznak”. A szabályozási elvek között szerepel az új alkotmány kétharmados parlamenti többséggel történő módosításának lehetősége is. Emellett tartalmaz egy nagyon fontos rendelkezést, az alkotmányozni kívánó többségnek az alkotmányos rendszer folytonosságáról vallott nézetét rögzítve: „Az Alkotmány hatályba léptetéséről úgy kell rendelkezni, hogy a megalkotandó, illetve módosuló egyéb törvényekre is tekintettel az alkotmányos rendszer folyamatos működése biztosított legyen.”<sup>4</sup>

Mindezekből az a következtetés vonható le, hogy a parlamenti többség számára – amely egyúttal az Alkotmány szerinti alkotmányozói többséggel is rendelkezett – szinte az alkotmányozás szándékának megszületésével egyidejűleg egyértelmű volt, hogy az új alkotmányt a hatályos Alkotmány rendelkezései szerint, az Országgyűlés kétharmados többsége útján kívánja megalkotni.

A kormánypárti képviselők által Magyarország Alaptörvénye címmel benyújtott indítvány a szabályozási elveknek megfelelően az új Alaptörvény megalkotását és módosítását az Országgyűlés kétharmados döntési hatáskörében tartotta.<sup>5</sup> Az e tekintetben változatlan tartalommal elfogadott Alaptörvény ezen túl azonban önmaga jogalapját is az ugyanezen eljárási szabályokat tartalmazó Alkotmányból eredezteti, amikor a Záró rendelkezések 2. pontjában rögzíti, hogy „az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el”. A javaslat országgyűlési tárgyalása során az Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság is több ízben kifejezetten rögzítette, hogy a javaslat elfogadásához az Alkotmány említett rendelkezései alapján szükséges az abszolút kétharmados többség biztosítása, és természetesen a szavazások is eszerint történtek.<sup>6</sup>

Az Alaptörvény elfogadására tehát formálisan az Alkotmány rendelkezései, egyben az Alkotmány-előkészítő Bizottság által kidolgozott elvek szerint: 1. az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom által, 2. valamennyi országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatával került sor, biztosítva ezzel az alkotmányos rendszer folytonosságát, valamint az Alaptörvény megalkotásának jogi kikezdetetlenségét.

Az Alkotmány az Országgyűlés hatásköreinek felsorolásánál első helyre tette az al-

<sup>2</sup> JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 810. p.

<sup>3</sup> 47/2010. (VI. 29.) OGY-határozat az Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság létrehozásáról.

<sup>4</sup> A szabályozási elveket mellékletként tartalmazó, az új Alkotmány elfogadásának előkészítéséről szóló 9/2011. (III. 9.) OGY-határozat emellett az új Alkotmány tervezeteinek országgyűlési tárgyalására vonatkozóan tartalmazott speciális rendelkezéseket.

<sup>5</sup> Magyarország Alaptörvénye, T/2627. sz. képviselői önálló indítvány.

<sup>6</sup> T/2627/102, /159, /162, /186. sz. bizottsági ajánlások. Ezekre, valamint a szavazásokra lásd: [www.mkogy.hu](http://www.mkogy.hu).

kormány megalkotását. Ez a módosítás az 1989. évi nagy alkotmánymódosítással került a törvénybe, korábban az alkotmány az Országgyűlés hatáskörénél a törvényalkotást említette (10. § [3] bekezdés), illetve az Alkotmány megváltoztatásáról szólt (15. § [3] bekezdés), de külön az alkotmány megalkotásáról nem. A rendszerváltó atyák bár nyilvánvalóan szakítani kívántak a diktatúra alkotmányával, formai értelemben mégis az akkor hatályos törvénynek megfelelő eljárásban módosították és tartották fenn. Az ominózus 19. § (3) bekezdés a) pontja nem pusztán azt rögzíti, hogy az Országgyűlés alkotja meg az alkotmányt, hanem a határozott névelő és az egyes szám azt is jelenti, hogy Magyarországnak egy alkotmánya lehet.

Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontja szintén egyes számban beszél Magyarország Alaptörvényéről, ahogy valamennyi előfordulásakor egyes számban és általában határozott névelővel szerepel e megnevezés az Alaptörvényben.<sup>7</sup> Ezen túl azonban az Alaptörvény Záró rendelkezéseinek 3. pontja rögzíti azt is, hogy „Az ezen Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a 2. pont szerinti eljárásban, külön fogadja el.” Az alkotmányozó úgy döntött, hogy az Alaptörvény bizonyos rendelkezéseit egy formailag elkülönülő dokumentumban, de ugyanolyan – az Alkotmányra alapított – alkotmányozói minőségében adja ki; ezzel kívánta tehermentesíteni az Alaptörvényt, mondjuk így: „törzsszövegét”.

Ennek alapján az Országgyűlés 2011. december 30-án elfogadta Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseit (a továbbiakban: Átmeneti). Az Átmeneti már a címével is jelzi, hogy tartalmilag az Alaptörvényhez tartozik. Formailag a 31. cikk (2) bekezdésével önmagát is az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontja, 24. § (3) bekezdése szerinti, illetve az Alaptörvény Záró rendelkezések 3. pontja szerinti alkotmányozói

hatalom eredményének tekinti, sőt tovább erősíti e köteléket azáltal, hogy kijelenti: „Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.” Az Alkotmányra hivatkozás az Alaptörvényhez hasonló, melynek funkciója, hogy világossá tegye: az Átmeneti megalkotásának alapja az Alkotmányon alapuló alkotmányozó hatalom. Az Alaptörvényre utalás csak jelzés az Alaptörvény meghozatalakor már kifejezett alkotmányozói akaratra: az átmeneti rendelkezéseknek egy (!) további, külön dokumentumban történő közzétételére. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy több ilyen formailag elkülönülő átmeneti rendelkezéseket tartalmazó dokumentumot nem alkothatott, nem alkothat az Országgyűlés, legfeljebb az Alaptörvény S) cikke alapján a módosításra van lehetősége. Ezzel a technikával volt biztosítható egyrészt az Átmeneti legitimációs forrásának kikezdehetlensége, másrészt az Alaptörvénnyel való egységbe forrasztása.

Az Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság e javaslat országgyűlési tárgyalása során is kifejezetten rögzítette, hogy a javaslat elfogadásához az Alkotmány említett rendelkezései alapján szükséges az abszolút kétharmados többség biztosítása,<sup>8</sup> és természetesen a szavazások is eszerint történtek.

Az Átmeneti léte nem mond ellent az Alkotmánynak sem, hiszen utóbbi rendelkezései erre vonatkozóan nem tartalmaztak korlátozásokat. Az Alkotmánynak, illetve az Alaptörvénynek az önmagát egyes számban történő meghatározása sem összeegyeztethetetlen az Átmeneti létevel, hiszen az magát az Alaptörvény részeként definiálja; vagyis egyetlen Alaptörvény létezik, de az formailag, fizikailag két részből áll. Ezzel látszólag ellentétben áll az Alaptörvény zárása, amelyben Magyarország első egységes Alaptörvényének nevezi magát. Ezt azonban részben az alkotmányi szabályok törvényekben széttagolt rögzítésével (ahogy 1949-et, de bizonyos tekintetben 1989-et megelőzően is volt) történő szembeállításoként, részben pedig a

<sup>7</sup> Például a preambulum, az R), S), T) cikkek vagy a 24. cikk.

<sup>8</sup> T/5005/60. sz. bizottsági ajánlás.

tartalmi egységességre törekvésre is lehet vonatkoztatni ebben a normatív tartalommal egyébként nem rendelkező mondatban.

Az Átmeneti két fő részre osztható. Az első alcím az átmenetet a kommunista diktatúrából a demokráciába történő átmenetként értelmezi, és egy hosszú, deklaratív részzel – egy tulajdonképpeni preambulummal – kezdődik, majd négy normatív tartalmú cikket tartalmaz. Annak indoka, hogy ez nem magába az Alaptörvénybe került bele, a preambulum esetében nyilván az, hogy szétfeszítette volna annak kereteit, míg a négy cikk tekintetében – talán a harmadik kivételével – a valóban átmeneti jelleg. A kommunista diktatúra vezetőinek nyugdíjsökkentése valóban csak időleges rendelkezés, amely az évek múltával tartalmát veszti. Ugyanilyen jellegű a diktatúra időszakában a pártállam nevében, érdekében vagy egyetértésével elkövetett bűncselekmények büntetőségének el nem évülése, valamint a diktatúra hatalombirtokosaira vonatkozó adatok nyilvánosságára vonatkozó rendelkezések. A 3. cikk tulajdonképpen egy új alkotmányos intézmény, a Nemzeti Emlékezet Bizottságának működését rögzíti alaptörvényi szinten, amelynek tevékenysége azonban az első rész tartalmától elválaszthatatlan.

A második alcím az Alkotmány hatályon kívül helyezése és az Alaptörvény hatálybalépése miatti, a tartalmilag változó alkotmányos rendelkezések és az azokkal érintett jogviszonyok átvezetését segítő rendelkezéseket tartalmaz. Túl is lép azonban a hagyományosan egy-egy jogszabály esetében átmenetként értelmezhető rendelkezések keretein. Több rendelkezés, például az Alaptörvénynek a bírák legmagasabb életkorára vonatkozó 26. cikk (2) bekezdése kiterjesztése a közjegyzőkre és az önálló bírósági végrehajtókra (12. cikk [2] bekezdés), az egyházi, illetve a nemzetiségi törvényre vonatkozó rendelkezések (21. cikk), vagy akár az önkormányzati határozatok pótlására vonatkozó kormányhivatali hatáskör megteremtése (28. cikk [3] bekezdés) inkább az

Alaptörvény kiegészítésének tűnik. Más rendelkezések az Alaptörvény rendelkezéseihez képest inkább kivételeket teremtenek. Ezek részben az átmeneti rendelkezések szükségszerű velejárói, hiszen bevett jogalkotási gyakorlat, hogy a zökkenőmentes átmenet érdekében bizonyos tekintetben és bizonyos ideig a már hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezéseket kell alkalmazni, a velük adott esetben teljesen ellentétes, de helyükbe lépett hatályosakkal szemben. Ilyenek az Átmenetiben egy évig még alkalmazni rendelt, az önkormányzati tulajdon átadására vagy a két évig alkalmazandó, a jegyző államigazgatási hatáskörére vonatkozó rendelkezések (28. § [1], [2] bekezdés). Mind az Alkotmányhoz, mind az Alaptörvényhez képest inkább kivételként értékelhetők azonban például a kommunista diktatúra vezetőinek nyugdíjsökkentésére [1. cikk] vagy a kommunista rendszer bűneinek el nem évülésére [2. cikk] vonatkozó cikkek, vagy az ügyészség eltérő illetékességű bíróságon történő vádemelésének joga (11. cikk [4] bekezdés).

Fölmerülhet a kérdés, hogy vajon ezeket a nem hagyományos értelemben vett átmeneti rendelkezéseket hogyan kell értelmezni az Alaptörvényhez képest.

A fentiekben kifejtettek szerint úgy vélem, az Alaptörvényt és az Átmenetit egységben kell szemlélni. Egyetlen Alaptörvény van, amely két részből áll ugyan, de az alkotmányozó akaratát tükrözi egységesen, vagyis ha értelmezzük az Alaptörvényt, azt csak az Átmenetivel együtt tehetjük meg. Az Alaptörvény törzsszövegéhez hozzá kell olvasnunk az Átmeneti „kiegészítését”, például az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdésben szabályozott önkormányzati normapótláshoz az Átmeneti önkormányzati határozatpótlásról szóló rendelkezését. Az egyéb, valamely alaptörvényi rendelkezéstől eltérő Átmeneti rendelkezéseket kivételként, lex specialisként kell értelmezni és alkalmazni; ez arra az esetre is igaz, ha az Alaptörvény több rendelkezéséhez képest is kivételes szabályt állapít meg bizonyos tekintetben.

Ilyen kivételes rendelkezések magában az Alaptörvényben is vannak.

Az Átmenetinek az Alaptörvénnyel alkotott egységét bizonyítja, hogy ha az Alaptörvénnyel jogforrási jellegét tekintve vagy tartalmában nem egyként lenne kezelve, akkor az Alaptörvénynek valamilyen módon meg kellene határoznia az Átmeneti „műfaját”. Az R) cikk például csak az Alaptörvényről és a jogszabályokról szól, a T) cikk (2) bekezdése a jogszabályok között nem említi az Átmenetit, az S) cikk pedig csak az Alaptörvény elfogadásáról és módosításáról szól. Ha az Átmeneti az Alaptörvény és a jogszabályok közötti átmeneti jellegű jogforrás lenne, arról az Alaptörvénynek kellene rendelkeznie, mivel azonban ezt nem teszi meg, csak az Alaptörvény vagy az Országgyűlés által elfogadható jogszabály, azaz a törvény „műfajába” lenne sorolható. Az Átmenetiről azonban mind az Alaptörvény, mind önmaga és az Országgyűlés is rögzítette, hogy az nem törvény, hanem az alkotmányozói hatalom által megalkotott legmagasabb szintű jogforrás. Az Alaptörvény tudatosan nem szól külön az említett

cikkekben vagy akár máshol az Átmenetiről, mert azt önmaga részeként kezeli, ezért értelmetlen a külön említés.

Az átmeneti rendelkezésekre vonatkozóan van gyakorlat, hagyomány a jogalkotásban, de nincsen és az alkotmányozó hatalom számára nem is lehet megkerülhetetlen dogma arra nézve, hogy mit kell ezen érteni. Az alkotmányozó nagy szabadságot élvez abban, hogy mit és milyen formában kíván megjeleníteni alkotmányi, alaptörvényi szinten; szabad akarata van abban, hogy az Alaptörvényt két részre ossza, és hogy maga szabja meg az egyes alaptörvényi rendelkezések helyét.

Az Alaptörvény és az Átmeneti értelmezési kérdései természetesen legeklatánsabban az Alkotmánybíróságnál vetődnek fel. A fenti okfejtés a taláros testület esetében azt a következtetést indukálja, hogy az Alkotmánybíróság az Átmeneti alaptörvény-ellenességét nem vizsgálhatja, ugyanakkor a jogszabályok megfelelőségét nemcsak az Alaptörvény, hanem az annak részét képező és azzal együtt értelmezett Átmeneti viszonyában is vizsgálnia kell.

### *Magyarország Alaptörvénye és annak átmeneti rendelkezései*

Az Alaptörvény és az Átmeneti viszonyában világossá kell tennünk, hogy mind az Alaptörvényt, mind az Átmenetit az alkotmányozó hatalom alkotta meg, az erre vonatkozó speciális eljárás szerint. Egyéb kritérium hiányában ezért semmilyen kétség nem férhet az Átmeneti alaptörvényi szintű jogforrási jellegéhez.

Az Átmeneti azonban nem pusztán ugyanolyan szintű jogforrás, mint az Alaptörvény, hanem annak a része. Részben azzal, hogy maga az Átmeneti mondja ezt, részben pedig, hogy más jogforrásnak az Alaptörvény alapján nem is lenne minősíthető.

A jelzett kritériumoknak történő megfelelően túl az alkotmányozónak szabadsága van az alkotmány tartalmának és formájának meghatározásában. Így semmi nem korlátozza abban, hogy az alkotmányi szabályokat két vagy több dokumentumban alkossa meg. A magyar alkotmányozó hatalom úgy döntött, hogy két dokumentumba rendezi az alaptörvényi szabályokat. Az elsőbe került a törzsszöveg, amely a stabilitás jegyében készült, míg a később elfogadott másikba kerültek a valamiképpen átmenetinek minősített, kivételesnek gondolt rendelkezések.

Fentiek alapján álláspontom szerint egyértelmű, hogy az Alaptörvényt és az Átmenetit egységben kell értelmezni: Alaptörvény alatt az Átmenetit is érteni kell. Ez az Alkotmánybíróság vonatkozásában annyit jelent, hogy az Átmeneti alaptörvény-ellenességét nem vizsgálhatja, a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatok ugyanakkor az Átmenetivel való összhangot is értékelnie kell.

MÁTHÉ GÁBOR

## *Gondolatok a nemzeti és az európai uniós jogról*

Rendhagyó tudósítás a  
The Basic Law of Hungary.  
A First Commentary –  
Magyarország Alaptörvénye.  
Első kommentár

### *Az Alaptörvény kommentárja*

A Clarus Press gondozásában megjelent monográfia méltó külsőt hordoz. Forma dat esse rei, ám nem csupán alaki, hanem tartalmi szempontból is.

A kommentár tizenhét fiatal és középnemzedéki kolléga munkája. A középnemzedék – hic et nunc – a harminc-negyvenéves korosztályt reprezentálja, akik főként egyetemi oktatók, de a praxis élvonalából is találunk szerzőt; így államtitkárt, nagykövetet, főügyész-helyettest, alkotmánybírósi tanácsadót. Tizenegy fő a Pázmány Péter Katolikus Egyetemet, három a Nemzeti Közszerzési Egyetemet, egy-egy fő a Győr, Szeged Jogi Fakultásokat képviseli. Tizenkét tudományos fokozattal, s egy DSc-al is jeleskedik a szerzőgárda. Csak gratulálni lehet: Csink Lóránt, Schanda Balázs, Varga Zs. András szerkesztőknek, hogy egy arányos szerkezetű, a normaszöveg rendszerét híven közvetítő, tartalmát adekvátan kifejező, a párhuzamos hivatkozásokat elkerülő, színvonalas kommentárt jelenítettek meg. Egyet kell értenünk Jakab András külön bevezetőjében foglaltakkal, nevezetesen azzal, hogy a jogtudósok nem azért vannak, hogy a legjobbat hozzák ki a norma szövegéből, hanem kreatívan, a jogtudományi módszertan teljességét bevetve mozdítják elő, hogy az új alaptörvény szerint a közösség értően gondolja át az alapkérdéseket. Ugyanígy üdvö-

sek azok a szerzői óhajok is, melyek szerint munkájuk kellő municiót jelenthet a külföldi kutatóknak is, hogy megismerve a magyar alaptörvényt, annak megoldásait kívánságra hasznosíthassák. Nos, ez a remény, majd a jövő által lehet igazolt.

Mindenesetre tény, hogy az alaptörvény – a szerzők által is bizonyítottan – a legalapvetőbb értékeket fejezi ki. A team egybehangzóan hangsúlyozza továbbá azt is, hogy a normaszöveg önmagában szükséges, de nem elégséges az új szemléletmód érvényre juttatásához. Ezt – az alapjogok értelmezésével példázva – a norma + bírói + alkotmánybírói értelmezés együttese teremtheti meg.

Villanófényben összegezve: a Nemzeti hitvallás, az Alapvetés, a Szabadság és felelősség, s az Állam tagozódású alaptörvény, az Európai Unióról szóló szerződésben, s a kapcsolódó módosításokban foglaltakkal adekvát. Nevezetesen:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbséghez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”  
Az Unió: „Előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tagállamok közötti szolidaritást. Az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását.”

„Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biz-

tosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét.”<sup>1</sup>

Az Alaptörvény kommentárjának bemutatójára figyelemreméltó nemzetközi részvétellel – 2012. február 17-én – a Magyar Tudományos Akadémián került sor. Az érdeklődést is kiváltó protokolláris és szakmai előadásokat: Kis Norbert, Rétvári Bence államtitkárok, Máthé Gábor, Patyi András egyetemi tanárok, s Varga Zs. András legfőbb ügyész helyettes tartották.

A továbbiakban élve a recenzens kapta lehetőséggel – az alaptörvény apropójára – néhány gondolatot szeretnénk rögzíteni a nemzeti és az EU jog viszonyáról.

### *Az európai egységesülési folyamatról*

Az „első Jalta” revízióját, s eredményét: az Európai Uniót az elmúlt húsz esztendő főbb trendjei determinálták. Az 1989. évi máltai csúcstalálkozó szimbolizálta az Egyesült Államok által már korábban (1985) kidolgozott Grand Strategy-t, a nagy váltást: azt, hogy a világ elbúcsúzik egy korszaktól és belép egy másikba. E másik világnak az alapkérdése pedig az volt, hogy Kelet-Közép-Európa miként integrálódjon Nyugat-Európához. A szovjet-amerikai kondominium verziótól a rajnai modellt megtestesítő jóléti államideálon át, a véglegesült washingtoni konszenzusig vezető út okszerűen határozta meg a jelenkori viszonyokat. Ebben a folyamatban a magyarországi rendszerváltozásnak nevezett átalakulást az euroatlanti eszmerendszert közvetítő, demokratikus alapértékeket és hagyományokat megjelenítő Alkotmány; a neoliberais gazdaságpolitika jegyében, a washingtoni konszenzus – sokkterápiás – végrehajtásaként, a koncepciótlan

privatizáció, s az ezt elősegítő dereguláció, az állam szerepének erőteljes visszaszorítása kísérte. Ma már – az új Alaptörvény idején – teljesen világos, hogy Lord Dahrendorf akkor rendszeresen idézett metaforája több volt, mint tévedés. Nevezetesen a dolgoknak előbb rosszabbra kell fordulniuk ahhoz, hogy megjavuljanak, s a térség népeinek végig kell menni a siralom völgyén, hogy eljuszanak a kapitalizmus Kánaánjába.<sup>2</sup>

Nos, ez a hosszú menetelés mindmáig tart, az ésszerűtlenül zajló átalakulási válsághoz egy pénzügyi (derivativa) válság is társult. Nem véletlen tehát, hogy az állami tulajdon féktelen lebontásával létrejött, túlsúlyos magángazdaság és a multinacionális vállalatok együttese meggyengítette, és több területen hatástalanította az állami szerepvállalást.

E 20. század végétől kezdődő demokratizálódási folyamatoknak az a legnagyobb problémája, hogy nem sikerült az államiság különböző dimenzióit egymástól konceptuálisan elkülöníteni és megérteni, hogy azok hogyan kapcsolódnak a gazdasághoz. A privatizáció olyan hatalmas aszimmetriákat szült, amelyeknek a korrigálása az állam feladata lett volna. Találón jegyezte meg – a mának szóló legfontosabb feladatra is utalva – Milton Friedmann a szabadpiaci közgazdaságtan legkiválóbb képviselője: „Kiderült, hogy a jogrend valószínűleg alapvetőbb a privatizációnál.”<sup>3</sup>

Közismert, hogy Európa történetének harmadik egységesülő kísérleténél tart. Az első sikeres Európa a Karoling Birodalom volt, s ez a mai egyesülő Európának az egyetlen mintája, mert a jelenlegi nagyságában is felülmúlja Nagy Károly birodalmát.

<sup>1</sup> 2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kibírdetéséről, 1. számú melléklet a 2007. évi CLXVIII. törvényhez Lisszaboni szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. Magyar Közlöny, 182(2007), 13781. p.

<sup>2</sup> A privatizációs folyamatokat kiválóan elemzi BEREND T. Iván: *Magyarország a közép és kelet-európai átalakulásban, 1989–2008. Néhány vitás kérdés = 60 éves a Közgazdaságtudományi Egyetem. A Jubileumi Tudományos Konferencia alkalmából készült tanulmányok*, Budapest, Aula, 2008, 45–55. p. A téma monografikusan is megjelent a Cambridge University Kiadónál 2008-ban.

<sup>3</sup> *Sub clausula 1989. Dokumentumok a politikai rendszerváltozás történetéhez. A Grand Strategy*, szerk. GECSÉNYI Lajos–MÁTHÉ Gábor, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2009, 18–34. p.

Az új Harmadik Európa igazi dilemmája a jóléti állam és a gondoskodó állam közötti választási alternatíva. A Rechtsstaat-Verfassungsstaat milyen formációvá történő átalakítása a jelenkor nagy államelméleti projektje. Az új európai intézményrendszer létrehozásakor arra kell törekedni, hogy az EU, mint sui generis intézmény az emberi jogokat valóban realizáló, azokat egyenlően kiterjesztő (nem csupán a stabilitási paktum keretszámait realizáló) emberibb társadalomként funkcionáljon. Világos, hogy a jog és az Alkotmány szerepe még központibbá válik, mint az eddigiekben volt.

### *Az uniós jog problematikájához*

Az uniós jog elmélete kidolgozatlan. A tagállamokat integráló, sui generisből, jogi személlyé váló alakulat joga ezért a nemzeti jogokhoz viszonyítottan kerül definiálásra. A jogállami hivatkozás, mindig csak tagállami érintettségű lehet. Így most csupán néhány jellemző vázolására szorítkozunk.

Az Unió szövetséges tagállamokhoz kötődő rendszer, amely a nemzetközi jog mentén szerveződött, s melyben a tagállamok által szuverenitásuk egyes átengedett elemeiből ötvöződnék a nevesített hatáskörök. Tehát nincs saját hatásköre: Kompetenz ohne Kompetenz formula jellemzi. Létrejött egy olyan jogrendszer, ami a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, s úgy viselkedik, mintha szövetségi állam lenne, ahol a demokratikus deficit kiegészül alkotmányos deficittel.

Ehhez társul továbbá a közeljövőben esedékes fiskális szerződés, ami megkérdőjelezi a jogállam egyik attribútumát, a nemzeti parlament költségvetést jóváhagyó hatáskörét, az appropriációt, egy szupranacionális kontroll beiktatásával.

Elevenítsük fel továbbá azt a közismert tény, hogy az Európai Bíróság nem csupán jogértelmező, hanem jogalkotó hatáskörrel is rendelkezik. Az alapjogok érvényesülését

pedig egy jogtriász: a nemzeti, az EU joga és az emberi jogi konvenció szolgálja.

E címszavakban jelzett tényhelyzet minden jogász számára (nem politikus, ámbar léteznek jogvégzett politikusok is) bizonyítja, hogy az Európai Uniónak új jogdogmatikai rendszerre van szüksége. Az új alkotmányos fogalmak mellett a többi között a komplementer, párhuzamos hatáskörök új szellemű meghatározása indokolt.

Minderre figyelemmel teljesen egyetértünk az új feladatra mozgósító kezdeményezéssel, Armin von Bogdandy professzor, a Heidelberg-i Max-Planck Institut für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht igazgatójának *A nemzeti jogtudomány az európai jogi térségben* című kiáltványa tartalmával.<sup>4</sup>

### *A nemzeti jogtudomány az európai jogi térségben*

Bogdandy professzor helyzetértékelése, már ami az EU, mint működő közösség részváltásait illeti, tényekre alapozott. Jelenleg az euro, a szabad mozgás, az egységes intézményi keret van válságban, s ez utóbbira (pl. magyar relációban) ékes példaként kifejezően utal a közelmúltban lezajlott bizottsági meghallgatás, amely jogi érveléstechnikájának bizonytalanságával, tény- és joghelyzet értékelésével és eljárás megnyilvánulásával erős kívánnivalót hagy maga után.

Bogdandy célkitűzése, az EU mint politikai projekt sikerének támogatása, mégpedig teljesen új alapokon: az Európai Kutatási Térség létrehozásával. Noha a felsőoktatást érintő ún. Bologna-folyamat „eredményei” intő tanulsággal is szolgálnak, de az amerikai

<sup>4</sup> Armin von BOGDANDY: *A nemzeti jogtudomány az európai térségben*. Az európai térség dinamikájának kutatásában a jogösszehasonlítás intenzívebbé tételét, európai metodika kialakítását, a jogtudomány identitásának európaizálódását sürgeti a szerző. A projektet a Magyar Jog – Európai és Külföldi Jogi Szemle 2012. évi áprilisi számában teszi közzé a szerkesztőbizottság. A tanulmányt Jakab András fordította magyar nyelvre.

minta adaptációjával és a német Exzellenzinitiative (a szűkös támogatási források néhány kiemelt intézményre fordítása) felhasználásával van remény egy egészen új jogi dogmatikai rendszer kiépítésére, ami a globalizált világ igényeinek a nemzeti jogtudományokkal egyeztetetten megfelelhet. Így az európai-zálódás – a nemzeti jogtudományok identitásának figyelembevételével, mintegy korpáncsként jelentkezik. Ám, mint azt a jogtudósok közül többen vallják, már most olyan mértéket ért el a nemzeti jogrendek európai-zálódása, amit legkifejezőbben az európai jogi térség (Europäischer Rechtsraum) formulával jellemezhetünk. Azt azonban hiú reménynek könyveli el a recenzens, hogy ez az állapot így el tudja kerülni az európai integráció szövetségi állam értelmezéseit.

Bogdándy professzor az európai jogi térséget; az EU-nak a nemzeti jogrendek által definiált területeként határozza meg, ahol azonban a „szupranacionális” normák is jelen vannak. „Ennek megfelelően az EU-tag-ság a résztvevő államok államiságának lényegi és meghatározó jellegzetessége lesz, a közigazgatásuk az egész térség közigazgatásának részesévé válik, a korábban önmagukba bezárt jogrendjeik egy tágabb jogi keret részévé válnak” – hangsúlyozza a *Kiáltvány*, jelezve: hogy a nemzeti jogrendszereket „egy tágabb kontextusban kell újragondolni”. S amíg ez bekövetkezik – szerény véleményünk szerint – addig a szuverenitások „ravasz koma” állapotba kerülnek.

Mindenesetre – az EU intézményi zavarok okán is – a jogi gondolatrendszert az új kontextusra másként kell alkalmazni, új fogalmakkal, jelentéstartalmakkal kell a korábbi nemzetállami, jogállami modellt meghaladni. Ez lehet, hogy egyes jogász korosztályoknak szokatlan és fájó – vélekedik Bogdándy –, de látható már a hazai Alaptörvényünket kommentáló ifjú generáció kezdeményezése is.<sup>5</sup> Nagyon fontos követelmény

az új fogalom- és normavilághoz való igazodás, s nem csupán az értékekre hivatkozás, mert a térség joga formula már eleve involválja az európai értékeket. A jogdogmatikai jogtudomány tehát új kihívásokkal néz szembe. A jogösszehasonlítás klasszikus módszerével minden generációnak meg kell írnia a saját jogtörténetét, ám állást is kell foglalni, hogy a Zeitsgeschichte, azaz a leendő közös jogi térségben, milyen különféle nemzeti fejlődési utak lehetségesek. Tehát új igazodási pontok kellene a nemzeti jogrendszerek számára, s egyben új jogdogmatikai elemzések a közös jogot alkalmazó praxis számára is. Az európai jogi térség modell kialakítása pedig felkészült kutató jogtudósokra, kiváló gyakorlati jogászokra hárul, s a jogvégzettség nélküli politikusok pedig az EU politikai projektjének felelősei maradnak, mert itt az utak már szétválnak.

### *Az „új” ius commune*

Bogdándy professzor prófeciáján gondolkodva – jogtörténészként nem tudom magam tartóztatni – az a véleményem, hogy az európai jogi térség – mutatis mutandis – már létezett az első Európa felbomlása utáni századoktól a 18. századi kodifikációig. S ez a ius commune, ami a glossátorok által kifejlesztett sui generis jogrend, a jogtudomány és jogi kultúra, amelynek alapja a kommentált római jog, az egyházi és a hűbéri jog elemeivel, amely szoros szimbiózisban volt az ius propriummal, a helyi jogokkal.

A ius commune nem törvényi, hanem jogtudományi (iurisprudenciális) jog, legnagyobb része nem törvényhozási aktussal születő normarendszer, hanem tudós jog, amelyet a jogtudománnyal foglalkozók alkotnak. Tehát a korabeli Európa nem a legislatív unifikáció, hanem a jurisprudenciális jogegységesítés útját járta. A ius commune „állam nélküli” jog, nincs központi hatalom, amely a normát kibocsátaná. Sőt központi bírói hatalom sincsen, ami az értelmezési problémát eldöntené, s ezt ugyancsak a

<sup>5</sup> Az Alaptörvény születésének körülményeiről, szakmai jogi nézeteiről lásd ABLONCZY Bálint: *Az Alkotmány nyomában*, Elektromédia Kft. Kiadó, 2011.

jogtudós – a communis opinio doktorum – végi el.

A *ius commune* szubszidiárius jellegű, azaz a helyi jogot, a *ius proprium*ot kell elsőként alkalmazni, s ha ez nem elégséges, úgy a *ius commune*t szükséges kölcsönözni. A *ius commune* – tehát nem rivalizál, mi több nem lép az elsődlegességi pozícióba, mint a jelenkori EU-jog, mert az nem dogmatikai törvényszerűségként, hanem jelenleg autoritatív tényezőként dominál. Az tehát semmiképp sem jellemzi ami a *ius commune*-t, azt, hogy ennek a *ius proprium*ra gyakorolt hatása, valós tudományossá válásával írható le.<sup>6</sup>

Meggyőződésünk, hogy az európai jogi térség és a jogtudomány művelőinek együttese, az EU és a nemzeti jog kölcsönhatása csak akkor lehet eredményes, ha a *ius commune* – *ius proprium* történeti törvényszerűségeit követi.

### *Nemzeti Alkotmánybíróságok Delegáltjainak Kollégiuma*

A közös európai jogi térség és az újkori *ius commune* kiváló megoldásnak tűnik a 19–20. század jogi hatalmi rendszer, fogalomtár jelenkorra erőltetett sikertelenségeinek meghaladására. Ehhez azonban valamennyi EU-képviselő, politikus jóindulata sem elegendő. Vannak ugyanis olyan jogdogmatikai problémák, amiket nem lehet csak pusztán a büro „felkészültségével” elintézni.

Ezért ismét felidézzük azt a javaslatot, amit 2009 őszén, a Budapesten rendezett V. Európai Jogász Fórum záróülésén, a plénum résztvevői elfogadtak. Köztudott, hogy az EU jogásza, elsőként a német jogásztársadalom képviselői hozták létre a kétévenként – a Deutsche Juristentag mintá-

jára – szerveződő szakmai fórumot. Eleddig Nürnberg, Athén, Genf, Wien, Budapest adott otthont a tanácskozásnak. 2011-ben Luxemburgban került sor e rendezvényre. Budapesten az európai ügyészség, a határon átnyúló bűnözés, a fogyasztóvédelem, kereskedelmi jog témáin kívül az újkori szuverenitás kérdései kerültek megvitatásra.<sup>7</sup> A részleteket mellőzve a plénumon elfogadott javaslatra utalunk – a többi között – arra, hogy az Európai Unió Alkotmánybíróságai delegáljanak az évenként (tavaszi, őszi ülészak) rendezendő Alkotmánybírósági Kollégiumba egy-egy főt. Ez a testület azokat a kérdéseket vitassa meg, amelyek a jurisprudenciális problémák során a tagállam és az unió központi szervei között keletkeznek, s a jogi megoldásokat állásfoglalásban tegyék közzé. (Ilyen súlyú például a közösségi jog elsődlegességének és alkalmazhatóságának kritériumai stb.) E szakmai fórum a közös európai jogi térség kialakításának igen eredményes kiegészítőjévé válhatna; ám erre az unió érintett szerveitől, képviselőitől még érdemi hatású érdeklődés sem mutatkozott azóta.

### *EU – nemzetállam – alkotmány*

A tagállami jogrendszer adottság. Az EU szerződési rendszere, bíróságainak gyakorlata, mint láttuk ezektől erősen determinált, s a jelenlegi egységesítő kísérletek eredményei mellett még igen sok a megoldatlan probléma.

A közös európai jogi térség kialakításához, a munkálatok megkezdéséhez nem lehet eléggé hangsúlyozni a heidelbergi *Kiáltvány* eleganciáját és bölcsességét a módszertani európaizálódást tekintve. Mementóként: „Egy másik tagállam, noha része az

<sup>7</sup> A tanácskozás anyagát a konferenciakötet tartalmazza. *Tagung des 5. Europäischen Juristentages 1–3 October 2009*, Budapest, Editorial Board: Gábor MÁTHÉ–Györgyi KÁLMÁN, Ulrich SIEBER (Criminal law), Attila HARMATHY (Civil law and commercial law), Péter PACZOLAY (Public law), Budapest, 2009, 348. p.

<sup>6</sup> BÓNIS Péter: *Az európai közös jog születése*, Budapest, Rejtjel Kiadó, 2011, 168–176. p. A szerző alapos forrásbázison nyugvó kiváló monográfiája a korabeli európai jog fejlődésének megkerülhetetlen opusa.

európai jogi térségnek, mégiscsak egy eltérő része annak és egy másfajta fejlődés eredményét mutatja. Az eltérő fejlődés eredményeképp ugyanaz a szó (vagy annak fordítása) is eltérő jelentést hordozhat. Az európai jogi térségen belüli sokféleség azt kívánja meg tőlünk, hogy a külföldi jogrendet külföldiként fogadjuk el, és ne próbáljuk meg azt kizárólag a saját jogrendünk szabályai szerint értelmezni. Ezt a sokféleséget bizonyos fokig maga az EUSZ 4 cikk (2.) bekezdése is védi, amely kifejezetten elismeri a nemzeti alkotmányok szerepét. A formálódó európai jogi térség szemszögéből kell tanulmányoznunk más európai jogrendek alapvető struktúráját, de egyúttal tisztelnünk kell azok történeti tapasztalatait, fejlődésük állomásait, valamint jogi és tudományos stílusukat, majd ennek fényében a saját hagyományunkat is továbbfejleszthetjük.”<sup>8</sup>

Ez a metodika adekvát azzal, hogy Európa multikulturális entitás. Közhely, hogy a kulturális identitások együttes léte, virágzása Európa záloga. Ha ezt a gazdaság nem tudja biztosítani, akkor ez a kultúra, civilizáció pusztulásra van ítélve. Ezért is különösen figyelemreméltó Francis Fukuyama kiemelkedően gondolatgazdag monográfiájának – mely a 21. századi államépítéssel foglalkozik – záró következtetése. „Amit az államok és csakis az államok képesek megtenni, az a legitim hatalom koncentrációja és célirányos felhasználása. [...] Akik a »szuverenitás alkonya« mellett érvelnek – legyenek azok a szabadpiacot támogató jobboldaliak vagy elkötelezett baloldali multilateralisták – azoknak meg kell határozniuk, hogy kortárs világunkban mi más fogja a szuverén nemzetállam hatalmát helyettesíteni. Valójában ezt az űrt eddig a multinacionális társaságok, NGO-k, nemzetközi szervezetek, bűnszövetkezetek, terrorista csoportok vegyes gyülekezete töltötte ki.” (S a felsoroláshoz hozzátehetjük a pénzügyi válság kirobbanásában, s

az azt követő időben a gazdaságot hibernálni képes nemzetközi hitelminősítőket is!)

„Egyértelmű válasz hiányában, tehát nincs más lehetőségünk mint az, hogy visszatérjünk a szuverén nemzetállamhoz, és újra megkíséreljük megérteni, hogyan lehetne azt erőssé és hatékonyá tenni. [...] Az, hogy az európaiak tényleg jobban tudják-e az amerikaiaknál, hogyan kell a kört négyeszesíteni, majd még kiderül. Bárhogyan legyen is azonban, az államépítés művészete a nemzeti hatalom kulcsfontosságú alkotóeleme lesz éppen úgy, mint a világrend fenntartását célzó hagyományos katonai erő bevetésének képessége.”<sup>9</sup>

\*

Zárógondolatként, visszatérve az Alaptörvény kommentárjához, rögzíthetjük, hogy a fentebb érintett alkotmányjog-tudományi kérdések csak látszólag tűntek kitérőnek. Mindezekre az európai alkotmányfejlődés rendkívüli tanulságokkal szolgál. Ezért külön is kiemelkedőnek tartjuk a témával foglalkozó abszolút szaktekintély R. C. van Caenegem genti és cambridgei professzor legsikerültebb munkáját: *Bevezetés a nyugati alkotmányjogba* című monográfiáját. A mű epilógusa mindannyiunk számára elgondolkodtató lehet. „Bárhogyan is alakuljanak a kelet-európai események, annyi bizonyosnak látszik, hogy a világot egyre kevésbé érdeklik a vallásokra, filozófiára vagy utópiákra épülő politikai rendszerek, s inkább a lehető legtöbb ember számára a lehető legnagyobb jólétet biztosító józan pragmatizmus kerül előtérbe. [...] Az valóban elképzelhető, hogy a Nyugatot felfedezett – vagy ráhibázott – bizonyos alkotmányos formulákra, amelyek az egész emberiség számára nagy és állandó értéket jelentenek, de ez még nem jelenti a vita végét, sem a nyugati hagyományokon kívül,

<sup>8</sup> Armin von BOGDÁNDY: *A nemzeti jogtudomány az európai jogi térségben*. (Kézirat)

<sup>9</sup> Francis FUKUYAMA: *Államépítés – Kormányzás és világrend a 21. században*, Budapest, Századvég, 2005, 154–155. p.

[...] sem azon belül. [...] Kétségkívül továbbra is folytatódni fognak a viták olyan kérdések körül, mint a hatalom áttolódása a parlamentből a kormány irányába vagy az írott alkotmány, illetve Bill of Rights szükségessége, vagy az alkotmánybírók kívánatossága. S ugyanúgy folytatódni fognak a viták az emberi jogokról: részét alkotják-e az emberiség kulturális örökségének? [...] Vajon lehetséges, kívánatos és egy-

általán szabad-e mai posztmodern és illúziótlan világunkban valamilyen értelmet vagy mintát felkutatni a nyugati alkotmánytörténetben? [...] Huszonhárom évvel ezelőtt tette fel Arisztotelész azt a spekulatív kérdést, hogy változó körülmények között is, melyik a legjobb alkotmány (Politeia): a kérdés máig nyitott maradt.”<sup>10</sup> A különböző nemzetközi szervezetek tehát vizsgálódhatnak.

### *Gondolatok a nemzeti és az európai uniós jogról*

Az Alaptörvény idegen nyelvű kommentárjának apropójára közreadott recenzió rendhagyó formában ugyan, de logikailag egymásba fonódó gondolatsor a nemzeti és az EU jog viszonyáról.

Közismert, hogy Európa történetének harmadik egységesülő kísérleténél tart. Ennek a jelenkori nagy államelméleti projektnek a kezdeti eredménytelenségeivel küzdő Unio, s rendkívül sajátos joga, figyelemreméltó joggyakorlata az írás egyik része, míg a másik Prof. Dr. Armin von Bogdandy heidelbergi intézeti igazgató nagy visszhangot kiváltó a – nemzeti jogtudomány az európai térségben c – tanulmányával foglalkozik.

Az Europäischer Rechtsraum kialakításában teljesen új metodika alkalmazását, a jogtudomány identitásának europaizálódását sürgető szerző a tudomány bölcsességével és a gondolkodás eleganciájával hangsúlyozza a többi között, hogy „az európai jogi térségen belüli sokféleség azt kívánja meg tőlünk, hogy a külföldi jogrendet külföldiként fogadjuk el és ne próbáljuk meg azt kizárólag a saját jogrendünk szabályai szerint értelmezni”.

Az európai jogi térség létrehozásához ajánlott új *ius commune* pedig – a jogtudósok és kiváló gyakorlati jogászok közreműködésével – jó esélyt jelent egy elfogadott és adekvát *iurisprudentia* működésére.

<sup>10</sup> R. C. van CAENEGEM: *Bevezetés a nyugati alkotmányjogba*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008, 402–405. A könyv eredeti kiadása: R. C. van CAENEGEM: *An historical introduction to western constitutional law*, Cambridge University Press, 1995.

KOI GYULA-TORMA ANDRÁS

*The Basic Law of Hungary.  
A First Commentary –  
Magyarország  
Alaptörvénye.  
Első kommentár  
című kötet recenziója*

Kifejezetten megtisztelő és jóleső érzéssel vettük kézbe a neves, független író jogi kiadó, a Clarus Press (Dublin, 2012) által, igényes kivitelben megjelentetett, 350 oldal terjedelmű, fenti című kötetet. A megtiszteltetés oka nemcsak a kulcsin, hanem mindenekelőtt a belbecs, vagyis a kötet tartalma volt: Magyarország Alaptörvényét és annak első, mégpedig angol nyelvű kommentárját tartottuk kezünkben!

A kommentár elolvasása során nem csalatkoztunk. Az Alaptörvény szellemiségéhez, emelkedettségéhez, valamint a magyar nemzetállam ezeregyszáz évet meghaladó történelméhez méltó, és – ahogyan az *Előszót* jegyző szerző, Jakab András fogalmaz – a jogdogmatika, illetve az alkotmánydogmatika megalapozását jelentő kitűnő kísérletnek lehettünk olvasói.

### *I. Néhány bevezető gondolat*

A nemzetek életében nem szokványos az a pillanat, amikor új alkotmány,<sup>1</sup> a jogrendszer egészét meghatározó törvény (bevett műszóval: alkotmánytörvény) születik. Különösen igaz ez a magyarság vonatkozásában, amely

hosszú ideig történeti alkotmánnyal bírt.<sup>2</sup> Még élesebb fénybe helyezi a dolog jelentőségét az a tény, hogy az ún. poszt-socialista országok körében Magyarország volt az utolsó állam, amely a rendszerváltást követően új alkotmányt fogadott el. Az Országgyűlés 2011. április 18-i ülésnapján 262 igen, 44 nem, 1 tartózkodás szavazataránnyal elfogadta a Magyarország Alaptörvényéről szóló 2011. évi, jogszabálysámot nem viselő törvényt, mely 2012. január 1-jétől lépett hatályba. Magyarország Alaptörvényét (továbbiakban: Alaptörvény) a köztársasági elnök ünnepélyes keretek között 2011. április 25-én, húsvéthét-főn írta alá. Az Alaptörvény a hazánkban 2010 óta folyó, átfogó jogi reform legkiemelkedőbb fontosságú törvényi dokumentuma. Ez a meghatározó fontosság, továbbá az Alaptörvény iránt megnyilvánuló nemzetközi érdeklődés nemcsak a jogszabályszöveg angol nyelvre történő lefordítását indokolta, hanem szükségessé vált egy angol nyelvű alkotmánykommentár kiadása is.

A sürgető igényt a recenzió tárgyául szolgáló monográfia hivatott kielégíteni. A nagyfontosságú művet nem véletlenül egy neves, független, nyugat-európai jogi kiadó jelentette meg. A fél esztendő alatt elkészült kötet hivatott az Európai Unió és az Európa Tanács tanácsadó testületeként működő Velencei Bizottság<sup>3</sup> által megfogalmazottakra reagálni,

<sup>2</sup> Mindennek fényében jelentősnek tartjuk a 2011. évi Alaptörvény Nemzeti hitvallás (számozatlan) 17. francia bekezdését (történeti alkotmányunk vívmányai, valamint a Szent Korona tiszteletben tartása); továbbá az Alapvetés R. cikk (3) bekezdését (történeti alkotmányunk vívmányai, mint az Alaptörvény értelmezési alapelvének pillére). Az 1919. évi és az 1949. évi írott alkotmányok nem érthetők meg önmagukban vagy a történeti alkotmány korszakától szeparáltan vizsgálva. Mind a marxista alkotmányjog-tudomány és oktatás, mind a jelenkori jogművelés és tanjog állapotát jelzi, hogy a történeti alkotmány kérdését 1949-től máig diszkreditálták, karöltve a jogtörténészekkel.

<sup>3</sup> A magyar Alaptörvényről szóló angol nyelvű vélemény: Christoph GRABENWARTER, Wolfgang HOFFMANN-RIEM, Hanna SUCHOCKA, Kaarlo TUORI, Jan VELAERS: *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion on the new Constitution of Hungary*, Új Magyar Közizgatás, 6–7(2011), 45–64. p.

<sup>1</sup> Kihirdette: Magyar Közlöny 2011. évi 43. szám (2011. április 25.), 10 656–10 682.  
www.kormany.hu

továbbá az euroatlanti politikai térségben a törvénnyel kapcsolatos aggodalmakat szakértőhöz méltóan, korrekten és tényszerűen eloszlatni.

## II. Az alkotmánykommentár alkotóiról

A recenzió címében jelzett kötetet a három szerkesztő-szerző<sup>4</sup> és további tizenöt szerző<sup>5</sup> jegyzi. Az alkotók között van, aki a kötet megjelenését követően lett egyetemi rektor (Patyi András), vannak egyetemi rektor-helyettesek (Kis Norbert, Molnár Miklós), találhatók közöttük dékánok (Schanda Balázs és Cserny Ákos), tanszékvezetők (Horkay Hörcher Ferenc, Varga Zs. András). A szerzők többsége tudományos fokozatot (PhD) szerzett egyetemi docens, de van körükben professzor, mint ahogy PhD-fokozatszerzés előtt álló személy is. A szerzőkről rövid életrajzok találhatóak a könyvben (*About the Contributors*, XV–XVIII.), így néhány szót csupán a szerkesztő-szerzőkről szólunk.

Csink Lóránt PhD, egyetemi adjunktus, alkotmányjogász a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának Alkotmányjogi Tanszékén. Fő kutatási területei a hatalommegosztás és az államfői jogállás vizsgálata.

Schanda Balázs PhD, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának dékánja, az Alkotmányjogi Tanszék tanszékvezető egyetemi docense, alkotmányjogász. Fő kutatási területe az állami egyházjog.

Varga Zs. András PhD, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék tanszékvezető egyetemi docense, alkotmány- és köz-

igazgatási jogász. Fő kutatási területe az alkotmányjog és az emberi jogok kapcsolata, valamint a közigazgatás feletti kontroll.

## III. A kötet belső felépítése és fizikai megjelenése

A szerkesztők azzal a Magyarországon még szokatlan, de Nyugat-Európában (főként az angolszász jogterületen) bevett, és didaktikailag helyes módszerrel éltek, hogy a könyv tartalmát egy rövid tartalomjegyzék (*Contents*), valamint ezt követően egy részletes tartalomjegyzék (*Detailed Table of Contents*) is az olvasó elé tárja. Emellett a munka igen jól szerkesztett és logikusan tagolt. A monografikus írásmű felépítésének komolyságát mutatja egyes részeinek (17 fejezetének) szerves egymásra épülése. Az *Előszó* és a *Bevezető*, továbbá a szerzői életrajzok után, az Alaptörvény megalkotását bemutató fejezetet követően az Alaptörvény egyes részeit – *Nemzeti hitvallás, Alapvetés, Szabadság és felelősség, Az állam*, valamint *A különleges jogrend* című fejezeteket – sorra véve halad a kommentár. A kötetet az Alaptörvény angol fordításáról szóló megjegyzések, Magyarország Alaptörvényének angol nyelvű szövege, és egy igen hasznos név- és tárgymutató zárja.

A mű fizikai megjelenését illetően kiemelendő, hogy tipográfiája, belső elrendezése igen elegáns, az angolszász szemnek is kellemes, és könnyen olvasható. A könyvet jó minőségű papírra nyomták. Kötése tetszetős, a sötétbordo vászonkötésre a címet és a szerkesztők nevét aranybetűkkel nyomtatták. Egy olyan kiváló minőségű produktummal állunk tehát szemben, amely méltó Magyarország Alaptörvénye szellemiségének közvetítésére.

Recenzióink – a továbbiakban – a kötetben meghatározott sorrendben halad, amely viszont az Alaptörvény szerkezetét követi. A terjedelmi korlátra, valamint a Magyar Közigazgatás folyóirat szakmai-tudományos

<sup>4</sup> Név szerint: Csink Lóránt, Schanda Balázs, Varga Zs. András.

<sup>5</sup> Név szerint: Balogh Zsolt, Christián László, Cserny Ákos, Fröhlich Johanna, Gerencsér Balázs Szabolcs, Hajas Barnabás, Halász Zsolt, Horkay Hörcher Ferenc, Jakab András, Kis Norbert, Molnár Miklós, Orbán Endre, Patyi András, Smuk Péter, Trócsányi László.

irányultságára tekintettel, csupán a T. Olvasókat leginkább érdeklő, a közigazgatással foglalkozó vagy a közigazgatáshoz szorosan kötődő fejezetek lényegre törő bemutatására vállalkozhatunk.

#### IV. A kormány és a közigazgatás

A Kis Norbert és Cserny Ákos által írt VIII. fejezet (135–156. p.) a vizsgált tárgykör szempontjából igen fontos topikát jelenít meg. A tanulmány a kormányzati (és a közigazgatási) rendszer történeti fejlődésének elemzésével indul. A szerzők helyesen állapítják meg, hogy az európai modern kormányformák és szakigazgatási rendszerek a feudális abszolút monarchia idejéből eredeztethetők. A Habsburg Monarchia idején – mint minden más abszolutisztikusan kormányzó uralkodó alatt – Magyarországon is jellemző volt, hogy a közigazgatási szervek nem voltak felelősek hivatali tevékenységükért. Ma ezt úgy is fogalmazhatjuk, hogy a közigazgatás nem a törvény alatt működött. Az uralkodó rendszabályait a főhatóságok és az alájuk tartozó hivatalok hajtották végre. A már nem rendi alapon szerveződött központi kormányzati szervek az uralkodónak voltak alárendelve, ekkoriban országszerte kormánysszervek, korabeli kifejezéssel kormánysszékek (dikasztériumok) működtek és hajtották végre az uralkodó döntéseit.

A modern kormányzati rendszer történeti előképe (*historical antitype*) Magyarországon a független, felelős minisztérium, tehát az 1848–49-es kormány volt. Ezzel szemben a szocialista alkotmány (az 1949. évi XX. törvény) a szocialista állammodellt választotta, és az államhatalom egységét vallotta. Az 1989-es politikai átmenet eredményeként – a szocialista modellt felváltó – demokratikus jogállam és parlamentáris kormányforma került bevezetésre. A tanulmány kormányzattal foglalkozó nagyobb része (135–151. p.) a kormány általános szerepét, valamint a kormány Alaptörvényben betöltött

szerepét mutatja be részletesen, a releváns magyar szakirodalom mellett angol és francia nyelvű szakirodalmat és számos nemzetközi alkotmányos példát is felsorakoztatva a magyarázatkifejtés során.

A kormány Alaptörvényben betöltött szerepét, a kormány parlamentnek való felelősségét a történeti minták és az új fejlődési irányok tükrében vizsgálja az erről szóló alfejezet. Emellett megtörténik a parlamenti felelősség szabályozásának konkrét vizsgálata is. Fontos alfejezet az, amely a miniszterelnök kormányzati rendszerben betöltött szerepével foglalkozik, továbbá az is, amely a kormány és a Parlament EU döntéshozatali eljárás során jelentkező kapcsolatát vizsgálja. Részletes elemzés helyett, e körben a kormányzatra vonatkozólag néhány konklúzióra utalunk. A parlamentáris kormányforma legfőbb eleme Magyarországon a kormánynak a Parlament előtti politikai felelőssége, mely főképp a miniszterelnök vonatkozásában érvényesül. A miniszterelnök kormányon belüli elsődleges szerepe benne foglaltatik a parlamentarizmusban. A miniszterelnök erős közjogi pozíciója növeli a miniszterek kormányfő iránti politikai lojalitásának jelentőségét.

A közigazgatás Alaptörvényben betöltött szerepét vizsgáló alfejezet (151–156. p.) utal arra, hogy az európai alkotmányok általában nem, vagy csak ritkán (például külön fejezetben) szabályoznak közigazgatásra tartozó kérdéseket, főként szervezési, vezetési és működési alapelveket.<sup>6</sup> Az alfejezetben a szerző – általunk helyeseltető módon – összehasonlítja az Alkotmány és az Alaptörvény közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit. Az Alaptörvény hat nagyobb csomópontba sorolható, közigazgatásra vonatko-

<sup>6</sup> A kötet szerint ilyenek a belga alkotmány (1831), az osztrák alkotmány (1920), a német Grundgesetz (1949), továbbá a görög és a portugál alkotmány.

Megjegyzendő, hogy az olasz alkotmány tartalmaz egy igen részletes, területszervezési jogi fejezetet (a régiókkal foglalkozik főképpen, de a közigazgatási funkciókra, valamint a decentralizációra is kiterjed).

zó területet szabályoz,<sup>7</sup> tizenkét jogszabályhely keretein belül. Ezek közül több a közigazgatási bíraskodásra, valamint a helyi önkormányzatokra vonatkozik. Az alfejezet többi része az önálló szabályozó szervekre és a kormányhivatalokra vonatkozó szabályozást fejt ki részletesen.

### V. A bíróságok és az igazságszolgáltatás

A terítéken fekvő munka X. fejezetének (169–190. p.) szerzője Patyi András. A vizsgált rész felépítése igen cizellált, ugyanis öt alfejezetre tagozódik. Ezek a következők: Általános keretek és vizsgált rendelkezések; A hatalommegosztás és az igazságszolgáltatás/bíraskodás igazgatása; A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata és a jogállamiság; Az igazságszolgáltatás, a bírósági szervezete, és az igazságszolgáltatás bírói monopóliuma; A bírói függetlenség, és a bíróságok működésére vonatkozó alapelvek.

A szűkebb közigazgatási materiába közvetlenül mindezek közül csupán a harmadik pont tartozik, amely egy történeti részre, valamint egy, a hatályos jogot összetett, és egyben visszatekintő-kontextuális módon elemző részre osztható. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot (valamint vele

együtt a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát is) 1949-ben, a szovjet típusú alkotmány elfogadásának évében megszüntette a törvényhozó. 1949 és 1989 között, a szocialista rendszerben kétféleképpen szabályozták a közigazgatási (pontosabban korabeli kifejezéssel: államigazgatási) határozatok bírósági felülvizsgálatát (bíróság előtti megtámadhatóságát). 1949 és 1957 között az államigazgatási határozatok nem voltak felülvizsgálhatók a bíróság által. 1957 és 1989 között pedig a felülvizsgálat csak szűk körben volt lehetséges. A bírósági felülvizsgálatot modellszerűen<sup>8</sup> szemlélve, a retrospektív-kontextuális rész utal az Alkotmány messze nem aggálytalan 50. § (2) bekezdésére („A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.”), továbbá helyesen elemzi az 57. § (1) és (5) bekezdések, és a 70/K. § szövevényes kapcsolódását ehhez a szabályozáshoz. Ez utóbbi körében megalapozottan utal arra a szerző, hogy a szabályozás hibáját jogértelmezéssel kitölteni kívánó, illetve olykor tévedéstől sem mentes alkotmánybírósági határozatok komoly tanulságok hordozói.

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint: „A bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről.” Az Alaptörvény 25. cikk (4) bekezdése pedig lehetővé teszi különösen közigazgatási és munkaügyi jogvitákra külön bíróságok (*separate courts*) megszervezését. A két szabályozás alkalmazásának mikéntjét csupán a jövő történései világíthatják meg, tehát az Alaptörvény nyitva hagyta azt a Magyarországon egyre többeket foglalkoztató kérdést: lesz-e szervezetileg és eljárási szabályait is tekintve önálló közigazgatási bíróság?

<sup>7</sup> Ezek a következők: A tisztességes eljáráshoz való jog a hatósági eljárásban (XXIV. cikk); a jogorvoslathoz való jog (XXVIII. cikk [7] bekezdés); a kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre (15. cikk [2] bekezdés); a Kormányhivatalok a Kormány általános hatáskörű területi-államigazgatási szervei (17. cikk [3] bekezdés); a miniszter önálló irányítási jogköre a feladatkörébe tartozó államigazgatási ágak felett (18. cikk [2] bekezdés); önálló szabályozó szerv létrehozatala (23. cikk); a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről (25. cikk [2] bekezdés b) pont); a közigazgatási jogviták elbírálására külön bíróságok hozhatóak létre (25. cikk [4] bekezdés); a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet (32. cikk [4] bekezdés, 34. cikk [4] bekezdés); jogalkotási kötelezettség elmulasztása a helyi önkormányzat által (32. cikk [5] bekezdés); önkormányzati tisztségviselők önkormányzati feladataikon kívül törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet alapján kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is elláthat (34. cikk [3] bekezdés).

<sup>8</sup> Tágabb összefüggésben a közigazgatási bíraskodási modellekről egy figyelemre méltó monográfia: PATYI András: *Közigazgatási bíraskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíraskodásról*, Budapest, Logod Bt., 2002, 254. p. A közigazgatás, az alkotmány és a bíraskodás kapcsolatára irányadó hazai monográfia: PATYI András: *Közigazgatás-Alkotmány-Bíraskodás*, Győr, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2011.

## VI. Az ügyészség

A XI. fejezet (191–204. p.) szerzője Varga Zs. András, aki mondanivalóját négy alfejezetre bontotta. Az első a szabályozás történeti mérföldköveit elemzi, a második az Alaptörvény jelentette kereteket, a harmadik az európai standardok szabályozásban betöltött szerepét, a negyedik pedig az újraszabályozás mikéntjét.

A történeti mérföldkövek rögzítése körében a szerző leszögezi, hogy a magyar szabályozás a Szent Korona ügyészét (*fiscales Sacrae Coronae Regiae*) már a feudális államban is ismerte. A napóleoni francia ügyészségi modellt és a svéd ombudsman-modellt ötvöző szovjet prokuratura-modell hozta el a mi szempontunkból jelentős, az ún. általános törvényességi felügyeletet. Az államigazgatás felett gyakorolt ügyészi törvényességi felügyelet ügyészi szempontból – a számos feladat mellett – egyéb kategóriának, maradékelven szabályozott kérdésnek minősült, bár tény, hogy az Európa Tanács Rec (2000) 19. számú ajánlása is elismeri, hogy egyes országokban az ügyészeknek a büntetőjogon kívül eső területeken is adódnak feladatai.<sup>9</sup> A korábbi szabályozás alapján az ügyész számos államigazgatási ügyben indíthatott vizsgálatot és tehetett intézkedést (mivel az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatósága kezdetben kizárt volt, és később is csak szűk körben érvényesült).

A szerző – helyesen – leszögezi, hogy az Alaptörvény jelenlegi szabályozása jobban követi az európai tendenciákat, hiszen a tárgykör a 29. cikk (2) bekezdés d) pontja szerinti egyéb feladatnak minősül. A részlet-szabályokat a kötet megjelenése óta elfogadott, új legfőbb ügyészi utasítás tartalmazza.

## VII. A helyi önkormányzatok

A helyi önkormányzatokra vonatkozó XIII. fejezetet (219–233. p.) Patyi András

jegyzte. Ez a rész hat alfejezetre oszlik, az alábbiak szerint: az első a helyi önkormányzatok alkotmányjogi helyzetét vizsgálja a (korábbi) Alkotmányban, a második pedig az *Általános megközelítés – az Alaptörvény mint a helyi önkormányzati rendszer kerete* címet kapta. A harmadik alfejezet a helyi önkormányzatok autonómiáját és jogi helyzetét vizsgálja, míg a negyedik az átruházott (helyi) jogalkotási hatásköröket elemzi. Az ötödik a helyi önkormányzatok belső szervezeteit mutatja be és elemzi, a hatodik pedig a helyi önkormányzati választásokat.

A fejezetben a szerző – nyilvánvalóan a közérthetőség kedvéért – azt a módszert követi, hogy a (régi) Alkotmány szabályozását összeveti az (új) Alaptörvényével. Az Alkotmány a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat minősített (a jelenlévő képviselők kétharmada által alkotott) többséggel elfogadott törvényben ratifikálta, az Alaptörvényben a kifejezés sarkalatos törvény (*cardinal statute*) formában lehető fel (31. cikk [3] bekezdés). Helyesen mutat rá a fejezet szerzője arra a tényre, hogy a szabályozás a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 4. cikke által javasolt két lehetőség közül („A helyi önkormányzatok alapvető hatáskörét és feladatait alkotmány vagy törvény rendezi.”) az erősebbet, az alkotmánytörvény szintjén való szabályozást választotta.

A szerző helyesen utal arra, hogy a legfőbb kérdések szabályozása gyakorlatilag változatlanul tekinthető. Kiemelhető azonban, hogy a korábbi törvényességi ellenőrzés kifejezés törvényességi felügyeletre változott, ami nem csak játék a szavakkal, hanem érdemi mondaválót hordoz: a felügyelet ugyanis nagyobb állami beleszólási lehetőséget biztosít az önkormányzati ügyekben, mint az ellenőrzés. Ennek keretében az Alaptörvény kimondja, hogy az önkormányzati rendeletek bírósági felülvizsgálatát a megyei kormányhivatal kezdeményezheti. Fontos újdonság, hogy a helyi önkormányzatok törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása esetén eljárás kezde-

<sup>9</sup> Érdekes, hogy a példálódzó felsorolás a közigazgatási jogot nem említi külön.

ményezhető a bíróság előtt. Amennyiben a bíróság által hozott döntésben foglaltaknak – meghatározott időpontig – nem tesz eleget a helyi önkormányzat, úgy a mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet az önkormányzat nevében az illetékes kormányhivatal vezetője alkotja meg. Ez a jogkör számtalan kérdést vet fel, amelynek megválaszolására a joggyakorlat hivatott.

### VIII. Védelmi igazgatás

A védelmi igazgatással foglalkozó XV. fejezet (243–257. p.) szerzője Molnár Miklós. A fejezet három alfejezetre oszlik: *Fogalmi pillérek; A hadsereg irányítása és a központi védelmi igazgatás; A honvédelmi kötelezettségek.*

A védelmi igazgatás kifejezés (*Defence Administration*) szemantikai és tartalmi kérdéseiben nem kívánunk állást foglalni, az azonban elmondható, hogy ez a szókapcsolat ma a többségi közigazgatás-tudományi álláspont szerint elfogadottnak tekinthető. Elmondható, hogy ez az egyetlen szakigazgatási ágazat, amelyet a kommentár önállóan vizsgál.

A védelmi igazgatás az az igazgatási ágazat, amely magában foglalja a hadsereg mint katonai szervezet irányítását, továbbá a rendőrséget és a nemzetbiztonsági szolgálatokat is. Gyakorlatilag bármely kapcsolódó közigazgatási szervet, amely védelemigazgatást valósít meg. Kiemelendő, hogy ismeretes a központi védelmi igazgatás és a helyi védelmi igazgatás fogalma is. Ezzel eljutottunk a második pont minket érdeklő részéhez, a központi védelmi igazgatáshoz.

Mind az Alaptörvény szabályaiból, mind a kommentárból világosan kitűnik, hogy a központi védelmi igazgatásban jelentős az Országgyűlés és a köztársasági elnök szerepe. Emellett a Honvédelmi Tanács, a kormány és az ágazati miniszter tevékenysége is kiemelendő. Gyakorlatilag olyan védelmi igazgatási modell valósul meg, amely a honvédelmi tevékenységet nem egyszerűen a

hadsereg, a katonákra tartozó tevékenységnek, hanem a társadalom széles rétegeinek bekapcsolódásával, egyfajta demokratikus ellenőrzést tesz lehetővé. Ez különösen fontos a honvédelmi tevékenység jelentőségének felértékelődése miatt. Ugyanakkor az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a katonai életviszony jelentős többletkötelezettségek sorával terhelt, ezt hivatottak kifejezni a katonai büntetőjog többletszabályai, illetőleg a fegyelemmel kapcsolatos kérdések kiemelt szerepe is. A honvédelmi kötelezettségeket egyébként az Alaptörvény XXXI. cikke szabályozza, mely szerint minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére, továbbá Magyarország önkéntes honvédelmi tartalékos rendszert tart fenn.

### Zárszó

Kinek ajánljuk, kinek ajánlhatjuk jó szívvel a *Magyarország Alaptörvénye* című munkát? Mindenekelőtt az angol nyelvet magas színvonalon olvasó és értő, joggal foglalkozó külföldi szakembereknek, jogtudósoknak, politikusoknak, egyetemi oktatóknak és hallgatóknak, továbbá újságíróknak. A kötet olvasása – hitünk szerint – meggyőzi őket arról, hogy Magyarország olyan demokratikus jogállam, amely az európai értékek mentén szerveződik és működik.

Ajánljuk természetesen a kötetet nemcsak a fenti külföldi személyeknek, hanem magyar honfitársainknak is: a jogtudósok, a politikusok stb. széles körének. Bízunk abban, hogy a kiadvány a közeljövőben magyar nyelven is meg fog jelenni, így olvasóközönsége lényegesen kibővíülhet.

Mindenkinek tudnia kell azonban: olyan munkát tart a kezében, amely méltó Magyarország ezeregyeszedik éves államiségéhez, továbbá amely értékorientált, méltán és valóban magyar.

*Recenzió Lóránt Csink–Balázs Schanda–András Zs. Varga (eds.):  
The Basic Law of Hungary. A First Commentary –  
Magyarország Alaptörvénye. Első kommentár című kötetről*

A könyvismertetés Magyarország Alaptörvényének első angol nyelvű kommentárjának ismeretetésére vállalkozik. A kötetet az írországi neves független jogi kiadó, a Clarus Press és a Nemzeti Közigazgatási Intézet együtt jelentette meg. A 18 neves közjogász szerző által írt, fél esztendő alatt elkészült kötet hivatott az Alaptörvény szövegének elemzésére a nemzetközi tudományos diskurzus folyamatában. A recenzensek célkitűzése a kötet szélesebb általános igényű bemutatása mellett is csak igen szerény lehet a konkrétumok vonatkozásában, ahol a fő hangsúly a kommentár közigazgatással foglalkozó részein van. A kötet 17 fejezete az Alaptörvény egészét, és megalkotásának körülményeit is részletesen, a külföldi szakirodalom, és a más országok alkotmányainak ismeretében, méltó módon mutatja be. A kötet fizikai megjelenése rendkívül elegáns, és tükrözi a monográfia belső értékeit.

# *Szerzőinkről*

## **Balás Endre**

Jogász. Tanulmányait a Rendőrtiszti Főiskolán és a Szegedi Tudományegyetem jogi karán végezte. 1997 óta a közigazgatásban, 2004 óta az önkormányzati igazgatásban dolgozik. Jelenleg a jánosházi Polgármesteri Hivatal jegyzője. Szakterületei: önkormányzati igazgatás, közigazgatási jog, alkotmányjog, közpolitikák. Több szakcikk szerzője.

## **Fekete Leticia**

Közgazdász, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szakmai tanácsadója, az EUPAN CAF szakértői hálózatának tagja, nemzeti CAF koordinátor.

## **Fibinger Anita**

Közgazdász, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium stratégiai referense. Az EUPAN szakértői hálózat Innovatív Közigazgatás Munkacsoport (IPSG) tagja.

## **Gáva Krisztián**

Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogi diplomát 2001-ben. 2002-től 2010-ig az Országgyűlésben dolgozott jogi szakértőként, 2008-tól osztályvezető. 2010 júniusától a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkára.

## **Hoffman István**

2004-ben végzett jogászként. Ezt követően az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán folytatott doktori tanulmányokat, s 2008-ban szerzett PhD-fokozatot az önkormányzati közszolgáltatások és társulások együttműködések vizsgálatának tárgyában. Gyakorlati jogászként dolgozott a központi államigazgatásban. Doktori tanulmányainak befejezését követően 2009. szeptember 1-jétől az ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi tanszékének adjunktusa.

## **Jenei Ágnes**

PhD tanszékvezető egyetemi docens és tréner a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Kommunikációs tanszékén. Kutatási területe a közszolgálati kommunikáció, a sokcsatornás közigazgatási médiakommunikáció.

## **Kalas Tibor**

A Miskolci Egyetem Állam és Jogtudományi Karán szerzett jogi diplomát 1988-ban. Először ügyvédjelöltként dolgozott, majd a szakvizsgát követően rövid ideig ügyvédként.

A Miskolci Városi Bíróságon 1991. június elsejétől bíróként dolgozott az akkor újraindult közigazgatási ügyszakban. 2000 áprilisától a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróságon ítélezett, szintén közigazgatási ügyszakban. 2005. áprilistól a megyei bíróság Polgári-Közigazgatási Kollégiumának vezetője volt. 2010 márciusától Legfelsőbb Bírósági bíró, a Közigazgatási Kollégium II. tanácsában ítélezik. 2012. január 1-jétől a Kúria önkormányzati tanácsának tagja.

### **Kereszty Éva**

Orvos és jogász. Jelenleg a Szegedi Tudományegyetem Igazságügyi Orvostani Intézetét vezeti egyetemi docensként. Korábban az ELTE Közigazgatási Jogi tanszékén dolgozott. Pályafutása alatt mindvégig az egészségügyi jog volt kutatási területe, ezen belül elsősorban a közigazgatási problémák. Gyakorlati közigazgatási és kodifikációs tapasztalatait az Egészségügyi Minisztériumban vezető köztisztviselőként töltött 12 év erősítette meg. A gyakorló igazságügyi orvosszakértői és egészségbiztosítási szakértői munka mellett jelenleg is foglalkozik az egészségügyi jog elméleti problémáival, ezek oktatásával az SZTE-n és az ELTE-n is.

### **Koi Gyula**

Igazgatásszervező (2002), sinológia szakos vendéghallgató (2007–2009), 2010-től jogász. A BCE ÁK Államigazgatási Tanszékén tanársegéd 2003 és 2005 között. 2005-től az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete Közigazgatási Jogi Osztályán tudományos segédmunkatárs. 2005-től az Országgyűlés Mentelmi Bizottságának állandó szakértője. 2009-től a Jogi Tudósító című folyóirat főszerkesztője. 2010-től a győri SZE Deák Ferenc AJK Doktori Iskola doktorandusz hallgatója. 2012-től a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán Helyi önkormányzati modelleket oktat. Kutatási területe az összehasonlító közigazgatás, továbbá a jogi sinológia.

### **Kriskó Edina**

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem adjunktusa, kommunikációs szakember. A Szegedi Tudományegyetemen szerzett diplomát 2005-ben, 2006-tól 2009-ig a Pécsi Tudományegyetem Nyelvtudományi Doktori Iskolájának hallgatója, doktorjelölt. Tagja a Magyar Rendészettudományi Társaságnak, a Magyar Kriminológiai Társaságnak és a Magyar ILLIAS Közösség Közhasznú Egyesületnek. Kutatási területe a rendészeti szervek kommunikációja.

### **Máthé Gábor**

CSc, az állam és jogtudományok habilitált doktora, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar professor emeritusa, korábban a Corvinus KIK főigazgatója, tanszékvezetője a Károli Állam- és Jogtudományi Kar dékánja, intézeti igazgatója. Közel fél évszázadon át alkotmány-közigazgatás- és jogtörténetet oktatott a három egyetemi fakultáson. Kutatási témája a polgári kori jogállam intézmény-

rendszere, a bírói hatalom és a közigazgatási büntetőjog problematikája, melyekből több monográfiát és kétszázat meghaladó tanulmányt közölt. Az elmúlt évtizedben a Magyar Jogász Egylet főtitkáráként, majd elnökeként működött.

### **Pallai Katalin**

Politológia PhD, önkormányzati szakértő, tréner és mediátor, három – egymással összefüggő – területen szerzett hazai és nemzetközi gyakorlattal. Az egyik terület olyan sokszereplős közpolitikai és stratégiai folyamatok tervezése és vezetése, amelyben az érdekeltek és érintettek különböző csoportjai vesznek részt, és sokféle szakértő technikai munkáját is koordinálni kell ahhoz, hogy közösen elfogadott megegyezés vagy stratégia szülessen. A másik a települési és közösségi konfliktusok kezelése. A harmadik terület az önkormányzati döntéshozók és civil csoportok képzése és támogatása (coaching), valamint a sokszereplős társadalmi döntéshozási és konfliktuskezelési folyamatban résztvevő csoportok felkészítése.

### **Szegvári Péter**

Jogász, Budapest Főpolgármesterének főtanácsadója, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán címzetes egyetemi docensként az egyetem tiszteletbeli tanáraként az Alkotmányjogi Tanszéken oktat. A helyi önkormányzás és az európai regionális politika témakörökben rendszeresen publikál, és előadásokat tart hazai és nemzetközi konferenciákon.

### **Szvercsák Szilvia**

1989-ben végzett a JATE Állam- és Jogtudományi Karán, majd 2006-ban ugyanitt Európa Jogi szakjogászként diplomázott. 1996 óta dolgozik Békéscsaba Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalában. A jogi egyetem elvégzését követően gyámhatósági területen hatósági ügyintézőként kezdett, majd a gyámügy területéről a Titkársági Osztály Jogi Csoportjához került, ahol jogászként, majd a jogi szakvizsga megszerzését követően jogtanácsosként, később a csoport vezetőjeként tevékenykedett.

2005-ben jelentkezett a Közigazgatási Osztály vezetői, majd 2007-ben az aljegyzői poszt feladatainak ellátására. Két év aljegyzői ténykedést követően megpályázta és elnyerte Békéscsaba Megyei Jogú Város jegyzői pozícióját, amelyet a mai napig is betölt.

### **Torma András**

Jogász (1980), egyetemi oktató (1984), kandidátus (1993) egyetemi docens (1995) majd egyetemi tanár (2003) a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Közigazgatási joggal, jogi informatikával és igazgatás-tudományokkal (szervezés- és vezetéstudomány, közszolgálati menedzsment, közigazgatás-elmélet, közigazgatás-technológia stb.) foglalkozik. Két monográfia és mintegy 220 tankönyv, jegyzet, könyvfejezet és szakcikk szerzője. 2004-től az Állam- és Jogtudományi Kar általános dékánhelyettese. Több hazai és nemzetközi tudományos társaság tagja és tisztségviselője. Kutatási területe: a közigazgatás szervezete és működése, közigazgatási etika, az EU regionális politikája, továbbá az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatrendszer.

**Virág Rudolf**

Jogász. 1990–1998 között a Belügyminisztériumban főosztályvezető-helyettes, 1998–2006 között a Miniszterelnöki Hivatalban főosztályvezető-titkárságvezető, majd a regionális fejlesztésért felelős tárca nélküli miniszter hivatalában hivatalvezető. 2006–2010 között az Önkormányzati és Területfejlesztési, majd az Önkormányzati Minisztérium közjogi és koordinációs szakállamtitkára. 2010 nyara óta a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban területi államigazgatás fejlesztésével kapcsolatos feladatok ellátásáért felelős miniszteri biztos, helyettes államtitkár. Az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság és a Jogi Szakvizsga Bizottság tagja.

# *Publikáció a Magyar Közigazgatásban*

A Nemzeti Közigazgatási Intézet kiadásában megjelenő Magyar Közigazgatás című szakmai, tudományos folyóirat közizgazgatási témájú, tudományos írások közzlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

A lap célja: a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közzlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése.

A szerkesztőség az alábbi rovatokba vár írásokat:

*Tudományos közlemények:* a közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos hazai és nemzetközi kutatási eredmények bemutatása, tudományos műhelyek, iskolák eszmecseréje.

*Szakmai fórum:* e rovat célja teret adni a közigazgatási praxis művelői közötti a tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közszolgálat változásait bemutató tudósításoknak.

*Nemzetközi kitekintés:* e rovat célja a nemzetközi közigazgatás-tudományi kutatások közvetítése, tudósítani a külföldi közigazgatási stratégiákról és gyakorlatokról, az európai közigazgatási rendszerek közeledéséről és együttműködéséről, az EU törekvéseiről és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjairól.

*Szemle:* e rovat tudósít a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferencia-beszámolókat közöl.

**Publikálásra elfogadott kézirat:** A kéziratot oldalszámozva, elektronikusan kérjük leadni, feltüntetve rajta az írás szerzőjének nevét, elérhetőségét, az írás pontos címét (angolul is) és azt, hogy a szerző melyik rovatba szánja az írást. Az íráshoz egy rövidebb (kb. 1000 n) magyar nyelvű absztraktot kell mellékelni. A folyóirat angol nyelvű webes publikációja számára egy hosszabb terjedelmű (kb. 4000 n) angol vagy magyar nyelvű absztraktot is szíveskedjen mellékelni.

Terjedelem: max. 40 000 n, amelybe beleszámít a cím és a lead is.

Kérjük a címhierarchia egyértelmű bejelölését.

Az ábrákat, táblázatokat külön lapon, illetve külön fájlban, sorszámozva, címeikkel ellátva szíveskedjenek a szerkesztőségnek leadni úgy, hogy a táblázat végleges formájában látható legyen. Más művekből átvett ábrák, illusztrációk közzlési engedélyét a szerző szerzi be.

A szöveget nem kérjük tipografizálni, valamint technikai kellékekkel ellátni (pl. élőfej). A kézirat egy oldala kb. 25-26 másfeles vagy dupla sorközrel gépelt sort tartalmazzon, soronként 60 leütéssel. A margók ideális mérete: bal oldalon 20 mm, jobb oldalon 30 mm, alul 40 mm, felül 25 mm. A címetek, alcímetek, különálló idézeteket a szövegtől egy-egy sor válassa el. Az új bekezdések egy enter leütéssel kezdődjenek.

A kiemelés ideális módjai a kurziválás, egyéb kiemelést kérjük a kiadóval megbeszélni.

A felhasznált irodalom címléírását az Irodalomtörténeti Közlemények Címléírás és jegyzetelési alapelveinek megfelelően szíveskedjenek leadni.

A közlemények kétszeres lektoráláson mennek keresztül a Szerkesztőség szabályai szerint.

További információ: szerkesztoseg@nki.gov.hu

Reméljük, a lehetőség felkeltette az érdeklődését!

Nemzeti Közigazgatási Intézet

---

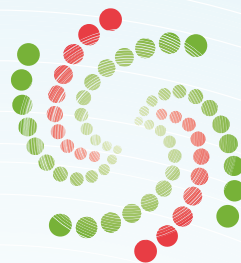
## *Előfizetési információk*

A Nemzeti Közigazgatási Intézet kiadásában kéthavonta megjelenő Magyar Közigazgatás című tudományos, szakmai folyóirat célja a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közzlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése.

A Magyar Közigazgatás előfizetésben megrendelhető az előfizetes@nki.gov.hu címen vagy a Nemzeti Közigazgatási Intézet postacímén (1386 Budapest, Pf. 906/74).



# Országos Önkormányzati és Közigazgatási Konferencia 2012



## A Te ügyed: Járási Hivatalok

- Járási hatáskörök - Helyi hatáskörök
- Településfejlesztés és építéshatóság - Ki dönt?
- Feladat finanszírozás - Költségvetés
- Munkáltatói jogok
- Személyügyi kérdések
- IT fejlesztés
- Oktatásügy

*Részletes program és regisztráció:*

[www.ookk.hu](http://www.ookk.hu)

*A konferencia fővédnöke:*

**Dr. Navracsics Tibor,**  
miniszterelnök-helyettes  
KIM miniszter

*Kiemelt előadóink:*

**Dr. Szabó Erika,** KIM államtitkár  
**Tállai András,** BM államtitkár  
**Dr. Naszvadi György,** NGM államtitkár

2012. május 24.

Budapest, Larus Rendezvényközpont

1124 Budapest, Csörsz utca 18/b.

### TABLE OF CONTENT

FOREWORD: *Norbert Kis*

**ROUND-TABLE DISCUSSION ON TERRITORIAL PUBLIC ADMINISTRATION – LOCAL AUTHORITIES** *with Adrián FÁBIÁN, Zsolt FÁBIÁN, Emese GASPÁRICS and Péter SZEGVÁRI*. Moderator: *István TEMESI*  
**SCIENTIFIC PUBLICATIONS** *Rudolf VIRÁG*: The New System of Establishing the Powers and Functions of Public Authorities – the Formation of the District System; *Tibor KALAS*: Public Authorities and Justice; *István HOFFMAN*: The District's Place in the Hungarian Public Administration Structure; *Péter SZEGVÁRI*: The two-levels self-governmental system in Budapest, the capital city of Hungary; *Szilvia SZVERCSÁK*: The Bodies and Associations of Local Authorities

**PROFESSIONAL PANEL-DISCUSSION** *Endre BALÁS*: The Re-Definition of Notarial Functions of Public Authorities and the Formation of District Government Agencies; *Éva KERESZTY*: The Role and Opportunities of Local Authorities in the Application of Patients' Rights before 2012 – and afterwards; *Katalin PALLAI*: Participatory Procedures in Handling Debates and Conflicts of Municipalities and Communities – Proposal for a Consistent Terminology; *Edina KRISKÓ*: Local Government Catastrophe Communication Web2 Solutions

**INTERNATIONAL PERSPECTIVES** *Leticia FEKETE-Anita FIBINGER*: EUPAN Activities during the Polish Presidency; **57<sup>TH</sup> RESOLUTION OF DIRECTORS GENERAL (TRANSLATION)**; *Ágnes JENEI*: Communicating Public Authorities, Practices Abroad

**REVIEW** *Krisztián GAVA*: The Basic Law of Hungary and its Transitional Provisions; *Gábor MÁTHÉ*: Thoughts on National and European Union Law. *Exclusive Coverage* on the Book Launch of **THE BASIC LAW OF HUNGARY – A First Commentary**; *András TORMA & Gyula KOI's review*: The Basic Law of Hungary. A First Commentary

### TABLE DES MATIÈRES

Mots De Bienvenu: *Norbert Kis*

**TABLE RONDE SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE TERRITORIALE ET COLLECTIVITÉS LOCALES** Modérateur général : *M. István TEMESI*, Participants: *M. Adrián FÁBIÁN, M. Zsolt FÁBIÁN, M. Emese GASPÁRICS, M. Péter SZEGVÁRI*

**PUBLICATIONS SCIENTIFIQUES** *Rudolf VIRÁG*: Le nouveau système de l'installation des compétences de l'administration de l'Etat – l'aménagement de la division cantonale; *Tibor KALAS*: Les collectivités locales et la juridiction; *István HOFFMAN*: Le rôle du canton dans le système administratif hongrois; *Péter SZEGVÁRI*: Le modèle de régulation à deux niveaux de la Capitale; *Szilvia SZVERCSÁK*: Les organes et les associations des collectivités locales

**FORUM PROFESSIONNEL** *Endre BALÁS*: Redéfinir les attributions d'État du notaire après l'établissement des offices gouvernementaux dans les cantons; *Éva KERESZTY*: Le rôle et les possibilités des collectivités locales en misant en valus les droits des patients en 2012 – et après?; *Katalin PALLAI*: Procédures participatives à fin de résoudre des conflits locaux et communaux – proposition pour une terminologie consistante; *Edina KRISKÓ*: Solutions Web2 des gouvernements locaux pour la communication des catastrophes

**BIAIS INTERNATIONAUX** *Leticia FEKETE-Anita FIBINGER*: L'activité de la présidence polonaise EUPAN; **RÉSOLUTION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL NO. 57. (TRADUCTION)**; *Ágnes JENEI*: Collectivités locales en comminuation, des pratiques étrangères

**ENQUÊTE** *Krisztián GAVA*: La Loi Fondamentale de la Hongrie et ses dispositions provisoires;

*Gábor MÁTHÉ*: Des idées du droit national et du droit européen. Rapport spécial sur la présentation du volume „**THE BASIC LAW OF HUNGARY**”; *Compte rendu par András TORMA et Gyula KOI*: The Basic Law of Hungary. A First Commentary

### INHALT

Vorwort von: *Norbert Kis*

**ÖFFENTLICHE VERWALTUNG – SELBSTVERWALTUNGEN RUNDTISCHBESPRECHUNG** Moderator: *István TEMESI*. Teilnehmer: *Adrián FÁBIÁN, Zsolt FÁBIÁN, Emese GASPÁRICS, Péter SZEGVÁRI*

**WISSENSCHAFTLICHE MITTEILUNGEN** *Rudolf VIRÁG*: Das neue System der Aufgaben und Kompetenzbereiche der Staatsverwaltung – die Gestaltung des Bezirkssystems; *Tibor KALAS*: Die Selbstverwaltungen und die Justiz; *István HOFFMAN*: Die Plätze der Bezirke in dem ungarischen Verwaltungssystem; *Péter SZEGVÁRI*: Zweistufiges Regelungsmodell der Hauptstadt; *Szilvia SZVERCSÁK*: Die Organe und Partnerschaften der Selbstverwaltungen

**FACHFORUM** *Endre BALÁS*: Neudefinierung der staatlichen Aufgabebereiche des Notars nach der Gestaltung der landkreislichen Regierungsämter; *Éva KERESZTY*: Rolle und Möglichkeiten der Selbstverwaltungen in der Durchsetzung der Patientenrechte bis 2012 – und danach?; *Katalin PALLAI*: Partizipationsverfahren in der Behandlung gemeindlicher und gesellschaftlicher Konflikte – Vorschlag für eine konsequente Terminologie; *Edina KRISKÓ*: Web 2.0 Instrumenten bei der Katastrophekommunikation der Selbstverwaltungen

**INTERNATIONALER AUSBLICK** *Leticia FEKETE-Anita FIBINGER*: EUPAN die Tätigkeit der polnischen Präsidentschaft; **57. Direktorbeschluss (Übersetzung)**; *Ágnes JENEI*: Selbstverwaltungen, die kommunizieren – die ausländische Praktik

**RUNDSCHAU** *Krisztián GAVA*: Ungarns Grundgesetz und die vorübergehenden Anordnungen;

*Gábor MÁTHÉ*: Gedanken über nationale und EU Rechte. Unregelmäßiges Exklusives Bericht über die Vorführung des Bandes **THE BASIC LAW OF HUNGARY**; *REZENSION VON András TORMA und Gyula KOI*: The Basic Law of Hungary. A First Commentary – Ungarns Grundgesetz. Erster Kommentar



Ára: 690 Ft

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
www.ujszachenyiterv.gov.hu  
06 40 638 638



MAGYARORSZÁG MEGÚJUL



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

Humánéforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban  
ÁROP-2.2.5