

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013 4 A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



szerkesztőbizottság

FELELŐS KIADÓ:

Prof. Dr. Patyi András, rektor (Nemzeti Közzszolgálati Egyetem)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Em. Dr. Tamás András (Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Állam- és Társadalomelméleti Intézet)

FŐSZERKESZTŐ:

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

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

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

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

4. SZÁM

köszöntő	KIS NORBERT	2
tudományos közlemények/ tanulmányok	MARJÁN ATTILA • Az európai politikai geometria átalakulása és egyes tagállamok Európa-politikája	4
	KIS NORBERT • Tapasztalatok és tanulságok a Kormánytisztviselői Döntőbizottság működésének első éveiről	16
	SZAKÁCS GÁBOR • Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás	25
	GELLÉN MÁRTON • A közszféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében	36
nemzetközi kitekintés	FRANCZEL RICHÁRD • Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye	48
szakmai fórum	FEJES ZSUZSANNA • A magyar választási rendszer átalakulásának közjogi kihívásai <i>Beszámoló a Nemzeti Közszoigazgatási Egyetem Közszoigazgatási-tudományi Karán rendezett tudományos konferenciáról (2013. június 7.)</i>	69
	RÉVÉSZ BALÁZS • Adatvédelmi kérdések a választási eljárás során	75
	TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ • A külföldön élő szavazati jogáról	84
szemle	SZAKÁLY SÁNDOR • A „híd elemei” – a közös modul tankönyveiről, amelyek összekötnek	93
	SZABÓ SZILVIA-PETRÓ CSILLA • Szakmai beszámoló „A személyügyi tevékenység kihívásai a közszolgálatban” című tudományos konferenciáról	99
	SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER • Kodifikáció elméletben és gyakorlatban	104
tájékoztató	E számunk szerzői	113
	Szerzőinkhez	114
	Idegen nyelvű tartalomjegyzék	116
	Impresszum	119

2013

Köszöntő

TISZTELT OLVASÓINK!

Első évét zárja Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, amely két lap megújulást hirdető egyesülésével jött létre. A Nemzeti Közszerológati Egyetem kiadásában a korábbi Magyar Közigazgatás szakfolyóirat új neve mellett új impulzusokat is kapott.

Olvasóink feladata megvonni az első év mérlegét. Az értékelést és a lap fejlődését is meghatározza, hogy sok tekintetben az egyetem életén keresztül kap reflexiókat mindaz, ami az államtudományok területén, szűkebben a közigazgatás-tudományban eseménynek vagy értéknek tekinthető. Így lapunkkal párhuzamosan indult el a magyar felsőoktatás-történet első közigazgatás-tudományi doktori iskolája. De számos tudományos esemény is inspirációt adott szerzőinknek és a lapnak. E lapszámunkban a 2013 nyarán lebonyolított választási jogi konferencia kapott teret. Több előadó is cikkben közli előadását a szakmai fórumban. E cikkek aktualitását a parlamenti választások közeledtével nem kell hangsúlyozni.

E lapszámunk meghatározó témája a közigazgatási személyi állomány fejlesztésével kapcsolatos eredmények, a közszolgálati személyügy egyes aspektusai lettek. De könyvszemlénk beszámol egy olyan tankönyvsorozatról is, amelynek célja a különböző hivatásrendi alapképzések (közigazgatási, rendészeti, katonai, katasztrófavédelmi, nemzetbiztonsági) számára közös alapozó kurzusokat, közös közszolgálati tananyagot biztosítani. Egyelőre ez a fejlesztés az NKE képzéseibe épült be, de a friss és a közszolgálat különböző területeiről világos és átfogó képet adó tankönyvekre érdemes más intézményekből és képzési területekről is figyelni. A 2013 év végén két országos ambíciójú kutatóhely, kiválósági központ is zászlót bontott. Az NKE Jó Állam Kutatóműhelyének célja a „Jó Állam” fejlesztési programok számára egy tudományos megalapozású értékelési keretrendszer kidolgozása. E célkitűzéshez illeszkedve komplex államtudományi kutatások és ehhez kapcsolódó hatékonysági mérések indulnak a „Jó kormányzás”, a kormányzati hatékonyság mérhetősége témakörében. A műhely foglalkozni fog a kormányzati versenyképességi mérésekkel és rangsorokkal, a hatékony jogvédelem és a „Jó közigazgatás” európai értékrendjének komplex és komparatív kutatásával. Decemberben a korrupcióellenes világnapon alakult az NKE-n az Integritás Tudásközpont. A Közigaz-

gatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint az OECD partnerségével működő kutatóhely célja összefogni a közsféra tisztaságát és etikus működését szolgáló személyzeti – és szervezetfejlesztési programokat, képzéseket és kutatásokat folytatni az integritás, az antikorrupció és a hivatás-etika témakörében.

Van tehát feladat és muníció a lap szűkebb környezetében, de továbbra is várjuk a hazai és külföldi kutatói közösségek tudósításait és érdeklődését.

Ehhez kívánok a szerkesztőség és a szerkesztőbizottság nevében is boldog és eredményes új esztendő!

Dr. Kis Norbert,
Főszerkesztő

• tanulmányok

Marján Attila

AZ EURÓPAI POLITIKAI GEOMETRIA ÁTALAKULÁSA ÉS EGYES TAGÁLLAMOK EURÓPA-POLITIKÁJA

A jelen tanulmány terjedelmi okokból vázaltszerűen taglalja egyes, alapvetően méretüknél fogva fontosnak tekinthető tagország EU-politikájának a legalapvetőbb vonásait. Vagyis a tanulmány keretében nem törekszik arra, hogy mind a huszonnyolc tagország vagy akár az eurózóna tagországainak az EU-hoz való viszonyát vizsgálja, csak a három, az integráció sorsa szempontjából legfontosabb ország (Németország, Franciaország, Egyesült Királyság) EU-politikáját elemezzük. Az általános politikai háttér rövid felvillantása után a kiválasztott tagországok EU-politikáit csak alapvetői irányainak ismertetése szintjén elemzi. Ezzel együtt néhány fontos rendező elv (az EU jövőjéhez, egy esetleges kétszemes Európa-hoz, a bővítéshez, a közös költségvetéshez és a válságkezeléshez való viszony) szerepeltetésével igyekszik strukturalni a tagországok EU-politikáinak ismertetését, és tartalmaz egy olyan összefoglalást, amely a vizsgált tagországoknak a fenti alapvető szempontokhoz (az EU jövőjéhez, egy esetleges kétszemes Európa-hoz, a bővítéshez, a közös költségvetéshez, az agrár- és regionális politikához, illetve a válságkezeléshez) való viszonyát ismerteti.



1. ÚJ EURÓPAI POLITIKAI GEOMETRIA: SZÉTHÚZÓ GEOPOLITIKAI VEKTOROK

Az euróválság felszínre hozott, illetve tovább erősített számos, az Európai Unió működését illető problémát. A közösség kilendült a „steady state” állapotból, és az elhúzódó pénzügyi, gazdasági, politikai, bizalmi és végül szociális válság idején felerősödtek az eurózóna, illetve akár az EU felbomlását előre jelző hangok is. Az európai politikai geometria gyors és jelentős átalakuláson esett, esik át. Ennek az átrendeződésnek a legfontosabb aspektusai az alábbiak:

- Németország domináns szerepének kialakulása (a vonakodó hegemon státus létrejötte);
- Franciaország gazdasági, politikai és integrációs szervezőerejének meggyengülése;
- a történelmi jelentőségű német–francia tandem meggyengülése, kiürülése;
- az Egyesült Királyság fokozatos kihátrálása az európai politikai erőteréből;

- az ún. uniós módszer előtérbe kerülése a közösségi módszerrel szemben (a kormányköziség előtérbe kerülése);
- Lengyelország előretörése az európai politikai térben, amelynek részben a francia–német tandem meggyengülése, részben az Egyesült Királyság visszahúzódása, részben pedig egy rendkívül erős tudatos német közeledés az oka.

A valutaövezet hosszú távú stabilizálásához a gazdasági racionalitás kényszerítő ereje miatt magas szintű gazdasági/fiskális uniót kell kialakítani, ami további gazdasági egységesülést igényel. Erre középtávon nem minden tag lesz képes vagy hajlandó. Ezért a többrétegű EU koncepciója politikai valósággá válik majd, illetve az ilyen jellegű jegyek felerősödése várható. A válságból ráadásul csak gazdasági növekedéssel lehet kilábalni, de a szükséges megszorítások egyik velejárója, hogy azok eleinte gyakran a növekedés ellen hatnak, Európa tehát nehéz éveknek néz elébe, ami megkönnyítheti, de meg is nehezítheti a fiskális unió felé való elmozdulást.

A kétsebességes Európa gyakorlatilag már létre is jött, az Egyesült Királyság egyre hátrébb húzódik, de az integráció fejlődésének dinamikája rendkívül bizonytalan. Részben azért, mert az eurózóna jelenlegi tizenhét, illetve 2014-től tizennyolc tagjának és az önként vállalkozóknak a szövetsége nem stabil formáció: sokukról ki fog derülni, hogy túl magas számukra az a mércé, amelyet az euró fennmaradásához szükséges harmonizáció követel. Másrészt azért, mert kormányközi – és nem szupranacionális – alapon indul tovább az integráció, és tisztázni kell az uniós szervek, kiváltképp az Európai Bizottság szerepét.¹

Középtávon Európa-szerte fel kell készülni arra, hogy a következő évtized gazdasági növekedése lassú lesz. Az eurózónában mutatkozó gazdaságpolitikai, társadalmi és politikai aszinkron jelenségek, ha komoly integrációs irányváltás nem történik, erősödni fognak. Hosszú távon az európai jóléti állam a jelen formájában (vö.: öregedés, népesség fogyása, költségvetési túlterjeszkedés, az Ázsiával szembeni versenyhátrány növekedése) nem fenntartható. Már csak ezért is ésszerű az európai erőforrások összevonása, az egységesebb európai politikai és geopolitikai fellépés. De az egységesülést nem az ésszerűség, hanem a gazdasági kényszer fogja előidézni.

2. EU-KILÁTÁSOK ÉS A TAGÁLLAMI VISZONYULÁSOK A SZOROSABB INTEGRÁCIÓHOZ

Egy szorosabb fiskális, gazdaságpolitikai (európai pénzügyminiszter, eurókötvény, közös pénzügyi felügyelet, erősen koordinált gazdaságpolitika) és bizonyos tekintetben politikai unió elkerülhetetlennek látszik. Ehhez új szerződés, az EKB statútumának módosítása és mindenekelőtt politikai akarat kell. A szorosabb integráció mindenképpen egy többsebességes, illetve többrétegű unióban képzelhető csak el. Egy gyökeresen új európai erőter alakul ki a szemünk előtt. Ebben az új erőterben átalakul az európai nagyhatalmak szerepe, és átrendeződnek a relatív súlyok is. Az átrendeződés legnagyobb nyertese Németország lesz: regionális primátusa egyértelművé válik. A német politikai elit szinte teljes spektruma támogatja

1 CINI, Michelle–PÉREZ, Nieves–BORRAGÁN, Solórzano: *European Union Politics*. Oxford University Books, 2012.

a szorosabb integrációt, amely segít majd a német hegemonia miatti félelmek enyhítésében, de a német–francia tandemet már senki sem fogja egyenlő partnerek duettjének tekinteni. A történelem (és a kényszer) alakította úgy, hogy a föderalizmus mozgatórugója a gazdaság és a közös pénz lett, nem pedig – mondjuk – a politikai intézményfejlesztés vagy az európai kulturális identitás építése, ami a franciáknak kedvezett volna.

A franciák alapvetően azért akarták az eurót, hogy az kordában tartsa a német túlerőt, de éppen fordítva történt. A francia Európa-politika alapelvei – a francia hatalom és cselekvőképesség megsokszorozása európai és globális szinten – már nem tartozik a politikai realitás kategóriájába. A francia elitnek el kell döntenie, hogy mit kezd egy új EU-val, ahol Németország ismét domináns, és esetleg egyre inkább előtérbe kerülhet a szupranacionalitás elve. A franciák nélkül nincs „mag-Európa”, de ők is tudják, hogy azt „*Kerneuropának*” fogják hívni. A kérdés valójában az, hogy a megrendülő gazdasági helyzetük miatt képesek lesznek-e részt venni a tandemben egy olyan helyzetben, amikor alapvető gazdasági és politikai reformokat, intézményi átalakításokat kell végrehajtani az Európai Unió rendszerében. Amennyiben a saját gazdasági gondjai kötik le a francia politikát, és nem marad energiájuk az európai dizájn újraalkotására, Németország egyedül maradna ebben a munkában, amit pedig nem szeretne, alapvetően történelmi okokból. A németek nem fogják tudni, sem akarni egyedül megreformálni az integráció intézményrendszerét. Ha Franciaország belesüllyed a válságba, nem várható nagyszabású európai szintű megújulás, így föderalizmus sem.

Elvileg még annak is fennáll a lehetősége, hogy az EU – belátva a monetáris unió megfelelő működtetésére való alkalmatlanságát – tudatosan és mind a piaci, mind a politikai kocká-

	EU jövője	Kétsébesseges EU	Válságkezelés
Németország	Németország saját jövőjét csak egy jól működő Európában tudja elképzelni. Egységes a politikai elit. A brüsszeli hatalom visszaszorulása és erősebb kormányközi kooperáció lehet a jövő útja.	Kísérlet az UK elszakadásának lassítására. Az euró megmentése fontosabb, mint az integráció teljes homogenitásának megőrzése.	Politikai elégedetlenség a déli országokkal, de az euró megmentése továbbra is központi cél, és alapvető fontosságú, eurókötvények elutasítása, középtávon EU-szerte azonban hajlandóság szorosabb gazdaságpolitikai koordinációra, ha cserébe jobb költségvetési fegyelem garantált.
Franciaország	Franciaország számára kritikus az európai momentum fenntartása, de egyre nehezebben működik a németekkel való együttműködés.	A többsésség már ma is realitás.	Eurókötvények bevezetése, lazább költségvetési és monetáris politika, növekedésorientált megközelítés. Hajlandóság a szorosabb gazdasági integrációra.
Egyesült Királyság	Gyorsuló elfordulás az EU-tól. Cél: a közös piac versenyképességének megtartása.	A kivonulás beismerése. Szövetségesek keresése a második körben.	Kivonulás az eurómentés ügyeiből, de belátják, hogy a szorosabb euróövezeti integráció elkerülhetetlen.

zatokat figyelembe véve kivezeti az eurót a piacról, olyan tervezetten, mint ahogy bevezette tíz éve. De ez csak elvi lehetőség, a gyakorlatban szinte elképzelhetetlen, valószínűbb a kontrollálatlan eurómelegsűnés (amennyiben arra sor kerülne).

Rendkívül nehéz előre látni a folyamatokat és legfőképpen a tagországok konkrét álláspontját, ha – és amikor – a kvantumlépésre sor kerülne, de az tény, hogy alig egy éve még elképzelhetetlennek tűnt, hogy a tagállamok rögtön a hatálybalépése után módosítani fogják a lisszaboni szerződést, de, mint láttuk, éppen ez történt. Az apró lépések azonban hosszú távon már valószínűleg nem lesznek elegendőek ahhoz, hogy az egyre bizonytalanabb nemzetközi térben mozgó és egyre heterogénebb unió kihívásait megfelelően kezeljék.

3. A TAGORSZÁGI EU-POLITIKÁK SEMATIKUS ÖSSZEFOGLALÁSA EGYES KIEMELT KÉRDÉSEK TEKINTETÉBEN

Mielőtt az egyes kiválasztott tagországokat egyenként számba vennénk, az alábbi táblázat hat kiemelt politikai és gazdasági kérdés tekintetében ad áttekintő képet a vizsgált tagországok EU-hoz való viszonyáról. Megjegyzendő, hogy az alábbi rövid értékelő kijelentések kimondottan érzékenyek az adott országok politikai változásaira, sőt egyes esetekben még a kormánykoalíciók különböző tagjainak vonatkozásaiban is eltérések mutatkoznak. Ezzel együtt a táblázat nagy vonalakban, orientáló jelleggel képes visszaadni a tagországok alapvető politikai irányvonalát az egyes vizsgált kérdésekre vonatkozóan.

Bővítés	Költségvetés	Agrár- és regionális politika
Bővítési fáradság a társadalomban. A Nyugat-Balkán felvétele középtávon, de erős feltételekkel. Törökország csatlakozása kétséges.	Az EU jelenlegi állapotában elegendő a kb. százalékos plafon, de ez nem a legfontosabb politikai szempont. Egy esetleges euróövezeti költségvetés megvizsgálható.	A legfontosabb szempont a jobb költés (better spending), nem a kiadások volumene.
Nyugat-Balkán lassú és erős feltételekkel való közelítése. Törökország csatlakozása problematikus.	Németországhoz hasonló álláspont. Támogatás egy kétsébeeséses költségvetésnek.	A KAP összegét a lehetőségek szerint megmenteni, a KAP-ot a lehetőségekhez képest nacionalizálni.
A bővítés (beleértve Törökországot is) kedvező hatású és kívánatos.	A közös költségvetés befagyasztása, kiadások minimalizálása.	A regionális politikai kiadások és főleg a KP radikális csökkentése.

4. NÉMETORSZÁG SZEREPE A JÖVŐ EURÓPÁJÁBAN

Németország megkerülhetetlen, nélküle nincs euró, és nincs válságkezelés. A válságnak nincs megoldása Németország nélkül és Németországgal szemben. Németország már-már hegemon szerepet játszik Európában, ez viszont nemcsak a külföldön kényelmetlen, de maga a német politikai elit sem érzi jól magát ebben a szerepben. Németország megnövekedett politikai súlyánál fogva, Franciaország meggyengülésével és az Egyesült Királyság látványos kihátrálásával újra kell hogy értelmezze európai szerepét. Ettől az egyelőre bizonytalan körvonalú szerepfelfogástól függ majd nemcsak az euró, de vélhetően az Európai Unió jövője is.

Akadnak, akik az euróválságot Európa és Németország elmúlt három évszázadának olyan drámai eseményeihez hasonlítják, mint a harmincéves háború (1618–1648) és a 20. század két világháborúja (1914–1918, illetve 1939–1945). Ezek a háborúk jelentős mértékben Németország és Európa viszonyával függtek össze – ahogyan az euróválság is jelentős mértékben erről szól.²

A második világháború után világossá vált, hogy Németországot össze kell kapcsolni Európával, és hagyni, hogy gazdasága megerősödjön. E stratégia következtében a gazdasági jólét magas szintet ért el, ugyanakkor a Szövetségi Köztársaság ellenőrizhető maradt. Az ország az európai és a globális gazdaságba való beágyazódása révén az integrációs folyamat centrumába került, de képessé vált arra, hogy gazdasági és pénzügyi dominanciáját az intézmények közvetítésében „puhítsa fel”, és ezáltal hatalmát és befolyását elfogadhatóvá tegye.

A sikeres európai besimulás időszaka után Németország 2013-ban képtelen politikai törpeként viselkedni tovább a válság és a részben emiatt föderalizálódó Európa új politikai geometriájának realitásai között. Az euróválság ismét felvetette a „német Európa” megvalósulásának lehetőségét. A több és még több Európa önkorlátozó politikájának nem csak a karlsruhei alkotmánybíróság álláspontja szab határt – amely szerint a jelenlegi alkotmányos keretek között már nem lehet több szuverenitást Brüsszelre testálni –, hanem az európai gazdasági és politikai realitások is.

A történelmi tapasztalat szerint Németország túl kicsi ahhoz, hogy Európa hegemon hatalma legyen, de túl nagy ahhoz, hogy erre ne érezzen késztetést. Ahogy Kiss J. írja: Németországnak és a kontinensnek időről időre azzal a problémával kellett szembenéznie, hogy az európai hegemonia tartós gyakorlásához a német erőforrások korlátozottnak bizonyultak, míg nagyságrendjük az egyensúly-politika zavartalan működésének akadályává vált.³

Rendszeresen kritizálják Németországot Európa-szerte azért, mert szigorú takarékoság- és antiinflációs politikára épülő gazdasági mentalitását erőlteti rá a válságtól sújtott déli tagállamokra. Ennek következtében az eladósodott tagállamokban egy lefelé tartó spirál indul el, amely akadályozza a versenyképesség javulását és a növekedés beindulását, az államadósság mértéke pedig nem csökken. A német politikában erősen jelen van a fiskális politika

2 KISS J. László: A német Európa-politika történelmi gyökerei és a mai dilemmák. In KISS J. László (szerk.): *A huszonötök Európái*. 1. o. Osiris Kiadó, 2005.

3 KISS J. László: A német Európa-politika történelmi gyökerei és a mai dilemmák. In KISS J. László (szerk.): *A huszonötök Európái*. 1. o. Osiris Kiadó, 2005.

európai szintre történő átruházásának, a költségvetési fegyelem és takarékoság EU-szintű kiterjesztésének igénye. A félhegemón státusból következő transzferuniós kötelezettségek esetleges felvállalásáról a német politika egyelőre távolságot tart.⁴

A modern Németország sikere jelentős részben a vezető szerep tudatos elutasításának politikáján alapult, de az euróválságban az eurózóna tagállamai Németországtól az irányítást és a szolidaritást kérik számon. De mást várnak a déli, és mást az északi tagországok. Kérdés tehát, hogy mi lenne az egyszerre sürgetett és eleve elutasított vezető szerep tartalma. Milyen lenne az ideális német politikai hozzáállás a déli eurózóna-tagországok számára? A déli tagországok a német kereskedelmi többlet déli perifériára való visszaáramoltatását vagy legalábbis a többlet csökkentését, a szigorú antiinflációs politika lazítását, az adósságok egy részének elengedését tartanák a legkívánatosabb végkifejletnek. Ennek azonban az elmúlt tíz évben komoly megszorításokat és reformokat átélő német adófizetők lennének a megfinanszírozói. Németország, tekintetbe véve a jövőjét meghatározó trendeket (öregedés, népességfogyás), nincs olyan helyzetben, hogy ezt megtegye. És nem is világos, miért állna mindez érdekében, azon túl, hogy átmenetileg segítene megoldani a közös pénz válságát. A fenti hozzáállást ráadásul kifejezetten elleneznék a Németország természetes szövetségeseinek tekinthető északi eurózóna-tagországok.⁵

A német Európa-politikában a lényeges kérdéseket tekintve majdnem mindegy, hogy a konzervatívok vagy esetleg egy szociáldemokrata–zöld-koalíció kerül hatalomra, mert a német politikai elit teljesen egységes proeurópai álláspontot képvisel a lassan, de érezhetően növekvő társadalmi euroszkepticizmus ellenére is. Merkel – aki 2005 óta tölti a posztot – töretlen népszerűséget élvez, de a helyzete igen kényes: hol azért éri bírálat, mert a válságkezelésben nem tanúsít meggyőző vezetőképeséget, hol azért, mert a szabályok felpuhítása ellen lép fel. Ráadásul a német alkotmányos korlátokat is figyelembe kell vennie. Az Egyesült Királyság és az USA azt várja tőle, hogy támogassa az Európai Központi Bank tevékenységének kiterjesztését. A német jogalkotók viszont elutasítják, hogy az EKB a valutaövezet adósságproblémáit az államkötvények közvetlen felvásárlásával oldja meg, s így gyengítse a takarékoságra irányuló politika ösztönzését. Merkel számára nyilvánvaló, hogy a fiskális unió ténye nem nyugtatja meg a piacokat. Az európai szerződések megváltoztatására, illetve még több szuverenitási jog átruházására is szükség van. Úgy véli, az euró vége az unió végét is jelentené, és ezt a vélekedést osztja a német politikai osztály jó része.

A német kancellár számára a hazai intézményrendszer összetettsége is komoly kihívást jelent a politikai szándékok és döntések kivitelezése szempontjából. Németországban – ahol történelmi okok miatt jelentős számú intézményi ellensúly van a szövetségi kormánynak (pl. tartományi parlamentek) – az alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) is egyre jelentősebb szereplőjévé válik az Európa-politikának. A karlsruhei testület az elmúlt években számtalan olyan határozatot hozott, amelyek alapvetően voltak hatással a német Európa-politikára és ez-

4 KISS J. László: A német Európa-politika történelmi gyökerei és a mai dilemmák. In KISS J. László (szerk.): *A huszonötök Európái*. 102–182. o. Osiris Kiadó, 2005.

5 MARJÁN Attila: Az európai föderalizmus kérdésének néhány gazdasági és politikai aspektusa. *Külföldi Szemle*, 2013, II.

zel együtt az európai integráció fejlődésére is. A lisszaboni szerződés németországi ratifikációja az alkotmánybíróági vizsgálat miatt közel két esztendő telt igénybe. Noha az Európai Tanács által 2007 decemberében jóváhagyott szerződést a német törvényhozás mindkét háza jóváhagyta 2008 áprilisában–májusában, az ellen számtalan beadvány érkezett a karlsruhei testülethez, amely 2009 júniusában hozott ítéletet az ügyben. Az ítélet kimondta ugyan a lisszaboni szerződés és a német alaptörvény (*Grundgesetz*) összeegyeztethetőségét, ám a ratifikáció lezárásához újabb törvények meghozatalára kötelezte a német törvényhozást.⁶

5. A NÉMET–FRANCIA TANDEM

Az európai integráció fejlődésében kiemelkedő szerepet játszott a francia–német tandem. A vesztes világháború után Németország újbóli beágyazódása Európába az európai integrációban való aktív részvételen keresztül történt meg. A német újraegyesítésig hosszú évtizedeken keresztül sajátos francia–német „munkamegosztás” jellemezte az integrációt: a franciák valódi súlyuknál nagyobb politikai szerepre tettek szert, míg a németek anyagilag vállaltak kiemelkedő részt az integrációs ügyekből. Az újraegyesítést követően, főként az Európai Monetáris Unió megteremtésekor Németország hatékonyan tudta érvényesíteni az általa képviselt pénzügyi erőt.⁷ Ez elsősorban abban nyilvánult meg, hogy a pénzügyi unió szabályai és intézményi keretei a szigorú német fiskális felfogáson alapultak, a politikai kezdeményezések azonban a válságig alapvetően francia ihletésűek maradtak. A Merkel és Sarkozy alkotta páros Merkozy néven híresült el az euróválság kezdeti éveiben. Hollande ezzel szemben erősen megszorítás- és így közvetve németellenes programmal került hatalomra, ami nem jelenti azt, hogy idővel ne találna vissza a német partnerhez, már csak azért is, mert hosszú távon ezt kívánja meg a francia érdek.

Az európai integráció politikai motorjának számító német–francia tandem másik tagja, az eurózóna második legnagyobb gazdasága, Franciaország súlyos gazdasági kihívásokkal szembesül. Gazdasági helyzete megrendült, mert versenyképessége a kilencvenes évektől erodálódik, a szükséges gazdasági reformokat halogatják, és Hollande, a 2012-ben megválasztott elnök gyakorlatilag kitörölte a megszorítást és a reformot a szótárából. Hamar kiderült, hogy mindez csak választási fogás volt: a reformok, jóllehet, fájdalmasak, de elkerülhetetlenek. Ezzel együtt kézzelfogható Németország és Franciaország távolodása, mind gazdaságpolitikai, mind társadalomfilozófiai téren. Németország sikeres, Franciaország gazdasága küszködik, a társadalom frusztrált, de mind a kettőnek szüksége van a másikra, az Egyesült Királyságnak az európai projektből való kihúzódása után végképp nem lehet az Európai Uniót mozgásban tartani a német–francia tandem nélkül. Franciaország számára még mutatkozhat egy utolsó esély politikai szerepének az eljárására Németország oldalán, Németország pedig önmagában nem tudná és nem is akarná – a partnerek sem fogadnák el – lerakni az új európai politikai unió alapjait.

6 FEKETE Dávid: *A Merkel-féle eurómentés aktuális kihívásai*. MKI-tanulmány, 2013.

7 KISS J. László: A német Európa-politika történelmi gyökerei és a mai dilemmák. In KISS J. László (szerk.): *A huszonötök Európái*. 102–182. o. Osiris Kiadó, 2005. 130. o.

A kiút egy erőteljes előremenekülés lehet a 2013. őszi választások után egy nagy német-francia közös az európai politikai unióra vonatkozó javaslat formájában. Franciaország a teljes bénulás és marginalizálódás elől, Németország pedig a tétlenség vádjai elől menekülhet bele egy közös európai politikai vízióba, amelynek keretét a francia elnök már 2013 májusában felvázolta.⁸

6. FRANCIAORSZÁG EURÓPA-POLITIKÁJÁNAK ELEMEI

Franciaország kiindulópontja az EU jövőjével kapcsolatban az, hogy a válság leküzdése sürgős cselekvést igényel, szerződés módosításra csak a közös célok pontos meghatározása és a megfelelő idő kivárása esetén kerülhet sor. Az integráció mélyítésének a szolidaritás erősítésével párhuzamosan kell történnie. Hosszú távon az euróövezet stabilitásának megteremtése érdekében nélkülözhetetlen a szolidaritás erősítése, amely egyet jelent a kockázatok közösségiesítésével, a pénzügyi sokkhatások kivédését szolgáló közös mechanizmusok valamilyen formájának bevezetésével, a távolabbi jövőben pedig egy valódi, eurózónára kiterjedő közös költségvetés elfogadásával.

A politikai unió kérdésköre kapcsán szerintük előbb a jelenlegi jogi keretek által elérhető lehetőségeket kell kihasználni, vagyis egyelőre óvakodnak a nagyszabású szerződésmódosításoktól. Az EU hosszú távú jövőjéről szóló gondolkodásba a francia kormány szerint be kell vonni a civil társadalom minél szélesebb rétegeit, mobilizálni kell őket. A politikai unióval szemben inkább a szolidáris integrációra helyezik a hangsúlyt. A politikai szintű integráció semmiképp sem képzelhető el a 2014-es európai parlamenti választások előtt, azt meg kell hogy előzze a költségvetési, bank- és szociális unió létrehozása. Az „à la carte” Európával szemben Franciaország a differenciált, sokszínű Európai Unió híve, amelyben a szoros együttműködni kívánók az EU egységének sérelme nélkül mélyíthetik el integrációjukat. Az euróövezet együttműködését mélyíteni kell, az Eurogroup erősítésére, elnöke jogköreinek erős és hathatós biztosítására van szükség. Az euróövezet vezetőinek havi rendszerességgel sorra kerülő csúcstalálkozót javasolnak. A huszonnyolcak Európája a szolidaritás, az egységes piac, a gazdasági, szociális, kulturális konvergencia területe kell hogy legyen, egyúttal hagynia kell továbblépni azokat, akik mélyíteni akarják együttműködésüket. A francia kormány közös gondolkodás elindítását is kezdeményezi egy, az euróövezet szociális ügyi minisztereit tömörítő külön fórumnak az Eurogroup mintájára történő létrehozásáról. Az Európai Parlamenten belül az euróövezet ügyeivel foglalkozó külön grémium létrehozásának ötletére vonatkozó francia álláspont lényege, hogy az EP az EU-27-ek intézménye, az euróövezet képes arra, hogy saját demokratikus döntéshozatali eljárásrendjét önállóan alakítsa.

A gazdasági reformok támogatását szolgáló szolidaritási mechanizmusok kialakításával kapcsolatban Franciaország támogatja egy euróövezeti pénzügyi kapacitás (külön költségvetés) létrehozásának gondolatát. Ezt az aszimmetrikus sokkok kivédését célzó eszközt sze-

8 MARJÁN Attila: Az európai föderalizmus kérdésének néhány gazdasági és politikai aspektusa. *Külföldi Szemle*, 2013, II.

rintük a szerződéses jellegű megállapodásokkal párhuzamosan kell létrehozni. Ebből lehet hosszú távon kialakítani az euróövezet közös költségvetését.

Az euróövezet stabilitásának biztosítása is megkívánja a szociális konvergencia erősítését, a szociális ambíciók európai szintre emelését. Létre kell hozni a közös európai szociális politikát. Ennek első lépéseként szeretnénk a közös európai minimálbér rögzítésére van szükség. A második legfontosabb cél a fiatal munkavállalók munkához jutásának elősegítése. A 25 év alatti európai fiatalok közül 14 millióan munkanélküliek, ez a helyzet óriási kihívást jelent, amelyre közösségi szintű választ kell adni. Minél előbb meg kell valósítani az Európai Bizottságnak a fiatalok foglalkoztatására vonatkozó új csomagját (garantie jeunesse), amely lehetővé teszi majd, hogy a 25 év alatti álláskeresők a tanulmányaik befejezését vagy pedig munkájuk elvesztését követő negyedik hónap végéig álláshoz vagy gyakornoki helyhez jussanak, vagy szakképzésben vehessenek részt. Emellett javasolják létrehozni az „első európai munkahely” kezdeményezést, amely a fiatalok külföldön való elhelyezkedését, tapasztalatszerzését segítené. Emellett az „Erasmus mindenkinek” programnak is hozzá kell járulnia a fiatalok munkanélküliségének csökkentéséhez.

A szociális konvergencia erősítésének kérdését szeretnénk a GMU jövőjéről szóló vitában is tükröztetni kell. Közös gondolkodás elindítását kezdeményezik egy, az euróövezet szociálisügyi minisztereit tömörítő külön fórumnak az Eurogroup mintájára történő létrehozásáról.

Franciaország új korszakot kíván nyitni Törökország és az EU viszonyában, illetve Törökország befagyott csatlakozási tárgyalásainak folyamatában, ezért döntöttek arról, hogy a blokkolt tárgyalási fejezetek közül a regionális politika fejezete tekintetében hozzájárulnak a tárgyalások megkezdéséhez. Ezért cserébe azt várják, hogy Törökország egyértelműen kötelezze el magát a pozitív dinamika megőrzése iránt. A folyamat rendkívül komplex, időhorizontja nehezen meghatározható, a folyamat vége, a török integráció végleges szintje ma nem látható előre. Az EU számára kulcsfontosságú régió kulcsfontosságú országáról van szó. Mindenképp meg kell őrizni Törökországnak az EU-integráció iránti elkötelezettségét, nem szabad őket „elveszíteni”.

7. EGYESÜLT KIRÁLYSÁG: KIHÁTRÁLÁS

Az Egyesült Királyság nem tagja az eurózónának, így nem is kíván részese lenni egy mélyebb monetáris vagy fiskális integrációnak. Az ezt célzó törekvéseket illetően határozott céljuk a brit, valamint a többi nem eurózónatag érdekeinek védelme, s hangsúlyozzák a tisztességes eljárás követelményét, az egységes piac egysége és integritása fontosságának megőrzését.

Hosszabb távon az Egyesült Királyság olyan többkörös, megreformált EU-t támogat, amelynek tagállamai különböző érdekek és igények mentén, változó geometriában, informális csoportokban működhetnek együtt. Az integráció különböző körei (Schengen, euró) már most is léteznek, s ezt a rugalmasságot a jövőben is érdemes megőrizni: az uniós együttműködések hálójá legyen, ne merev blokk. Fontosnak tartják a versenyképesség ösztönzését, a belső piac előnyeinek kiteljesítését. Ennek megfelelően David Cameron miniszterelnök január 23-ai Európa-beszédében javaslatot tett egy Single Market Council (Belső Piaci Tanács) létrehozására.

A konzervatív–liberális koalíciós kormány ezenkívül elképzelhetőnek tartaná, hogy hatásköröket kapjanak vissza a tagállamok azokban az esetekben, amikor az uniós hatáskör megalapozatlan vagy szükségtelen. Ennek megvizsgálását szolgálja esetükben az EU és az Egyesült Királyság közötti hatáskörök egyensúlyának 2012 júliusában kezdődött (s a tervek szerint 2014-ig tartó) felülvizsgálati folyamata.

A konzervatív–liberális koalíciós kormány európai uniós politikáját továbbra is a mérsékelt euroszkeptikus megközelítés, másfelől az európai gazdasági és külpolitikai befolyás megőrzésének igénye jellemzi. A brit uniós politika alapelve a nemzeti szuverenitás megőrzése. Ennek eszköze a 2011 nyarán elfogadott EU-törvény, amely garantálja, hogy népszavazás nélkül nem adnak át további jelentős hatásköröket Brüsszelnek (referendumzár). A 2015-ös választások után – amennyiben a Konzervatív Párt nyer – népszavazást tartanak a tagságról. Ennek során a britek az újratárgyalt uniós szerződésben kialakított új hatásköri leosztás alapján megváltozott EU-tagság és az unióból való kilépés között választhatnak majd. Beszédében többször hivatkozott arra, hogy az eurózóna válsága miatt már eddig is sok intézményi változás történt, tehát nem eretnokség ilyen változásokat kérni. Az Egyesült Királyság EU-ból való kilépésének lehetősége 2012 folyamán az egyik leggyakoribb politikai vitatéma volt, s ez a trend 2013-ban is várhatóan folytatódni fog – a 2014-es EP-választások és az EU-szkeptikus brit Függetlenségi Párt (UKIP) támogatottságának alakulásával.

A britek uniós kérdésekben ezzel együtt továbbra is a pragmatikus irányvonalat követik, befolyásuk megőrzését elsődlegesen a 28-ak egységének megtartásában látják. Fő prioritásaik a közös piac védelme, a gazdasági növekedés ösztönzése és ezáltal az EU versenyképességének növelése. A kereskedelem liberalizáció elmélyítése a brit külpolitika egyik állandó prioritása, a 2013-as brit G8-elnökség egyik fontos célkitűzése is többek között az EU és az USA szabadkereskedelmi megállapodásáról való megegyezés.

Az Egyesült Királyság számára továbbra is elsődleges az EU bővítése, ezt tartják szem előtt a nyugat-balkáni országok kapcsán is. Támogatják Törökország EU-csatlakozását is. A török EU-tagság stratégiai jelentőségű lenne, hozzájárulna Európa biztonságának növeléséhez, és lendületet adna az egységes piac fejlesztésének. Az unió ezen túl a legkomolyabb ösztönzője lehet az ország reformfolyamatainak. Franciaországot mindig is bátorították, hogy adja hozzájárulását egy blokkolt fejezet megnyitásához. Úgy látják, Törökország továbbra is elkötelezett az integráció mellett, ami azonban könnyen elveszhet, ha nem történik valódi előrehaladás a következő időszakban.

Összegezve kijelenthetjük, hogy az új európai erőtérben valószínűleg az Egyesült Királyság lesz a legnagyobb vesztes. 2011 végén a brit politika elfogadta a többsebességes modellt, kizárva magát az első körből. Igaz, hogy a britek máris elkezdtek szervezni az euróvezeten kívüli tagokat tömörítő blokkot maguk körül, de ennek semmiféle komoly súlya nem lesz majd a jövőben. Elég ha, az EFTA kudarcára vagy arra gondolunk, hogy Lengyelország be akar kerülni az eurózónába. Európai súlyvesztésüket nem ellensúlyozza az Egyesült Államokkal fenntartott, jórészt – kivált az Obama-adminisztráció idejére – kiüresedett „speciá-

lis kapcsolat”. Sőt azzal, hogy hátat fordítottak Európának, akár még Skócia elszakadásának felgyorsulását is reszkírozhatják.⁹

Az Egyesült Királyság (a funkcionalizmus legmarkánsabb megtestesítője és a valutaunió ellenzője) 2011 végén, vélhetően súlyos kárt okozva magának, tulajdonképpen szolgálatot tett az uniónak: nem ellenzi (mert nem elég erős, hogy ellenezze, és nem is áll érdekében, hiszen az euró összeomlása a saját gazdaságát is mély válságba sodorná) a többsebességes Európa kialakulását. A britek tehát félreálltak, jó ürügyet teremtve ezáltal a német–francia ketősnek arra, hogy a huszonhetes kört megkerülve elkezdjék a „mag-Európa” létrehozását.

David Cameron konzervatív brit miniszterelnök mérőföldkőnek számító 2013. januári beszédében kifejtette, milyen új kapcsolatot alakítana ki az Egyesült Királyság az Európai Unióval. Cameron három fő kihívást nevezett meg. Az első, hogy az euróövezet problémái alapvető változásokat ösztönöznek, a második az unió versenyképességi válsága, a harmadik pedig, hogy az EU-tól drámaian eltávolodtak a polgárai, ami „kifejezetten akut módon” érezhető az Egyesült Királyságban. „Ha nem kezeljük ezeket a kihívásokat, fennáll a veszély, hogy Európa elbukik, és a britek a kijárat felé sodródnak” – jelentette ki. Cameron ezt szeretné elkerülni, és az EU-n belül tartani az országot, de ehhez az európai vezetőknek meg kell hallgatnia az aggodalmaikat. Ezzel együtt 2017-re népszavazás kiírását tűzte ki, amelynek során a britek az EU elhagyásáról vagy a bent maradásról szavazhatnak.

A brit miniszterelnök 2013. május 14-én közzétette a 2017 végéig megrendezendő EU-kilépési népszavazásról szóló törvény szövegét. A törvényben szerepel a tagság eldöntésére vonatkozó kérdés is: „Ön szerint az Egyesült Királyságnak az Európai Unió tagjának kellene maradnia?”

Egyfajta megoldást jelenthet a tagsági feltételek újratárgyalása egy népszavazás előtt. Vezető brit cégek azonban óvatosságra intették David Cameront, nehogy túl sokat akarjon elérni, kockáztatva az ország uniós tagságát. Korábban François Hollande francia elnök kizárta, hogy bármiféle jogkört visszaadjanak a briteknek, és a követelések akár a szerződés módosítás kérdését is felvethetik, ami különösen az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét adó Írországnak jelenthet problémát, mivel itt erről népszavazást kellene tartani.

A brit Department for Business, Innovation and Skills (BIS), a brit kormányzat gazdasági növekedésért és innovációért felelős intézménye 2013 tavaszán jelentette meg tanulmányát a belső piac kiteljesítésének a Nagy-Britanniára és az EU egészére gyakorolt hatásáról.¹⁰ A tanulmány különösen érdekes és tanulságos most – figyelembe véve a brit politikai fejleményeket (a tagság hasznának vizsgálata, illetve egy tagságról szóló népszavazás lebegtetése).

A tanulmány célja a belső piac hasznának értékelése, illetve az olyan hipotetikus szcenáriók hatásainak közgazdasági modelleken alapuló értékelése, amelyekben az Egyesült Királyság kihátrál a további közeledésből, liberalizációból, közös piaci harmonizációból, vagy esetleg leépíti már meglévő beágyazottsági szintjét. A dokumentum egyértelműen pozitívan érté-

9 BACHE, Ian–JORDAN, Andrew: *The Europeanization of British Politics*. Palgrave Macmillan, 2008.

10 BIS Economic Paper 11.: *The economic consequences for the UK and the EU of completing the Single Market*. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/83815/economic_consequences_for_the_UK_and_the_EU_of_completing_the_Single_Market.pdf.

keli a gazdasági liberalizáció és a belső piac létrejöttét és továbbfejlesztését, és megállapítja, hogy a szigetország számára káros lenne, ha ebből kimaradna. A kutatási publikációt a BIS jegyzi, de az abban kifejtett nézetek nem feltétlenül tükrözik a brit kormány hivatalos álláspontját. Egyértelmű azonban a brit vállalkozások elkötelezettsége az Európai Unió és a belső piac mellett. A brit kormány nehéz helyzetben van, és a kilépéssel, illetve annak lebegtetésével európai politikai súlyát veszélyezteti, és erre nemcsak a saját gazdasági szereplői, de az Európai Bizottság is felhívja a figyelmét.

Kis Norbert

TAPASZTALATOK ÉS TANULSÁGOK A KORMÁNYTISZTVISELŐI DÖNTŐBIZOTTSÁG MŰKÖDÉSÉNEK ELSŐ ÉVÉRŐL

2012. július 1-jén alakult meg a Kormánytisztviselői Döntőbizottság (KDB). Alapításáról, hatásköréről és működésének alapvető szabályairól a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.), további szervezeti és eljárási szabályokról a 168/2012. (VII. 20.) kormányrendelet rendelkezik. A magyar közszolgálati jogban történeti előzmények nélküli jogorvoslati fórum jött létre. A testület megalakítása része volt a Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési programnak, kiemelten a tisztviselői pálya jogi „infrastruktúrájára” vonatkozó fejlesztéseknek. A fórum első éve jelentősebb szakmai vagy tudományos vitát nem indított el, működésének fontosabb vonásai máig kevésbé ismertek, még a közigazgatáson belül is. Ezzel együtt a testület tette és teszi a dolgát, és a döntőbizottság korábbi tagjaként (első elnökeként 2012. augusztustól 2013. májusig) úgy gondolom, hogy az első év visszaigazolta a jogalkotói várakozásokat.



1. AZ INTÉZMÉNY CÉLJAI RÓL

A KDB egy országos hatáskörű, független testület, amely a kormánytisztviselő és a munkáltató jogvitáinak jelentős részében kötelező „másodfokú” fórumként jár el. A 2012. július 1. előtti esetekben (Ktv. 1992. évi XXIII. tv.) a kormánytisztviselő közvetlenül a bírósághoz fordulhatott a közszolgálati jogvitájában (keresetlevél Pp XXIII. fejezet.). A KDB a jogviták többségében a bíróságot kötelezően megelőző döntési fórumként került bevezetésre. Létrehozásának célja és várt hatása többretegű.

1. A KDB a panaszoknak helyt adó döntéssel vagy egyezség kötésével az ügyeket bírósági eljárás nélkül is lezárja. Ezáltal a KDB csökkenti a bírósági ügyterhet, és mérsékli a peres közszolgálati jogviták számát. A jogkereső tisztviselő a hatvannapos határidővel (hatvannapos hosszabbítás lehetősége) működő KDB előtt gyorsan érdemi döntéshez juthat. A bíróságok ügyterhének csökkentése evidens érdeke az igazságszolgáltatásnak is.

2. A KDB országos hatáskörű fórumként elvben egységes jogalkalmazási gyakorlat kialakítására képes. A Kttv. jelentősen megújította a közszolgálati jogot, amelynek a napi gyakorlatában a törvény alkalmazóinak (munkáltatóknak, tisztviselőknek egyaránt) precedensekre, egységes értelmezési mankóra van szükségük. A bírói gyakorlat a múltban és a jövőben

is elsődleges forrása a jogalkalmazásnak, azonban a KDB-től egy gazdagabb, közvetlenebb judiciumot vár a közszolgálat. Ezt az érdemi döntések, az egyezségi határozatok, a KDB kollegiumának elvi döntései és a KDB ún. véleményei szolgálják.

3. A KDB döntésével szemben az elégedetlen panaszos és a munkáltató előtt nyitva van a bírói út. A felek számára elfogadható döntések azonban „közigazgatáson belül maradnak”, és jelentős mértékben alakítják a közszolgálati joggyakorlatot. A KDB ezen döntései a közszolgálati jogi kultúra és a jogviták megelőzésének alakításában meghatározóak. A KDB missziója, hogy egy „adaptív” jogszemlélet kialakulását támogassa a közigazgatásban. A jogszemlélet annyiban „adaptív”, amennyiben a jogértelmezés keretein belül tekintettel van a kormánytisztviselő és a közigazgatás közötti közhatalmi alapú kapcsolatra, a szolgálat jogi és hivatásetikai kötelmeiből adódó sajátosságokra. A tisztviselő és a közigazgatás kapcsolatának „mélységi” ismerete csak megfelelő tisztviselői szolgálattal, gyakorlattal sajátítható el. A tisztviselőkből, illetve tisztviselői gyakorlattal rendelkező tagokból álló testület a Kttv. és a munkajog szabályait megfelelő empátiával és „terepismerettel” tudja adaptálni a közszolgálati joggyakorlathoz.

4. A közszolgálati jogviszony sajátos halmazát alkotják a hivatásetikai jogi köteleességek. A Kttv. a kormány-tisztviselői köteleességek részének tekinti a hivatásetikai elveket (Kttv. 76. §). A hivatásetikai elvek jogi köteleességgé váló egységes értelmezése a közigazgatás ethoszának megújításában alapvető fontosságú. Ehhez a normák tartalmát a tisztviselők számára érthető és befogadható módon kell meghatározni, ami nélkül csak szankcionált tilalomfává válna a hivatás-etika.

5. A KDB összetétele és eljárásrendje megfelelően szolgálja és nyitott, őszinte konfliktusrendezés érdekeit. Az „egyezségi kultúra” a jogviták rendezésében nagyobb eséllyel alakul ki a KDB tárgyalóasztalánál, mint a bírósági tárgyalóteremben. Ennek irányába mutat a jogviták megelőzését szolgáló konzultációs feladat, amelyben a KDB ún. vélemény adásával tisztáz jogi kérdéseket, és az egyedi esetekből általánosítható elvek is formálódhatnak.

2. AZ INTÉZMÉNY STÁTUSA

A döntőbizottság legfeljebb tizenöt főből álló testület, amely legfeljebb tizenhárom tagból, egy elnökhelyettesből és az elnökből áll. 2013. májusában hat taggal, azaz két eljáró tanáccsal működött. A döntőbizottság független testület [2. § (1) bek. R.]. A független státus a jogorvoslati hatáskör és a státus alapja. A függetlenség fontosabb jogszabályi garanciái: a közszolgálati biztosok függetlenek; a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek; a jogorvoslati tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók. A közszolgálati biztos minden ügyben befolyástól mentesen és részrehajlás nélkül köteles eljárni, a döntés befolyásolására irányuló minden kísérletet köteles elhárítani, és arról a döntőbizottság elnökét tájékoztatni [8. § (2)–(5) bek.].

A döntőbizottság működési szabályait a jogszabályok keretei között maga állapítja meg ügyrendjében.

A pártatlan döntéshozatalt nem veszélyeztette az a megoldás, hogy a KDB önálló adminisztrációval és költségvetéssel nem rendelkezik. Titkársági feladatait a Közigazgatási és

Igazságügyi Minisztérium (KIM) Közszolgálati Főosztálya látja el, a közszolgálati biztosok javadalmazását és a működés költségeit a KIM biztosítja.

A döntőbizottsági taggá való kinevezés nem keletkeztet foglalkoztatási jogviszonyt. A tagok egy része azonban aktív kormánytisztviselő. A kormánytisztviselőn a kormányhoz és a közigazgatáshoz való hűség köteleme van, ezért fontos annak kiemelése, hogy e köteleme alól a biztosi feladatok jogszabály szerinti pártatlansága feloldást jelent.

A döntőbizottság elnökét és helyettesét, valamint tagjait ugyan a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter nevezi ki (határozatlan időre), azonban a független döntéshozatalt ez nem befolyásolja. A döntőbizottság tagjainak megbízatása felmentéssel szűnik meg. A felmentést a közigazgatási és igazságügyi miniszternek nem kell megindokolnia. Ezen a ponton megfontolandó annak a függetlenségi kockázatnak a kiküszöbölése, amely az indokolás nélküli felmentésben rejlik. A függetlenség alapvető garanciája hiányzik, ha a miniszter indokolás nélkül alkalmazhatja a döntőbiztos felmentésének eszközét. Javasolt a határozott idejű megbízás (pl. öt év) bevezetése, és a mandátum ideje alatt csak a bírák felmentésének okaihoz hasonló esetköröket javasolt bevezetni.

3. A KORMÁNYTISZTVISELŐI DÖNTŐBIZOTTSÁG FELADATAI

A 2012. július 1. előtti ügyekben a kormánytisztviselő, munkáltató és az érdek-képviselői szerv a Kttv.-n alapuló jogi igényét kizárólag bíróság előtt érvényesíthette. Ezen szabály alól került ki a kormánytisztviselő, amikor a Kttv. meghatározza azon esetköröket, amelyekben a kormánytisztviselő nem fordulhat közvetlenül bírósághoz, hanem közszolgálati panasz útján a KDB-hez fordul¹ az alábbiakkal kapcsolatos ügyekben:

- a) a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetése;
- b) az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítás;
- c) a minősítés, a teljesítményértékelés megállapításai;
- d) a fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozat;
- e) a kinevezés egyoldalú módosítása.

A panaszok több mint 60 százalékánál annak tárgya a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetése volt, 4 százalékánál a minősítés, teljesítményértékelés megállapításai, 3 százalékánál fegyelmi és kártérítési ügyben hozott határozat, 14 százalékánál kinevezés egyoldalú módosítása, 17 százalék egyéb tárgykörök. Nulla százalék a Kttv. 190. § (2) bekezdés b) pontja szerinti összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló írásbeli felszólítással kapcsolatos ügy.

A 2012. július 1. előtti jogesetekben ezekben az ügyekben közvetlenül bírósághoz lehetett fordulni harminc napon belül. A harmincnapos szabály immáron a közszolgálati panasz benyújtására vonatkozik (a döntőbizottsághoz), továbbá a döntőbizottság döntésével szemben a kormánytisztviselő, illetve a munkáltató a döntés közlésétől számítva szintén harminc napon belül fordulhat bírósághoz.

¹ A köztisztviselőkre a KDB hatásköre nem terjed ki, ez a kör továbbra is a közvetlen bírósági jogkeresés szabálya alá esik.

A jogviták sajátos típusát képviseli a sérelmezett közös megegyezés esete. A jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetésére vonatkozó megállapodás megtámadása esetén a kormánytisztviselő a közszolgálati panaszt, a munkáltató a keresetlevelet a megtámadás eredménytelenségének megállapítása esetén nyújthatja be. A megtámadás eredménytelen, ha a másik fél annak közlésétől számított tizenöt napon belül nem válaszol, vagy azt nem fogadja el.

A munkáltatói jogkör gyakorlójának mérlegelési jogkörébe tartozó döntése ellen a kormánytisztviselő a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz, illetve a bírósághoz akkor fordulhat, ha a Kttv. kifejezetten megengedi. Gyakori eset a nyugdíj miatti felmentés sérelmezése, amelyet a KDB gyakorlatában olyan mérlegelési jogkörnek kell tekinteni, amelyre nincs kifejezett jogorvoslati engedély a Kttv.-ben.

A 2012. július 1. előtti szabályozásban a sérelmezett intézkedés a bíróság jogerős döntéséig nem volt végrehajtható, kivéve a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntetése, amelyre nem volt a keresetnek halasztó hatálya. Ez a szabályozási logika az új eljárásrendben is érvényesül.

A bírósági jogkeresés lehetősége az alábbi esetekben nyílik meg a kormánytisztviselő előtt:

- a) ha a Kormánytisztviselői Döntőbizottság határidőn belül nem bírálja el a közszolgálati panaszt;
- b) elbírálja, azonban részben vagy egészben nem ad helyt a panasznak;
- c) minden egyéb tárgyú igény esetén, amelyet a Kttv. nem sorol közszolgálati panasz kötelező tárgykörébe (KDB hatáskörbe) az igény érvényesítésére vonatkozó elévülési időn belül.

A közszolgálati panaszt a Kormánytisztviselői Döntőbizottság annak kézhezvételétől számított hatvan napon belül bírálja el, ezt a határidőt indokolt esetben egy alkalommal hatvan nappal meghosszabbíthatja.

A kormánytisztviselő minden olyan kérdésben, amelyet a Kttv. nem sorol közszolgálati panasz kötelező tárgykörébe (KDB-hatáskörbe), véleményt kérhet a Kormánytisztviselői Döntőbizottságtól az igény megalapozottságáról. A munkáltató bármely, a Kttv.-ből származó igényével összefüggésben véleményt kérhet. A Kormánytisztviselői Döntőbizottság véleményezési eljárása nem érinti a bírósághoz fordulás jogát. A véleményezési eljárásban a döntőbizottság nem határozatot hoz, hanem a döntőbizottság tagja által kiadott és indokolással ellátott véleményt bocsát ki.

4. A KORMÁNYTISZTVISELŐI DÖNTŐBIZOTTSÁG FELÉPÍTÉSE, MŰKÖDÉSE

A KDB testületként működik, az elnöknek jogszabályban meghatározott feladatai a következők:

- a) dönt az összeférhetlenségi ügyekben;
- b) képviseli a döntőbizottságot;
- c) jóváhagyja az ügyrendet;
- d) ellenőrzi az eljárási határidők megtartását;

- e) gondoskodik a kollégium véleményének a közszolgálati biztosok általi megismeréséről;
- f) kijelöli az eljáró tanács tagjait;
- g) gyakorolja – a kinevezés és a felmentés kivételével – a munkáltatói jogokat a titkárságvezető és annak helyettese felett;
- h) összehangolja a döntőbizottság tevékenységét, közreműködik az egységes joggyakorlat biztosításában;
- i) összehívja a kollégium üléseit;
- j) ellátja azokat a feladatokat, amelyeket a döntőbizottság ügyrendje számára előír.

Az érdemi határozatokat az eljáró tanácsok hozzák meg.

A döntőbizottság az ügyrendjében meghatározottak szerint közszolgálati biztosokból álló kollégiumot is működtet a jogorvoslati gyakorlat egységességének biztosítása érdekében. A kollégium elnöke a döntőbizottság elnöke. A kollégium az egységes jogorvoslati gyakorlat biztosítása érdekében elemzi a döntőbizottság gyakorlatát, és véleményt nyilvánít a vitás jogalkalmazási kérdésekben. Amennyiben a kollégium megállapítja, hogy az eljáró tanácsokban hozott döntés elvi jelentőségű, akkor iránymutatást ad az egységes jogalkalmazás érdekében. A kollégium működésére vonatkozó szabályokat a döntőbizottság ügyrendje állapítja meg.

A döntőbizottság ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait a titkárság látja el. A titkárság a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szervezetében működő főosztálynak megfelelő szintű szervezeti egység, a titkárságon foglalkoztatottak a KIM-mel állnak kormányzati szolgálati jogviszonyban. A titkárságot a titkárságvezető vezeti. A titkárságvezető a döntőbizottság elnökének irányítása alatt végzi munkáját. A titkárságon foglalkoztatottak kormánytisztviselők, kormányzati ügykezelők. A titkárságvezetőt, a titkárságvezető-helyettesét a KIM közigazgatási államtitkárának a döntőbizottsági elnökének az egyetértésével nevezi ki, menti fel. A titkárságvezető, a titkárságvezető-helyettes felett a munkáltatói jogokat – a kinevezés és a felmentés kivételével – a döntőbizottság elnöke gyakorolja.

5. A KORMÁNYTISZTVISELŐI DÖNTŐBIZOTTSÁG ELJÁRÁSA

A döntőbizottság eljárása közszolgálati panasz benyújtásával indul. A panasz benyújtása és az eljárás költség- és illetékmentes. A KDB-nek eljárási kötelezettsége van. Az eljárás szakaszokra tagolódik.

1. Az első szakasz a befogadhatósági vizsgálat, amelyet a titkárság végez és tesz rá javaslatot.

A vizsgálat javaslata alapján panasz elutasításáról a döntőbizottság elnöke dönt: ez gyakorlatilag csak a hatáskörhiány lehet. A panasz alaki kellékei hiánypótlásban orvosolhatóak. Ennek eredménytelensége esetén a szintén történhet elutasítás.

A befogadhatóságról az elnök dönt. Erről kap értesítést a panasszal érintett államigazgatási szerv (munkáltató), megküldve számára a panaszt. Az első évben a panaszok 69 százaléka befogadható volt.

2. Az érdemi vizsgálati szakaszban a befogadható panaszra a döntőbizottság elnöke kijelöli az ügy elbírálásában eljáró tanácsot. Az érdemi döntés-előkészítés folyamatában a titkárság a panasszal kapcsolatban:

- a) iratokat kérhet be a panaszostól, illetve a munkáltatótól;
- b) meghallgathatja a panaszost, illetve a munkáltatót;
- c) tanút hallgathat meg;
- d) szakértőt kérhet fel;
- e) egyéb, a panasz kivizsgálásához szükséges cselekményeket végezhet.

Ebben a szakaszban az ügy elbírálásában eljáró tanács a titkárságvezető javaslatára meghallgathatja a panaszost, illetve a munkáltatót. Meghallgatásra az ügyek többségében nincs szükség. A meghallgatást elsősorban bizonyítási, tényállás-tisztázási indokok alapozzák meg, azonban ezenfelül az egyezségmotiválás is jelen van a KDB meghallgatási praxisában. A meghallgatás nem nyilvános. A meghallgatásról jegyzőkönyvet kell felvenni. A meghallgatás vonatkozhat a panaszos, a munkáltató, tanú, szakértő meghallgatására. Gyakori a panaszos és a munkáltató „tárgyalásszerű” együttes meghallgatása. A gyakorlatban – a formalitások betartása mellett – jelen van a „kollegialitás” szellemisége. Ennek célja a vitázó felek között – akár a meghallgatás során – az egyezségi szándék kialakítása. A meghallgatás esetenkénti eredményes „egyezségi tárgyalássá” alakul. Ennek közvetlen lehetősége nélkül is gyakori, hogy az eljáró tanács a megegyezési szándékot mutató feleknek javaslatot ad a konszenzus feltételeire, és határidőt a közös megegyezésre. Ennek elmaradása esetén a KDB határoz.

Eljárása során a döntőbizottság gondoskodik arról, hogy a panaszos, illetve a munkáltató az eljárás során felvetődött összes tény, iratot, nyilatkozatot megismerhesse, és azokkal kapcsolatban álláspontját kifejthesse. A panaszos a közszolgálati panaszát a döntőbizottság határozatának meghozataláig visszavonhatja. A közszolgálati panasz visszavonása esetén a döntőbizottság az eljárást megszünteti.

6. A KORMÁNYTISZTVISELŐI DÖNTŐBIZOTTSÁG HATÁROZATAI

Az eljárás harmadik szakasza a döntéshozatal. A döntési javaslatot a titkárságvezető terjeszti fel az ügy elbírálásában eljáró tanács elnökéhez. A tanács a határozatát többségi szavazással hozza.

A döntőbizottság a következő határozatokat hozhatja:

- a) a panasznak egészben vagy részben helyt ad, illetve a panaszt elutasítja;
- b) az egyezséget jóváhagyja;
- c) az eljárást megszünteti, ha az a) és b) pontok szerinti határozat meghozatalára nincs lehetőség.

A KDB első évében az ügyek 5 százalékában a panasznak egészben, 14 százalékában a panasznak részben helyt adott, 56 százalékában a panaszt elutasította. 15 százalékában panasz visszavonása miatt az eljárást megszüntette, 10 százalékában egyéb okból szüntette meg az eljárást.

A döntőbizottság határozata jogerős, ha a panaszos, illetve a munkáltató a határozat közlésétől számított harminc napon belül nem indít munkaügyi jogvitát. A KDB működésének első évében a határozatok 60 százaléka jogerőssé vált, közel 40 százalékban a kereset benyújtására került sor bírói felülvizsgálat iránt.

A döntőbizottság a jogellenes jogviszony megszüntetésének jogkövetkezményeiről a Kttv. 193–194. §-okban meghatározottak szerint dönt. Ezenfelül ha a döntőbizottság a panaszt egészben vagy részben alaposnak találja, a munkáltatót egészben vagy részben kötelezheti a panaszos szükséges és igazolt költségeinek, valamint az eljárás miatt kiesett munkaidejére járó illetményének megtérítésére.

6.1. Továbbfoglalkoztatás

Ha a KDB megállapítja, hogy a munkáltató a kormánytisztviselő kormányzati szolgálati jogviszonyát jogellenesen szüntette meg, a kormánytisztviselő abban az esetben kérheti az eredeti munkakörében való továbbfoglalkoztatását, ha

- a) a megszüntetés a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményébe [10. § (1) bekezdése], illetve felmentési védelemben (70–71. §) ütközik, vagy a munkáltató megszegi a felmentési korlátozásokra vonatkozó rendelkezéseket [57. § (4) bekezdése, 63. § (4) bekezdése]; vagy
- b) a munkáltató a választott szakszervezeti tisztségviselő, illetve a munkavédelmi képviselőnek (munkavédelmi bizottság tagjainak) kormányzati szolgálati jogviszonyát a 201. § (1) bekezdésébe vagy a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 76. §-ának (3) bekezdésébe ütköző módon szüntette meg; vagy
- c) a fegyelmi felelősség nem áll fenn, vagy annak megállapítása esetén a hivatalvesztés fegyelmi büntetés nem áll arányban az elkövetett fegyelmi vétség súlyával; vagy
- d) a jogviszony megszüntetése az egyenlő bánásmód követelményébe ütközött; vagy
- e) a kormánytisztviselő a jogviszony közös megegyezéssel történő megszüntetését vagy erre irányuló saját jognyilatkozatát sikerrel támadta meg.

6.2. Továbbfoglalkoztatás mellőzése, kártérítés

A munkáltató kérelmére a bíróság mellőzi a kormánytisztviselő visszahelyezését eredeti munkakörébe, feltéve, ha a kormánytisztviselő továbbfoglalkoztatása a munkáltatótól nem várható el. Ilyennek minősül különösen, ha

- a) a kormánytisztviselő munkaköre megszűnt;
- b) a munkakörét betöltötték;
- c) a szervnél létszámcsökkentést hajtanak végre az ítélet jogerőssé válásakor;
- d) a szervnél nincs üres álláshely.

Ebben az esetben meg kell téríteni a kormánytisztviselő elmaradt illetményét (egyéb járandóságait), továbbá a jogviszony jogellenes megszüntetésével összefüggésben felmerült kárát is. Nem kell megtéríteni az illetménynek (egyéb járandóságnak), illetve a kárnak azt a részét, amely máshonnan megtérült vagy kellő gondosság mellett megtérülhetett volna. A kellő gondosság elmulasztásának különösen azt kell tekinteni, ha a kormánytisztviselő az állami foglalkoztatási szervvel nem működik együtt a munkavégzés irányuló jogviszony létesítése érdekében, nem köt álláskeresési megállapodást, illetve az e szerv által felajánlott – a foglalkoztatás elősegítéséről szóló jogszabályban foglalt feltételekre tekintettel – megfelelő munkahelyet elutasítja, továbbá maga nem keres aktívan munkahelyet. A bíróság a kellő

gondosság elmulasztásának az elmaradt illetmény, egyéb járandóságok, illetve a kormánytisztviselői kár megtérítésével kapcsolatos következményét az eset összes körülményének mérlegelése alapján állapítja meg.

A kormányzati szolgálati jogviszony jogellenes megszüntetése esetén a továbbfoglalkoztatás feltételei fennállnak (I. pont), de a kormánytisztviselő az eredeti munkakörébe való visszahelyezést nem kéri, vagy a bíróság mellózi a kormánytisztviselő eredeti munkakörbe történő visszahelyezését, a kormányzati szolgálati jogviszony a jogellenességet megállapító határozat jogerőre emelkedésének napján szűnik meg. Ekkor a II. pontban foglaltakon felül a bíróság a munkáltatót – az eset összes körülményeinek, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelésével – a kormánytisztviselő legalább két-, legfeljebb tizenkét havi illetményének megfelelő összeg megfizetésére kötelezi.

Ha a kormányzati szolgálati jogviszonyt nem az I. pontban foglalt módon szüntették meg jogellenesen, a kormányzati szolgálati jogviszony a megszüntetésről szóló jognyilatkozat szerinti időpontban megszűnik, de a kormánytisztviselő részére – az eset összes körülményének, így különösen a jogsértés és annak következményei súlyának mérlegelése alapján – legalább két-, legfeljebb huszonnégyszer havi illetményének megfelelő átalány-kártérítést kell fizetni.

A kormánytisztviselő, ha a kormányzati szolgálati jogviszonyát nem a Kttv.-ben előírtak szerint szünteti meg, köteles a munkáltató számára a lemondási időre járó illetményének megfelelő összeget megfizetni. Ha a kormánytisztviselő a határozott időtartamú kormányzati szolgálati jogviszonyát szünteti meg jogellenesen, szintén ezek a rendelkezések irányadók. Ha azonban a határozott időből még hátralévő időtartam rövidebb két hónapnál, a munkáltató csak a hátralévő időre járó illetmény megfizetését követelheti. A munkáltató jogosult ezt a mértéket meghaladó kárának érvényesítésére is. Ezek együttesen nem haladhatják meg a kormánytisztviselő tizenkét havi illetményének összegét.

7. A KORMÁNYTISZTVISELŐI DÖNTŐBIZOTTSÁG HATÁROZATÁNAK BÍRÓI FELÜLVIZSGÁLATA

1. A Kormánytisztviselői Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata iránti perben az 1952. évi III. törvénynek a polgári perrendtartásról szóló speciális szabályait (358/C. §–359/A. §) és általános rendelkezéseit kell alkalmazni. A panaszos, illetve a munkáltató a határozat közlésétől számított harminc napon belül nem indíthat munkaügyi jogvitát. A panaszos a panasz részbeni vagy egészbeni elutasítása, illetve az eljárás megszüntetése esetén érdekelt ebben. A keresetlevelet az ellenérdekű féllel (munkáltató, illetve a panaszos) szemben, a döntőbizottsághoz benyújtva kell előterjeszteni. A keresetlevél benyújtásának a döntőbizottság határozatának végrehajtására halasztó hatálya van. A döntőbizottság a keresetlevelet az ügy irataival együtt tizenöt napon belül továbbítja a bírósághoz.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság a döntőbizottság határozatát végzéssel teljes egészében hatályon kívül helyezi, és a döntőbizottságot új eljárásra utasítja, ha nem volt szabályszerűen megalakítva, vagy a határozat meghozatalában kizárt személy vett részt. Ha a döntőbizottság a hatáskörét túllépve járt el, vagy hatáskörének hiányát jogszabálysértéssel állapította meg, a határozatot a munkaügyi bíróság ebben a részében helyezi hatályon kívül.

2. Az 1. bekezdésben meghatározott esetek kivételével a munkaügyi bíróság a döntőbizottságot nem utasíthatja újabb eljárásra, hanem érdemben dönt, és a megtámadott határozatot egészben vagy részben megváltoztatja, vagy a keresetet elutasítja. Ha a felek között egyezség jött létre, a munkaügyi bíróság az egyezséget jóváhagyó végzésében a határozatot hatályaon kívül helyezi.

8. ZÁRÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A Kormánytisztviselői Döntőbizottság a közszolgálati személyügy egyik reményteli innovációja. Felállítását talán nem előzték meg komoly összehasonlító tanulmányok és hatáselemzések, de az alapvetések stabilak voltak. A „második instancia” olyan eszközrendszert kapott, amely a jogviták gyors és békés rendezésének hatékony módját kínálja. A KDB működésének első évében a határozatok 60 százaléka jogerőssé vált, közel 40 százalékban a kereset benyújtására került sor bírói felülvizsgálat iránt. Ez az arány azt jelzi, hogy a jogviták többségében sikerült konszenzust teremteni, de legalábbis a bírósági jogvitától megkímélni a feleket és az igazságszolgáltatás túlterhelt rendszerét is. Ennél messzebbre vezető következtetésekhez talán a második és harmadik esztendő vezethet, amelyben már a korábbi határozatok bírói felülvizsgálata is lezárul. Az intézmény eredményességének értékelését segítenék jogszociológiai, közszolgálati jogi kutatások, továbbá a nemzetközi mintakeresés, illetve a magyar „minta” terjesztése is segítené, hogy a KDB a hazai közszolgálati kultúra hasznos szereplőjévé váljon.

MUNKAKÖRALAPÚ RENDSZER, JAVADALMAZÁSI ALTERNATÍVÁK, INTEGRITÁS¹

A Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program igen ambiciózus terv megvalósítását tűzte célul, amikor a közszolgálaton belül honos, alapvetően zárt típusú, karrieralapú rendszert fokozatosan fel kívánja váltani egy nyitott, jellemzően munkaköralapú rendszerrel. Ezt a célkitűzést a kormány az alábbiak szerint fogalmazta meg: „A magyar közszolgálat alapvető fordulat előtt áll. Cél a közigazgatásban eltöltött éveken (tapasztalaton) alapuló előmeneteli rendszer helyébe egy munkaköralapú rendszer bevezetése. Ennek oka, hogy míg az előbbi a tapasztalatot, addig az utóbbi az egyéni tudást, kompetenciát és teljesítményt helyezi a karrierpályán történő előrelépés fokmérőjévé. Ez a rendszerszintű átalakítás nem pusztán jogszabályok módosítását igényli, hanem új szerephez helyezi a közigazgatási vezetőket, újfajta belépési politikát igényel, és magával vonja a köztisztviselői képzési rendszer átalakítását. Röviden: kultúráváltást hoz és igényel.² A két rendszer között felfedezhető különbségeket a témával foglalkozó hazai és nemzetközi területen tevékenykedő szakemberek és kutatók jól ismerik, hisz e tárgykörben számos publikáció, szakértői elemzés látott napvilágot.³ A közszolgálatban dolgozók többsége viszont már jóval kevesebb érdemi információval rendelkezik a tárgykört illetően. Ennek ellenére sokan szeretnék valódi és szemmel látható változást az emberierőforrás-menedzsment, valamint a közszolgálati jog tárgykörébe tartozó területeken is. Ezért talán nem érdektelen a változást akarók és a jelenlegi megoldás mellett sikraszállók figyelmét is felhívni arra, hogy a tervezett intézkedések – ha azokat következetesen, a szakma szabályai és az egyéb területeken összegyűlt tapasztalatok figyelembevételével fogják megvalósítani – a közszolgálat valamennyi szegmensét, annak irányítását, kultúráját, erőforrás-gazdálkodását, kapcsolatrendszerét, együttműködését, szakmai tevékenységét, motivációját, követelménytámasztását, tehát,

- 1 Jelen tanulmány a „Humán erőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban” ÁROP-2.2.5-2008-0001 projekt „Első kézből” közigazgatási szakmai-módszertani műhelybeszélgetés „HR folyamatok és integritás” című rendezvényén 2013. május 23-án elhangzott *Munkaköralapú rendszer és javadalmozási alternatívák* című előadás bővített változata.
- 2 A Magyar Köztársaság Kormánya: Államreform operatív program CCI-szám: 2007HU05UPO002. Az Európai Bizottság 2007. augusztus 21-én kelt, B(2007)4012 számú határozatával elfogadva. Egységes szerkezetbe foglalt, módosított verzió (hatályos 2012. január 1-jétől), 56 p.
- 3 Lásd egyebek mellett pl.: BOKODI Márta: Munkaköri rendszer a közigazgatásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012. április, 5. évfolyam 4. szám, 21–27. p.; HAZAFI Zoltán: A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon I–III. rész. *Új Magyar Közigazgatás*, 2008. november, 1. évfolyam 1. szám, 56–66. p.; 2008. december, 1. évfolyam 2. szám, 24–38. p.; 2009. január, 2. évfolyam 1. szám, 18–32. p.

*ahogy a Magyary program keretbe foglalja, a szervezetet, a feladatot, az eljárást és a személyzetet egyaránt érinteni fogják.*⁴



1. ÚJ SZEMLÉLET- ÉS GONDOLKODÁSMÓD ELFOGADÁSA

A karrierrendszer legjobb, leginkább használható elemeit magába foglaló új, munkaköralapú rendszer kiépítése és bevezetése az érintettek (vezetők és beosztott munkatársak) részéről alapvetően más szemlélet- és gondolkodásmód elfogadását kívánja meg. Ugyanis szembeülniük kell azzal, illetve el kell fogadniuk azt a tényt, hogy a közszolgálati tisztviselő már „nem lesz bebetonozva” a rendszerbe, kizárólagosan nem az iskolai végzettség, valamint a leosztált idő, tehát az automatikus, érdekhez alig kötődő tényezők biztosítanak előmenetelt, illetményemelkedést a számukra. A munkaköralapú rendszernél előtérbe kerül a betöltendő funkció, a munkakör, a munkakörben nyújtott teljesítmény, valamint a munkakört ellátó személy kompetenciakészlete és annak igazodása a munkakörhöz, az ott előírt követelményekhez, elvárásokhoz. Ez a megoldás teremtheti meg annak a feltételét, hogy – az egyéb tényezők megléte esetén – a szervezeti és az egyéni érdekek összhangja a mindennapok gyakorlatává váljon. A jelenlegi karrieralapú rendszer megoldásra az a jellemző, hogy a közszolgálati tisztviselők közül számosan bár ugyanazt a feladatkört látják el, alapilletményük mégis jelentős mértékben eltér egymástól. Ezt sokan rendszeresen – talán jogosan – szóvá is teszik, és azt szeretnék elérni, hogy ugyanolyan vagy nagyon hasonló tartalmú munkáért egyenlő bért kapjanak. A bérezésnek (a kompenzációs csomagnak) a munkakör közszolgálaton, illetve szervezeten belüli relatív értékéhez igazítása – a közszolgálati tisztviselők szolgálati időátlagát is figyelembe véve – átrendezi a költségvetési források elosztását, közép- és hosszú távon költséghatékonyabb működtetést tesz lehetővé.

A hatékonyan és versenyképesen működő szervezetek és intézmények nem hagyhatják figyelmen kívül a szervezetek és az egyének teljesítményével összefüggő kérdéseket, a stratégiai célok megvalósításához kötött teljesítménymutatók kiépítését, a teljesítményértékelés érdemi megvalósítását, a teljesítményfüggő kompenzációs csomag (a munkakör értékét kifejező illetmény és a személyhez kötődő illetményen kívüli juttatások) kialakítását. A munkaköralapú rendszer alkalmazása nélkülözhetetlenné teszi a teljesítménykövetelmények meghatározása és megítélése körül hosszú ideje zajló parttalan vita egyértelmű rendezését, mégpedig olyanformán, hogy az érdemeken alapuló teljesítménynek szerepet kell kapnia a közszolgálati munka valamennyi területén, így a kompenzáció megállapításánál is.

Abban az esetben, ha a szervezeti kultúrát a munkaköralapú nyílt rendszer sikeres kiépítése céljából nem sikerül közös akarattal átalakítani, akkor, ahogy a szakértők szokták mondani, „a szervezeti kultúra megeheti a stratégiát”. Ez pedig azt jelenti, hogy a kitűzött stratégiai

⁴ Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 11.0) – „A haza üdvére és a köz szolgálatában”, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011. június 10.; Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (MP 12.0) – „A haza üdvére és a köz szolgálatában”, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012. augusztus 31.

célok teljesítése az indokolt kultúraváltás nélkül nem mehet végbe, mert olyan nagymértékű lesz az ellenállás, amely lehetetlenné teszi az átalakítást, a változást.

2. ÉLETPÁLYARENDSZER (KARRIER- ÉS UTÁNPÓTLÁS-TERVEZÉS)

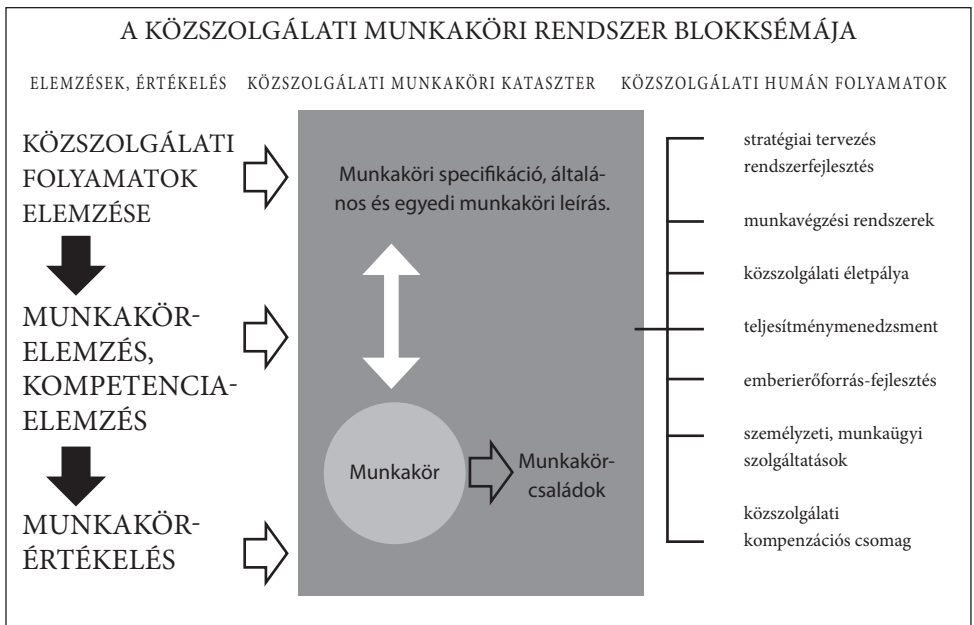
A munkaköralapú rendszeralkalmazás új utakat nyithat az életpálya-tervezésben, vagy ha jobban tetszik, a karrier- és utánpótlás-menedzsmentben is. A jelenlegi gyakorlatban az automatikus, szenioritásalapú előrelépés és az ezt támogató bér- és besorolási rendszer szinte kizárólagosan a vezetői karriert mint valóságos kiugrási lehetőséget kínálja a közszolgálati tisztviselő számára. Azoknak a szakértőként dolgozóknak, akik valamilyen oknál fogva nem kívánnak vezetői beosztásba kerülni, egy idő után lezárulnak az előrelépési és a magasabb bér megszerzésére irányuló útjai, törekvései. A feladatköröket felváltó munkakörök kialakítása, illetve letisztítása és az egyező vagy hasonló tartalmú munkakörök munkakörcsaládokba rendezése teremti meg annak a feltételét, hogy a vezetői munkakörcsaládhoz tartozó vezetői karrierút mellett például a koordináló-tárgyaló („ügyvéd”) szakértői karrierúton belül a képviselői, a koordinációs, a külügyi és nemzetközi kapcsolati vagy a társadalmi párbeszédi munkakörcsaládokba sorolt munkakörök betöltői ilyen irányú szakértői karriert is befuthassanak. E lehetőség mellett az egyén anyagi és egzisztenciális érdekelttségét igazán az teremti meg, hogy a munkakörök relatív értéke szerint felépítendő bérsávok átfedést biztosítsanak a ma lényegében külön kezelt I., II. és a vezetői besorolási osztályok között, amelyeket mostanában csak a kis létszámú, a vonatkozó törvényben meghatározott, magas szolgálati időt teljesítők érhetnek el.

A közszolgálat különböző hivatásrendjeibe tartozók átlépését egy másik szakterületre vagy az azonos területen (közigazgatásban, rendészetben, honvédelemben) foglalkoztatottnak a saját alrendszerükön belüli átjárását is nagyban megkönnyítheti a munkakör- és kompetenciaelemzési módszerrel feltérképezett, majd ez alapján elvégzett munkakör-értékelés eredményeként hierarchikus rendszerbe foglalt munkakörök, munkakörcsaládok kiépítése, az egységes közszolgálati munkaköri kataszter létrehozása. Az egyes munkakörökre, munkakörcsaládokra jellemző tudás, problémamegoldás, felelősség, kompetenciaszükséglet és egyéb értékelési tényezők alapján lehet igazán meghatározni azt, hogy mely területek között nyílik lehetőség az azonnali vagy egyéb feltételekhez kötötten az átjárások biztosítására. A szervezeti mobilitás „felpörgetéséhez” arra is szükség van, hogy a kialakított munkaköri rendszerhez olyan kötelezően előírt és önként teljesíthető emberierőforrás-fejlesztési (képzési, átképzési, vezetőképzési, önképzési és továbbképzési) struktúra is kapcsolódjon, amely érdemeken alapulóvá teszi az előrelépést a karrierben, illetve a munkakörhöz kötődő teljesítménykövetelményeket támaszt az előrelépőkkel, de az átlépőkkel szemben is. Napjainkban még közel sem tekinthető teljes körűnek és egyenértékűnek a kötelezően teljesítendő fejlesztési előírások sora a három állományviszony tekintetében. A kormánytisztviselők és a köztisztviselők esetében a közigazgatási szakvizsga, a rendészet vonatkozásában a rendészeti szakvizsga, valamint a rendészeti vezetővé és a rendészeti mestervezetővé képző tanfolyamok tartoznak ebbe a körbe. A honvédelem területén viszont az egyes rendfokozatokban történő előrelépéshez komplex minősítő vizsgák sikeres teljesítésén keresztül vezet az út. Az ál-

lományviszonyok közötti zökkenőmentes átjárást ezek a különböző megoldások jelentősen megnehezítik, vagy esetenként lehetetlenné is teszik.

A munkakörelemzés és az ehhez szervesen kapcsolódó kompetenciaelemzés nyitja meg az utat ahhoz, hogy az oly sokat hangoztatott „megfelelő embert a megfelelő helyre” elvet érvényre lehessen juttatni. Ha az illetékesek tudják, hogy melyik munkakörben milyen munkaező foglalkoztatására lesz szükség, akkor ehhez lehet igazítani a munkaező-tervezés, a toborzás, az ösztöndíjas programok és a kiválasztás gyakorlatát is. Valamennyi közszolgálati szervezet számára meghatározó jelentőségű az ímént kiemelt elv, amelynek a megvalósításához arra is szükség van, hogy a közszolgálati folyamatok elemzését, a munkakör és a munkaező tervezését, valamint a munkaezővel való gazdálkodást az érintett szervezetek, a vezetők és a HR-terület stratégiai kérdésként kezelje, a napi tevékenység részévé tegye.

A munkaköralapú rendszer nagy előnye: rugalmassága folytán alkalmas arra, hogy a komplex változásokhoz, illetve az ezeket törvénytörően követő szervezetfejlesztésekhez igazodjon, azokra megfelelő válaszokat adjon, és jó megoldási lehetőségeket kínáljon. A stratégiai tervezést és az operatív munkavégzést is, de a munkavállalók eligazodását, munkaéletük megtervezését, céljaik elérését, motiváltságuk megfelelő szinten tartását, még inkább annak növelését nagyban segíti, hogy a munkaköralapú rendszer egyszerű felépítése miatt átlátható, könnyen megismerhető és igazságos kereteket biztosító. Az integritás megteremtése, az átláthatóság és az igazságosság érvényes a kompenzációs csomag tartalmára is, hisz a kivételes, egyedi, személyhez kötött megoldásokat a minimálisra csökkenti, vagy – a döntéshozók akaratának megfelelően – teljesen kiiktatja a rendszerből.



1. ábra • A szerző saját közszolgálatra kifejlesztett rendszermodellje

A stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás nem képzelhető el anélkül, hogy a munkakör mint a rendszer legkisebb építőköve ne foglalja el az öt megillető helyet a közszolgálati rendszer valamennyi területén. A jól felépített munkaköralapú rendszer nélkül szinte lehetetlen olyan humánfolyamatokat kialakítani és eredményesen működtetni, amelyekben az egyes humán funkciók egymáshoz kapcsolódva, egymást erősítve egységes, integrált rendszerré állnak össze. Az elmúlt évtizedek bürokratikus, adminisztratív dominanciájú személyzeti munkája épp azt bizonyítja, hogy a munkakörök egyértelmű rendezése, a tartalmilag sehová sem kötődő formális munkaköri megnevezések átalakítása nélkül csak arra van lehetőség, hogy az egyes humán funkciókat szigetszerűen, egymástól elkülönülten, költségpazarlóan működtessék, az érintettek érdekeit csak kevésbé tudják figyelembe venni. Azt is bizonyította ez a személyzeti tevékenység, hogy az embert mint a szervezet legfontosabb erőforrását (aki a vezetés számára rendelkezésre álló erőforrások közül egyedüliként képes pl. új értéket létrehozni, önmagát megújítani, dönteni, mobilitásra, meglévő tudását, kompetenciáit fejleszteni) az elvárhatónál gyengébb hatásfokkal tudja csak foglalkoztatni. A fentiek további részletezése nélkül is belátható, hogy a munkaköralapú rendszer gyökeresen megváltoztatja a szervezet kultúráját, értékrendjét, belső viszonyrendszerét, a vezetés stílusát, a szervezeten belüli légkört, a munkavégzést, az érdekeltségi rendszert és számos egyéb meghatározó jelentőségű tényezőt.⁵

A munkaköralapú rendszer kiépítése feltételezi azt, hogy a közszolgálat valamennyi területén, valamint a vezetői és a nem vezetői feladatkörök tekintetében is elkészüljenek a munkakörelemzések és ezek részeként a kompetenciaelemzések. A munkakörelemzések alapján elkészített munkaköri profilok nyújtanak alapot a munkakörök relatív értékének megállapítását, hierarchiába, illetve bérsávokba rendezését biztosító munkakör-értékelések végrehajtásához. A közszolgálati folyamatelemzéshez kötődő munkakörelemzések és a munkakör-értékelés eredményeként születnek meg az egyes munkakörök. Ezzel a munkával jelentősen csökkenthető a meglévő munkakörök kialakítása terén tapasztalható átfedések, párhuzamosságok köre, a már-már követhetetlen munkaköri elnevezések száma. Ezen elvégzett előzetes munkák alapján lehet elkészíteni az általános munkaköri leírást, amely nem tartalmazza a foglalkoztatással, a munkaviszonnyal kapcsolatos munkaköri elemeket, valamint az egyedi munkaköri leírásokat, amelyek a munkakörre vonatkozó valamennyi releváns információt magukba foglalják. Ahogy korábban jeleztük, a munkakörökből – jellemzőik alapján – munkakörcsaládokat lehet kialakítani. A munkakörcsaládok teljes körű felépítésére akkor nyílik lehetőség, ha a munkakörelemzések és a munkakör-értékelések befejeződtek. Ekkor a munkakörcsaládokat felépítő munkakörök munkaköri kataszterét is össze lehet állítani a közszolgálat egészére és/vagy az egyes hivatásrendekre nézve. A munkaköri kataszter(ek) létrehozása a kompetenciaelemzés eredményeinek felhasználásával megteremti annak a lehetőségét, hogy akár munkakörönként, még inkább munkakörcsaládonként pontosan meg-

5 Lásd bővebben pl.: BAKACSI-BOKOR-CSÁSZÁR-GELEI-KOVÁTS-TAKÁCS: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2000; KAROLINY Mártonné-POÓR József: *Emberi erőforrás menedzsment kézikönyv*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomsgazdálkodó Kft., Budapest, 2010.

határozhatóak legyenek az egyes munkakörök betöltéséhez, a vezetői, valamint a szakértői karrierutakon való előrelépéshez előírt képesítési, illetve foglalkoztatási követelmények is.

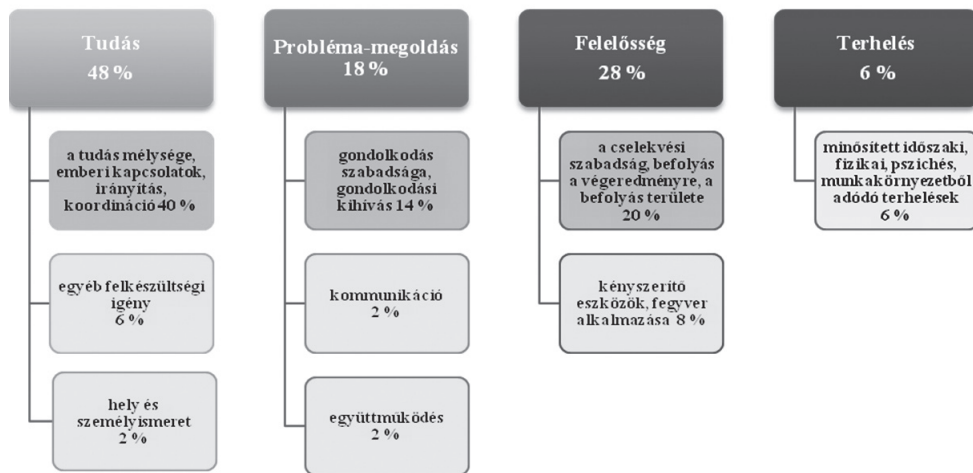
3. STRATÉGIAI ALAPÚ, INTEGRÁLT VEZETÉSI, EMBERIERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁSI, JOGI ÉS GAZDASÁGI RENDSZERMŰKÖDTETÉS

A munkaköralapú rendszer alkalmazása biztosítja, hogy az egyes emberierőforrás-gazdálkodási folyamatokat és a hozzájuk besorolható humán funkciókat integráltan és rendszerűen lehessen működtetni. A közszolgálatban a közelmúltban lezajlott Pilot program⁶ és a napjainkban folyó munkakör-elemzési és -értékelési tevékenység⁷ – a kormányzat szándékainak megfelelően – a világszerte elterjedt és a közigazgatásban is előszeretettel igénybe vett Hay Group-módszertan, illetve e módszertannak a magyar viszonyokra adaptált változata alapján történik. Az eredeti módszertan az adott munkakör ellátásához szükséges tudás, a problémamegoldás, a felelősség és, ha indokolt, a terhelés fő szegmenseit vizsgálja. A tudáson belül a munkakörelemzők számba veszik, hogy milyen mélységű elméleti és gyakorlati szaktudásra, az emberi kapcsolatok sikeres működtetéséhez, valamint az irányítási és a koordinációs feladatok ellátásához elengedhetetlen felkészültségre van szükség. A hazai megoldásnál kiegészítő elemként azt is megnézik, hogy az adott munkakörben milyen mélységű egyéb tartalmú tudásra, hely- és személyismeretre van szükség. A problémamegoldáson belül a Hay Group-módszertan alapján elemzik a gondolkodás szabadságát és a munkakör által támasztott gondolkodási kihívás mértékét. A magyar módszertant kiegészítették a munkakörben szükséges kommunikációs és együttműködési igény feltérképezésével is. A felelősség keretén belül a cselekvés szabadságát, az elvégzendő munkának a végeredményre gyakorolt befolyását és e befolyás kiterjedését, illetve annak területét vizsgálja az eredeti megoldás, amely esetünkben kiegészül – a fegyveres, valamint a katonai hivatásrendeknél jelentőséggel bíró – kényszerítő eszközök és a fegyver alkalmazásának mélységével. A terhelés általánosan vizsgált területeit némileg átstrukturálva a magyar felmérésnél a pszichés, a fizikai, a minősített időszaki és a munkakörnyezetből adódó terheléseket veszik sorba a munkakörelemzések és -értékelések folyamán. A fenti módszertan igénybevételével valamennyi munkakör, legyen az vezető vagy bármilyen kvalifikációt igénylő végrehajtói munkakör, egységes elemzési szempontok szerint, egymással összehasonlítható módon értékelhető. A munkakör-értékelésnél az ismertetett értékelési tényezők meghatározott százalékpontokat kaphatnak. Az adott munkakört jellemző tudásra összesen 48 százalék, a problémamegoldásra 18 százalék, a felelősségre 28 százalék és a terhelésre 6 százalék adható.

6 ÁROP-2.2.5-2008-0001 Humánerőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban című projekt részeként megvalósított munkakör-elemzési és munkakör-értékelési rész. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Nemzeti Közigazgatási Intézet, 2012.

7 ÁROP-2.2.17 Új közszolgálati életpálya című kiemelt projekt. Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Belügyminisztérium, 2013.

2. ábra • A kombináltan alkalmazott munkakör-elemzési és -értékelési sablont a következő folyamatábra mutatja be.⁸



Nagyon fontos és következetesen betartandó módszertani előírás, hogy a munkakörelemzés és a munkakör-értékelés során mindig csak a vizsgált munkakört, és nem az aktuálisan azt betöltő közszolgálati tisztviselő jellemzőit, tevékenységét, munkavégzését kell elemezni, értékelni. Az objektivitás biztosítása érdekében egy-egy munkakör elemzését és értékelését többször, több helyen is el kell végezni. Végső eredményt a feladattal megbízott értékelő bizottság kizárólag akkor hozhat, ha valamennyi munkakör-elemzési adatot megismert, összehasonlított, és az esetleges elemzési hibákra fényt derített, illetve azokat korrigálta.

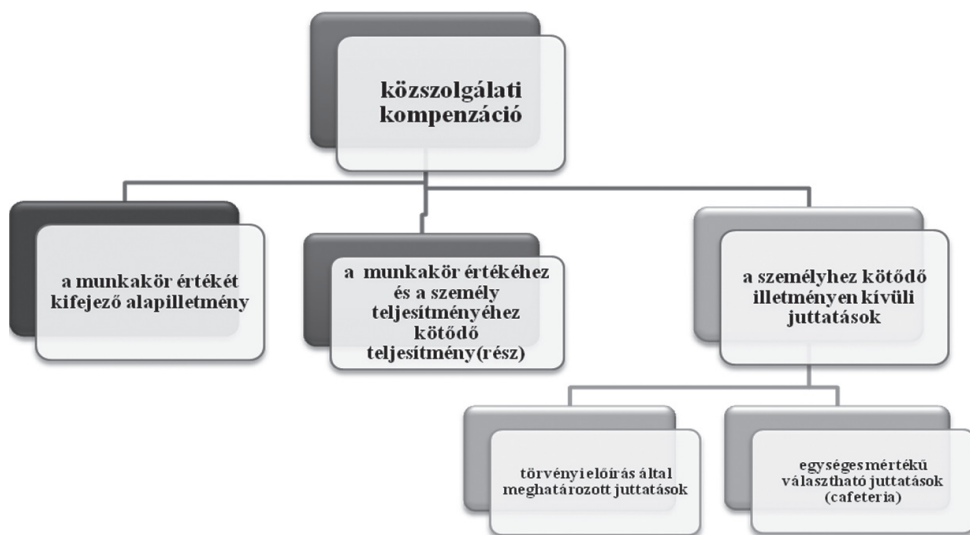
4. JAVADALMAZÁSI RENDSZERMEGOLDÁSOK A MUNKAKÖRALAPÚ RENDSZERBEN

A munkaköri rendszernek talán legfontosabb eleme a javadalmazási rendszer, más néven a kompenzációs csomag. A közszolgálat különböző területeire nézve (Kttv., Hszt., Hjt.) a hatályos javadalmazási rendszerek egyezőségeket, de jelentős különbségeket is mutatnak, hasonlóan az azok alapján készült bér- és besorolási struktúrákhoz. A kétségtelenül meglévő anomáliák bemutatásától ez esetben eltekintünk, de arra felhívjuk a figyelmet, hogy ezek a megoldások az érintettek számára nehezen megismerhetők, szinte átláthatatlanok, és számos igazságtalan, alig-alig indokolható megoldást tartalmaznak, ezért kevésbé szolgálják az integritás megvalósulását ezen a szakterületen. A magyar közszolgálatban – figyelemmel a vi-

8 Hay Group–Telkes Tanácsadó: *MÉR projekt. Konceptcionális javaslat a MÉR projekt eredményeinek további hasznosítására*. 2007. december 22.; Human Horizont Minőség, Fejlesztő és Szolgáltató Kft.: *Összegző értékelés és javaslat a munkakör-elemzési és a munkakör-értékelési modellkísérletről*, ÁROP 2.2.5 Humán erőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban. Budapest, 2012. május 31.

lágban alkalmazott munkaköralapú közszolgálati megoldásokra – több alternatíva érvényesítésére nyílik lehetőség. Jelen ismereteink szerint a legkedvezőbbnek ezek közül az tűnik, ha a közszolgálati kompenzációs csomagot két fő és egy köztes elemből építik fel. Az elsöben a munkakör értékét megjelenítö, illetményhez kötöđ juttatás, az alapilletmény, a jubileumi jutalom és a teljesítményilletmény(-rész) kapnának szerepet. A másodikban a munkakört betöltö személyhez kapcsolóđó, illetményen kívüli juttatások szerepelnének, úgymint a hatályos törvényi előírás által kötelezően meghatározott juttatások, valamint az egységes mértékű, de választható juttatások (cafeteria). A két fő elem között elhelyezkedö köztes elemnek pedig azt tekinténénk, amelyet részben a munkakör értéke, részben a munkakört betöltö személye határozna meg, ez a teljesítményhez kötöđ teljesítmény(rész) lehetne.

3. ábra • A Hay Group-rendszermodell felhasználása alapján, a szerző saját közszolgálatra kifejlesztett változata.



A kompenzációs csomag mértékének nagyobbik hányada tehát nem a szenioritáshoz és a végzettséghez, hanem a munkakör értékéhez kapcsolóđna, és csak a kisebbik részét tenné ki a munkakört betöltö személyéhez kötöđ juttatási rész.

A munkakörök relatív értékük alapján szintekre sorolóđnak, és ezek a szintek alkotják majd a bérsávokat. A bérsávok kialakítására számos lehetőség kínálkozik. A kiindulási alapként kezelt Hay Group-rendszerben az egy szervezetben tevékenykedö valamennyi munkakört 27 bérsávba sorolják be. A magyar közszolgálati munkaköralapú rendszer kialakítására indított Pilot program eredményei alapján még három – egy 31, egy 20 és egy 18 – bérsávot tartalmazó megoldásra készült javaslat. Alapos és minden részletre kiterjedö elemzésre van szükség ahhoz, hogy a legjobb, a leggazdaságosabb és a leghatékonyabb megoldás melletti döntés születhesse meg. A bérsávok kialakításánál érdemes figyelemmel lenni a versenyszférára aktuálisan jellemző beállási mértékre, amely az esetek többségénél a 80–120 százalé-

kos sávban ad lehetőséget az egyes illetmények kialakítására. A közszolgálatra jellemző mutatók miatt a rendszer beindításakor indokoltnak látszik a 70–130 százalékos bérsávot használni, és a felzárkóztatással ezt a sáv szélességet fokozatosan szűkíteni. A munkakörök betöltők egyéni „beállása” az alapilletmény sávközepének százalékban kifejezett aránya lesz. Az egyes szintekhez tartozó bérsávok a kormány által meghatározott illetményemelés átlagmértékében változnak.⁹

Az esetleges átállás fontos kitétele, hogy egyetlen közszolgálati tisztviselő sem kereshet jelenlegi bérénel kevesebbet! A munkaköri rendszerre való átállás viszont azt jelenti, hogy az olyan, eddig kötelezően adott pótlékok, mint például a vezetői, az idegen nyelvi, a képzettség, megszűnnek, vagy – döntéstől függően – beépítenék azokat az alapilletménybe. Az illetményeltérítés a továbbiakban megszűnne, de a jelenleg ilyen illetményekkel rendelkezők – a tervek szerint – megtarthatják azt. Az egyének illetményét, amellyel az új rendszerbe kerülnek, a jelenlegi eltérített illetményük pótlékokkal növelt összege adhatná. Az érintettek a jelzett összeg alapján kerülhetnének be az új bérsávba. Az egyéni illetmény megállapítása – a kialakított törvényi keretek figyelembevételével – a munkáltatói jogkörrel rendelkező vezető vagy egységesen az érintett miniszter jogköre lehet. Illetményemelésre általában évente egy alkalommal kerülhet sor, kivételt képez, ha valaki munkakört vált, és az új munkakör bérsávja magasabb az ő jelenlegi illetményénél. Új belépő esetén az adott bérsáv aljára vagy esetleg annak közepére javasolt besorolni a közszolgálati tisztviselőt. Magasabb értékű munkakörbe kerülés esetén a legmagasabb illetményemelés akkora lehet, amellyel a sáv aljára kerül (70, illetve 80 százalék). Alacsonyabb értékű munkakörbe kerüléskor, amennyiben a régi illetmény az új munkaköri sávba belefér, akkor illetménye változatlan marad, azonban magasabb illetmény esetén – közös megegyezés alapján – be kell állnia legalább az új sáv felső szélére (120, illetve 130 százalék). A sáv aljától lemaradók felzárkóztatását, illetve a sáv határánál magasabb illetménnyel rendelkezők helyzetét külön szabályzó kiadásával kell az átmeneti időszakra megoldani. A jelenlegi javaslatnak megfelelően jutalom – a jubileumi jutalom kivételével – kizárólag a teljesítményértékeléssel összekapcsolt minősítés alapján adható. A teljesítményilletmény(-rész) nagyságrendjét törvényben indokolttól-ig formában meghatározni és a konkrét összeg nagyságrendjét a munkáltatói jogkörrel rendelkező vezető vagy egységesen az érintett miniszter jogkörébe utalni. A jubileumi jutalom továbbra is az alapilletmény részét kell hogy képezze, mert fontos motivációs bázist jelent. Azonban az új, munkakör alapú rendszerre való átállással érdemes azt úgy átalakítani, hogy például a jogosultságot rövidebb közszolgálati időhöz, kisebb intervallumú sávokhoz kötni, esetleg havi, pótlékos formában működtetni. Az illetményen kívüli juttatások, mivel nem kötődnek a munkakör értékéhez és a teljesítményhez, ezért inkább a munkatársak közérzetének javítását, mo-

9 Hay Group–Telkes Tanácsadó: *MÉR projekt. Konceptcionális javaslat a MÉR projekt eredményeinek további hasznosítására*. 2007. december 22., 49–50. p.

tiválásukat szolgálják, valamint a törvény által előírt, a munkakört betöltő személyéhez kapcsolódó, kötelezően biztosítandó kompenzációs elemként kezelendők.¹⁰

Természetesen az új munkaköralapú rendszer bevezetésének számos kockázata is van, amelyek közül a legfontosabbnak tűnőkre szeretnénk a figyelmet felhívni. A „nyugdíjas állás” biztonságot nyújtó érzésének elvesztése eluralkodhat a személyi állományon, amely szorongást, esetleg ellenállást válthat ki. Különösen erős lehet ennek az érzésnek a hatása, ha a bevezetést nem kíséri egy jól felépített, a valós tényeket bemutató, valamennyi érintetthez torzításmentesen eljutó, a hosszú távú célokat megismertető, azok elfogadtatásában jelentős szerepet vállaló kommunikáció. A tervezett változás vezetői hatásköröket sérthet, ez pedig a bevezetés gátjává válhat, mint ahogy az is, ha a vezetők példaértékűen nem állnak a folyamat élére. Tisztában kell lenni azzal is, hogy a közszolgálati tisztviselők jelentős része nem fogadja el azt, hogy a versenyszférában alkalmazott kompenzációs megoldások alkalmazhatók saját közegükben. Az oly sokat hangoztatott sajátosságokra való hivatkozást csak következetes, kitartó és az igazságot közvetítő érvekkel lehet leszerelni. Az új rendszer bevezetésével együtt járó többletkiadások indokoltságát – különösen a jelen gazdasági helyzetben – a társadalom többségi része valószínűleg elutasítaná, mert nehezen látja be a közép- vagy hosszú távon jelentkező költségmegtakarítást, és ami talán ennél is fontosabb, a számára nyújtandó közszolgáltatások színvonalának, professziójának emelkedését. Azzal is számolni kell, hogy Magyarországon – az okok összetett rendszere miatt – a munkaköralapú, nyitott rendszer minden bizonnyal idegen a köztisztviselők nagy részének szemléletétől, gondolkodásától, ennél fogva a közszolgálat uralkodó kultúrájától is.

5. AZ INTEGRITÁS KÉRDÉSE AZ ÚJ TÍPUSÚ EMBERIERŐFORRÁS-GAZDÁLKODÁSBAN

A közszolgálaton belül az integritásszemlélet elfogadtatásának nagy jelentősége van az emberierőforrás-gazdálkodás megújítása során is. Kiemelten indokolt tehát kezelni azt a kérdést, hogy a közszolgálati alkalmazottak mennyire érzik korrektnek, tisztának a szervezet működését, benne az emberi erőforrásokkal való gazdálkodást.¹¹ Ehhez olyan rendszerre és folyamatszerűen működtetett személyzetpolitikára, valamint integrált emberierőforrás-gazdálkodásra van szükség, amely átláthatóvá, megismerhetővé teszi a szándékokat, a bevezetett folyamatokat, intézkedéseket, amely kiszűri a háttéralkuk lehetőségét, az érdekek nélküli előrejutást. A munkaköralapú rendszer részeként működtetett új kompenzációs csomag – bevezetése esetén – nagyban segítheti a kormányzati, az ágazati, a szakterületi és a kapcsolódó humán stratégiai célok megvalósulását. A költségek szintjén egyértelműen meghatározóak lesznek a kompenzációs csomag egyes juttatási elemei, amelyek biztosítják az integritás

10 Hay Group–Telkes Tanácsadó: *MÉR projekt. Konceptcionális javaslat a MÉR projekt eredményeinek további hasznosítására*. 2007. december 22., 50–51. p.; Human Horizont Minőségi Fejlesztő és Szolgáltató Kft.: *Összegző értékelés és javaslat a munkakör-elemzési és a munkakör-értékelési modellkísérletről*, ÁROP 2.2.5 Humán erőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban. Budapest, 2012. május 31., 34–41. p.

11 Dr. SÁNTA György–Dr. KLOTZ Péter: *Törzsanyag az Integritásmenedzsment című tantárgyhoz*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, Budapest, 2013. március, 44. p.

és a hatékonyabb gazdálkodás lehetőségét is. A költségek transzparens kimutatása átláthatóvá, egyértelművé teszi a belső gazdálkodást a személyi jellegű bérezés területén is. A kiszámítható juttatási rendszer fokozza a biztonságot, egyértelműek és világosak lesznek az elvárások, de a lehetőségek is. A közszolgálati tisztviselők számára is könnyen körvonalazhatóvá válik jövőképük meghatározása, valamint az életpályarendszer kínálta lehetőségek kiaknázása, a vertikális és a horizontális irányú karrierutak bejárásának és a közszolgálaton belüli átjárás lehetőségének kiaknázása. Az új rendszer alkalmazása révén a közszolgálatban dolgozók és a társadalom számára is egyértelművé válik – egyebek mellett – a közszolgálat piaci pozicionálása, a közszolgálati munka értéke is.

Gellén Márton

A KÖZSZFÉRA ÉS A MAGÁNSZFÉRA VISZONYA AZ EGYÉNI KARRIERUTAK TERVEZÉSÉBEN¹

A tanulmány egy empirikus kutatás eredményeit dolgozza fel, amely stakeholder-interjúk, fókuszcsoportos vizsgálatok és országos reprezentatív kérdőíves vizsgálat alapján készült 2013 júniusában. A kutatás témája a tágan értelmezett közszféra és a magánszféra közötti mobilitási hajlandóság feltérképezése volt, különös tekintettel a közszférában a közelmúltban történt, jelentős mértékű változásokra, továbbá a magánszférában a gazdasági válság következtében bekövetkező jövedelemcsökkenésre. A tanulmány külön értékeli a generációspecifikus és a státusönbesorolás szerinti, mobilitást befolyásoló percepciókat a közszférával kapcsolatban, amelyet erősen befolyásol a közérdek iránti társadalmi elkötelezettség mintázata, valamint a weberi közigazgatási modellel kapcsolatos elvárások mély beágyazottsága.



1. BEVEZETŐ MEGJEGYZÉSEK

A közszféra² egésze igen heterogén, idetartoznak a kormánytisztviselők, köztisztviselők, közalkalmazottak, hivatásos szolgálati jogviszonyban foglalkoztatottak, a munkatörvénykönyv alapján foglalkoztatott, de közszolgálati feladatot ellátó személyek, továbbá az állami vállalati szektorban dolgozók.³

Az elmúlt két évben a közszférát érintő szabályozási változások, továbbá az elhúzódó gazdasági válság olyan tényezőknek bizonyulhatnak, amelyek alkalmasak arra, hogy megváltoztassák a munkaerő-áramlás jellegzetességeit, mintázatait, mennyiségi sajátosságait. A jelen tanulmány alapjául szolgáló empirikus kutatás azt vizsgálta, hogy a gazdasági válság, ezzel összefüggésben a munkaerő-piaci kilátások romlása, valamint a közszolgálati jogviszony

1 A tanulmány alapjául szolgáló empirikus kutatás 2013 júniusában zajlott a Nemzeti Munkaügyi Hivatal megbízásából a TÁMOP 1.3.1. keretében. A kutatás empirikus adatfelvételeit a Forsense 2.0 Kft. végezte, a kutatás vezetője a szerző volt.

2 A kutatás során a „közszféra” fogalmat alkalmaztuk az angol „public sector” kifejezés megfelelőjeként.

3 Teljesen zárt felsorolás alig lehetséges, hiszen például a praxisjogot birtokló háziorvosok minden további nélkül a közszférához sorolhatók, különleges jogállásuk ellenére. A KSH által alkalmazott fogalmak szerint körülbelül 840 ezer fő tartozik a közszférába, de ez a szám sem tartalmazza a teljes létszámot. Lásd: ELEK Péter–SZABÓ Péter András: A közszférából történő munkaerő-kiáramlás elemzése Magyarországon. *Közgazdasági Szemle.* (LX.) 2013. május, 601–628. oldal.

megszüntethetőségével kapcsolatos szabályozási változások hatással voltak-e, és ha igen, akkor milyen mértékben a közszféra-magánszféra közötti karrierválasztási és mobilitási elképzelésekre, percepciókra.

2. A SZEKTORKÖZI MOBILITÁS JELENTŐSÉGE A MODELLVÁLTÓ REFORMOK ÉS A MODELLIDEGEN REFORMELEMEK MEGÍTÉLÉSE SORÁN

A weberi közigazgatási modell tiszta formája a társadalom, illetőleg a piaci szféra többi részétől viszonylagosan elkülönült közigazgatási kar kiépítését tartotta szem előtt. Humán erőforrás-gazdálkodási rendszere arra a feltételezésre épült, hogy a közigazgatási szakma speciális tudást igényel, ami az élet egyéb területein nem megszerezhető, azokra nem átvihető, ennél fogva a közszféra és a magánszféra közötti mobilitás kivételesnek tekinthető. Az egyes tisztviselők tehát amellet, hogy saját szakmájuknak a művelői, egyúttal a köz érdekét magas szinten képviselni és előmozdítani képes szakemberek is. Ennek megfelelően állásuknak biztosságosnak kell lenni, előmenetelükben egyéni szakmai rátermettségüknek és a megszerzett gyakorlatnak egyaránt tükröződnie kell (karrierrendszer). A tisztviselőket ösztönözni kell az önfejlesztésre, ugyanakkor külső kényszerektől, különösen pedig gazdasági kényszerektől megfelelő javadalmazási, ellátási rendszerrel kell őket függetleníteni.

A fentiekkel ellentétes, sokat vitatott rendelkezést tartalmazott a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény. Ennek 8. §-a tartalmazta az indokolás nélküli felmentés lehetőségét. Az Alkotmánybíróság 1068/B/2010. AB számú határozatával ezt a rendelkezést megsemmisítette. Ezt követően a vitatott rendelkezést a jogalkotó bizalomvesztés esetére igyekezett korlátozni a felmentés rugalmas lehetőségét. Végül 2012-ben a jogalkotó a teljes törvényt hatályon kívül helyezte, és a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény rendelkezéseivel helyettesítette a korábbiakat. A méltatlanság, a bizalomvesztés, a nem megfelelő munkavégzés kategóriái által támasztott kiszolgáltatottság érzése az indokolási kötelezettségnek köszönhetően feltehetőleg enyhült, azonban az eredeti weberi modelltől való deklarált eltávolodás által okozott kognitív disszonancia, továbbá az ígért életpályamodel bevezetésének késedelme (valamint kisebb részben a kötelező felmentési idő két hónapra csökkentése) mind hatással lehet az átlépési elképzelésekkel kapcsolatos egyéni stratégiákra.

A fenti, kormány-tisztviselői jogviszony megszüntetését lehetővé tevő jogcímek kapcsán a központi közigazgatás állománya egzisztenciális megfontolásokkal kellett hogy szembenézen. A kérdés az, hogy ez az egzisztenciális bizonytalanság kedvezően hatott-e a közigazgatás teljesítményére. Az kijelenthető, hogy az egzisztenciális bizonytalanság gátolja a szervezeti kreativitás kibontakoztatását, éppen azt a szervezeti képességet, amely a kihívások bonyolult és kiszámíthatatlan közegében olyan kívánatos lenne a közigazgatás számára. A kreatív szervezeti képesség a szaktudás, a motiváció és a kombinációs képesség elege, amely

bizonyos kockázatvállalást is igényel.⁴ Az egyéni fenyegetettség azonban kiiktatja a szervezet érdekében vállalt esetleges kockázatra való képességet is.

A nagy értéket előállítani képes munkavállalóért intenzív piaci verseny folyik. Különösen azokban a szakmákban okoz ez megoldhatatlan problémát, amelyek a munkaerőpiacon keresettek és egyúttal a közigazgatási működéshez is elengedhetetlenek. Megfelelő mérnök, informatikus vagy jogász-közlekedésmérnök jelenleg is nehezen található közigazgatási állások betöltésére, különösen, ha magas szintű idegennyelv-tudással párosuló szakember felvétele szükséges. Így egyes, kiemelt fontosságú és kockázatos területek (energetika, közlekedés) kerül(het)nek nehéz helyzetbe. A munkaerő-piaci verseny az Európai Unióhoz való magyar csatlakozást követően már nemcsak hazai, hanem uniós szinten is érvényesül, így egyes, a közellátás számára nélkülözhetetlen szakmák, mint például az orvosi és más egészségügyi végzettségű személyek bevonása a magyar közigazgatásba vagy az ellátórendszerbe, jelentősen megnehezült. Ebben közrejátszik a magyar közszféra által ajánlott körülmények egyéni és szervezeti bizonytalansága is, a javadalmazás jelentős különbségei mellett.

3. A 2013-AS EMPIRIKUS KUTATÁS ELŐZMÉNYEI

2008-ban a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) az Államreform Operatív Program keretében empirikus felmérést készített a közszférában foglalkoztatottak elkötelezettségéről a következő, nem reprezentatív mintában.⁵ Az NFÜ által 2008-ban elvégzett kutatásból jelen elemzés szempontjából a legfontosabb információ, hogy a közszférából való távozással leginkább fenyegetett, vagyis legalacsonyabb elkötelezettségű csoportok metszete a 25–34 éves korosztályba tartozó, két- és tízéves szolgálati idővel rendelkező férfiak köre. Jellemzően a friss munkavállalók elkötelezettsége igen magas, hiszen a három hónapos próbaidő lejártát követően az első év végéig a vezetői elkötelezettséget elérő, relatív értelemben magasnak számító 50 százalékos elkötelezettség jellemző, ami azonban a második-harmadik év között beáll arra a nagyon alacsony, 35-36 százalékos értékre, amely lényegében a tizedik szolgálati évig stagnál, majd ezt követően az átlagértéket jelentő 40 százalék közelébe emelkedik. Fontos, hogy a vizsgálat akkor történt, amikor a korábbi weberi modellről való leválást megcélzó, tehát modellváltó menedzserlista reform éppen túl volt a legintenzívebb szakaszán. A kutatás szerint az átlépéssel leginkább veszélyeztetett szakterület volt az egészségügyi szakpolitika, valamint földrajzilag Közép-Magyarország.

A szektorváltással való fenyegetettség szempontjából Közép-Magyarország kiugró szerepe azzal magyarázható, hogy itt a legnagyobb a tényleges váltás valószínűsége a nagyobb állás kínálat, a sűrűbb kapcsolati hálózatok és a váltással járó tranzakciós terhek (addicionális utazási igények) alacsonyabb volta miatt. A szignifikánsan alacsonyabb elkötelezettség okán

4 AMABILE, Theresa M.: *Creativity and Innovation in Organizations*. Harvard Business School. 1996. január 5., 9. oldal. http://cms.schwarzpharma.com/_uploads/media/7165_Amabile%20Creativity%20and%20Innovation%20in%20Organizations.pdf

5 Lásd: GELLÉN Márton: Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén. In GELLÉN Márton–HOSSZÚ Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején*. Magyar Zoltán emlékkötet. Complex Kiadó, Budapest 2010.

Közép-Magyarország esetében tehát megalapozottan valószínűsíthető, hogy a szektorváltás igénye, lehetősége itt merül fel legnagyobb erővel.

Különösen szembeötlő a 2006–2008-as reformokkal legerősebben érintett egészségügyi terület kiugróan alacsony elkötelezettségi szintje. Az elkötelezettségi szint mértéke különösen fontos a közszférából a magánszférába való átváltási szándékok kialakulása esetében. Az egészségügy tekintetében pedig igen élesen felmerül az országváltás kérdése is, amely – tömeges méreteket öltve – egyértelműen közérdeket sértő, valamint fontos közszolgáltatások fenntarthatóságát veszélyeztető folyamat. Az NFÜ által 2008-ban végzett felmérés legfőbb tanulsága jelen elemzés szempontjából, hogy kísérletet tett azon tényezők meghatározására, amelyeknek jelentőségük van a munkahely melletti munkavállalói szimpátia kialakulásában, a közszférában betöltött munkahelyek esetében. A legfontosabb tényezők e kutatás szerint a közvetlenül tapasztalt emberi kapcsolatok voltak, a főnök személye 63 százalékos, a munkatársakkal való személyes kapcsolat minősége 61 százalékosot kapott az értékelés során. E tényezőket sorrendben a következő fontosabbak követték: munkakörnyezet: 53 százalék; vállalati hírnév: 46 százalék; munkafeladatok: 46 százalék; munka és élet egyensúlya: 44 százalék; erkölcsi elismerés: 42 százalék; teljesítménymenedzsment: 41 százalék; felelősség és hatáskör megfelelő volta: 40 százalék.

4. A SEKTORKÖZI MOBILITÁS SZOCIOLÓGIAI TÉNYEZŐI

A közszféra és a magánszféra közötti váltást tanulmányozó szerzők közül többen emlékeztetnek arra, hogy a posztmodern kihívás – azzal ellentétben, amit esetleg a neve sugall – nagyon is valós a humánerőforrás-gazdálkodás tekintetében is. Az Egyesült Államokban a szövetségi alkalmazottak és tisztviselők 1,6 milliós tömegének 60 százaléka tartozik a háború utáni nagy generációhoz, a „baby boomer” korosztályhoz, amelynek tagjai rövidesen nyugdíjba kerülnek.⁶ Logikusan felmerül a kérdés, hogy milyen szerepe van a generációváltásnak a szektorok közötti átlépés szempontjából. Tekintettel arra, hogy a közszférával kapcsolatos percepciók a generációk értékrendjébe beágyazottak, illetőleg azokkal szoros összefüggést mutatnak, Leuenberger és Kluver 2005-ben azt találták, hogy az új generáció (Y generáció) munkahellyel kapcsolatos beállítódásai és elvárásai jelentősen különböznek a korábbi generációétól.⁷ E különbségek nagyrészt az úgynevezett „kreatív osztály” vagy kreatív közeg iránti vágy kategóriájával írhatók le. Ennek elemei:

- decentralizált, nem hierarchizált, lapos szervezeti struktúra;
- a munkahelyen önmagukat irányító személyek, motiváló környezetben;
- az egyéni motivációk magas szinten tartása együtt az élethosszig tartó tanulás ambíciójával;
- erőteljes horizontális mobilitás;
- erőteljes önfejlesztési szándék;

6 GREEN, Daryl D.–ROBERTS, Gary E.: Impact of postmodernism on public sector leadership practices: Federal government human capital development implications. *Public Personnel Management* (41) No. 1. Spring 2012.

7 LEUENBERGER, D.–KLUVER, J.: Changing culture generational collision and creativity. *Public Manager* 34 (4), 16–21., 2005.

- izgalmas, élénk munkahelyi közösség iránti vágy;
- munka és magánélet közötti egyensúly és a két életszféra rugalmas kapcsolata.⁸

A munkavállalói preferenciák és szektorváltások körében tehát a posztmodern életérzés, attitűd, generációs hovatartozás döntő jelentőségű, mivel – a szektorális váltásokra figyelő szűkebb szakirodalom és a tágabb közigazgatás-tudományi szakirodalom szerint is – fokozza a szektorközi mobilitást.

A generációs kihívás jelentőségét közszolgálati állományra a következő ábra mutatja:

1. számú ábra • A közigazgatás személyi állományának korösszetétele 2009, 2012. Forrás: KIM



A fenti ábra a generációváltás pillanatát örökíti meg a közszolgálati jogviszonyban, a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény hatálybalépését követően pedig a kormány-tisztviselői és köztisztviselői állományt együttesen tartalmazó foglalkoztatási kategóriában.

E szerint a nyugdíjaspiráns, a szektorok közötti átlépéssel kevésbé érintett csoport számaránya 2009-ben elérte az összlétszám 18 százalékát, ezzel ez a korcsoport volt a teljes állomány legnagyobb számárányt képviselő csoportja. 2012-ben ez az arány már csupán 14 százalék, miközben az 1976 után született Y generáció tagjai folyamatosan veszik át az egyes életkor szerinti csoportokat, és a teljes személyi állományra nézve is a legnagyobb létszámú kategóriát alkotják.

5. A KÖZSEKTORT ÉRINTŐ MUNKAVÁLLALÓI MOBILITÁS SZAKIRODALMI FELDOLGOZÁSA

Az egyéni stratégiák változásainak hullámát a nemzetközi szakirodalom is leírta. Arthur és Rousseau a karriervonalak határainak általános elmosódását, „határtalanságát” regisztrálta

8 LEUENBERGER, D.–KLUVER, J.: Changing culture generational collision and creativity. *Public Manager* 34 (4), 16–21., 2005.

2001-ben.⁹ A közszférába vetett bizalom nagyrészt abban a feltételezésben áll, hogy a foglalkoztatottak úgy vélik, állásuk biztosabb a közszférában, mint a magánszférában. Ezt a feltételezést azonban a közszférában foglalkoztatottak mind kevésbé osztják, ezzel összefüggésben élethosszig tartó lojalitásuk, elkötelezettségük mind kevésbé áll fenn.¹⁰

Jack Ito kutatása a közszolgálat három klaszterében zajlott, technikai (ügykezelői), szakmai (ügyintézői) és vezetői szinten. Abban a kérdésben, hogy mi vonzotta az adott személyt a közszektorba, egyes tanulmányok könnyen megfogalmazható, ezért könnyen lekérdezhető tényezőket azonosítanak és kérdeznek le, mint például jövedelem, a munkahely biztonsága, a vágy, hogy másokon segítsünk (altruizmus), továbbá a vágy, hogy a társadalom hasznos tagja legyen az illető.¹¹ Más tanulmányok inkább olyan szervezetelméleti tényezőkre kérdeznek rá, amelyeket azonban nehéz lekérdezni, például: a főnök-beosztott kapcsolat milyensége.¹² Ito kutatása arra irányult, hogy megtudja, melyek voltak a közszférabeli munkahely kiválasztásának motivációi. Ezek a tényezők a következők voltak:

- éppen jókor jött a lehetőség (89%);
- lehetőségem volt arra, hogy a saját tanult szakmámat, egyetemi képzettségemet alkalmazzam a munkában (69%);
- jó karrierlehetőségek a közszolgálaton belül (48%);
- komolyan megvizsgáltam egyéb privát és nonprofit lehetőségeket is (47%);
- bér (41%);
- az, hogy a közérdeket szolgálhatom (41%);
- az adott szerv jó hírve (29%).¹³

Miután felvételt nyertek a közszférába, ezt követően a vizsgálatba bevont személyek már sokkal inkább a közszférán belül gondolkodtak egy esetleges továbblépés esetére.

A szakirodalomban a közszféra és a magánszféra közötti munkaerőmozgás leírására, kutatására a következő irányzatok alakultak ki.

Közszférán belüli mobilitás:

- a) horizontális mobilitás – intézmények közötti mobilitás és intézményen belüli, szervezeti egységen belüli mobilitás;
- b) vertikális mobilitás – vezetői helyek felé történő mobilitás a hierarchikus szervezeteken belül.¹⁴

9 ARTHUR, Michael B.– Denise M. ROUSSEAU: *The boundrayless Career: A new employment principle for a new organizational era*. Oxford University Press, New York, 2001.

10 BOZEMAN, Barry–PONOMARIOV, Branco: Sector switching from a business to a government job: fast-track career or fast track to nowhere? *Public Administration Review*, January/February 2009. pp.77–91.

11 LEWIS, G. B.–FRANK, S. A. (2002): Who wants to work for the government? *Public Administration Review*, 62. évf. 395–404. oldal.

12 JURKIEWICZ, C. L.–BROWN, R. G. (1998) GenXers vs. boomer bs. matures: Generational comparisons of public employee motivation. *Review of Public Personnel Administration*, Fall: 18–37.

13 ITO, Jack K.: Career Mobility and Branding in Civil Service. An Empirical Study. *Public Personnel Management*. Spring 2003, Vol 32 Issue 1. p. 1–21.

14 TUDOREL, Andrei– PROFIROIU, Marius–OANCEA, Bogdan: Analysis of mobility issues and politicization of the civil service in public administration in Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. No. 35 E/2012, p. 5–21.

Közszféra és magánszféra közötti mobilitás:¹⁵

- a) magánszférából a közszférába történő mobilitás;
- b) közszférából a magánszférába történő mobilitás.

6. EMPIRIKUS KUTATÁSI EREDMÉNYEK

2013 júniusában a közszektor-magánszektor közötti mobilitással kapcsolatos empirikus vizsgálatot végeztünk mélyinterjúk, fókuszcsoportos és országos reprezentatív adatfelvétellel.

A mélyinterjúk során a következő szektorválasztási szempontok merültek fel:

- munkahelyi személyes, horizontális kapcsolatok fontossága, munkahelyi konfliktusok megfelelő kezelése;
- főnök-beosztott viszony;
- a közszolgálat iránti elkötelezettség;
- kiszámítható előmenetel;
- valós teljesítményhez kötött fizetés (csökkentés vagy növelés) hiánya;
- a fizetés biztosan, pontosan megjön;
- viszonylag jó fizetések (az egyéb juttatásokkal együtt);
- kiszámítható munkaidő, család és munka összehangolhatósága;
- a politizáció viszonylagosan csekély volta.

E szempontok az állami vállalat esetében a következőképpen módosulnak:

- a fizetés relatíve nagyon jó;
- a fluktuációt belső strukturális változások generálják;
- a személyes és családi beágyazottság meghatározó;
- nem politikai indíttatású járadékvadászat.

A hat darab, szegmentált fókuszcsoportos vizsgálat összefoglalt eredményét a következő ábra foglalja össze.

6.1. Elhelyezkedés szerinti csoportok percepciói

A közszférán belül – a fókuszcsoportos felvételek alapján – a közalkalmazotti szféra jellemezhető a legalacsonyabb elégedettségi szinttel, az itt tapasztalt motiváció, egyéni erőfeszítés rendkívül hullámzó.

A kormányzati, önkormányzati hivatali szféra elégedettsége közepesnek vagy inkább vegyesnek értékelhető. E szegmensben a munkahely légköre, a fejlődési, előmeneteli lehetőségek megléte, illetve hiánya erőteljesen meghatározzák a mindennapos motiváltságot, a munka elvégzéséért tett erőfeszítéseket.

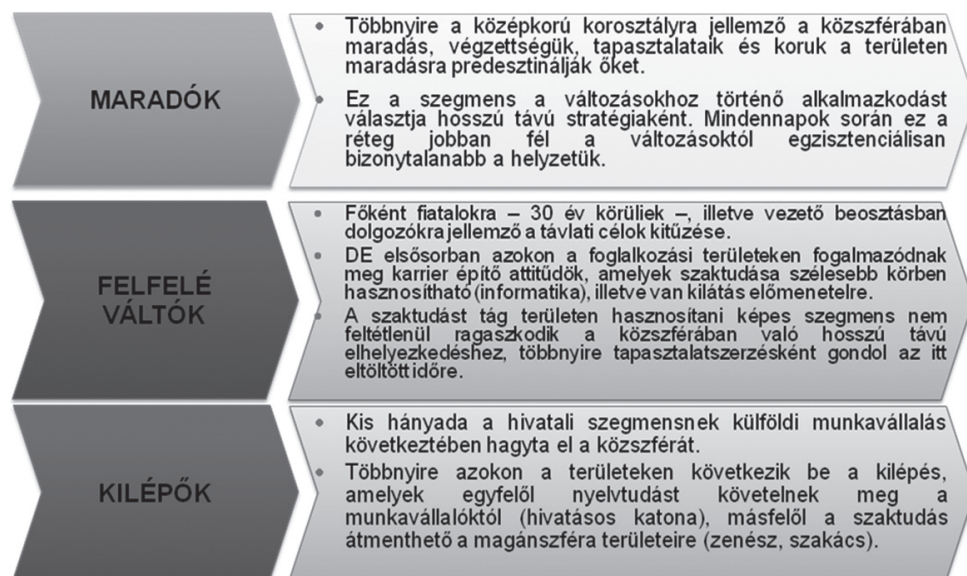
15 A szektorok közötti átlépések tanulmányozása viszonylag ritka. Ez nem vonatkozik a piaci álláskeresőkről szóló tanulmányok sorára, e kérdés rendkívül széles körben taglalt. BOZEMAN, Barry-PONOMARIOV, Branco: Sector switching from a business to a government job: fast-track career or fast track to nowhere? *Public Administration Review*, January/February 2009. p.78.

Az állami nagyvállalati szektor elégedettségi szintje magasnak értékelhető. A nagyvállalati alkalmazottak többnyire elégedettek munkahelyükkel, annak körülményeivel. Ennek hátterében egyrészt a munkahely-specifikus juttatások állnak, másrészt a működésüket tekintve számos nagyvállalat kezdi beépíteni filozófiájába a magánszektorra jellemző teljesítményalapú bérkiegészítést (Magyar Posta). Csupán a hierarchia alsó szegmensébe tartozó munkavállalók mutatnak hasonlóságot az egészségügyi, szociális szféra közalkalmazotti attitűdjeivel.

A közsféra általános megítélésének feltárása során területtől függetlenül homogén képet kaptunk. A megkérdezettek döntően úgy gondolják, hogy az általánosan értelmezett közszférában való munkavállalás jelenleg:

- romló, csökkenő presztízszű;
- a hátrányos megítélést elsősorban az utóbbi évek negatív anyagi mérlege, a terhek megnövekedése és a megbecsülés hiánya adja;
- a munkavállalók a jelenlegi rendszerben, hierarchiában nem érzik fontosnak magukat, inkább végrehajtóként tekintenek magukra;
- környezetük részéről rendszerint negatív visszacsatolást kapnak a közsféra presztízset illetően, amelyek a következők: alacsony fizetés, túlterheltség – jellemzően egészségügyi, szociális szférában; fix munkaidő, alacsony fizetés, irratogatás a hivatali szférával kapcsolatos percepciók között jellemző; a munkahelyi körülmények transzparensbbek egyes nagyvállalatok esetében (Magyar Posta, MÁV, BKV).

2. számú ábra • A fókuszcsoporthos vizsgálatok összefoglaló eredménye



6.2. Az esetleges elhelyezkedési alternatívákkal kapcsolatos percepciók

A közszférabeli munkahely nézőpontjából a versenyszférába való átlépés esetleges irányaival kapcsolatban feltárt tényezők a következők voltak.

A kisvállalkozásba való átlépés nem vonzó:

- nem stabil, kiszámítható;
- járulékfizetéssel, dolgozók bejelentésével való trükközés;
- a munkaidő nem fix, kiszámíthatatlan;
- nem nyújt hosszú távú tervezési lehetőséget, jövőképet;
- minimális előrelépési lehetőségek;
- nem nyújt cafeteria-, kedvezményes üdülési lehetőségeket, fogászati ellátást (állami nagyvállalatok);
- nem nyújt ingyenes egészségügyi szűrést (állami nagyvállalatok);
- veszteséges működés esetén megszűnik (*ezzel szemben a MÁV, a BKV veszteséges működés ellenére létezik*).

Nem állami nagyvállalatba való átlépés csak kevesek számára vonzó:

- profitorientált, nem emberközpontú;
- teljesítmény-központú értékelés;
- versenyszellem uralja, nem megfelelő teljesítmény az állás elvesztését jelentheti;
- kollektív szerződés nem védi a munkavállalót;
- a munkaidő nem fix, kiszámíthatatlan, gyakori túlórák, kizsigerezés jellemző;
- külföldi munkavállalás: csak kevesek számára vonzó;
- idősebb, családos munkavállalók kevésbé érvényesülnek külföldön;
- az idegen nyelv, idegen kultúra – alacsony biztonságérzetet nyújt a munkavállalás során;
- sokak számára akadályt jelent az idegen nyelv ismeretének hiánya.

6.3. Az életpályával kapcsolatos vélekedések megoszlása

A közalkalmazotti vagy köztisztviselői életpályamodell fogalmával már találkozott a válaszadók többsége. Különösen a nagy elégedetlenséggel jellemezhető csoportokban keltene feszültségmentesítő hatást az életpályamodell gyakorlati bevezetése. Tekintettel azonban arra, hogy a múltban a köztisztviselői életpálya nem bizonyult tartósnak, továbbá figyelembe véve, hogy a 2011. évi CXCV. számú törvénnyel bevezetett szigorítások, valamint a 2010-re jellemző jogalkotói bizonytalanságok (amelyeknek a lényege az indokolás nélküli munkáltatói felmondás lehetősége volt) együttesen egyfajta cinikus hozzáállást alakítottak ki az életpályamodellekkel kapcsolatban. Ennek összetevői a következők:

- a modell megvalósulásának konkrét elemeit, lépéseit nem ismeri (nem is ismerheti);
- a való élet változásaihoz nem alkalmazkodó modellt vár;
- a mindennapok során nem érzékelhető a modell megvalósulása, bár sok szó esik róla.

Az életpálya-koncepciót leginkább támogató szegmens a közalkalmazottak csoportja, amelyben mintaként szolgál a pedagógus-életpályamodell bevezetése 2013 szeptemberétől. Az életpályamoddellel kapcsolatos fő várakozás az anyagi biztonság a *hierarchián belüli* előrelépés lehetősége folytán.

Meglepő módon a kormányzati, önkormányzati szektor inkább elutasítja az életpályamodell gondolatát, mivel ez hosszú időtávon érvényesülne, és ez nem releváns számukra.

Az állami nagyvállalati szféra munkavállalói az életpályamodellt többnyire jó elképzelésnek tartják, azonban gyakorlati megvalósulását jelenleg nem tapasztalják. Ezért kimenetelét bizonytalanoknak tartják. Ez nem is csoda, hiszen az állami vállalati szférában korábban sem volt életpályamodell. Ez nem jelenti azt, hogy de facto értelemben ne lett volna életpályamodell, de erről nem kormányzati szinten, hanem vállalati szinten döntöttek és rendelkeztek. Idetartozik, hogy a kormányzati szférával ellentétben az állami vállalati szférában hagyományosan jelentős a szakszervezetek jelenléte és befolyása, ami magyarázatot adhat az életpályával kapcsolatos elgondolások markánsan eltérő voltára.

7. REPRESENTATÍV KÖZVÉLEMÉNY-KUTATÁS EREDMÉNYEI

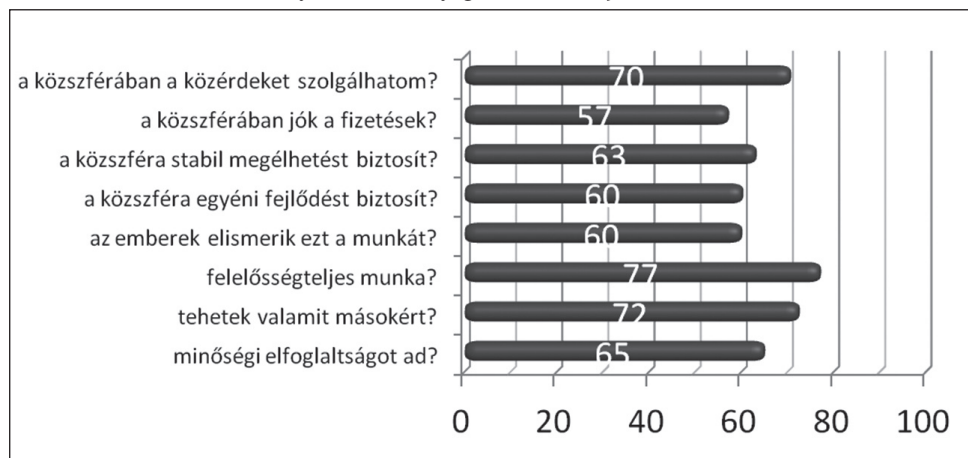
A Forsense kérdőíves közvélemény-kutatást végzett 2013. július 8–18 között, amelynek során ezer – véletlenszerűen kiválasztott, felnőttkorú – személyt kérdeztünk meg CATI-módszerrel. A mintavétel alapjául a telefon-előfizetőket tartalmazó adatbázis szolgált, a válaszadók meghatározása több szempontú, rétegzett véletlen kiválasztással történt, a mintavételtől fakadó hibákat cellamátrixos súlyozás segítségével korrigálták. A minta összetétele a legfontosabb szociodemográfiai tényezők szerint (nem, kor, lakóhely településtípusa) megfelelt a felnőtt magyar lakosság arányainak. (A közölt adatok nagy valószínűséggel legfeljebb plusz-mínusz 3,1 százalékponttal térnek el attól az eredménytől, amelyet az ország összes felnőtt lakosának megkérdezésével kaptunk volna.)

A közszférában való munkavállalás gondolata az összlakosság körében nem túlságosan vonzó, de nem is túlságosan elutasított. E kérdésben 100 fokú skálán 45 pontos értéket mértünk.

A közszféra attribútumainak körében azonban karakterisztikus eredményeket találtunk a következők szerint.

Ha a közszférában való munkavállalásra gondol, akkor mennyire tartja fontosnak a következőt:

3. számú ábra • A kérdőíves felmérés összefoglaló eredménye



Különösen a közérdek szolgálata, a felelősségteljeség, a „másokért tenni” lehetősége a weberi, klasszikus közszolgáltatás erős kulturális beágyazottságát mutatja, a menedzserizmus 2002 és 2010 közötti hazai térnyerése ellenére.

A közérdek szolgáltatásának fontossága szignifikánsan erősebb a nők (74), mint a férfiak (67) esetében, valamint némileg a fiatalabbak és az idősebbek esetében. A közérdek szolgáltatásának generációs kötődése a fiatal (18–34 éves) korosztály és az idősebb (55+) korosztály szerkezetében összevethető az NFÜ által 2008-ban talált eredményekkel, még akkor is, ha az NFÜ által végzett felmérés konkrétan a közszférára, azon belül is az akkor még egységes köztisztviselői rétegre összpontosított.

A lakóhely (Budapest, város, falu) szerinti szegmentálás nem hozott szignifikáns eltérést a közérdek szolgáltatásának percepciójában, az egyöntetűen magasnak mondható (70-72). Eltérés van azonban a végzettség szerint, amennyiben a szakmunkásképzőt végzetek és a felsőfokú végzettségűek körében magasabb (73, ill. 72), az általános iskolai végzettségűek, valamint az érettségizettek esetében pedig alacsonyabb (67, 69) a közérdek szolgáltatásának a percepciója. Kimondottan magas az inaktív körében (75), a rossz anyagi helyzetben lévők (76) és a jó anyagi helyzetben lévők (75) körében, míg a sem nem jó, sem nem rossz anyagi helyzetben lévők körében szignifikánsan alacsonyabb (68). Az osztálykategóriák alapján való önbesorolás szerinti percepció is hasonló mintázatot követ. Mindez előrevetíti a következőket: a közszféra mint mobilitási csatorna határozottan kedvező percepció helyetből indul az alacsony jövedelmi, műveltségi önbesorolással rendelkező társadalmi csoportok számára. Tehát akár közfoglalkoztatás keretében, akár fiatalokat segítő tanulási, ösztöndíjprogramok, tanulmányi szerződések nagyon kedvező fogadtatásra számíthatnak ezen társadalmi csoportok esetében.

A közérdek szolgálata mint történetileg és kulturálisan beágyazott attribútum magas percepció indexei (65–76 közötti értékek) igen érdekes összehasonlítást kínálnak a közszférában elérhető fizetések fontosságának értékeivel, amelyek szignifikánsan alacsonyabb tartományban mozognak, társadalmi rétegtől, jövedelmi helyzettől függetlenül.

Míg a fizetések fontosságának átlagos értéke 57, addig a közérdek szolgálata fontosságának átlagos értéke 70! A közérdek szolgálata még a legkiszolgáltatottabb munkaerő-piaci helyzetben lévők, az általános iskola nyolc osztályát végzetek körében is 67 pontos értéket ért el, a fizetések fontosságának 64 pontos értékével szemben.

8. KÖVETKEZTETÉSEK

Közigazgatás-tudományi szempontból a kutatás érdekes időpontban született, mivel 2013 júniusában a közszféra stabilitásának helyreállításával kapcsolatos intézkedések még nem érezthették hatásukat, miközben a reformok keltette bizonytalanság befolyásolta a megkérdőzettek hangulatát. Összességében szembeötlő a weberi közigazgatási modell kulturális beágyazottságának erőssége, amely elsősorban a közepes és alacsony státusú válaszadók esetében jelentősen fékezi a közszféra és a magánszféra közötti mobilitási hajlandóságot. A fővárosi vagy Pest megyei magas státusú válaszadók esetében azonban már erőteljesen érezhető az Y generációra jellemző munkaerő-piaci flexibilitás, amelyet a közszolgálati karrier-

tervezésben is célszerű figyelembe venni. A kutatás erőssége, hogy a közszektor és a magán-szektor közötti munkaerő-átadási mechanizmust három klaszterben, a kormány-tisztviselői (köztisztviselői), a közalkalmazotti és az állami vállalati szegmensben vizsgálja. E klaszifikáció szerint a mobilitás motivációja az állami vállalati klaszterben nem vagy alig érzékelhető, a válaszadók az állami vállalati szektort versenyképes fizetésekkel kapcsolják össze, amelyért cserébe azonban a versenyszféránál csekélyebb teljesítményt várnak el. A kormány-tisztviselői mobilitás szinte kizárólag a központi (vagy központilag szervezett területi) közigazgatáson belül jelentkezik. A valódi mobilitási veszélyzóna a közalkalmazotti szektor, ahol mind a versenyszféra választása, mind a külföldi munkavállalás reális lehetősége felmerül. A kutatás érdekes jelenséget rögzített a közérdek iránti elkötelezettség és a társadalmi státus összefüggésében. E szerint az alacsonyabb státus-önbesorolású válaszadók-nál szignifikánsan magasabb a közérdek iránti lojalitás, mint a közepes státusú válaszadók esetében. Mindezen következtetések hasznosak lehetnek a tágan értelmezett közszolgálati karrierutakra vonatkozó stratégiai tervezés számára.

• nemzetközi kitekintés

Franczel Richárd

AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁG MINISZTERELNÖKI INTÉZMÉNYE¹

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



1. ALKOTMÁNYOS ALAPOK

Az Egyesült Királyság alkotmányos rendszere, illetve annak elmúlt időszakban történt változásai egy önálló doktori kutatás tárgya is lehetne. Ezen évszázados múltra visszatekintő konstrukció hagyományai, sajátosságai, az egész parlamentáris demokrácia intézményrendszere annak hosszú, organikus fejlődése szempontjából is meghatározó jelentőségű. Ez okból a miniszterelnöki intézmény ugyancsak több száz éves evolúciós fejlődéstörténete szoro-

1 Jelen tanulmány egy négyrészes tanulmányorozat részét képezi, amelynek keretében az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország, vagyis a három nyugati mintaország miniszterelnöki intézményét vizsgáljuk meg ugyanazon szempontrendszer segítségével, majd egy zárótanulmány keretében összegezzük a tapasztalatokat. Mindegyik tanulmány a szerző politikatudományi doktori kutatásán, illetve korábbi, Miniszterelnöki intézmények Európában címet viselő egyetemi dolgozatán alapszik, illetve az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézete által meghirdetett, a szerző által több éve oktatott, megegyező című kurzus ismeretanyagára támaszkodik. A sorozat többi tanulmánya a folyóirat következő számaiban olvasható.

san összefügg e kormányzati rendszer történeti ívével, a brit rendszer tanulmányozásával közelebb kerülhetünk e funkció kialakulásának és működésének tisztább megértéséhez is.

1.1. Államforma és államszerveződés

Az Egyesült Királyság *államformája* alkotmányos monarchia. A hosszú évszázados monarchikus tradíció a történelem folyamán mindössze egyetlen alkalommal szakadt meg, amikor 1653–1660 között Oliver Cromwell, illetve alig egy évig fia, Richard Cromwell lordprotektorsága alatt rövid időre köztársaságot vezettek be.

Az államot alkotó négy országész egymásra találása időben hat lépcsőben foglalható össze. 1282-ben megszűnik a walesi hercegség különállósága, de majd csak 1536-ban egyesül hivatalosan is Wales és Anglia. 1603 óta rendelkezik közös uralkodóval (perszónálunió) Anglia és Skócia. 1707. május 1-jén lépett hatályba az ún. Act of Union, amely kimondta Anglia (és a már hozzá tartozó Wales), valamint Skócia királyságának egyesülését. Az új állam megnevezése ekkor Nagy-Britannia Egyesült Királysága. 1801-ben Nagy-Britannia és Írország egyesül, az ország megnevezése tehát ekkortól Nagy-Britannia és Írország Egyesült Királysága. Végül 1921-ben aláírják az angol-ír szerződést, amelynek értelmében 1922-ben – hat északír megye (tartomány) kivételével – létrejön a független és szabad Ír állam. Az ország hivatalos megnevezése egy 1927-es törvény értelmében Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága.²

1.2. Alkotmány

A brit állam *alkotmányával* kapcsolatosan először is érdemes néhány félreértést tisztázni. Gyakorta hallható az a téves megfogalmazás, miszerint az Egyesült Királyságnak nincs alkotmánya. Ez az állítás nem igaz, mint ahogyan az sem teljesen pontos megfogalmazás, hogy nem rendelkezik írott (kartális) alkotmánnyal. Még az sem tekinthető maximálisan precíz kijelentésnek, hogy történeti, íratlan alkotmánya van. A minden szempontból kielégítő választ azzal adhatjuk meg, ha – pusztán – csak azt mondjuk, hogy az ország *történeti alkotmánnyal* rendelkezik.³ Ugyanis a vonatkozó szabályok java része le van írva, csak nincs összefűzve (kodifikálva) egy önálló dokumentumba.

A brit alkotmány egy része tehát alkotmányos dokumentumok összességéből tevődik össze, másik, nem kevésbé elhanyagolható részét pedig nem írott források képezik, amelyek rugalmassá teszik. Alapos az a megfogalmazás, amely szerint az alkotmány összetevői jogi és nem jogi források, azaz a brit alkotmány(jog) forrásai a törvényi jog (statútumok vagy alaptörvények), a bírói jog (jogesetek), az alkotmányos szokások, politikai konvenciók és a jogirodalom (alkotmányjogászok, filozófusok jogértelmező értékezései).⁴

2 <http://www.historyofnations.net/europe/unitedkingdom.html> [2013. 06. 24.].

3 Ennek legfőbb okaként Chronowski Nóra azt jelöli meg, hogy a dicsőséges forradalom (1689) kivételével az ország stabil monarchiaként működött, nem állt elő alkotmányozási helyzet. Lásd: CHRONOWSKI Nóra, *Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága = Európai kormányformák rendszertana*, szerk. CHRONOWSKI Nóra, DRINÓCZI Tímea, Bp., HVG-ORAC, 2007, 173.

4 Uo., 174.

Az első, jelen keretek között vizsgált kategória, vagyis az írott jogforrások körének meghatározása eltér az egyes alkotmányjogászok olvasatában, e tekintetben tehát a szakirodalom szerint van némi önkényesség abban, amikor meg akarjuk határozni az angol alkotmányosság ezen írott elemeit. Az egyik ilyen „válogatás” a következőket emeli ki: Magna Charta Libertatum (A nagy szabadságlevél, 1215), Petition of Right (A jogok kérvénye, 1628), Habeas Corpus Act (A törvényes fogva tartásról, 1679), Bill of Rights (A jogok törvénye, 1689), Act of Settlement (Trónöröklési törvény, 1701), The Parliament Act (Törvény a parlamentről, 1911), Westminster Statútum (1931), The Parliament Act (Törvény a parlamentről, 1949), Human Rights Act (Az Emberi jogok európai egyezményét transzformálja a királyság belső jogává, 1998).⁵ Hangsúlyozzuk, hogy ettől eltérő (bővebb, szűkebb) összeállítás is lehetséges, ami az idők folyamán tehát bővül, illetve bővíülhet. Ez utóbbi szemlélet alapján a főbb alkotmányos dokumentumok közé sorolható még például: Scotland Act (1998), Government of Wales Act (1998), House of Lords Act (1999), Freedom of Information Act (2000), Constitutional Reform Act (2005), Government of Wales Act (2006), Opening of the Supreme Court (2009), a legutóbbi változások közül pedig például a – később még említett – Fixed Term Parliament Act (2011), illetve Succession to the Crown Act (2013).⁶

1.3. Kormányzati rendszer

A brit kormányzati rendszer parlamentáris monarchia, amely kezdeti formájában a – korábban már említett – „klasszikus” westminsteri modellt valósította meg. Ennek témánk szempontjából két fontos jellemzője⁷ a törvényhozás és a végrehajtás közötti rendkívül szoros fúzió, illetve az egységes, egypárti többségi kormány, amelyben a miniszterelnök mint első az egyenlőtlenek fölött minden szempontból kiemelt státusszal rendelkezik. Ugyanakkor jelezni kell, hogy e modell klasszikus változata az elmúlt évtizedekben végbement változások és a még most zajló államszerkezeti reformok következtében jelentős módosuláson ment keresztül, ezért e rendszer mai működési formájának jellemzése szinte minden részletét illetően – az e helyütt külön nem tárgyalt elemeiben is – átfogó korrekcióra szorul.⁸ Ekként az említett két vonás közül az első tekintetében hangsúlyozni kell, hogy nem feltétlenül egyértelmű

5 TRÓCSÁNYILászló–BADÓ Attila: *A nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Bp., KJK-KERSZÖV, 2005, 263.

6 <http://www.consoc.org.uk/discover-the-facts/what-is-the-british-constitution/> [2013. 06. 24.].

7 A kormányzati rendszerek jellemzőit e helyütt és a többi ország kapcsán is kifejezetten a miniszterelnök szerepéből vesszük górcső alá.

8 Giovanni Sartori fentebb említett munkájában úgy fogalmaz, hogy az angol kormányzati rendszer három, egymást kölcsönösen erősítő feltételre épül (relatív többségi rendszerű választások, kétpártrendszer, erősen fegyelmezett pártok). Ha az első feltétel megváltozik, állítása szerint működésbe lép a dominóeffektus. Lásd: SARTORI, Giovanni: *Összehasonlító alkotmánymérnökség: a kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*, Budapest, Akadémiai, 2003, 129–130. A 2010-ben megkezdődött brit államreform értelmében – a liberálisok forszírozása révén – a választási rendszer arányosítása is napirendre került, olyannyira, hogy erről népszavazást is tartottak 2011 májusában, amelynek eredményeképpen ugyanakkor a britek megtartották a sokat kritizált, nagy aránytalanságot eredményező egyszerű többségi választási rendszert. A klasszikus rendszer korrekciója tehát nemcsak a célok, hanem az azok elérésére hivatott eszközök tekintetében is felfedezhető, hiszen a képviseleti jelleg eddigi dominanciáját oldandó, a választási rendszer arányosítását a rendszertől meglehetősen idegen, de egyre inkább erősödő referendum intézményével kívánták szentesíteni.

az említett fúzió kérdése, hiszen – amiképpen Arend Lijphart rámutat – az 1970-es évek óta többször előfordult, hogy a parlament a kormány javaslatát leszavazta. Módosult tehát az íratlan szabály, amely szerint ha a miniszterelnökkel szemben egy fontos törvényjavaslat elvetésével bizalmatlanságot fejeznek ki a képviselők, akkor vagy mondjon le, vagy oszlassa fel a parlamentet. Ennek okán a hetvenes években megszorodtak a kormány vereségei a parlamentben, az lett az új íratlan szabály, hogy csak kifejezett bizalmatlanság kifejezése vonja maga után a kormány lemondását vagy új választás kiírását.⁹

A másik vonás, vagyis az egységes, egypárti többségi kormány tekintetében talán a legszembetűnőbb a korrekció, hiszen a 2010-es választások értelmében hetven év után (1940 óta) hivatalosan is koalíciós kormány alakult az Egyesült Királyságban. A miniszterelnök ez irányú stabilitása azonban korábban sem volt ennyire egyértelmű. Lijphart azt is kiemeli, hogy az 1918 és 1980 között eltelt hatvankét évnek csak a hatvan százalékában voltak hivatalban egypárti kabinetek. Koalíciós és kisebbségi kormányzás elsősorban 1918–1945 között időszakot jellemezte – kiváltképp említhető a háborús időszak hárompárti együttműködése –, de 1945 után is előfordult. Az 1970-es években például két alkalommal is kisebbségi (munkáspárti) kabinet vezette az országot, illetve ugyancsak a hetvenes évek végén arra is volt példa, hogy az ún. „lab-lib-paktum” keretében a kisebbségi munkáspárti kabinet a többség biztosítása érdekében formális egyezményt kötött az alsóház tizenhárom liberális képviselőjével, akik bizonyos engedményekért cserébe támogatásukról biztosították a kormányt az esetleges bizalmatlansági indítványokról való szavazás eseteire.¹⁰ A mindenkori brit miniszterelnök számára tehát korántsem annyira magától értetődő az egységes, stabil egypárti kormányzás lehetősége.

1.4. Végrehajtó hatalom

Az Egyesült Királyságban a kormányzati rendszernek megfelelően egy erős, centralizált végrehajtó hatalom működik, amely formális értelemben duális, hiszen a kormány mellett az uralkodó is részét képezi. A ma működő brit – és általában a – kormány az uralkodó egykori személyes tanácsadó testületéből, a „Titkos Tanácsból” (Privy Council), a legfontosabb tanácsadók kiválásával alakult ki hosszú fejlődés után.¹¹

A kormány kifejezés gyűjtőnév, amely kettős értelemben is használatos. A tágabb értelemben vett *kormány(zat)ba* beletartozik a miniszterelnök, illetve helyettese, a kabinetminiszterek, valamint az egyéb, kormányhivaltal nem viselő miniszterek és államtitkárok, ekként ez egy száznál is több tagból álló szervezet. A jelenlegi kormányzat összesen százhusz tagból áll:

9 LIJPHART, Arend: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984, 11–12. Miután számos esetben leszavazták James Callaghan miniszterelnök kisebbségi munkáspárti kormányát, végül 1979-ben ilyen bizalmatlansági indítvány döntötte meg.

10 Uo., 10–11. A paktum egészen 1978. szeptember 7-ig tartott, ezt követően viszont James Callaghan miniszterelnök tovább folytatta a kisebbségi kormányzást, egészen 1979 májusáig.

11 E testület ma már a kormányhoz kapcsolódó szerv (hivatala szervezetenként a kormány egyik főosztálya), amelynek több száz fős tagjai többek között a korábbi és az aktuális kormányzati (kabinet)miniszterek, akik a miniszterelnök javaslatára élethossziglani kinevezést kapnak az uralkodótól. Lásd: CHRONOWSKI, i. m. 180.

egy miniszterelnök, huszonegy kabinetminiszter (ebből egy személy miniszterelnök-helyettes), valamint kilencvennyolc további miniszter.¹² Három kormánytagsági szint különíthető el. Az első a *Secretary of State*, amelyet a kabinetminiszterek többsége visel, akik minisztériumi portfólióval rendelkeznek, ez a magyar terminológiában tehát a miniszteri szintnek felel meg. A második szint a *Minister of State*, ami az angol rendszerben a „junior” miniszter, a magyar terminológiában az államtitkárnak felel meg. A harmadik kormánytagsági funkció a *Parliamentary Under Secretary of State*, ami a hierarchiában a Minister of State alatt helyezkedik el. Ezt követi még egy negyedik, kormánytagok közé már nem sorolt kategória is, a *Parliamentary Private Secretary*, amely kapcsolatot tart a miniszterek és a parlamenti alsóház között. A szűkebb értelemben vett kormány (*kabinet*) a kormányfőn és helyettesén kívül csak a kabinetminisztereket foglalja magában, így ez általában egy húsz fő körüli létszámú testület, tagjai államtitkári kinevezést kapnak az államfőtől. A kontinentális szabályokkal szemben egyfajta angolszász sajátosság tehát, hogy egyfelől az államtitkári rang magasabb, mint a miniszteri rang, másfelől a kabinet tagja a legfőbb ügyész is.¹³ A jelenlegi kabinet a miniszterelnökkel és a miniszterelnök-helyettesel együtt huszonkét fős. Érdekeség, hogy a kabinetkormány tagjai nem egyenrangúak, a kabinet taglétszáma pedig ugyan változhat, de a vonatkozó törvény szerint csak huszonkét fizetett tagja lehet.¹⁴ A kabinetben ölt testet a kormány kollektív hatalma, ami biztosítja a törvényhozó és végrehajtó hatalom fúzióját, hiszen tagjai egyszerre a tárcák vezetői, illetve a parlamenti többség képviselői.¹⁵ Mindez nyilvánul a parlamenti ülésrendben is, hiszen a miniszterek hagyományosan az alsóház első padsoraiban (*frontbencher*), míg a kormány megbízás nélküliek a hátsó padosorokban (*backbencher*) foglalnak helyet. A kormánytagsághoz kötelező parlamenti képviselőiség szükséges, de legfeljebb kilencvenöt kormányzati miniszter lehet az alsóház (House of Commons) tagja.¹⁶

Az Egyesült Királyságban a végrehajtó hatalom feje – mint említettük – névlegesen az államfő, aki ezt a hatalmát a kabinetten keresztül és annak tanácsára gyakorolja, vagyis a tényleges hatalom értelemszerűen a miniszterelnök kezében összpontosul. A kabinet legfőbb kontrollja a lojális (vagyis az uralkodó jogait és a kormányzat legitimitását nem támadó) ellenzék (Her Majesty's Loyal Opposition), amelynek a parlament mindkét házában van külön vezetője. A brit hagyományoknak megfelelően hivatalosan is működik *árnyékkormány* (Shadow Cabinet, Shadow Front Bench), amely a kormány formálisan működő (közjogi-sított) ellenzéki megfelelője. Ez tehát ugyanúgy alkotmányos szerv, az uralkodó iktatja be,

12 <https://www.gov.uk/government/how-government-works#how-governement-is-run> [2013. 06. 24.].

13 BORÓK György: Az Egyesült Királyság kormányzati rendszere, *Pro Publico Bono Online*, Támop Speciál, 2011, 8., 10. [http://www.propublicobono.hu/pdf/11-22-T%C3%81MOP-angol-2\[1\].pdf](http://www.propublicobono.hu/pdf/11-22-T%C3%81MOP-angol-2[1].pdf) [2013. 06. 24.].

14 <https://www.gov.uk/government/ministers> [2013. 06. 24.]. Lásd: IMRE Miklós–KRISTÓ Katalin: *Az Egyesült Királyság közigazgatása = Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, szerk. SZAMEL Katalin, BALÁZS István, GAJDUSCHEK György, KOI Gyula, Bp., Complex Kiadó, 2011, 117–118. A kormányzati honlap összesen huszonnégy minisztériumot (angol terminológiával: ministerial departments) tüntet fel. Lásd erről: <https://www.gov.uk/government/organisations/> [2013. 06. 24.].

15 ROSE, Richard: *Politika Angliában = Összehasonlító politológia*, szerk. ALMOND, Gabriel A., POWELL, G. Bingham Jr., STRØM, Kaare, J. DALTON, Russel. Bp., Osiris Kiadó, 2006, 242–245.

16 CHRONOWSKI, i. m. 179.

az ellenzéki párt rangidős, vezető egyéniségeiből áll, feladatuk között pedig alternatív kormányzati program kidolgozása is szerepel.¹⁷ A mindenkori hivatalos árnyékkormány, vagyis az intézményesített ellenzék a kormány parlament előtti felelősségének érvényesítésében is kiemelt szerepet kap, ugyanis bizalmatlansági indítvány benyújtásakor Őfelsége ellenzéke más ellenzéki pártokkal szemben elsőbbséget élvez.¹⁸

2. A MINISZTERELNÖKRE VONATKOZÓ ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁS

Mint ahogyan az előző pontban említettük, a brit miniszterelnöki intézmény fejlődéstörténete egyet jelent magának a funkciónak a kialakulásával, hiszen joggal állítható, hogy a tisztesség angol gyökerű. Mielőtt tehát áttekintenénk a szabályokat, szokásokat, előbb szólnunk kell a brit miniszterelnöki pozíció előtörténetéről, amely tehát magának az intézménynek az előképe is egyben.

2.1. A brit miniszterelnöki intézmény előtörténete

A brit miniszterelnöki pozíció és megnevezés sokáig nem nyert elismerést a brit politikai gondolkodásban. Mintegy háromszáz év kellett ahhoz, hogy lassan és akadozva létrejöjjön és kifejlődjön. A korai „miniszterelnökök” – pontosabban a funkciónak megfelelő feladatokat ellátó személyek – a 18–19., de még a 20. század elején is vonakodtak e cím használatától, hivatalos elismerésétől, voltak, akik egyenesen „alkotmányellenesnek” minősítették. A később még említett, elsőnek tekintett miniszterelnök, Robert Walpole megtagadta annak használatát, és akként vélekedett, hogy ő nem emelkedik ki, nincs egyedül, a csak neki tulajdonított befolyás és döntés valójában a kormányé, egy ilyen cím voltaképp sértő lenne a többi miniszterre nézve, hiszen közöttük nincs érdemi különbség. A whig párti George Grenville – aki 1763–1765 között töltötte be ezt a funkciót – egyenesen szégyenletesnek, utálatosnak nevezte ezt a címet. A későbbiekben még ugyancsak említett Lord North – aki 1770–1782 között volt miniszterelnök – pedig még az is kifejezetten elutasította, hogy akár baráti vagy családi körben így nevezzék őt.¹⁹

A kezdetben még csak az uralkodó személyes tanácsadóiból, bizalmasaiból álló kabinet (Kabinettanács) ugyanakkor már a 18. század elején, a királlyal való találkozása előtt rendszeresen összeült, és ekkortól kezdve a kabinet legfontosabb vezetőjét „első miniszternek” (*prime minister*) nevezték.²⁰ Kiemelt szerep hárult a kincstári tisztviselőkre, akik közvetítettek a parlament és az uralkodó között, a kincstár feje pedig az említettek révén gyakorlatilag a kormány nem hivatalos vezetőjeként jelent meg. Ez a tradíció ma is visszaköszön az intéz-

17 Uo., 190.

18 KELLY, Richard: *Confidence Motion*, Library, House of Commons, 13 May 2013, 7. www.parliament.uk/briefing-papers/SN02873.pdf [2013. 06. 24.].

19 LOW, Sidney: *The Governance of England*, London, T. Fisher Unwin, 1904, 156–157., illetve MARRIOTT, John Arthur Ransome: *English Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 1925, 88.

20 MEZEY Barna–SZENTE Zoltán: *Európai parlamentarizmus- és alkotmánytörténet*. Bp., Osiris Kiadó, 2003, 518.

mény angol elnevezésében, hiszen a híres Downing Street 10. szám alatt található miniszterelnöki rezidencia ajtaján található sárga réztáblán ma is a „*The First Lord of Treasury*” (azaz a kincstár első lordja) kifejezés olvasható. Ez a cím utal a miniszterelnöki pozícióra egykoron jellemző, hosszú ideig tartó *párhuzamosságra*, hiszen a funkciót ellátó személynek még a 20. század első felében is be kellett töltenie egy másik, további tisztséget ahhoz, hogy fizetése legyen. A prime minister elnevezést először az 1905–1908 között hivatalban lévő Sir Henry Campbell-Bannerman viselte ténylegesen, de ez még nem jelentette egyúttal a miniszterelnöki funkció törvényi rangra emelését.²¹

A történetírás hivatalosan Robert Walpole-t tekinti az első miniszterelnöknek (1721–1742), vagyis az első olyan kormánytagnak, akinek meghatározó szerepe a mai kormányfőkre emlékeztet. Ő volt ugyanis az első, akinek gyakorlatilag azért kellett lemondania, mert elvesztette a parlamenti többség bizalmát, vagyis egyre világosabbá vált, hogy a mindenkori miniszterelnöknek már nemcsak a király, hanem a parlament bizalmát is élveznie kell. Noha Walpole időnként már formális kabinetüléseket is összehívott, illetve igyekezett fegyelmet is tartani a miniszterek között, mégsem ő választotta ki a kormánytagokat, akik nem is mondtak le, miután ő távozásra kényszerült. Emiatt gyakran inkább az idősebb William Pittet tartják a modern kormányfők előfutárának.²² E történelem lényege megfogalmazható úgy is, hogy ekkor alakult ki, vagy óvatosabban fogalmazva, kezdett kibontakozni a miniszteri felelősség, vagyis a kormány parlament előtti felelőssége, ami egyúttal a modern parlamentarizmus kialakulását is jelenti. Ugyanakkor Walpole lemondása még csak egyszeri eset volt, a felelősség elve csak 1782-től kezdett tartóssá válni, amikor is Lord North lemondása már kifejezetten a király kívánsága ellenére történt. Ezt követően az uralkodó sokszor nem vagy csak nagyon korlátozott mértékben tudta érvényesíteni akaratát, ami ugyanakkor nem jelentette azt, hogy elvesztette volna jogát a miniszterelnök kinevezésére, inkább arra utalt, hogy tartósan nem tud kormányon maradni az, aki nem bírja a parlament bizalmát. Ezzel szemben viszont ekkortájt válik gyakorlattá, alkotmányos elvvé, hogy a miniszterelnöknek joga van indítványozni a királynál a parlament feloszlatását és új választás kiírását.²³

Az intézménnyel szembeni említett ellenérzéseket jól tükrözi, hogy egészen sokáig semmilyen hivatalos jogi (alkotmányos) elismerést nem kapott, egyetlen jogszabályban sem említődött meg. 1902-ben a hivatalban lévő angol miniszterelnök, Arthur Balfour egyik beszédében rámutatott hivatala státusának ellentmondására, vagyis arra a paradoxonra, hogy a miniszterelnöknek – mint miniszterelnök – nincs fizetése, nincs jogszabályban előírt feladata, megnevezése nem fordul elő törvényekben, ennek ellenére az alkotmányos hierarchiában mégis a legfontosabb helyet foglalja el. A miniszterelnök pozíciója először 1905-ben kapott egyfajta hivatalos elismerést, amikor is a közjogi címeket, tisztségeket (hierarchiá-

21 *Brit kormányfők: az elsők*, Múlt-kor történelmi portál, 2012. május 8. http://www.mult-kor.hu/20120508_brit_kormanyfok_az_elsok [2013. 06. 24.].

22 MEZEY, SZENTE, i. m. 220–221., 518–519. Ezt akkortájt úgy fogalmazták meg, hogy Walpole volt az első miniszter, akit a király adott a népnek, Pitt pedig az első, akit a nép adott a királynak. Az első modern miniszterelnöknek gyakran Lord Charles Greyt, a 2. Earl Greyt (1830–1834) nevezik.

23 Uo., 519., 222–224.

ban) felsoroló rendeletben megnevezték.²⁴ Ekkorra a miniszterelnök már számos meghatározó jogosultságot szerzett. A brit miniszterelnöki intézménnyel foglalkozó brit történész, Peter Hennessy könyvében kiemeli, hogy a miniszterelnök 1870-re kizárólagos jogot szerzett arra, hogy összehívja a kabinet üléseit, 1881-re – a később még említett Prime Minister's Questions előzményeként – bevezették a parlamentben a miniszterelnöktől való kérdezés lehetőségét, 1903-ra pedig már abszolút jogot kapott arra is, hogy elmozdítsa hivatalából a minisztereket.²⁵ A Lordok Házának (House of Lords) visszaszorítását eredményező 1911-es reform még tovább növelte a hatalmát, de magasabb szintű jogi elismerést ekkor még továbbra sem kapott. Erre egészen 1917-ig kellett várni, ekkor születik meg ugyanis az első olyan törvény a brit parlamentben, amelyben először hivatalosan megemlítik a tisztséget. A jogszabály jelentősége ugyanakkor meglehetősen csekély, hiszen ezzel „mindössze” csak egy vidéki rezidenciát biztosítottak a miniszterelnök számára, amely egyébként még ma is ekként funkcionál. Egy évvel később, 1918-ban viszont fontos elemmel bővült a miniszterelnök „repertoárja”, Hennessy szerint ugyanis ekkor kapta meg ténylegesen azt a már említett, korábban is létező funkciót, hogy kérvényezze az uralkodónál a parlament feloszlatását, kiváltva ezzel új választás tartását.²⁶ Ez már kétségtelenül figyelemre méltó változás volt, de a funkció hivatalos státusához az igazi alapot még ez sem teremtette meg. A valódi és egyértelmű jogi elismerésre az 1917-es első törvényi megjelenéshez képest húsz évvel később, 1937-ben került sor, amikor is a koronaminiszterekről szóló törvényben lefektetik, hogy hivatalosan is fizetés – nevezetesen tízezer font – jár annak a személynek, aki egyszerre tölti be a Kincstár első lordjának „hivatalát” és a miniszterelnök egyedülálló, politikai jellegű „pozícióját”.²⁷ A törvény megalkotásával voltaképp révbe ért a brit miniszterelnöki intézmény több évszázadon keresztül tartó evolúciós fejlődése.

2.2. A miniszterelnök mandátuma

Mint az előző bevezetésben olvasható, a miniszterelnöki funkció csak hosszú idő után, 1937-ben kapott hivatalosan is érdemi jogi elismerést, azonban a későbbiekben sem került sor az intézmény átfogó jogi szabályozására, amely egységes szerkezetben összefoglalta, kodifikálta volna működésének szabályait, így ezeket alkotmányos szokások, hagyományok, illetve az általános közmegegyezés elvei rendelik keretek közé. A fentiek alapján a brit kormányfő mandátumának keletkezését is az alkotmányos tradíciók határozzák meg. A királynő – elvileg saját belátása szerint dönthet a miniszterelnök személyéről, de – a szokásjog alapján az

24 LOW, i. m. 155., illetve MARRIOTT, i. m. 85.

25 HENNESSY, Peter: *The Prime Minister. The Office and Its Holders since 1945*. London, Penguin, 2001, 48–49., illetve BLICK, Andrew–JONES, George: *The Institution of Prime Minister*. 1 January 2012. <https://history.blog.gov.uk/2012/01/01/the-institution-of-prime-minister/> [2013. 06. 24.].

26 Uo., 49.

27 Chequers Estate Act 1917 (lásd: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1917/55/pdfs/ukpga_19170055_en.pdf [2013. 06. 24.]), illetve Ministers of the Crown Act 1937 (lásd: <http://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/m06.pdf> [2013. 06. 24.]). Utóbbi törvény értelmében az ellenzék vezetője is hivatalos elismerést (fizetést) kapott, nevezetesen kétezer fontot.

alsóházban legnagyobb támogatottságú (többséget szerzett győztes) párt vezetőjét kéri fel kormányalakításra, majd nevezi ki miniszterelnökné.

Mivel a kormánytagság előfeltétele a parlamenti képviselőség, ez vonatkozik a testület vezetőjére is. 1920-tól a miniszterelnökké válás elfogadott követelménye az alsóházi tagság. Elvileg a felsőházi tagság is megfelelő lenne, ez ma sincs kizárva (vagyis nem választott képviselőből – lord – is lehetne brit kormányfő), ugyanakkor két eset is rávilágít arra, hogy a gyakorlatban ez már nem elegendő. 1923-ban Lord Cruzon a Houses of Lords tagjaként nem lehetett kormányfő, 1963-ban pedig Lord Home – egy akkor született törvény értelmében – a lordok közül, nem sokkal hivatalának átvétele után, a képviselőkhez ült át a megbízás elnyerése érdekében. Utoljára tehát 1902-ben fordult elő, hogy a Lordok Házából jött a miniszterelnök, aki Robert Gascoyne-Cecil, Salisbury harmadik örgrófa volt.²⁸

A miniszterelnök kinevezése tehát egyértelműen az alsóházi erőviszonyok függvénye. Ugyanakkor, ha a választások nyomán nem magától értetődő az eredmény, a kormányalakítási megbízás jelzett alkotmányos konvenciója relativizálódik, de még ekkor sem teljesezik ki az uralkodó mérlegelési joga.²⁹ Az egyszerű többségi választási rendszer ellenére előfordulhat ugyanis, hogy egyik párt sem szerez abszolút többséget az alsóházban. Ekkor az a szabály, hogy a régi miniszterelnök marad hivatalban, és kap esélyt arra, hogy a kormányzáshoz szükséges támogatást felmutassa maga mögött, és adott esetben koalíciós tárgyalásokat kezdeményezzen. Noha ez meglehetősen ritka az Egyesült Királyság történetében, mégis találhatunk példákat ilyen bizonytalan szituációra. 1931-ben például vitát váltott ki az államfő döntése, ugyanis a Munkáspárt egy részének véleménye ellenére elfogadta Ramsay Macdonaldnek a nemzeti kormány létrehozására tett javaslatát. 1974-ben egyik párt sem szerzett többséget, ekkor azonban a fentiekől eltérően a konzervatív Edward Heath addigi miniszterelnök nem várta meg az új parlament megalakulását, hanem – a liberálisokkal folytatott háromnapos koalíciós tárgyalások kudarca után – még előtte lemondott. Tehát az sem feltétlenül kötelező szabály, hogy bizonytalan erőviszonyok esetén az új parlament felállása után előbb az addigi kormányfő próbálkozzon. A kormányalakítási megbízás adása akkor is problémás lehet, ha nem egyértelmű, hogy a győztes párton belül kinek van többségi támogatottsága. 1957-ben például az váltott ki vitát, hogy a választásokat megnyerő Konzervatív Párton belül – a végül kinevezett – Herold Macmillan vagy egy másik pártvezető, Rab Butler mögött sorakozik fel a párt többsége.³⁰

Végül meg kell említeni a legfrissebb példát is, hiszen a 2010-es parlamenti választások eredményeképpen 1974 után harminchat évvel ismét patthelyzet állt elő, vagyis a két legnagyobb támogatottságú párt egyike sem tudott abszolút többséget szerezni. Gordon Brownnak a megerősödött liberálisokkal folytatott sikertelen tárgyalását követően a királynő a konzervatív David Cameront kérte fel kormányalakításra, aki a liberálisokkal kötött hi-

28 SURÁNYI Róbert: *Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága = Európai politikai rendszerek*, szerk. KARDOS József, SIMÁNDI Irén, Bp., Osiris Kiadó, 2004, 531., illetve <https://history.blog.gov.uk/2013/04/24/prime-ministers-in-the-house-of-lords/> [2013. 06. 24.].

29 Utoljára 1834-ben tett kísérletet az uralkodó arra, hogy a parlamenti többség ellenére adjon kormányalakítási megbízást.

30 SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Bp., Osiris Kiadó, 2006, 172.

vatalos megállapodás értelmében hetven év után – utoljára 1940-ben született hasonló megegyezés, nem számítva a korábbiakban már említett, 1977–78 közötti, koalíciónak nem, csak együttműködésnek tekinthető, ún. „lab-lib-paktumot” – ismét koalíciós kormányt alakított az Egyesült Királyságban.

Látható tehát, hogy ha bizonytalan a helyzet, akkor fő szabály szerint előbb az addigi miniszterelnök kap lehetőséget a megegyezésre, ha ez sikertelen, akkor a másik jelölt próbálkozhat. Amennyiben ez sem vezetne eredményre, akkor vagy kisebbségi kormányzás következhet, vagy kezdeményezni lehet a parlament feloszlását. Mint a korábbiakban említettük, a háborút követően a hetvenes években két eltérő alkalommal is (1974. március–október, illetve részben 1976–79 között) kisebbségi munkáspárti kabinet volt hivatalban.³¹

A miniszterelnök mandátuma kapcsán jelezni kell, hogy annak megszűnése értelemszerűen több okból is lehetséges. E szerint tehát új miniszterelnök kinevezésére van szükség a korábbi kormányfő halála, előrehaladott életkora, lemondása, a kormánnyal szemben kifejezett bizalmatlanság esetén, az általános választások eredményeképpen, illetve, ha a kormánypárt új elnököt választ.³²

Fontos szabály, hogy a brit kormányfő megbízatásának elnyeréséhez nincs szükség parlamenti (bizalmi vagy ún. investitúra-) szavazásra a miniszterelnök kinevezése előtt/után. A mandátum hossza igazodik a parlamenti ciklushoz, ugyanakkor ebben a tekintetben jelentős változásokat eredményezett a 2011-es reform. Eddig ugyanis a mandátum hosszának pontos megjelölésére a *legfeljebb öt év* kifejezés volt a megfelelő, vagyis a miniszterelnök – mint majd később látni fogjuk – korlátlanul kezdeményezhette a parlament feloszlását. Az új reform következtében viszont a továbbiakban határozott idejű parlament fog működni az Egyesült Királyságban. Minden ötödik év májusának első csütörtökjén fő szabály szerint választásokat tartanak, a voksolás napját megelőző tizenhetedik munkanapon pedig automatikusan feloszlik a parlament. A jövőben a miniszterelnök tehát már nem fogja tudni kényekedve szerint feloszlítani idő előtt a parlamentet, hanem csak meghatározott esetekben lesz erre jogosultsága, tehát mandátumának hossza ettől kezdve – igazodva a parlament mandátumához – fő szabály szerint *fix öt év*.³³

Végül ezen alfejezetben röviden szólnunk kell még a kormányfő helyettesítésének kérdéséről.³⁴ A brit alkotmányjog formális értelemben nem ismeri el ezt a címet (a hivatal az aktuális betöltő személye szerint változik), ezért a poszt mindenkori ellátójának – akárcsak egykoron a miniszterelnöki tisztség esetében – egy másik tisztséget is be kell tölteni ahhoz,

31 LIJPHART, i. m. 11., illetve *Twentieth Century Prime Ministers and their Governments*, Parliamentary Information List, 25 March 2013. www.parliament.uk/briefing-papers/SN05650.pdf [2013. 06. 24.]. 1974 márciusában a Harold Wilson vezette munkáspártiak 301, a konzervatívok 297, a liberálisok 14 mandátummal rendelkeztek az akkori, további 23 mandátummal együtt összesen 635 mandátumból. A Munkáspárt tehát bár győzött, de nem szerzett abszolút többséget. Az 1974. októberi választásokat követően is csak négyfős többséget szerezve maradt tovább Wilson miniszterelnök 1976 áprilisáig.

32 CHRONOWSKI, i. m. 189.

33 Fixed-term Parliaments Act 2011. <http://services.parliament.uk/bills/2010-12/fixedtermparliaments.html> [2013. 06. 24.]. A parlament feloszlásának új szabályairól lásd a 2.6.2. alfejezetet.

34 A miniszterelnök-helyettes hivataláról lásd: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN04023> [2013. 06. 24.].

hogy valódi jogi státusszal, fizetéssel rendelkezzen.³⁵ Gyakran az ún. *első államtitkár* (First Secretary of State) tisztségével kötötték össze a miniszterelnök-helyettesi pozíciót, de bel- és külügyminiszter is ellátta már. Az alkotmányos szokásoknak megfelelően a miniszterelnök-helyettest is a királynő nevezi ki, a kormányfő javaslatára. Maga a pozíció nem állandó tisztség, vagyis a miniszterelnök döntésén múlik, hogy be van-e töltve. Az 1945 óta eltelt hatvanöt évből közel a fele, összesítve mintegy harminc év telt el úgy, hogy nem volt kijelölt helyettes.³⁶ A miniszterelnöki megbízatás idő előtti megszűnése esetén nem automatikusan lesz belőle kormányfő, hiszen ez korlátozná az uralkodó kinevezési hatáskörét. A háború óta mindössze kétszer fordult elő, hogy a miniszterelnök-helyettesből miniszterelnök lett.³⁷ A helyettes a kormányfő akadályoztatása esetén nem veszi át annak hatásköreit (például nem oszthatja fel a parlamentet), főként a hivatalos feladatoknál helyettesíti, például az ún. miniszterelnöki kérdések (Prime Minister's Questions) megválaszolásánál.³⁸

2.3. A miniszterelnök felelőssége

Korábban említettük, hogy a miniszteri felelősség elve már a 18. század második felében, az 1780-as évek tájékán kezdett kibontakozni, meghonosodni, majd tartóssá válni. A 19. század első felében meginduló, Jeremy Bentham, James Mill és fia, John Stuart Mill által fémjelzett reformfolyamat célkitűzése az volt, hogy a közigazgatást a parlament alá rendeljék, és alapelveként váljon a kabinetminisztereknek az intézkedéseikért való kollektív felelőssége. Az 1832-es reformtörvény révén ez meg is valósult, a brit alkotmányosság szilárd alapkövévé vált az a szokásjogi tétel, hogy a mindenkori kormány kollektív felelősséggel tartozik a parlamentnek. Ennek révén a 19. század második felében a parlament aktívan ellenőrizte a végrehajtó hatalmat, amit kétféleképpen is megnyilvánult. Egyfelől mintegy harmincöt év alatt tíz kormány is megbukott, másfelől szokásjoggá vált az is, hogy a parlament bármely minisztert felelősségre vonhasson hivatalának tévedései miatt. Erre 1855-ben az szolgáltatta az első példát, hogy az egyik miniszter ilyen okok miatt lemondott.³⁹

A történeti szokásokat, hagyományokat a brit közjogi fejlődés megtartotta, hiszen ma is elmondható, hogy a brit kormány kollektív felelősséggel tartozik a parlamentnek (alsóházaknak), az egyes miniszterek pedig (elvileg) egyénileg is viselnek felelősséget. Alkotmányos szokás tehát, hogy a bizalmi szavazás elvesztése, illetve sikeres bizalmatlansági indítvány ese-

35 A jelenlegi miniszterelnök-helyettes, a liberális párt vezetője, Nick Clegg, aki egyúttal a Lord President of the Privy Council tisztséget is betölti, emellett ő az alkotmányos és politikai reformért felelős miniszter is.

36 Hivatalosan nem volt betöltve a tisztség 1955–1962, 1963–1979, 1990–1995, illetve 2007–2010 között. Lásd erről ugyancsak: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN04023> [2013. 06. 24.].

37 Winston Churchill első miniszterelnöksége idején (1942–1945 között) a munkáspárti Clement Attlee volt a helyettes, aki a koalíció felbomlását követő választások megnyerése után vált kormányfővé. Churchill második miniszterelnöksége alatt (1951–1955) pedig végig a konzervatív Anthony Eden volt a helyettes, akiből Churchill lemondása után lett kormányfő.

38 http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/82118.stm [2013. 06. 24.]. A feladatairól lásd még: <http://www.dpm.cabinetoffice.gov.uk/deputy-prime-minister/role-and-responsibilities> [2013. 06. 24.].

39 IMRE, KRISTÓ, i. m. 101–102.

tén az egész kormánynak le kell mondania.⁴⁰ Fentebb jeleztük, hogy a kormánynak a hetvenes években megszorított parlamenti fiaskói után az vált íratlan szabállyá, hogy mindez csak *kifejezett bizalmatlanság* esetén érvényes.

A miniszterelnök kivételesen felfüggesztheti a kormány kollektív felelősségét. Erre 1975-ben akadt példa, amikor is a miniszterek saját belátásuk szerint dönthettek az Európai Közösségben való maradás kapcsán rendezett népszavazáson.⁴¹ Ez kivételesnek tekinthető, ugyanis a kollegialitásnak fontos vetülete, hogy a kabinet tagjai kötelesek a kormány döntéseivel azonosulni, azt nem kritizálhatják, és nem értelmezhetik eltérően, még ha nem is értenek vele egyet.⁴²

A miniszterek említett egyéni felelőssége kétirányú, hiszen egyfelől kiterjed tárcájuk politikájára, igazgatására, másfelől személyes vezetői tevékenységükre és magatartásukra is. Ugyanakkor e tekintetben meglehetősen bizonytalanok az alkotmányos szokások, ugyanis elvileg külön-külön is megbuktathatóak a miniszterek, a lemondás elfogadása viszont a kormányfő döntésén múlik. Az sem egyértelmű, hogy jogi vagy politikai jellegű felelősségről van-e szó. Előbbi álláspont szerint a miniszter mint közszolgálati vezető tartozik felelősséggel tevékenységéért, utóbbi szerint viszont nincs olyan konvenció, amelynek alapján például túlkapás, visszaélés stb. miatt köteles lenne távozni. A magatartásért viselt etikai felelősség ezért relevánsabbnak tekinthető, hiszen számos példa volt arra, hogy a nyilvánosság nyomására ilyen okból távozott az adott tárcavezető.⁴³

A BBC egyik korábbi kimutatása szerint 1945 óta huszonhárom bizalmatlansági indítványra, illetve három bizalmi szavazásra került sor az Egyesült Királyságban.⁴⁴ Utóbbira példaként az 1993. július 23-ai, John Major miniszterelnök által, a maastrichti szerződés „szociális jegyzőkönyvével” kapcsolatosan kezdeményezett szavazás említhető, amelyet végül (339–299 arányban) megnyert a kormányfő, szabad utat engedve a szerződés ratifikálásához.

Az ország történetében a 18. század második felétől több sikeres bizalmatlansági indítványt tartanak számon. Mint fentebb említettük, az első bizalmatlansági indítványra a brit – és az egyetemes – történelemben 1782-ben, Lord North kormányfővel szemben került sor.⁴⁵ A 19. század több sikeres esetét követően a múlt században három bizalommegvonás történt. 1924-ben mindjárt két alkalommal is, januárban a konzervatív Stanley Baldwinnel, októberben pedig az első munkáspárti kormányfővel, Ramsay MacDonalddal szemben. Mindkét esetben meggyőző fölényrel voltak többségben az „igen” szavazatok. Előbbit a

40 CHRONOWSKI, i. m. 179–180, 190.

41 SURÁNYI, i. m. 531.

42 CHRONOWSKI, i. m. 179–180, 190–191.

43 Uo., 190–191.

44 http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/bbc_parliament/3434507.stm [2013. 06. 24.]. Ugyanakkor a brit parlament elektronikus könyvtári felületéről elérhető 2013. májusi dokumentum egy 2000-ig terjedő összeállításra hivatkozik, amely ehhez képest némileg eltérő (több) esetet tart számon. Lásd: KELLY, i. m.

45 MEZEY, SZENTE, i. m. 222–223., illetve: <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/frederick-north> [2013. 06. 24.].

kormány(fő) lemondása, utóbbit pedig már a parlament feloszlatása követett.⁴⁶ Legutóbb 1979-ben szavaztak sikerrel ilyen indítványról a brit parlamentben. Ekkor a munkáspárti James Callaghanal szemben rendkívül szoros eredménnyel (311–310 arányban) megvonták a bizalmat.⁴⁷ Az ezáltal kikényszerített választáson Margaret Thatcher győzedelmeskedett. A hetven év után, 2010-ben felálló koalíció okán az együttműködésben keletkező esetleges feszültségek, súrlódások következtében most ismét releváns kérdésnek tekinthető a parlament bizalmának élvezése.

2.4. A miniszterelnök jogköre, főbb feladatai

Az Egyesült Királyság miniszterelnökének összes feladatát, jogkörét, jogosítványát oldalon keresztül lehetne ismertetni, már csak azért is, mert ezeket meglehetősen nehéz elkülöníteni (függetleníteni) a kormány hatásköreitől. Így valójában a kormány és a kormányzati irányítás teljes működését kellene átfogóan bemutatnunk, amire jelen keretek között nincs lehetőség. A részletekbe menő áttekintés ugyanakkor talán felesleges is, hiszen az egyes kormányfők hatáskörei – országoktól függetlenül – értelemszerűen jelentős mértékű átfedésben vannak, tehát nem vagy nem feltétlenül a feladat- és jogkörök formális leírása ad tájékoztatást egy adott ország miniszterelnökének szerepéről, politikai-hatalmi karakteréről. E helyütt ezért csak néhány mondatban foglaljuk össze a brit miniszterelnök tevékenységének legfontosabb elemeit, sajátosságait, koncentrálvá arra, hogy az alkotmányos szabályok és konvenciók konkrétan mit rögzítenek, illetve milyen íratlan szokásokat kristályosítottak ki.

A brit miniszterelnöki intézmény a kormányzati rendszer jellegéből fakadóan a legfontosabb politikai entitás, amely de facto a végrehajtó hatalom, illetve az alsóházi parlamenti többség vezetője. A végrehajtó hatalom – mint említettük – formálisan az uralkodó kezében van, aki érdemi előjogainak (egykori prerogatíváinak) jelentős részét a miniszterelnök útján gyakorolhatja. A parlamentáris kormányzati rendszer logikájának megfelelően tehát ténylegesen a kormány(fő) dönt például háború és béke kérdésében, kiterjedt kinevezési jogokkal rendelkezik, és általában a jogalkotás meghatározása is a kezében van.⁴⁸ A 2011-es reformig formálisan a királynő, de ténylegesen a mindenkori brit miniszterelnök döntött a parlamentfelosztatás kérdésében is. Ebben a tekintetben viszont David Cameron és kormánya önkorlátozást gyakorolt, amire a későbbiek folyamán még visszatérünk. A brit kormányfő miniszterelnöki funkciójával egyetemben, szokásjogi alapon – a kincstár első lordja (The

46 Az első munkáspárti brit miniszterelnök tehát 1924-ben egy sikeres bizalmatlansági indítvány révén került hivatalba. Érdekeség, hogy az első munkáspárti miniszterelnök ahogy jött, úgy is ment, ugyanis nemcsak érkezett sikeres bizalmatlansági indítvány révén, hanem emiatt is távozott, ráadásul még ugyanabban az évben. A munkáspárti MacDonald ugyanis – mint látható – már 1924 októberében elbukott, utóda pedig újra a konzervatív Stanley Baldwin lett. Ugyanakkor 1929-től 1935-ig ismét MacDonald a miniszterelnök, akit furcsamód 1935–37 között újra Baldwin követett a miniszterelnöki székben, tehát 1923 és 1937 között, mintegy 14 éven keresztül voltaképp egymás kezébe adták a Downing Street 10. kilincset. Lásd a cserékről: *Twentieth Century Prime Ministers and their Governments*, Parliamentary Information List, 25 March 2013. www.parliament.uk/briefing-papers/SN05650.pdf [2013. 06. 24.].

47 KELLY, i. m. 9–11.

48 BORÓK, i. m. 9–10.

First Lord of Treasury) cím mellett – egyben mindig betölti a közszolgálati miniszteri tisztséget (Minister for the Civil Service) is.⁴⁹

A miniszterelnök irányítja és koordinálja az egész kormányzat tevékenységét, ő jelöli ki a politika irányát. Így a saját választása alapján ő tesz javaslatot az uralkodónak a kormány tagjainak (helyettesének) kinevezésére, illetve a későbbiekben teljesen korlátlanul – parlamenti jóváhagyás nélkül – maga határozhatja meg kormányának személyi és szervezeti kérdéseit. Hatalmának korlátait elsősorban pártja, illetve a közvélemény (nyilvánosság) képezi. Döntése határozza meg, hogy mely minisztériumok válnak a szűk értelemben vett kabinet részévé, ezáltal kijelölve a hangsúlyosabb területeket. A kabinet (jelenleg csütörtöki, korábban keddi) ülésein természetesen a miniszterelnök elnököl, ő állapítja meg a napirendet, és ő foglalja össze az elmondottakat, szavazásra pedig csak ritkán kerül sor. Alkotmányos tradíció, hogy a miniszterelnök a parlamentben meghatározott rendszerességgel és keretek között (jelenleg szerdánként) megválaszolja a hozzá intézett kérdéseket (ez a *Prime Minister's Questions*). Ez a brit politikai kultúra szerves része, és rendszerint a nyilvánosság nagy érdeklődése mellett zajlik.⁵⁰

2.5. A brit miniszterelnök háttérapparátusa

Európában, de talán bárhol a világban a miniszterelnök háttérapparátusa, szűk értelemben vett „intézménye”, annak szervezete és működése minden országban egyre nagyobb befolyást gyakorol e funkció jellegére, karakterére. Nincs ez máshogy az Egyesült Királyságban sem, ahol a miniszterelnök híres hivatala, a Downing Street 10. története összefügg magának a miniszterelnöki funkciónak a létrejöttével. A már említett első miniszterelnök, Robert Walpole – aki az ország történetének azóta is leghosszabb ideig, mintegy huszonegy éven keresztül regnáló miniszterelnöke volt – ugyanis 1735-ben csak úgy fogadta el a II. György által felajánlott rezidenciát, hogy azt ne ő személyesen, hanem maga a funkció, a First Lord of Treasury, vagyis a mindenkori miniszterelnök kapja meg. Ennek köszönhető, hogy immáron lassan háromszáz éve a Downing Street 10. a brit miniszterelnök rezidenciája.⁵¹

A brit miniszterelnök háttérapparátusa duális szerkezetű, amely noha formálisan két részből, mégis egységes irányítás alatt áll. Elkülöníthető egymástól a kormányfő munkáját közvetlenül támogató miniszterelnöki hivatal (*Prime Minister's Office*, PMO, Downing Street 10.), illetve a kormányzati koordinációért felelős, az évek során egyre inkább ugyancsak a miniszterelnök szolgálatában álló Kabinetiroda (*Cabinet Office*, CO, Whitehall 70.). A szak-

49 CHRONOWSKI, i. m. 190.

50 Uo., 190., illetve ROSE, i. m. 238–242., valamint a Prime Minister's Questions intézményéről bővebben lásd: COE, Jonathan–KELLY, Richard: *Prime Minister's Questions*, Library, House of Commons, 6 October 2009. www.parliament.uk/briefing-papers/SN05183.pdf [2013. 06. 24.].

51 <https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/robert-walpole> [2013. 06. 24.]. A Downing Street 10. épületét a miniszterelnökök hol igénybe vették, hol nem. 1902 óta, Arthur Balfour kormányfővé való kinevezésétől funkcionál folyamatosan a mindenkori miniszterelnök rezidenciájaként. FEHÉR Zoltán: A kormányzás háttérintézményei: Amerikai és európai példák – I. rész. *Politikatudományi Szemle*, 2002/3–4. sz., 53. Érdekes, hogy az épület az utca 1779-es átszámozásáig az 5. számot viselte. Lásd bővebben a rezidencia történetéről: <https://www.gov.uk/government/history/10-downing-street> [2013. 06. 24.].

irodalom szerint e szervek képezik a brit végrehajtó hatalom magját, amelyet a britek informálisan gyakran a kormányzat középpontjának (Centre of Government) neveznek.⁵²

Az 1832–1916 között érvényesülő, decentralizált kormányzati működéssel és erős miniszteri önállósággal jellemezhető klasszikus *kabinetkormányzás* időszakában a miniszterelnököt még csak egy csekély jelentőségű, személyes titkárság (*Private Office*, vagyis „magániroda”) segítette. A parlament kormány általi ellenőrzésének erősödésével a 19. század második felétől fokozatosan kialakult az ún. *miniszterelnöki kormányzás*, ahol egyre meghatározóbb szerepe lett a kormányfőnek, a kormányülések formalizálódtak, létrejött a kormányüléseket előkészítő, a tárcákkal kapcsolatot tartó kabinetttitkárság. A központi közigazgatást – vagyis a kormányzati negyedként is számon tartott Whitehallt – 1914-től centralizálták, 1916-ban alakult meg a Cabinet Office, illetve a Prime Minister’s Office is, amelynek alapja az említett *Private Office* volt. A második világháború idején Winston Churchill idejére a kabinetkormányzás utolsó maradványai is eltűntek, Margaret Thatcher, majd később Tony Blair pedig még tovább erősítette és növelte a kormány központi hivatalát és a miniszterelnök titkárságát is.⁵³

Az elmúlt két évtizedben a miniszterelnök háttérapparátusa számos reformon esett át.⁵⁴ Ami a két említett szervezet jelenlegi struktúráját illeti, a kormányzati honlap tájékoztatása szerint a Kabinetirodán jelenleg (2013. június) tizenegy fontosabb vezető személy emelhető ki. A miniszterelnök és a politikai és alkotmányos reformért is felelős miniszterelnök-helyettes mellett további négy miniszter kapott kinevezést a szervezetben: a kabinetirodát vezető miniszter, aki egyúttal a pénzügyminiszter második helyettese (Minister for Cabinet Office and Paymaster General); a kormányzati politikáért felelős miniszter (Minister for Government Policy); a civil társadalomért felelős miniszter (Minister for Civil Society); a politikai és alkotmányos reformért felelős miniszter (Minister for Political and Constitutional Reform), aki a szakterületért felelős miniszterelnök-helyettest támogatja. Ezen túl további három tárca nélküli miniszter, a Kabinetiroda államtitkára (Minister of State for Cabinet Office), illetve az egyik részleget, a Policy Unitot vezető parlamenti államtitkár (Parliamentary Secretary) is dolgozik a szervezetben.⁵⁵ A Cabinet Office a központi honlap tájékoztatása szerint összesen 2050 főt foglalkoztat. Fő feladatai – többek között – a hatékony kormányzati működés több szempontú támogatása, összkormányzati koordináció és stratégiaalkotás, amelyekben túl néhány kiemelt szakpolitikai területtel is foglalkozik, mint például a már említett alkotmányos és kormányzati reform, a közszolgálat korszerűsítése, a kormányzati adatok átlátható és transzparens közzététele vagy a szervezetileg is integrált nemzetbiztonság és hírszerzés támogatása.⁵⁶

A miniszterelnök hivatala, a Prime Minister’s Office jelenlegi működésének vonatkozásában három fontos vezető emelhető ki. Egyfelől a *Principal Private Secretary to the Prime*

52 FEHÉR, i. m. 37–38, 56., illetve KRISTÓ Katalin: A miniszterelnöki háttérapparátus Nagy-Britanniában, *Pro Publico Bono Online*, Támpo Specál, 2011, 1, 5–6., 15. http://www.ppb.mk.uni-nke.hu/downloads/lapszamok/2011-1/tanulmanyok/Kristo_Katalin_2.pdf [2013. 06. 24.].

53 FEHÉR, i. m. 50–54., illetve: <http://www.nationalarchives.gov.uk/records/research-guides/pm-office.htm> [2013. 06. 24.].

54 Erről lásd bővebben: KRISTÓ, i. m.

55 <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office> [2013. 06. 24.].

56 <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about> [2013. 06. 24.].

Minister, aki voltaképp a hivatal vezetőjének tekinthető. A másik személy a *Cabinet Secretary* (a kabinet főtitkára), aki 2012-ig hagyományosan egyúttal a Brit Közszolgálat vezetője is volt, ezt követően a két tisztséget különválasztották. A mindenkori, illetve a jelenlegi Cabinet Secretary semlegességét jól tükrözi, hogy megelőzően a korábbi miniszterelnökkel is együtt dolgozott (az előbbi, illetve a következőkben említett tisztséget együttesen betöltve, igen komoly tisztségben), ami az új miniszterelnök számára nem volt hátrányos tényező. A harmadik tisztség a *Chief of Staff* (kabinetfőnök), amely a miniszterelnök hivatalának működésére vonatkozó szervezeti és személyzeti hatáskörök révén az egyik legjelentősebb nem miniszteriális pozíció az Egyesült Királyságban. A *Mirror* újság a tisztség betöltőjét egyenesen az Egyesült Királyság leghatalmasabb, nem választott emberének nevezi.⁵⁷

A hivatal közvetlenül a miniszterelnök tevékenységéhez kapcsoló feladatokat végez, ezt tükrözi a felépítése is. A honlapon közzétett 2010. májusi struktúra szerint szervezetileg öt részlegre tagolódik. Az egyik az igazgató (*Director*) vezette, fentebb már említett *Principal Private Secretary to the Prime Minister*, amely hagyományosan a miniszterelnök és a kormányzati adminisztráció közötti kapcsolattartást támogatja. A kormány megalakulásakor e szervezeti egység alatt öt titkárság, köztük például a beszédírói feladatokat ellátó részleg található, élükön helyettes igazgatóval (*Deputy Director*). A hivatal másik végrehajtásra összpontosító szervezeti egysége a *Head of Implementation Unit*, élén ugyancsak igazgatóval, amely alatt két helyettes igazgató működik. A harmadik a szintén igazgató vezette szóvivői részleg, amely alatt szintén két helyettes igazgató található: a kommunikációs helyettes igazgató, illetve a helyettes szóvivő. A következő szervezeti egység a stratégiai csoport, élén helyettes igazgatóval. Végül az operatív vezetési irodát kell megemlíteni, élén ugyancsak helyettes igazgatóval.⁵⁸

A brit miniszterelnök háttérapparátusa tehát két nagy szerkezeti egységből áll, amelyeknek a felépítése, szervezete és működése, az egyes tisztségek jogkörei, feladat- és hatáskörei az utóbbi két évtizedben folyamatosan változtak és alakultak. Tekintettel az innen koordinált, folyamatosan zajló alkotmányos és politikai reformra, e fejlődési folyamat valószínűleg még nem zárult le a háttérapparátust illetően sem.

2.6. A miniszterelnök viszonya más alkotmányos intézményekkel

Végezetül az alábbiakban röviden megnézzük, hogy a brit miniszterelnöki intézmény hogyan kapcsolódik a politikai és a kormányzati rendszer főbb intézményeihez, úgymint az ál-

57 GREGORY, Andrew: *The most powerful unelected man in Britain... and you will never have heard of him*, *Mirror*, 5 March 2012. <http://www.mirror.co.uk/news/uk-news/sir-jeremy-heywood-the-most-powerful-751584> [2013. 06. 24.]. A Prime Minister's Office tisztségeit illetően lásd: *Guide to 10 Downing Street*, *The House Magazine*, 30th April 2012. http://politicshome.com/uk/article/52464/guide_to_10_downing_street.html [2013. 06. 24.], továbbá a vezetőkről lásd <https://www.gov.uk/government/people/chris-martin> [2013. 06. 24.], <https://www.gov.uk/government/people/jeremy-heywood> [2013. 06. 24.].

58 A Cabinet Office és a Prime Minister's Office 2010-ben felálló struktúrájáról lásd: <http://web.archive.org/web/20100701163002/http://download.cabinetoffice.gov.uk/organogram/co-organogram.pdf> [2013. 06. 24.]. A Prime Minister's Office 2012. áprilisban közzétett struktúrájáról lásd: *Guide to 10 Downing Street*, i. m.

lamfőhöz, a parlamenthez, magához a kormányhoz, illetve a kormánytagokhoz, valamint egyéb releváns alkotmányos intézményekhez.

2.6.1. A miniszterelnök és az államfő

A brit miniszterelnök és az *államfő* kapcsolatának tekintetében fentebb már utaltunk a kinevezés szabályaira, illetve az egyes királyi előjogok (prerogatívák) miniszterelnök útján történő gyakorlására. A jogalkotási folyamatban a királynő formális értelemben rendelkezik a vétó lehetőségével, de a gyakorlatban 1707 óta erre nem került sor, tehát ez egy holt hatáskörnek tekinthető. Az államfő akadályoztatása esetén – a monarchikus államformának megfelelően – a királyi család magas rangú tagjai, államtanácsosai (Counsellors of State) látják el a helyettesítési feladatokat, a miniszterelnöknek, illetve a kormánynak e tekintetben tehát nincs kompetenciája.⁵⁹ A brit trónöröklési szabályok megváltoztatásában viszont már közreműködött a jelenlegi miniszterelnök is. A királynő által 2013. április 25-én szentesített, a brit történeti alkotmány részének is tekinthető, a nemek közötti és vallási diszkriminációt megszüntető új törvény (Succession to the Crown Act 2013) megalkotásában a nemzetközi közösségi királyságok kormányfőivel együttműködve a brit miniszterelnök is tevékenyen részt vett.⁶⁰

A politikai értelemben semleges uralkodó – akinek nincs sem aktív, sem passzív választójoga – különleges kapcsolatot tart a kormányfővel. A miniszterelnök heti rendszerességgel személyes audiencia keretében találkozik a királynővel (ha ez nem lehetséges, akkor telefonon is beszélhetnek), akinek ekkor joga és kötelessége is véleményét kifejezni a kormányzati ügyekkel kapcsolatban. Az uralkodó és a kormányfő a parlamentben egy évben csak egy alkalommal, a parlament királynő általi éves megnyitóján találkoznak, ekkor is csak a Lordok Házában, ugyanis a királynő csak ilyenkor, és csak ebbe a kamarába teheti be a lábát. A királynőnek 1952 óta tartó uralkodása alatt tizenkét miniszterelnöke volt.⁶¹

2.6.2. A miniszterelnök és a parlament

A brit kormányfőnek a *parlamenttel* fennálló viszonyát illetően már tárgyaltuk a felelősség kérdését, e helyütt a *parlamentfeloszlátás* szabályairól kell röviden szólni. Mint fentebb jeleztük, ez a jogosultság eredetileg az uralkodó önálló előjoga volt, amely a 19. század során fokozatosan került át a miniszterelnök hatáskörébe. Arról is volt már szó, hogy utoljára 1834–35 tájékán került sor arra, hogy az uralkodó megkísérelt szembemenni a parlamenti több-

59 A helyettesítésről lásd: <http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/QueenandGovernment/CounsellorsofState.aspx> [2013. 06. 24.]. Jelenleg a következő személyek az államtanácsosok: Fülöp edinburghi herceg, Károly walesi herceg, Vilmos cambridge-i herceg, Henrik walesi herceg, illetve András yorki herceg.

60 Az új szabályok értelmében egyfelől eltörlésre került a nemek közötti különbségtétel, vagyis ezentúl a születendő leánygyermeket nem előzi majd meg a trónöröklési sorrendben az utáni születendő fiúgyermek. Másfelől a katolikussal kötött házasság immáron nem zárja ki az uralkodóvá válást, persze az uralkodónak továbbra is anglikán vallásúnak kell lennie, hiszen uralkodóként egyúttal az anglikán egyház feje is. Lásd: <http://services.parliament.uk/bills/2012-13/successiontothecrown.html> [2013. 06. 24.].

61 <http://www.royal.gov.uk/MonarchUK/QueenandGovernment/QueenandPrimeMinister.aspx> [2013. 06. 24.].

ség akaratával. Ekkor IV. Vilmos király Earl Grey lemondása után egyoldalúan oszlatta fel a parlamentet, annak ellenére, hogy Lord Melbourne – aki végül mégiscsak miniszterelnök lett – a kabinet folytatni tudta volna munkáját. A mai uralkodónak tehát a parlament feloszlására nincs érdemi ráhatása, ugyanakkor szélsőséges esetben – ha például a ház és a választók véleménye között rendkívül jelentős diszkrépancia lenne – elvileg akár élhetne is ezzel a lehetőséggel, de az alkotmányos konvenciók okán a gyakorlatban nem valószínű, hogy ezt a megoldást választaná.⁶²

Mivel a királynőnek e kérdésben nincs mérlegelési jogosultsága, megállapíthatnánk, hogy a mindenkori miniszterelnök tehát korlátlanul élhet e kezdeményezési jogosultságával. Ám ezen kijelentést immáron múlt időbe kell tenni, tekintve, hogy a 2011-es említett alkotmányos és politikai reform a kormányfőnek e hosszú ideje fennálló diszkrecionális hatalmát kezek közé szorította. Eddig ugyanis a miniszterelnök önálló döntése okán akkor oszlathatta fel a parlamentet, amikor csak jónak látta. Rendszeresen élt is ezzel a lehetőséggel, általában a legfeljebb öt éves parlamenti ciklus negyedik évében sor is került erre. Az új szabályozás értelmében viszont már határozott idejű, fix öt éves a parlament mandátuma, amelyet a miniszterelnök nem tud korlátlanul megszakítani. Az általános választások révén történő automatikus megszűnéstől eltekintve – ekkor a választás napját megelőző tizenhetedik munkanapon automatikusan feloszlik a House of Commons – ugyanis csak két esetben van lehetőség a parlament idő előtti feloszlására. Az egyik eset, amikor az alsóházi képviselők legalább kétharmados támogatásával előrehozott választás tartására irányuló javaslatot fogadnak el. A másik eset, amikor bizalmatlansági indítvány útján a kormány elveszti a bizalmat a parlamentben, és ezt követően tizennégy napon belül bizalmi szavazásra irányuló indítvány útján nem fejeznek ki mégis bizalmat a kormánynak, felülírva ezáltal a korábbi bizalmatlanságot. A királynőnek ezekben az esetekben továbbra sincs mérlegelési joga.⁶³

2.6.3. A miniszterelnök és a kormány

A miniszterelnöknek a *kormány*val (a *kormány tagjaival*) való kapcsolatát sem törvény, sem szokás nem határozza meg. Elsősorban a kormányfő személyisége, illetve a kormánypárt, a mögötte lévő parlamenti többség egysége vagy megosztottsága határozza meg a kormány feletti hatalmának mértékét és mikéntjét.⁶⁴ A parlamentarizmus általános szabályainak megfelelően – mint már említettük – a saját választása alapján ő tesz javaslatot a kormány (kabinet) tagjainak kinevezésére és felmentésére, és az egész parlamenti ciklus alatt teljesen szabad keze van

62 CHRONOWSKI, i. m. 189. Ilyen szélsőséges eset lehet, ha a kormány például meg akarná hosszabbítani a parlamenti ciklust.

63 Lásd: Fixed-term Parliaments Act 2011. Nick Clegg 2010. július 22-én nyújtotta be a törvényjavaslatot a parlamentnek. Lásd: <http://services.parliament.uk/bills/2010-12/fixedtermparliaments.html> [2013. 06. 24.]. A parlamentfeloszlásról továbbá lásd: HOOK, Maria-GAY, Oonagh: *Dissolution of Parliament*, Library, House of Commons, 8 April 2010. <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-05085.pdf> [2013. 06. 24.], illetve: <http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general-dissolution/> [2013. 06. 24.].

64 CHRONOWSKI, i. m. 190.

a kormány személyzeti és szervezeti formálásában. A kiválasztásnál a legfontosabb szempontok: a személyes lojalitás (barátok megjutalmazása), a kritikusok elhallgattatása (a pozíció adásával), a reprezentativitás (nők, skótok, walesiek beválasztása), illetve az államigazgatási kompetencia. A kormányfő utasításokat adhat miniszterei számára, általános jellegű direktívákkal látja el őket, vagyis gyakorlatilag bármelyik tárca ügyeinek vitelébe beleszólhat.⁶⁵ Ugyanakkor a miniszterek – akik nem feltétlenül tagjai a szűk értelemben vett kormánynak – nem tartoznak felelősséggel a miniszterelnöknek, elég, ha biztosítják őt arról, hogy minisztériumuk kielégítően dolgozik. Ez összefügg azzal, hogy az Egyesült Királyságban a közigazgatás amúgy is nagy szabadsággal működik, hiszen például a honvédelem, a külpolitikai és az európai ügyek területén (kivéve a római egyezmény módosítását) többnyire csak tájékoztatást kap a törvényhozás, nincs parlamenti jóváhagyási kötelezettség.⁶⁶ A minisztériumok vezetése jelenleg egyszemélyes, de a 20. század első feléig a miniszterek egy grémiumából álló testületi vezetés is szokás volt. A tárcáknál közigazgatási és helyettes államtitkárok tevékenykednek, akiket a minisztériumot vezető miniszter jogosult kinevezni, de szükség van a miniszterelnök jóváhagyására is, aki – mint említettük – egyúttal közszolgálati miniszter is.⁶⁷

2.6.4. A miniszterelnök és egyéb alkotmányos szervek

Az egyéb alkotmányos szervekkel való viszony tekintetében érdemes jelezni, hogy a kormányfő hatalmát milyen további objektív alkotmányos tényezők is befolyásolják. A brit miniszterelnök egy ún. *devolutív állam*⁶⁸ első számú politikai vezetője, vagyis az 1997-től felgyorsuló *devolúciós* (decentralizációs) folyamatok révén számolnia kell azzal, hogy a nemzet Anglián kívüli egyes alkotó tagjainak (Skócia, Wales, Észak-Írország) alkotmányos önállósága a korábbiakhoz képest tovább növekedett. Sőt, a skót függetlenség kérdéséről várhatóan 2014 őszén népszavazás fog dönteni, ami új fejezetet nyithat az ország történetében.

A brit kormányzati rendszernek az államszerkezeti kérdések mellett fontos sajátossága, hogy a kormányfő hatalmát nem korlátozza *alkotmánybíróság*. Ez összefügg a klasszikus westminsteri rendszerre jellemző, a parlament által hozott döntéseket a jog végső forrásának tekintő *parlamenti szuverenitás* eszmeiségével, ami ugyanakkor az ország Európai Közösséghez való csatlakozásával, illetve az igazságszolgáltatásnak a 2000-es évek második felében történő átalakításával némileg korlátozódott, illetve a jövőben átértelmeződhet. Egyfelől az 1998-ban elfogadott, fentebb már említett Human Rights Act (emberi jogi törvény) révén az ország legfőbb bírói fóruma lehetőséget kapott annak megállapítására, hogy egy törvény el-

65 ROSE, i. m. 239., illetve IMRE, KRISTÓ, i. m. 119.

66 IMRE, KRISTÓ, i. m. 110, 116.

67 Uo., 120.

68 Az Egyesült Királyság területi tagozódását tekintve sokáig inkább unitáriusnak volt mondható, noha területi tagozódása ma már jóval összetettebb, mégsem mondható, hogy föderatív állam lenne. A devolúció kifejezés – a parlament újabb aktusa által visszavonhatóan – törvényhozó és végrehajtó hatáskörök átruházására utal. Uo., 105.

lentmond az Emberi jogok európai egyezménye által biztosított jogoknak.⁶⁹ Másfelől az igazságügyi reform keretében 2009 októberében felálló, az említett egyezmény felhasználásával közjogi, alkotmányjogi kérdésekben is döntésre hivatott Legfelsőbb Bíróság révén lehetővé vált az amerikai alkotmánybíráskodás modelljének esetleges brit recepciója.⁷⁰

3. ÖSSZEGZÉS: A MINISZTERELNÖKI INTÉZMÉNY JELLEGE, SÚLYA

Összefoglalásként megállapíthatjuk, hogy a brit miniszterelnöki intézmény az egyik legstabilabb és legnagyobb hatalmú alkotmányos entitás Európában, és noha mintaként szolgált számos ország számára, sehol sem sikerült ugyanilyen súllyal és kontúrokkal kialakítani, ami köszönhető annak is, hogy többnyire szokások, konvenciók határozzák meg működését. A 2011-ig tetszőlegesen alkalmazható parlamentfeloszlatai joga a legerősebb ilyen jogosultságot jelentette, és fontos alapja volt megkülönböztetett helyzetének. A korlátozás bevezetése valamelyest csökkentette ugyan hatalmát, de egyéb jogosítványai és általában a szokásjog révén alapjaiban megmaradt kiemelt szerepe. A brit miniszterelnökre tehát korántsem érvényes az egykori *primus inter pares* közjogi tradíció. Számos szempontból nagyobb hatalmat gyakorol, mint az európai kormányfők általában. Például nemcsak a kormánynak vagy pártjának az első embere, hanem a parlamenti frakciót is ő vezeti.⁷¹

Elsőre talán furcsának tűnhet, de a brit kormányfő erejét akár az Egyesült Államok elnökének hatalmával is érdemben össze lehet hasonlítani, ráadásul ez esetben meglepő eredményt kapunk. Az USA elnöke a nép általi közvetlen (elektori) választása okán *személyében* kétségtelenül erősebb, stabilabb potenciállal rendelkezik, mint az e tekintetben kisebb formális hatalommal felruházott, „csak” a kollégái által választott brit politikai vezető. Az elnök könnyedén meneszteni tudja minisztereit, szemben az angol kormányfővel, akinek igyekeznie kell riválisait (is) a kormányban tartani, nehogy potenciális vetélytársai legyenek. Ugyanakkor mivel a kongresszus számos elnöki javaslatot megtorpedóz, stábjának élén az elnök gyengébb *testületi hatalommal* bír, mint az e tekintetben sokkal erősebb angol kollégája, hiszen az Egyesült Királyságban – az ismert fúzió okán – a kormányzat által benyújtott törvényjavaslatból előbb-utóbb szinte biztos, hogy törvény lesz, még akkor is, ha az utóbbi évtizedek történései erre néha rácafoltak. Ráadásul, míg az előbbi vezetőnek nem terjed ki a hatalma a kongresszusra, a helyi kormányzatokra és az igazságszolgáltatásra, addig a brit miniszterelnök – noha a devolúció miatt egyre kevésbé – egy relatíve unitárius kormányzat csúcsán áll, és sem (alkotmány)bíróság, sem írott alkotmány nem korlátozza.⁷²

69 *Alkotmánybíráskodás a világ országaiban*, A mint Alkotmány, 2010. 12. 16. <http://alkotmany.postr.hu/alkotmanybiraskodas-a-vilag-orszagaiban>, illetve TÓTH Gábor Attila: *Az alkotmánybíráskodás modelljei*, Szüverén, 2010. november 11. <http://szuveren.hu/jog/az-alkotmanybiraskodas-modelljei> [2013. 06. 24.].

70 A brit parlamenttől független testület elnökből és tizenkét tagból áll, és a többi bíróságtól hozzá beérkező fellebbezések elbírálása mellett a közjogi kérdések közül főként az Egyesült Királyság országrészeit érintő devolúciós kérdésekben is dönthet. A témához kapcsolódó további érdekesség, hogy a szigetországban az említett, a 2000-es évek második felében lezajlott reform keretében jött csak létre Igazságügyi Minisztérium, amely 2007 májusában kezdte meg működését. Lásd: IMRE, KRISTÓ, i. m. 107., 109.

71 Uo., 118.

72 ROSE, i. m. 240, 242.

Ami a miniszterelnöki hatalom stabilitását illeti, az 1940 óta eltelt több mint hetven esztendő alatt összesen tizenöt miniszterelnök volt, pártpolitikai szemszögből kilenc konzervatív (40 év), illetve hat munkáspárti (30 év). Az előbbieket fölényét érzékelteti, hogy az 1940–1999 között eltelt ötvenhét évből mindössze tizenhét évig regnált munkáspárti kormányfő. 1945 óta hét alkalommal ciklus közben lett új miniszterelnök, tízszer fordult elő, hogy az aktuális kormányfő ismét győzedelmeskedni tudott, nyolcszor pedig elbukták a soron következő választást. Az intézmény eddigi történetében egyetlen női kormányfő volt (Margaret Thatcher), aki viszont sosem vesztett el választást, illetve az elmúlt több mint száznyolcvan évre visszamenőleg a legtöbb ideig volt egyhuzamban hivatalban. A parlament által a kormányfővel szemben kifejezett bizalmatlanság rendkívül alacsony százaléka okán joggal állítható, hogy a brit miniszterelnök hatalma minden szempontból rendkívül stabil.

szakmai fórum•

Fejes Zsuzsanna¹

A MAGYAR VÁLASZTÁSI RENDSZER ÁTALAKULÁSÁNAK KÖZJOGI KIHÍVÁSAI

Beszámoló a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán rendezett tudományos konferenciáról (2013. június 7.)

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közjogi Intézete, a Magyar Jog- és Államtudományi Társaság, valamint a Magyar Jogász Egylet Közjogi és Közigazgatási Jogi Szakosztálya közös szervezésében került sor 2013. június 7-én a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán A magyar választási rendszer átalakulásának közjogi kihívásai című tudományos konferencia megrendezésére. A konferencia a választásokat mint a képviselői demokrácia kiemelten fontos elemét és annak – Magyarország alaptörvényének hatálybalépését követő – az alkotmányos rendszert érintő legaktuálisabb közjogi kérdéseit tárgyalta.

• • • • •

A választási rendszerünk átalakulásának kihívásairól neves alkotmányjogászok, választójoggal foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek tartottak előadást. A konferencia rávilágított a választójog aktuális anyagi és eljárásjogi problémáira, lehetőséget teremtett a közjogi változásokat eredményező szakmai kérdések megvitatására, a téma szakembereinek tapasztalatcseréjére, a közös gondolkodásra, górcső alá véve a jelenlegi és jövőre vonatkozó választójogi kihívásokat, valamint megoldási javaslatokat.

A konferenciát Kis Norbert, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettese nyitotta meg, aki a téma kiemelt aktualitását hangsúlyozta, tekintettel arra, hogy az átalakuló és újraszabályozott magyar választási rendszer az alkotmányos és politikai rendszerünk egyik legalapvetőbb intézménye, a demokrácia alappillére. Az előadó a konferencia céljának kapcsán hangsúlyozta, hogy a következő évben választások lesznek,

¹ A szerző a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának és a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense, Magyary Zoltán posztdoktori ösztöndíjas. A konferenciabeszámoló elkészítése a TÁMOP 4.2.4.A/2-11-1-2012-0001 Nemzeti Kiválóság Program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. Pályázati azonosító: A2-MZPD-12-0315.

ezért az újonnan kidolgozott választási rendszernek a gyakorlatban is működni kell, a vonatkozó anyagi és eljárási szabályokat megfelelően kell tudni alkalmazni, és fel kell készülni arra, hogy az új szabályozáshoz szükséges szervezeti és jogalkalmazási feltételek kellőképpen biztosítottak legyenek.

Bartal Géza, a Magyar Jogász Egylet alelnöke, a Kúria Polgári Kollégiumának megbízott tanácselnöke köszöntőjében a konferencia során felmerülő elméleti kérdések megvitatása mellett szintén a gyakorlat szerepét hangsúlyozta. Rávilágított arra, hogy az alaptörvény alapján, az új választójogi szabályok szerint lebonyolítandó választások közjogi vonatkozásai a Magyar Jogász Egyletbe tömörült valamennyi hivatásrendet érintik. Kiemelte, hogy a Magyar Jogász Egyleten belül a szakosztályok szerepe meghatározó, hiszen az általuk felvetett különböző súlyú és témájú jogalkotási, valamint jogalkalmazási kérdések töltik meg érdemi szakmai tartalommal a jogászegylet által biztosított elméleti kereteket.

A konferencia nyitó előadását Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke, a Magyar Jog- és Államtudományi Társaság elnöke, a Velencei Bizottság tiszteletbeli elnöke tartotta, aki *A Velencei Bizottság ajánlásai a választási rendszerről* című előadásában a magyar választási rendszerben bekövetkező változásokat az átalakított alkotmányos rendszer és az alaptörvény összefüggésében járta körül. Az előadó a Velencei Bizottság korábbi tagjaként annak 2002-ben létrehozott sajátos szervének, a Demokratikus Választások Tanácsának dokumentumait vette számba. Ezek a dokumentumok az egyes országok választójogi törvényeit elemzik, valamint a választásokkal kapcsolatos tanulmányok elkészítésével, a választójogi rendszerek összehasonlító feldolgozásával foglalkoznak. Ezek közül az előadás a *Választási jó gyakorlatok kódexét* ismertette részletesen, kiemelve, hogy ennek alapját egy európai választójogi örökséget feldolgozó tanulmány képezi, amelyből öt általános elv vezethető le, nevezetesen a választójog egyetemessége, egyenlősége, a szabad választójog, a titkosság és a közvetlenség. Ezen elvek keretén belül kell elhelyezkedniük az európai országok sokszínű választási rendszereinek, és ezen elveken belül az egyes országok szabadon választhatják meg, hogy milyen választási rendszert építenek ki, milyen választójogi szabályokkal együtt.

Jakab András, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpontja Jogtudományi Intézetének igazgatója az alaptörvény rendelkezéseit ismertette a választási rendszerről. Előadásában nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy a demokrácia, vagyis egy demokratikus politikai rendszer milyen követelményeket fogalmaz meg a választási rendszerekkel kapcsolatban. Az előadás érintette a határon túli magyar állampolgárok szavazati jogának kérdését, kitért az ezzel kapcsolatban felmerülő vitákra, körüljárta a kialakult szakirodalmi és gyakorlati álláspontokat, kiemelve a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát.

Trócsányi László, Magyarország párizsi nagykövete, a Szegedi Tudományegyetem professzora a külföldön élők szavazati jogáról, a kettős állampolgárság és választójog kapcsolatáról beszélt előadásában. Hangsúlyozta, hogy a választások napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok esetében különböző élethelyzetekben lévő emberek között kell különbséget tenni. A magyar helyzet specifikus, hiszen a nemzet közel egyharmada más ország területén él. Az előadás rámutatott arra, hogy az alaptörvényben is megjelenő, határon túli nemzetrészekért való felelősségérzet elvezet annak elismeréséig, hogy a határon túli állampolgárok

a politikai közösség részei, illetve továbbvezet szavazati joguknak az elismeréséig is, amely a nagykövét álláspontja szerint megfelel az európai standardoknak is, ellentétben az olykor reflexszerű nemzetközi kritikákkal. Az előadás kitért az Emberi Jogok Európai Bírósága tematikus gyakorlatának ismertetésére, valamint a Velencei Bizottság e tárgyban született jelentésére, amely alapvetően pozitív megközelítéssel tekint a külföldön történő szavazásra. Az előadás kiemelt figyelmet szentelt a magyar Alkotmánybíróság tematikus gyakorlatának ismertetésére is, amelynek munkája során számos olyan határozat született, amely a külföldön tartózkodó állampolgárok szavazati jogát érinti.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatáról számolt be Szalay Péter alkotmánybíró, aki *A választókerületek egyenlősége és az AB döntései* című előadásában több, a választási rendszer alapelveit érintő AB-határozatot emelt ki. Az előadás ismertette többek között a 3/1990. (III. 4.) AB-határozatot, amely szerint alkotmányellenes, hogy a szavazásban akadályozott az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, és utalt arra, hogy ez a döntés joghézagot keletkeztetett, amelyet az Országgyűlésnek lehetőség szerint már a 1990-es választásokra kiható hatállyal, jogalkotással kellett pótolni. A választókerületek egyenlőségének vonatkozásában az előadó kitért a 22/2005. (VI. 17.) AB-határozatra, amely szerint az egyenlő választójog alapelvéből következő alkotmányos követelmény, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el egymástól, továbbá az egyes területi választókerületenként megszerezhető országgyűlési képviselői mandátumok száma szorosan igazodjon a választásra jogosultak számához. A későbbiekben meghozott 193/2010. (XII. 08.) AB-határozat megállapítása szerint az egyéni választókerületek területének megállapítása, a területi választókerületekben megszerezhető mandátumok száma, valamint az egyes választókerületekre jutó választópolgárok száma közvetlen összefüggésben van a választójog érvényesülésével, ezen belül az egyenlő választójog alapelvével, amely összefüggés a választójoggal és a választási rendszerrel a garanciális szabályokon keresztül érvényesül. Az előadó mondanivalóját azzal zárta, hogy a fenti problémák megoldódtak a 2011. évi CCIII. törvény által, amely érdemben is foglalkozik a választókerületek jelzett kérdéseivel, a megoldás igényével.

A választási és kormányzati rendszerek összefüggései címmel tartott előadásában Cservák Csaba, a Károli Gáspár Református Egyetem és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem egyetemi docense rámutatott, hogy a kormányzati rendszerek vizsgálata szorosan összekapcsolódik a választási rendszer vizsgálatával. A hatalomgyakorlás folyamata ugyanis olyan alkotmányjogi és az ehhez kötődő politikai tényezők együtthatása, amelyek a választópolgár, az egyes ember véleményének kifejezésétől az állam végső aktusának, a törvénynek a megalkotásáig vezetnek el. Ez történik részint közvetve, a választások, majd az így mandátumot nyert népképviselők tevékenysége révén; részint közvetlenül, tehát népszavazás útján. Az előadó a továbbiakban a három meghatározó (egyéni, listás, vegyes) választási rendszer árnyalására összpontosított, a megszerezhető mandátumok számát és az elosztási metódusokat szemlélítette, és a választási rendszerek kategorizálása során bebizonyította, hogy az egyéni-listás és többségi-arányos alaptípusok nem mindig esnek egybe. Végezetül az előadás elemezte a kormányzati rendszer általa kiemelt fő intézményeit (parlament, kormány, államfő, Alkotmánybíróság) egymás kölcsönviszonyában, a magyar példák kapcsán, az egyes intézményekre vonatkozó tipikus és különös nemzetközi példákkal színesítve.

Bordás Vilmos, Országos Választási Bizottság korábbi elnöke előadásában a választási eljárásról szóló törvény módosításának kihívásairól, az új jogintézményekről és az OVB tevékenységéről beszélt. Hangsúlyozta, hogy a korábbi választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény hosszú időn keresztül megfelelően szolgálta a választások lebonyolítását. Ugyanakkor elmondta, hogy a jogszabállyal kapcsolatban már kezdetektől fogva merültek fel megalapozott kifogások, és ebből kifolyólag szükségessé vált annak módosítása vagy kiegészítése, amelyekre példaként a médiakampánnyal kapcsolatos szabályozás hiányosságait és az ajánlószelvényekkel kapcsolatban felmerült problémákat hozta fel. A választási eljárásról szóló törvény átfogó módosítását az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény tette feltétlenül szükségessé, hiszen az új anyagi jogi rendelkezésekhez – a területi lista eltörlése, az ún. határon túli magyar állampolgárok választójogának megteremtése, a nemzeti kisebbségek képviselőinek létrehozatala – az eljárási jogszabályt nyilvánvalóan hozzá kellett igazítani. Így jött létre a jogalkotó szándéka szerint egy új választási eljárási törvény, amelynek részletszabályait taglalta az előadás. Az OVB korábbi elnöke a tanácskozáson az új választási jogszabályokat, eljárásokat ismertetve több új jogintézményt is üdvözlendőnek nevezett. Ezek között említette, hogy a jelöltek, illetve jelölő szervezetek a szavazatszám-láló bizottságokba már két-két embert delegálhatnak, így erősödhet a választás tisztaságának ellenőrzése. Valamint az újdonságok közé tartozik az is, hogy megszűnik a korábbi, kopogtatócédulás rendszer, és a választópolgárok az ajánlóíveken már több jelöltet is ajánlhatnak.

Kalás Tibor, a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának kollégiumvezető bírálja *A választási bíráskodás régi és új kérdései* című előadását egy Bereg megyei választással összefüggő, százéves kúriai határozatból vett idézettel indította, miszerint: „A választók összességére való pusztán utalásból álló határozatlan tényállítással azok a választók, kikkel szemben az ígéret tételével, megfelelően megjelölve nincsenek, és ez nem pótolható a kérvény egyes tételénél név szerint megnevezett egyének felhívásával sem, mert azok csak mint tanúk vannak felhívva, és nem olyan választóként vannak kifejezetten megjelölve, akikkel szemben a vitatott ígéretek tételtek.” Az előadó kiemelte, hogy ebben a határozatban olyan alapkérdések fogalmazódtak meg, amelyek a választási bíráskodásban ma is alaptételként jelentkeznek, nevezetesen, hogy ki érintett ténylegesen a választási ügyben, kik az „ügyfelek”, hogyan állapítható meg a jogsértés, milyen módon bizonyítható, és ha bizonyítható is, annak milyen következménye van a választás eredményére. Az előadás a választási bíráskodás ezen alapkérdéseinek átalakulását az új választási eljárásról szóló törvény szempontjából tekintette át.

Cserny Ákos, a Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának dékánja, a Fővárosi Választási Bizottság korábbi elnöke *A választási eljárás jogorvoslati kérdései* című előadásában a választási szervezetekben szerzett korábbi tapasztalatait osztotta meg a gyakorló jogász szemszögéből, hangsúlyozva a választási eljárás során alkalmazott jogorvoslati kapcsolatban felmerülő kritikákat és javaslatokat is, amelyek a rendszer továbbfejlesztésének irányát szolgálják. Az előadó nyomatékosította, hogy a választási eljárás szabályai nem kompatibilisek a jog más területein található eljárási szabályokkal. Kiemelte a választási eljárás sommás eljárásjellegét, tekintettel arra, hogy a jogalkotó két alapelvet helyezett a figyelem középpontjába a sommás jelzővel kapcsolatban: a gyorsaságot és a hitelességet. Fontos, hogy ez a két alapelv ne érvényesüljön egymás rovására, és mindvégig őrizze meg a tar-

talmát. A jogalkotó akkor jár el helyesen, ha e kettős követelményt tudja érvényesíteni a választási eljárásban. Az előadás röviden összevetette a korábbi és az új választási eljárás jogorvoslati szabályait, kiemelve többek között a jogerő, az eljárási határidők, valamint a kampánycselekmények kérdéskörét.

Adatvédelmi kérdések a választási eljárás során című előadásában Révész Balázs, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság főosztályvezetője azt a kérdést járta körül, hogy a választási eljárás átalakulása miként befolyásolta az adatvédelem ügyét a választások kontextusában. Az előadó rámutatott, hogy az elmúlt választások adatvédelmi panaszainak jelentős hányada alapvetően az ajánlással és a névjegyzékből történő adatszolgáltatással kapcsolatos, így a prezentáció elsődlegesen e két problémakörre koncentrált. Az előadó kifejtette, hogy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény az országgyűlési választásokat illetően reformot hozott az ajánlás rendszerében azzal, hogy a kopogtatócédulákat ajánlóívek váltották fel. A központi nyilvántartásból történő adatszolgáltatás eseteire vonatkozóan pedig bemutatta a névjegyzék nyilvánosságát érintő szabályozást, a választási eljárás nyilvánosságát és a szavazás titkosságát rögzítő új szabályokat, tekintettel a magyarországi laccímmel nem rendelkező választópolgárok adatai megismerhetőségének eltérő kezelésére. Hangsúlyozta továbbá azt is, hogy a választások során a pártok érdeke mindekelőtt a sikeres politikai marketing, amelynek kommunikációs eszközei vonatkozásában szintén felvetődik a személyes adatok kampánycélú kezelésének problémája. Mindezt az elmúlt évtized adatvédelmi biztosi és adatvédelmi hatósági jogeseteinek és jogértelmezésének ismertetésével járta körül az előadó.

Kovács László Imre, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense és Stumpf Péter Bence választáspolitikológus *Egy unortodox megoldás: a parlamenti választás új kompenzációs szisztémája* című közös előadásukban az új magyar választási rendszer nemzetközileg is újszerű elemét, a „premierizációs” szavazatok hatását vizsgálta. Az a sajátos technika, miszerint 2014-től az egyéni kerületekben mandátumot szerzett képviselők pártjainak listás voksaihoz hozzáadják a győztes jelölt és a kerületükben második helyezett szavazatszám közötti különbséget, valamint az új szisztéma más elemei – mint az egyéni kerületi mandátumok arányának növelése és az önálló kompenzációs lista megszüntetése – az új parlamenti választási rendszer olyan elemeit képezik, amelyek technikai részletkérdésnek tűnnek, mégis rendkívül fontos kérdések, hiszen érintik a képviselet és a választások számos általános, elvi kérdését. Az előadók kiemelték azt is, hogy az új töredékszavazat-számítás – amely szerint a győztes egyéni jelölt pártja is kap az országos listán beszámítható töredékvoksokat – azért is érdekes kérdés, mert más választási rendszerekben ismeretlen. Ez az „unortodox” módszer egyfajta „választási hungarikumnak” nevezhető el, és felveti annak vizsgálatát, hogy mennyiben indokolt ennek az új szisztémának a bevezetése, továbbá milyen respektálható célokat szolgál.

Az előadásokat kérdések és hozzászólások követték, amelyek rávilágítottak arra, hogy a választójogi kérdésekről való eszmecsere egy meglehetősen széles spektrumú területet ölel fel, érintve az alkotmányjog, a politológia és a közigazgatási jog eljárási jellegű vetületét is. A konferencia valamennyi résztvevője, a téma kiváló elméleti és gyakorlati szakemberei az egyes témák megvitatása során valamennyien egyetértettek abban, hogy egy megfelelően ki-

dolgozott választási struktúra a demokratikus választási rendszer garanciája is egyben. A választási rendszer és annak eljárási szabályai akkor igazán megfelelőek, ha a szabályozás egyszerű és áttekinthető, ugyanakkor kellően kimunkált, és a választásokban részt vevő személyek támogatják.

ADATVÉDELMI KÉRDÉSEK A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS SORÁN

Az elmúlt választások adatvédelmi panaszainak jelentős hányada alapvetően az ajánlással és a névjegyzékből történő adatszolgáltatással kapcsolatos, így a tanulmány elsődlegesen e két problémakör tükrében tekinti át, hogy a választási eljárás átalakulása miként befolyásolta az adatvédelem ügyét a választások kontextusában. Ezt követően az adatvédelem és a nyilvánosság ügyét érintő új eljárási megoldásokat értékeli a szerző, végül kitér a kampánycélú adatkezelések egyéb eseteire is. A tanulmány a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok adatai megismerhetőségének eltérő kezelése okán ismerteti a névjegyzék nyilvánosságát érintő szabályozást, bemutatja választási eljárás nyilvánosságát és a szavazás titkosságát rögzítő új szabályokat. A szerző az elmúlt évtized adatvédelmi biztosi és adatvédelmi hatósági jogeseteinek és jogértelmezésének ismertetésével vizsgálja azt is, hogy miként tehet eleget a jelölt, jelölő szervezet az adatvédelmi előírásoknak a választópolgárok szavazatiért folytatott küzdelemben.



1. BEVEZETÉS

Választójogunk egyenlő értékű, minden polgárnak azonos számú szavazata van, és szavazata ugyanannyit ér. E követelmény, amint korábban a taláros testület is kimondta, a plurális választójogot zárja ki. Egy ember, egy szavazat, de ez a szavazat érték, mert az egyes választópolgárok szavazatai mint politikai állásfoglalások összeadódva adnak legitimitást a hatalom gyakorlásához.

2006-ban az országgyűlési választásokat követően úgy fogalmaztunk az adatvédelmi biztosnak a köztársasági elnökhöz címzett levelében, hogy a választások a demokratikus jogállam ünnepét és egyben nagy erőpróbáját jelentik. A választópolgár véleménye nemcsak választójogához, hanem információs önrendelkezési jogához is köthető. Adatvédelmi aspektusból az országgyűlési választás és az azt megelőző kampány kiemelkedő jelentőségű, hiszen rövid idő alatt sok százezer érintett személyes adatai kerülnek a pártok, jelölő szervezetek és jelöltek birtokába. A választás a jogállamiság fokmérője az adatvédelemben is. A választási szervek munkáján és a politikai kampány történésein keresztül megmutatkozik, hogy az érintettek informá-

¹ A szerző a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Vizsgálati Főosztályának főosztályvezetője.

ciós önrendelkezési jogukat miként érvényesíthetik, és e jogukban korlátozzák-e őket. A választás a politikai kultúrától nem kis mértékben befolyásoltan képet ad arról is, hogy hol történt előrelépés, vagy megmutatkozik-e és hol a jogi szabályozás hiánya, és ezek az anomáliák akadályozzák-e az információs önrendelkezési jog gyakorolhatóságát.²

A valóságban természetesen a választások résztvevőinek, a pártoknak és a választópolgároknak az érdeke nem feltétlenül egyezik, nem mutat érdekezonságot. A pártok érdeke mindenekelőtt a sikeres politikai marketing. A sikeres promócióhoz pedig hathatós kommunikációs eszközök kellene, amelyekkel a pártok és a jelöltek élnek is. A módszerek némelyike nem igényli a személyes adatok kezelését (plakátok, médiahirdetések, címzés nélküli szórólapok), mások viszont igen. A megszemélyesített kommunikáció révén pedig a választópolgárok személyes adatai kerülnek a pártok célkeresztjébe, és a személyes adatok gyűjtése már jóval a választások előtt megkezdődik. Visszatekintve a biztostól töltött éveimre és az ügyekre, a fordulatot a személyes adatok dömpingszerű politikaimarketing-célú gyűjtésében a 2004-es esztendő hozta. Éspedig a Nemzeti petíció elnevezésű kezdeményezés. A politikai marketing szempontjából is újszerű eszköz az adatgyűjtés tekintetében is újszerű találmánynak bizonyult. A Fidesz – MPSZ úgy gyűjtötte össze személyes adatok százazreit, hogy közben nem kellett követnie a népszavazás kezdeményezésére, népi kezdeményezésre vonatkozó formalizált eljárást. Ez a gyakorlat a tömeges, duplikált célú adatgyűjtést honosította meg. Az aláírásgyűjtést két különböző célból indították: egyrészt a petíció támogatására, másrészt kapcsolattartás céljából.

Az elmúlt választások adatvédelmi panaszainak jelentős hányada alapvetően az ajánlásal és a névjegyzékből történő adatszolgáltatással kapcsolatos, így mindenekelőtt e két problémakör tükrében tekintem át, hogy a választási eljárás átalakulása miként befolyásolta az adatvédelem ügyét a választások kontextusában. Ezt követően az adatvédelem és a nyilvánosság ügyét érintő eljárási megoldásokat értékelem, végül kitérek a kampánycélú adatkezelések egyéb eseteire is.

2. AZ AJÁNLÁS ADATVÉDELMI SZEMMEL

Az ügyek jelentős hányada az ajánlószelvényrel kapcsolatos anomáliák köré csoportosult. Az ajánlószelvények eltűntek, kilopták őket a postaládából, meghamisították azokat, a polgárok pedig tudni vélték, hogy a szelvényeket a jelöltek lemásolják.

Az ajánlás jogintézménye egyidős a rendszerváltással, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény (Vjt.) hívta életre. A többpártrendszer megalapozó választási rendszerbe jól illeszkedett a kopogtatócédulák alkalmazásának bevezetése, hiszen az egypártrendszer béklyójából felszabadult lakosok választópolgárrá válását segítette azzal, hogy élő kapcsolatot teremtett az újonnan alakult politikai szerveződésekkel. Az ajánlószelvények átadása alkalmat kínált arra, hogy a polgárok elmondják véleményüket, pártprogramokat ismerjenek meg. Már ekkor megfogalmazódtak azonban adatvédelmi aggályok: leg-

2 ABI 750/H/2006.

korábban az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálata tárgyában meghozott 2/1990. (II. 18.) számú AB-határozat egy különvéleményében: e szerint a választópolgár személyi számának és lakcímének nyilvánosságra hozatala az ajánlószelvényen a szükségesnél jobban korlátozza a személyes adatok védelméhez fűződő jogot.³

Az adatvédelmi biztosok mindegyike – Majtényi, Péterfalvi és Jóri is – hasonlóképpen foglalt állást, összhangban a taláros testület 1990-ben kifejtett álláspontjával, miszerint kétséges, hogy a jelöltállításnak ez a módja hatékony, és a választópolgárok akaratát maradéktalanul érvényre juttatja. 2010-ben aztán magam vezettem azt a projektet, amely a tagállamok adatvédelmi hatóságainak gyakorlatáról is tájékozódva alátámasztotta, hogy a rendszer adatvédelmi szempontból túl kockázatos. A nemzetközi felmérésből kiderült, hogy az ajánlószelvényes rendszert a megkérdézett országok felében egyáltalán nem alkalmazzák, illetve nem ismerik, ahol pedig alkalmazzák, ott általában kizárólag az elnökválasztáson, szigorú adatbiztonsági követelmények érvényesülése mellett.

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban új Ve.) legalábbis az országgyűlési választásokat illetően végre reformot hozott az ajánlás rendszerében. Az ajánlást ugyan nem törölték el, de a választópolgáronként megszemélyesítendő kopogtatócédulákat ajánlóívek váltották fel. Azzal a megengedő szabállyal pedig, hogy egy választópolgár több jelöltet is ajánlhat, lényegében az adatvédelmi visszaélések indítékának méregfogát húzták ki. A korábbi választások során a problémákat ugyanis nagyrészt az generálta, hogy a nagy jelölő szervezetek – kampányszempontból érthető módon – nem elégedtek meg a törvény szerint megkövetelt elégséges számú ajánlószelvények összegyűjtésével, hanem maximális számú kopogtatócédula megszerzésére törekedtek, és ezzel a kisebb pártokat ellehetlenítették. A többes ajánlás megengedésével valójában devalválták e jogintézmény jelentőségét, és ez várhatóan már önmagában enyhülést hoz a választásokon – legalábbis – adatvédelmi „fronton”.

Amellett, hogy az új szabályok szerint egy választópolgár több jelöltet is ajánlhat, természetesen egy jelöltre továbbra is egy ajánlás adható ugyanazon választópolgár által. A személyes adatok védelmét szolgáló, az azok gyűjtése során érvényesítendő tilalmi szabályok lényegében megegyeznek a korábbi rendelkezésekkel. Annyiban bővültek, hogy *expressis verbis* került bele a törvénybe az oktatási és egészségügyi intézményekben történő ajánlások gyűjtésének tilalma.

Az ajánlóív kiadása megfelelően szabályozott procedúra szerint zajlik, a jelöltnek az illetékes választási irodához címezve személyes adataival (név, személyi azonosító, lakcím) együtt nyilatkozatot kell benyújtania a jelölés elfogadásáról és az összeférhetlenségről. Újítás és adatvédelmi szempontból is öröndetes, hogy az ajánlóíven a jelöltnek és az ajánlást adó választópolgárnak az azonosításhoz szükséges személyes adatain kívül az ajánlást gyűjtő személynek is fel kell tüntetnie nevét és aláírását. Így az ajánlás gyűjtése jobban nyomon követhető, és a személyes adatok kezelőjének a felelőssége is megnő. A részletes adminisztrá-

3 Az adatvédelmi biztos ajánlása a választási kampánnyal összefüggő adatkezelésekről 2010.

tív eljárás lényegében szükségtelenné teszi a bejelentkezést a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) által vezetett adatvédelmi nyilvántartásba, duplikált nyilvántartást keletkeztet, és az ügyfélbarát közigazgatási környezetben indokolatlan és felesleges adminisztratív teher a jelölő szervezetek és jelöltek számára. Megítésem szerint az Infotv. mielőbbi módosítása indokolt annak érdekében, hogy a NAIH adatvédelmi nyilvántartásába az ajánlószelvények gyűjtését ne kelljen bejelenteni.

3. ADATSZOLGÁLTATÁS A KÖZPONTI NÉVJEGYZÉKBŐL

Az állampolgári beadványokkal ostromolt másik jogintézmény a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: régi Ve.) által a választások idejére rendszeresített adatszolgáltatás. A korábbi Ve. alapján a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a névjegyzékben szereplő választópolgárok családi és utónevét, valamint lakcímét a jelölteknek, jelölő szervezeteknek kérésükre, díjfizetés ellenében, azonos feltételek mellett a szavazás napja előtti 20. napot követően átadhatta. A szolgáltatás nem, életkor vagy lakcím szerinti csoportosításban is igényelhető volt. Míg a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) lehetővé teszi, hogy a közvetlen üzletszerzés céljára történő adatszolgáltatást a polgár megtiltsa, addig a politikai tartalmú megkeresésekkel szemben nem élhetett e lehetőséggel, lényegében nem gyakorolhatta információs önrendelkezési jogát. Többen – akik e szabályozás pártján álltak – úgy érveltek, hogy a polgárokat be kell vonni a politikai párbeszédbe, és nem szabad hagyni, hogy kirekesztődjenek abból. Valójában ma már számtalan mód kínálkozik arra, hogy a pártok a választópolgárokkal kapcsolatba lépjenek, a postai út csak egy a sok közül, és korántsem biztos, hogy tömegesen kérnék adataik kiadásának korlátozását. Az ügyben korábban reményre adott okot, hogy az adatvédelmi biztos többszöri sürgetésének eredményeképpen a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint ezzel összefüggésben az egyes más törvények módosításáról szóló T/237. számú törvényjavaslat tartalmazta a Ve. ilyen irányú változtatására tett indítványt. Az illetékes parlamenti bizottság megtárgyalta és parlamenti vitára alkalmasnak találta a törvényjavaslatot, amelyet még 2006. június 22-én nyújtottak be. Az indítvány később eltűnt ugyan a süllyesztőben, az Alkotmánybíróság azonban a jogszabályhelyet (régii Ve. 45. §) megsemmisítette,⁴ és az adatvédelmi biztosok által korábban már szorgalmazott opt-out szabályozást javasolt.

Az AB határozatának értelmében alkotmányosan nem kifogásolható az, ha a jelöltek, jelölő szervezetek a választópolgárok hozzájárulásával kezelik személyes adataikat (például szimpatizánsi adatbázisok esetén), de az sem, ha a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a névjegyzékben szereplő választópolgár személyes adatait csak akkor adhatja át kampánycélra, ha ahhoz a választópolgár kifejezetten hoz-

⁴ 175/2011. (XII. 29.) AB-határozat.

zárult (opt-in szabályozás).⁵ Ezzel szemben az információs önrendelkezési jognak feltételes korlátozását jelentené az olyan szabályozás, amely szerint a választópolgár jogosult lenne megtiltani a személyes adatainak kampánycélú kiadását, de ameddig ezt nem teszi meg, addig azokat a jelöltek, jelölő szervezetek a nyilvántartótól igényelhetik, és a választási kampány keretében kapcsolatfelvétel és kapcsolattartás céljára kezelhetik (opt-out szabályozás). Ebben az esetben a szabályozás tulajdonképpen egy megdönthető vélelmet alkalmaz, miszerint, ha a választópolgár nem ért egyet az ilyen célú személyes adatkezeléssel, akkor az információs önrendelkezési jogának aktív, kifejezett gyakorlásával az adatkezelést megtilthatja, tehát a személyes adatok védelméhez való joga végső soron nem sérül. Ez a megoldás az AB megítélése szerint megfelelő egyensúlyt teremtené az információs önrendelkezési jog gyakorlása, valamint a véleménynyilvánítás szabadságához való jog objektív intézményvédelmi körébe tartozó, a választópolgárokat minél szélesebb körben, változatos formákban elérni képes és személyre szabott elemeket is tartalmazó kampánytevékenység – mint a demokratikus participációt elmozdító kommunikációs folyamat – védelme között.

Az új Ve. végül megnyugvást hozott, mert a magyarországi laccímmel rendelkező választópolgár számára lehetővé teszi az adatkiadás letiltását és e tény bejegyzését a központi névjegyzékbe.

4. A VÁLASZTÁSI ELJÁRÁS NYILVÁNOSSÁGA

A választási eljárás nyilvánossága kiterjed minden olyan adatra, amelynek megismerhetőségét a választási eljárásról szóló vagy más törvény kifejezetten nem korlátozza. Ilyen korlát például a személyhez fűződő jogok védelme, a személyes adatok védelméhez fűződő jog vagy a szavazás titkossága. Nem meghatározó, csupán a kodifikációs megoldásban rejlő különbségtétel, hogy míg az új törvényben a választási eljárás nyilvánosságát alapelveként deklarálja a jogalkotó, addig régen az eljárás nyilvánosságának szabályait önálló fejezetben részletezték.

Az új Ve. a közérdekű adatok megismerése terén kifejezetten tekintettel van arra, hogy a választási eljárás rövid, így az információs önrendelkezési jogról és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek (a továbbiakban: Infotv.) a közérdekű adatok megismerésére irányadó határidői nem igazodnak az eljárás jellegéhez. Erre tekintettel az új Ve. előírja, hogy a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerése iránti igénynek a választási szervek haladéktalanul, legfeljebb öt napon belül tesznek eleget.

5. A NÉVJEGYZÉK VEZETÉSE ÉS NYILVÁNOSSÁGA

A magyarországi laccímmel nem rendelkező választópolgárok adatai megismerhetőségének eltérő kezelése okán is érdemes szót ejteni a névjegyzék nyilvánosságáról.

5 Az AB indokolása szerint ilyen megállapodást alkalmaz a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és laccímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény 3. § (1) bekezdés d) pontja és a 17. §-a, valamint a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 6. § (4) bekezdése.

A központi névjegyzék nyilvánossága valamelyest differenciált a régi Ve. közszemlére tétellel megvalósuló gyakorlatához képest. Az új szabályozás értelmében a szavazóköri névjegyzék adatait a helyi választási irodában bárki megismerheti. A központi névjegyzék vonatkozásában azonban korlátozott nyilvánosság érvényesül: az érintett másolat kérésén keresztül tájékozódhat személyes adatairól. A magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok központi névjegyzékben nyilvántartott adataiba továbbá a Nemzeti Választási Biztosság tagja betekinthez, de az adatokról másolatot nem készíthet. A különbségtétel a névjegyzék megismerhetőségének mértékében a külhoni magyar állampolgárok védelmével indokolható.

A központi névjegyzék a Nemzeti Választási Iroda (NVI) által vezetett elektronikus nyilvántartás, amelyben az adatok frissítése a polgárok személyi adat- és lakcímnnyilvántartása, a választójoggal nem rendelkezők nyilvántartása és a szavazókörök, választókörök nyilvántartásai alapján történik. A névjegyzékkel kapcsolatos kérelmet (adatok kiadásának megtiltása, segítség kérése, törlés iránti kérelem) személyesen, levélben, ügyfélkapun vagy a választások hivatalos honlapján keresztül lehet benyújtani. Legutóbbi esetben az azonosíthatóság kapcsán ugyan nem kizárt, hogy felmerüljenek adatbiztonsági, hitelességi kérdések, de azzal, hogy a kérelemnek részletes személyes adatokat (személyi azonosítót is) kell tartalmaznia a kérelmezőről, és a kérelem adattartalmát összevetik a személyi adat-, illetve a magyar állampolgárságot igazoló nyilvántartással, továbbá a kérelemnek kizárólag adategyezőség esetén adhatnak helyt, nagyban csökken a visszaélések bekövetkezésének lehetősége.

6. A SZAVAZÁS TITKOSSÁGA

A választási eljárás rendelkezéseinek módosítása érintette a szavazás titkosságának részlet-szabályait is. A szavazás titkosságának érvényesülése feltétlen, alkotmányos és egyben nemzetközi elvárás és követelmény. Korábban a szavazófülke használata és a szavazólap borítékba helyezése kötelező volt a választópolgár számára. Jelenleg a szavazatszámoló biztosság felhívja ugyan a választópolgárt a szavazófülke igénybevételére, de nem kötelezheti rá. A választópolgár ugyanígy dönthet arról is, hogy a szavazólapot borítékba helyezi-e, vagy sem, mielőtt azt az urnába dobja.

További, a szavazás titkosságát érintő és adatvédelmi szempontból is érzékeny új jogintézmény a levélben szavazás. A levélben szavazás sajátja ugyanis, hogy a jogalkotó lemond a személyazonosság teljes ellenőrzésének lehetőségéről: a levélben szavazó a nyilatkozat alapján beazonosítható, ám az ellenőrző szervek nem tudják kontrollálni a szavazatleadás körülményeit. A szavazási iratok ellenőrzése biztosítja a szavazás titkosságát. A szavazási iratok ellenőrzése kétfázisú: az első fázis a nyilatkozatok összevetése a névjegyzéki adatokkal, majd az összes nyilatkozat ellenőrzését követően az összekevert szavazólapok alapján a szavazatok megszámlálása.

A szavazás titkosságát erősíti, hogy a választási biztosság tagjain kívül a Ve. 245. § (2), illetve (3) bekezdése szerinti megfigyelő, valamint a nemzetközi megfigyelő a szavazási iratok ellenőrzésének teljes folyamatát figyelemmel kísérheti. A médiaszolgáltató munkatársa a személyes adatok védelmét garantáló körülmények biztosításával lehet jelen a szavazási iratok ellenőrzése során.

7. KAMPÁNYCÉLÚ ADATKEZELÉSEK

Egy további adatvédelmi gócpont magával a kampánycélú adatkezeléssel kapcsolatos, és lényegében a politikai marketing átfogó szabályozásának hiányára is visszavezethető. Külön politikaimarketing-törvény hiányában az adatvédelmi törvény, a direktmarketing-törvény, a reklámtörvény és az elektronikus hírközlési törvény szabályaiból kiindulva születtek a biztos, majd a hatósági állásfoglalások.

Rége nyúlik vissza, de meghatározó volt az MSZP miniszterelnök-jelöltje, Medgyessy Péter által több millió polgárnak küldött kampánycélú levél, ahol a nyilvános telefonkönyveket használták fel a küldemények címzéséhez, amivel kapcsolatban az adatvédelmi biztos vizsgálatot is indított. A vizsgálat iránya és megállapításai a későbbi ügyek és történések tükrében jelentősnek bizonyultak, és kijelölték a későbbi kampánycélú adatkezelések vizsgálatának fő szempontjait. Akkoriban házon (az adatvédelmi biztos értendő ez alatt) belül erről polémia is kibontakozott: a nyilvánosságra hozott adatok esetében kontrollálható-e, és ha igen, mennyiben az adatok későbbi felhasználása, valamint ilyen esetekben érvényesíthető-e a célhoz kötött adatkezelés elve? A célhoz kötött adatkezelés kritériuma, hogy személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében lehet (Infotv. 4. §). Az egyik álláspont szerint az ismételt nyilvánosságra hozatal kérdése és e cselekmény jogszerűségének megítélése eleve abszurd, az egyszer jogszerűen elérhetővé tett adatok sorsa nyomonkövethetetlen és ellenőrizhetetlen, függetlenül attól, hogy az adatokat milyen célból és felhasználásra tették megismerhetővé. Más nézet szerint – és jelenleg is ezt a nézetet követi a hatóság – a célhoz kötött adatkezelés elvére a későbbi hasznosítás esetén is tekintettel kell lenni. Nem elhanyagolható szempont ugyanis, hogy a személyes adatokat eredendően milyen célból hozták nyilvánosságra, ezért esetenként kell vizsgálni az eredeti közzététel célját, és összehasonlítani az új felhasználással. Megítélésem szerint a kérdés általánosságban nem eldönthető, ügynként egyedileg értékelendő az adatkezelés megengedhetősége. A felhasznált adatbázis és a hasznosítás jellemzőinek ismerete elengedhetetlen a művelet jogszerűségének mérlegeléséhez.

Lényeges körülmény, hogy a felhasználni kívánt nyilvános adatbázis kötelező adatkezelés-e, vagyis a jogalkotó konkrét szándékával létrehozott nyilvántartás, avagy a polgárok önkéntes hozzájárulásán alapuló regiszter. A telefonkönyv kétségkívül ez utóbbi csoportba tartozik, az előfizetők adataikat kapcsolatfelvétel céljából teszik közzé, a hívók személyének és a hívások tartalmának pedig lényegében csak a jó ízlés szab határt.

Ami viszont az adatok postai felhasználását illeti, a kutatás és a közvetlen üzletszerzés célját szolgáló név- és lakcímadatok kezeléséről szóló 1995. évi CXIX. törvény (direktmarketing-törvény) csak abban az esetben tette lehetővé a telefonkönyvben szereplő adatok felhasználását, ha az „adatgyűjtéskor vagy adategyeztetéskor az érintettet tájékoztatták az eredetétől eltérő célra történő adatfelhasználás lehetőségéről, illetőleg a letiltás jogáról”. Nem elhanyagolható szempont az sem, hogy az olyan adatkezeléseknél, ahol a jogalkotó kijelöli a lehetséges jogszerű adatforrásokat, szándéka vélhetően a polgárok magánszférájának tiszteltben tartása érdekében éppen arra irányul, hogy korlátozza az adatszerzést más forrásokból. A politikai kampányokban pedig, ahol a pártok – egyébként sok szempontból méltá-

nyolható adatéhségükből fakadóan – minden lehetséges eszközt megragadnak arra, hogy a választópolgárokkal kapcsolatba léphessenek, a célhoz kötött adatkezelés elve, követelménye hasznos iránymutatásként szolgál, és egyben kijelöli a jogszerű adatkezelés kereteit.⁶

8. KÖZVETLEN POLITIKAI KAMPÁNY

Az új Ve. Közvetlen politikai kampány címében szüksézávan ugyan, de rendelkezik arról, hogy a választópolgár mobiltelefonszámának és e-mail címének a felhasználásához az adat-alany kifejezett hozzájárulására van szükség. E korlátozó, az érintettek információs önrendelkezési jogát tiszteletben tartó rendelkezésnek a kifejezett szerepeltetése a Ve.-ben helyes jogtechnikai megoldás. A tilalmi szabályt korábban az adatvédelmi törvényből és magából a Grt. általános tilalmi szabályából tudtuk levezetni úgy, hogy a társadalmi cél megvalósításához kapcsolódó reklámnak nem minősülő tájékoztatásba a politikai tartalmú küldeményeket is beleértettük.

9. A KÜLFÖLDÖN ÉLŐ MAGYAR ÁLLAMPOLGÁROK KAMPÁNYCÉLÚ MEGKERESÉSE

A külföldön élő magyar állampolgárok kampánycélú mozgósítása kapcsán újra aktuális kérdésként merülhet majd fel a magyar adatvédelmi törvény, ma már Infotv. területi hatályának kérdése.

A természetes személy állampolgársága irreleváns az adatkezelés szempontjából. Amennyiben a személyes adatok felvételére Magyarországon kerül sor, úgy a magyar adatvédelmi rendelkezések az irányadók, más országokban rögzített és ott felhasznált személyes adatok esetében a külföldi ország törvényeit kell alkalmazni. A területi hatály elvéből egyértelműen következik, hogy mihelyest a személyes adatokat magyarországi adatkezelő vagy adatfeldolgozó számára átadják, úgy irányadóak az Infotv. rendelkezései. Egy esetleges vizsgálat kapcsán az adatvédelmi hatóságnak tehát azt kellene mindenekelőtt kiderítenie, hogy az adatfelvételre, a tényleges adatkezelésre és esetlegesen az adatfeldolgozásra hol kerül sor, illetőleg a kampányhoz a jelölő szervezet/párt részéről egyáltalán kapcsolódik-e személyes adatok kezelése. Tekintettel arra, hogy nincsen lehetőség a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárok adatainak kiadására a jelölő szervezetek számára, így a pártok részéről egy tájékoztató anyag eljuttatása alapvetően úgy történhet, hogy az anonim tájékoztatókat részben a külföldön élő magyarok hazánkban élő rokonainak adják át, másrészt azoknak a többségükben külföldi civilszervezeteknek, akik tagjaik számára kérnek felvilágosító anyagokat, és ezeket a saját tagnyilvántartásuk alapján címezik meg. A pártok közvetlenül csak azoknak a polgároknak küldhetnek tájékoztatókat, akik korábban rendezvényeiken vagy más kezde-

6 Dr. RÉVÉSZ Balázs: Választások és kampánycélú adatkezelések az adatvédelmi biztos gyakorlatában. *Az információs jogok kihívásai a XXI. században* – tanulmánykötet, Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2009, 172–173. o.

ményezések során előzetesen kértek ilyen információkat, és ehhez elérhetőségük adatait a szervezet rendelkezésére bocsátották.

10. A VÁLASZTÓPOLGÁR FELKERESÉSE OTTHONÁBAN

A választási kampányok vélt vagy valós sérelme, hogy a választópolgárok szerint egyes pártok listákat vezetnek a pártállási hovatarozásról. A korábbi választási kampányok alkalmával több panasz szólt arról, hogy a jelölő szervezet megbízottjai lakhelyükön keresik fel a választópolgárokat, és az érintettek állítása szerint a kérdőíveken többek között pártpreferenciájukra vonatkozó információkat is rögzítettek. Megkereséseink alkalmával a jelölő szervezetek képviselői cáfolták, hogy személyekhez társítva ilyen adatokat gyűjtöttek volna, ugyanakkor megerősítették a lakhelyen történt – anonim – adatgyűjtés tényét. Dr. Péterfalvi Attila több alkalommal ellenezte, hogy a pártok képviselői adatgyűjtés céljából otthonukban, személyesen keressék fel a választópolgárokat. Amint állásfoglalásában kitért rá: „Gondosan ügyelni kell arra, hogy már a válaszadás idején se álljon elő olyan helyzet, amely a későbbiekben a felvett adatok és az érintettek közötti kapcsolat helyreállítását lehetővé tenné. Az adatvédelmi előírásoknak megfelel, ha az információgyűjtést közterületen, lakossági fórumokon végzik, hiszen a válaszadók személyének titkossága biztosítható. Egy olyan eljárás azonban, melynek során a kérdőívek kitöltése a választópolgárok otthonában történik, adatvédelmi szempontból kifogásolható, hiszen magában rejti annak kockázatát, hogy a lakcímadatok feljegyzésével a vélemények személyhez társíthatóvá válnak.”⁷

Később a NAIH 2013. március 19-ei közleményében is ellenezte az otthonokba irányuló személyes kampányt, azonban a parlament az Infotv. módosításával egyértelműsítette szándékát. Az Infotv. 4. § (5) bekezdése értelmében: „A személyes adatok kezelését tisztességesnek és törvényesnek kell tekinteni, ha az érintett véleménynyilvánítási szabadságának biztosítása érdekében az érintett véleményét megismerni kívánó személy az érintettet lakóhelyén vagy tartózkodási helyén felkeresi, feltéve, hogy az érintett személyes adatait e törvény rendelkezéseinek megfelelően kezelik, és a személyes megkeresés nem üzleti célra irányul. A személyes megkeresésre a munka törvénykönyve szerinti munkaszüneti napon nem kerülhet sor.”

Amint a korábbi választások, úgy a 2014-es választás is várhatóan számos adatvédelmi vonatkozású ügyet tartogat az adatvédelmi hatóság munkatársai számára. A vizsgálatokat oly módon kell lefolytatnunk, hogy kötve vagyunk egy célhoz, a cél pedig az, hogy polgártársaink személyes adatait és magánszféráját védjük.

7 ABI 1871/A/2005. sz. ügy.

Trócsányi László¹

A KÜLFÖLDÖN ÉLŐK SZAVAZATI JOGÁRÓL

A tanulmány a külföldön élők szavazati jogával foglalkozik, Magyarország egy ismert modell, a „gondoskodó anyaországi” modell országaihoz tartozik, amelyek a nemzeti alkotmányban és törvényi szinten is szabályozni kívánják az anyaország és az anyaországon kívül élő nemzetesetek viszonyát. Az elemzés kitér az Emberi Jogok Európai Bírósága tematikus gyakorlatának ismertetésére is, amely fontos szempontokat határozott meg. A Velencei Bizottság e tárgyban született jelentése alapvetően pozitív megközelítéssel tekint a külföldön történő szavazásra, így annak megállapításait is szükséges bemutatni. Az egyes nemzeti jogokban megjelenő formai feltételeket és szavazási módokat a Velencei Bizottság véleménye megfelelően tükrözi. Ezek közül a magyar példát a tanulmány részletesebben is elemzi, ahogy a magyar Alkotmánybíróság tematikus gyakorlatát is, mert számos olyan határozat született, amely a külföldön tartózkodó állampolgárok szavazati jogát érinti.



1. A MAGYAR NEMZETPOLITIKA FŐBB ÁLLOMÁSAI A RENDSZERVÁLTOZÁS ÓTA, A JOGI SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN

Egy ország viszonya a külföldön élő állampolgáraihoz korszakonként és országonként eltérést mutathat. Mindenre van példa és ellenpélda. A mai konferencia témája Magyarország, így elsődlegesen a magyar nemzetről és tagjainak jogairól kell szólnunk a választójog, a szavazati jog aspektusából. Nem egyszerű a feladat, ráadásul ingoványos talajon járunk. Amikor a választások napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok szavazati jogáról beszélünk, akkor különböző élethelyzetben lévő magyar állampolgárok között kell különbséget tennünk. Vannak, akik a szavazás napján külföldön tartózkodnak (pl. turizmus vagy külföldi munkavállalás folytán), és vannak olyan magyar állampolgárok, akiknek nincs Magyarországon lakcímük, talán soha sem volt, valahol egy közeli, szomszédos vagy távoli országban élnek, a leggyakrabban kettős állampolgárként. Ma több mint félmillió olyan *magyar állampolgárt* tartunk számon, akiknek nincs Magyarországon bejelentett lakcímük. E létszámba beletartoznak a kiskorúak is, így a választójog szempontjából nyilván kevesebb azoknak a száma akik – az előzetes regisztrációt követően – szavazati jogukkal élhetnek.

¹ A szerző Magyarország párizsi nagykövete, valamint a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának professzora.

Érdemes a tényekből kiindulni. Nagyon kevés nemzetről mondható el, hogy tagjainak közel egyharmada más ország területén él. A trianoni békeszerződés következtében Magyarország ilyen ország. Ha történeti összefüggéseiben vizsgáljuk a kérdést, akkor tudjuk, hogy 1920 és 1945 között a szomszédos országokban élő magyarok ügyét az akkori magyar kormányzat revízióval kívánta orvosolni. A fő cél az elcsatolt területek visszaszerzése volt, a határokon kívül rekedt magyarok jogai legfeljebb a kisebbségi jogok vonatkozásában merültek fel. A revíziós politika a második világháborúval megbukott. A proletárdiktatúra és a „fejllett szocializmus” építésének időszakában az akkori kommunista vezetők nem szívesen szóltak arról, hogy a határainkon kívül nagyszámú magyar lakosság él, magyar nemzetpolitika nem létezett. Ennek az eredménye, hogy a szomszédos országokban jelentősen lecsökkent azoknak a száma, akik a határainkon kívül magyaroknak vallották magukat. A rendszerváltozás új időszámítást hozott a nemzetpolitika területén. Egy egységesülő és békében élő Európában a határrevízió nem merülhet fel, annak ellenére, hogy megtapasztalhattuk a Szovjetunió és Jugoszlávia széthullását, Csehszlovákia felbomlását, vagy napjainkban tanúi lehetünk a katalán, skót függetlenségi törekvéseknek. Olyan magyarságpolitikát kellett kialakítani, amely figyelembe veszi a realitásokat – a Magyarországot kötő nemzetközi szerződéseket –, és amelyet a nemzetközi szervezetek és a szomszédos országok kormányai is el tudnak fogadni. E tekintetben a határon túl élő magyar szervezetek autonómiatörekvései tűnnek támogatandónak, a vajdasági magyarok kulturális autonómiája példaként is szolgálhat.

A választójog biztosítása a külföldön élő magyar állampolgárok részére egy hosszabb folyamat eredménye, amelynek lépcsőfokait vázlatosan érdemes áttekinteni. Miként is jutotunk el idáig? Az 1989. október 23-án módosított 1949. évi XX. törvény előírta, hogy a Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását. Ennek a programjellegű normának a kinyilvánítása a rendszerváltozáskor érzékeltette, hogy egy folyamat elején álltunk, a közjogi gondolkodásba bekerült a határokon kívül élő magyarok ügye. Az elvetélt szocialista–liberális alkotmányozási kísérletkor is – 1995 tájékán – vita alakult ki, hogy a magyar nemzethez tartozás miként fogalmazódjon meg az alkotmányban. Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága által készített és 1998. március 10-én közzétett alkotmánytervezet az államról és a választások szabályairól szóló negyedik részben biztosította az aktív választójogot a külföldön élő, de Magyarországon állandó lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára, azonban kizárta őket a választhatóságból. Ez az alkotmánytervezet a parlamenti választásoknál vegyes rendszert írt volna elő, amelyben az arányosság érdekében a mandátumoknak legalább a fele listán lett volna elnyerhető. Az alkotmánytervezet nem szólt arról, hogy a külföldön élő és Magyarországon állandó lakóhellyel nem rendelkező magyarok miként gyakorolhatták volna választójogukat. Ez a tervezet kielégítette volna azoknak az igényét, akik a rendszerváltozást követően elsősorban Nyugat-Európában és az amerikai kontinensen élve szereztek vissza magyar állampolgárságukat.

Az első Orbán-kormány 2001-ben fogadta el az ún. kedvezménytörvényt. Ez már a magyar kormánynek a szomszédos országokban élő magyarokért való alkotmányos felelősségvállalása jegyében született meg. A törvény előkészítésekor egyszerre kellett figyelembe venni az európai integrációs törekvéseket, az általános nemzetközi és szomszédságpolti-

kai elvárásokat, a kisebbségi jogvédelem eszköztárait, valamint az identitáspolitikai célkitűzést. A törvény eredeti preambuluma a törvény céljaként határozta meg azt, hogy „a szomszédos államokban élő magyaroknak az egységes magyar nemzethez való tartozása, szülőföldjükön való boldogulása, valamint nemzeti azonosságtudata” a jogszabály kínálta eszközök segítségével is biztosítva legyen. A nagy nemzetközi vitát kiváltó törvényt a Velencei Bizottság is vizsgálta, és egy komoly összehasonlító jellegű, elvi megállapítást tartalmazó jelentést készített a témában.

2004. december 5-én politikailag feszült, megosztott légkörben került sor a Magyarok Világszövetségének kezdeményezésére kiírt népszavazásra. A feltett kérdés a következő volt:

„Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. törvény 19. paragrafusá szerinti magyarigazolvánnyal vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?”

A népszavazás politikai következményei közismerten meghasonlást okoztak a magyarságban, elsősorban a szomszédos országokban élő magyarok között. Magyarország polgárai meggyőződhetnek arról, hogy nemzetpolitikai kérdésben nem szerencsés népszavazást tartani, mert annak eredménye, eredménytelensége fájó sebeket tud okozni a határokon belül és kívül egyaránt.

A 2010-es parlamenti választásokat követően, az Országgyűlés 2010. május 26-án elfogadta a magyar állampolgárságról szóló törvény módosítását, amelynek alapján a határon túli magyarok kedvezményesen, a Magyarországon való tartózkodás szükségessége nélkül, egyszerűsített honosítási eljárással szerezhetik meg a magyar állampolgárságot. A politikai pártok közül a Fidesz–KDNP, a Jobbik és az LMP támogatta a törvény módosítását, az MSZP megosztott volt a kérdésben. A magyar állampolgársági törvény lényegében azonos a román (1991/21. számú román állampolgársági törvény 10. cikk), a szerb (a 135/2004 i 90/2007 számú szerb állampolgársági törvény) és a szlovák (a 40/1993-as szlovák állampolgárságról szóló törvény) állampolgársági törvénnyel, amelyek szintén a felmenők állampolgársága alapján és az országban tartózkodás feltétele nélkül teszik lehetővé az állampolgárság felvételét. Némi eltéréssel a magyar módosítás hasonlít még a horvát és a szlovén szabályozásokra, amelyek az etnikai hovatartozás alapján hasonlóan járnak el. Az állampolgársági törvény módosításával kifejezésre került, hogy a határainkon kívül élő magyarok, függetlenül az állampolgársági jogviszony meglététől vagy annak hiányától, a nemzettest részei, az országhatáron kívül élők kedvezményesebb elbírálás alapján kaphatják meg az állampolgárságot.

A magyar Országgyűlés 2010. május 31-én fogadta el a nemzeti összetartozás melletti tanúságtételről szóló törvényt, amely június 4-ét emléknappá nyilvánította. A törvényt 302 „igen”, 55 „nem” szavazat és 12 tartózkodás mellett fogadta el a parlament, az MSZP nemmel szavazott, az LMP tartózkodott. A törvényt Sólyom László köztársasági elnök írta alá, 2010. június 3-án.

2011. április 25. Magyarország alaptörvénye elfogadásának napja. Az Alapvetés D) cikke már az egységes magyar nemzet összetartozásáról, valamint arról szól, hogy Magyarország felelősséget visel a határon kívül élő magyarok sorsáért. A korábbi „felelősséget érez”

terminológia helyett a „felelősséget visel” kifejezéssel az alkotmányozó hatalom azt akarta kifejezésre juttatni, hogy az anyaország részéről aktív cselekvésre, és nem passzív együttérzésre van szükség.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény preambuluma pedig rögzíti, hogy a határainkon kívül élő *magyar állampolgárok a politikai közösség részei*, majd a törvény 12. §-a rögzíti, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény pedig szabályozza a levélben szavazók névjegyzékére vonatkozó rendelkezéseket, valamint a levélben történő szavazás szabályait.

A fentiek annak érzékeltetésére szolgáltak, hogy a rendszerváltozás óta eltelt időszakban a határon kívül élő magyarok kérdése kormányoktól függően, de erősen foglalkoztatta a magyar politikai elitet és a közvéleményt is. Remélhetőleg a magyar állampolgárság magyarországi lakcímtől független megszerzésének lehetőségével és az országgyűlési választásokon való részvételt biztosító szavazati jog rögzítésével egy hosszú folyamat végére jutottunk el. A külföldön élő állampolgáraink részére – mint a politikai közösség tagjának – kulturális nemzetből fakadó erkölcsi kötelezettségünk révén biztosítottuk, hogy az anyaország politikai életében távollétük ellenére is részt vehessenek.

2. A MAGYAR SZABÁLYOZÁS GEOPOLITIKAI VETÜLETEI

Határainkon kívül és egyes nemzetközi szervezetekben – néhol reflexszerűen – aggodalommal tekintenek arra, hogy Magyarország megadja az állampolgárság felvételének lehetőségét a szomszédos államokban élő honfitársainknak, sőt a szavazati jogot is biztosítjuk számukra. De a kezdeti félelmek mára tompulni látszanak, az összehasonlító jogi példák bemutatásával nehéz azt mondani, hogy Magyarországnak pusztán geopolitikai okokból ne lenne joga olyan szabályozást bevezetni, amelyet más országok már évtizedek óta biztosítanak polgáraik számára. Magyarország a kialakított szabályozásával, elsősorban a latin országokhoz hasonlóan, a „*gondoskodó anyaországi*” modell országaihoz csatlakozott. Ezek az országok mindennemű korlátozás nélkül biztosítják, hogy a külföldön élő állampolgáraik, legyenek akár kettős állampolgárok is, gyakorolhassák választójogukat. Sem a távollét jogcímének, sem időtartamának nincs jelentősége, a külföldön élő állampolgár szavazati jogát bizonyos formai feltételek (általában előzetes regisztráció) mellett gyakorolhatja. A „*gondoskodó anyaországi*” modell országai közé tartozik többek között Franciaország, Olaszország, Portugália, Románia, Horvátország. Ezen országok közül több is speciális parlamenti képviselőt is biztosít az országhatáron kívül élő nemzettestek képviselőtére. Franciaország közel 2,5 millió olyan francia állampolgárt tart számon, akik életvitelszerűen, anyaországi lakcím nélkül külföldön élnek, a legtöbb esetben kettős állampolgárként. Már az 1946. évi IV. Köztársaság alkotmánya biztosította a külhoni franciák szenátusi képviselőtét (kezdetben három szenátorral), majd az 1958. évi V. Köztársaság jogszabályai a külhoni franciák szenátusi képviselőtét tizenkét főre emelte meg, akiket a „Külhoni Franciák Közgyűlése” (Assemblée des Français de l'étranger) választ meg a szenatori tisztségre. A 2008. július 23-i alkotmányrevízió pedig bevezette a külhoni franciák nemzetgyűlési képviselőtét is. Tizenegy – az anyaor-

szágéval azonos választójogi szabályok alapján, közvetlenül megválasztott – képviselő van jelen a nemzetgyűlésben. Portugáliában is sor került a nemzetfelfogás átértelmezésére, s a területi elv helyett a nemzethez tartozás – a valós kapcsolat (genuine link) állam és polgára között – került előtérbe. A portugál diaszpóra a világban négy képviselőt juttathat a parlamentbe. Olaszországban egy 2001-es törvénymódosítással tették lehetővé a külföldön élő olaszok szavazását, ennek köszönhetően hat szenátort és tizenkét képviselőt küldhetnek a törvényhozásba a határon túliak.

A „gondoskodó anyaországi” modellbe elsősorban azok az országok tartoznak, amelyeknél a külföldön élő állampolgárok száma jelentősnek mondható, azaz a diaszpóra erős. Ezen országok a nemzeti alkotmányban és törvényi szinten is szabályozni kívánják az anyaország és az anyaországon kívül élő nemzettek viszonyát, sőt egyfajta diaszpórajog is kialakul. Sokszor külön intézményi hálózatot is létrehoznak a diaszpóra képviseletére. A közép- és kelet-európai országokban a rendszerváltozást megelőzően a külföldön élő állampolgárok szavazati joga fel sem merülhetett, önmagában a külföldön létre már egyfajta bizalmatlansággal tekintettek a rendszerek. A rendszerváltozást követően a helyzet gyökeresen megváltozott. A történelmi körülmények vagy például Jugoszlávia szétesését követően olyan helyzetek alakultak ki, amelyeknek következtében az egyes országok nemzettei nagy számban a szomszédos országokban élnek. Az anyaországok – sokszor alkotmányi felhatalmazás alapján – felelősséget éreznek, viselnek a határaikon túl élő nemzettársak sorsáért. Közép- és Kelet-Európa országai az állampolgársági törvény módosításai révén széles körben biztosítják a nemzeti állampolgárság megszerzésének lehetőségét a külföldön élő nemzettársak számára. Összességében elmondható, hogy Magyarország sok más közép európai országgal együtt az olyan „gondoskodó anyaországi” modellt tartja magához közel állónak, amelyet elsődlegesen a latin államok már évtizedekkel korábban kialakítottak. A latin országokban a migráció (pl. közel egymillió portugál él Franciaországban), a közép-európai országokban pedig a történelmi körülmények tették szükségessé, hogy a „gondoskodó anyaországi” modell szerint alakítsák ki jogi szabályozásukat. Ezzel szemben a „*laissez-faire*” (magára hagyó) típusú országok biztosítják ugyan a külföldön élő állampolgáraik számára a szavazati jogot, de feltételeket határoznak meg. Idetartozik elsősorban Nagy-Britannia és Németország. Ezen országok időbeli korláthoz kötik a külföldön élő állampolgárok szavazati jogát. Nagy-Britanniában a szavazati jog gyakorlásának feltétele az, hogy az érintett a választást megelőző tizenöt évben a meghatározott ideig Nagy-Britanniában éljen, és feliratkozzon az eredeti lakcíme szerinti választói névjegyzékbe. Németországban is időbeli korláthoz kötik a választáson való részvételt. Azon német állampolgárok esetében, akik az Európa Tanács országaiban élnek, a választáson való részvétel feltétele az, hogy 1949. május 23. óta folyamatosan legalább három hónapot Németországban éljenek, illetve az Európa Tanács országain kívüli államban élés esetében az, hogy a német állampolgár tíz évnél nem régebben hagyta el Németországot. Dánia csak az időlegesen külföldön tartózkodó állampolgárok számára biztosítja a szavazati jogot. Az időbeli korlátozást vagy az anyaországban lakhellyel való rendelkezés kiételét több ország nemzeti szabálya is ismeri.

Mint látható, noha jelentős eltérések vannak az egyes országok szabályai között, mégis a kimutatható trend a külföldön élő állampolgárok szavazati jogának valamilyen módon való

biztosítása. Napjainkban a modern kommunikációs eszközök révén a világ bármely pontján élő állampolgárok tájékozódhatnak az anyaországban folyó eseményekről, politikai programokról, az őket is érintő törekvésekről. Ennek fényében ma több indok szól amellett, hogy a külföldi állampolgárok szavazati joggal rendelkezzenek. A strasbourgi Emberi Jogi Európai Bíróság is megállapította, hogy egyre több ország biztosítja külföldi állampolgárai számára a szavazati jogot, ugyanakkor tényként állapította meg, hogy lehetnek olyan szempontok, amelyek megfontolást érdemelnek:

- a) a külföldön élő állampolgárok kevéssé ismerik anyaországuk politikáját, napi problémáit;
- b) a képviselőjelöltek nem tudják megszólítani, üzeneteiket átadni a külföldön élő állampolgárok számára;
- c) a külföldön élő állampolgárok nem igazából tudnak beleszólni a jelöltek kiválasztásába, és a pártok választási programjait sem tudják befolyásolni.

A Velencei Bizottság jelentése (CDL-AD(2011)022. Rapport sur le vote a l'étranger) alapvetően pozitív megközelítéssel tekint a külföldön történő szavazásra. Érvei szerint az állampolgárság magában foglalja a választójogot, így a szavazati jog gyakorlását is, függetlenül attól, hogy az állampolgár hol él. A külföldön élő állampolgárok részére adott szavazati jog biztosíthatja, hogy a külföldön élő állampolgárok az anyaország politikai életében távollétük ellenére részt vehessenek. Ennek egyik megoldása, amikor a külföldön élő állampolgárok speciális parlamenti képviselőt is kapnak (pl. Franciaország, Olaszország, Portugália, Románia, Horvátország). A külföldön élők részére biztosított szavazati jog garantálni tudja az állampolgárok közötti egyenlőséget. A szavazati jog elő tudja segíteni, hogy a külföldön élő állampolgár a nemzethez tartozónak vallja magát, annak ellenére, hogy távol él az anyaországtól. A személyek szabad mozgása, az európai mobilitás is megkívánja, hogy a külföldön élők szavazati joga biztosítva legyen.

3. FOGLALKOZOTT-E A MAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG AZ ELMÚLT HÚSZ ÉVBEN A KÜLFÖLDÖN TÖRTÉNŐ VÁLASZTÁSOKKAL?

Az Alkotmánybíróság jó néhány fontos, a választójogot érintő határozatot fogadott el az elmúlt több mint húsz évben. Az Alkotmánybíróság nem kívánt és nem is foglalhatott állást abban, hogy mi legyen a feltétele a magyar állampolgárság megszerzésének. Ez nem is az Alkotmánybíróság hatásköre. Több olyan határozata is van azonban az Alkotmánybíróságnak, amely a külföldön tartózkodó állampolgárok szavazati jogát érinti.

Ezekben a határozatokban az Alkotmánybíróság azt szorgalmazta, hogy az Országgyűlés az alkotmány alapján teremtsen meg annak lehetőségét, hogy a választójogosultsággal rendelkező, de a választás napján külföldön lévő állampolgárok az országgyűlési képviselők választásán aktív választójogukat, szavazati jogukat gyakorolhassák. A 3/1990. (III. 4.) AB-határozat alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvénynek azt a rendelkezését, amely kimondta, hogy a választásban akadályozott az, aki a választás napján külföldön tartózkodik. A 32/2004. (IX. 14.) AB-határozat mulasztásban megnyilvánuló alkotmányelleneséget állapított meg amiatt, hogy az Országgyűlés nem alkotta meg azokat a rendelkezéseket, amelyek a választás

napján külföldön tartózkodó, az alkotmány alapján választójogosultsággal rendelkező állampolgárok számára az országgyűlési képviselők választásán aktív választójoguk gyakorlásának, illetőleg az országos népszavazáson való részvételük módját és garanciáit szabályozzák. Az 54/2008. (IV. 24.) AB-határozat pedig megállapította, hogy alkotmányellenes helyzet keletkezett annak következtében, hogy az Országgyűlés nem biztosította az országgyűlési választások során a választójog gyakorlásának feltételeit azon választópolgárok számára, akik a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 96/A. § (1) bekezdésében meghatározott külképviseleti szavazás napján Magyarországon, a magyarországi szavazás napján pedig külföldön tartózkodnak. A fenti határozatok nem foglalkoztak ugyan azzal, hogy a magyar állampolgár szavazati joga milyen összefüggésben áll a magyarországi lakcímmel, ugyanakkor a határozatok szellemiségükben arra irányultak, hogy a külföldön élő, tartózkodó magyar állampolgárok választójogukat gyakorolhassák. Az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványa alapján 2013. január 4-én meghozott határozatában alaptörvény-ellenesnek ítélte a választási eljárásról szóló törvény több rendelkezését. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította, hogy a központi névjegyzékbe vétel iránti kérelem előterjesztésének lehetősége a választópolgárok bizonyos csoportjainál éppen a választójog gyakorlását segíti elő, ezért esetükben indokolt a regisztráció. Különösen idetartoznak a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok, a Magyarországon élő nemzetiségeknek azok a tagjai, akik nemzetiségi listákra kívánnak szavazni, valamint azok, akik szavazási segítség iránti igényt kívánnak bejelenteni. E határozatában az Alkotmánybíróság explicite alkotmányosnak találta azt, hogy a magyarországi lakcímmel nem rendelkező magyar állampolgárok is választójoggal rendelkezzenek, azaz ők is a politikai közösség tagjainak számítanak.

4. FORMAI FELTÉTELEK A KÜLFÖLDÖN TÖRTÉNŐ SZAVAZÁS ESETÉBEN

A külföldön történő szavazás esetében a választójogi szabályok az általános rendelkezésektől eltérő szabályokat is megállapíthatnak. A Velencei Bizottság e témakörben készült jelentése is utal az egyes országok eltérő megoldásaira. A legtöbb ország a szavazati jog gyakorlását ún. speciális külföldi választói névjegyzéken való szerepléshez köti. A választói névjegyzék összeállításában általában a nagykövetségek és a konzulátusok kapnak szerepet, de arra is van példa, hogy az adott ország választási szerveihez kell benyújtani a választói névjegyzékbe való felvételi kérelmet. Magyarországon a Nemzeti Választási Iroda veszi fel a magyarországi lakcímmel nem rendelkező, szavazni kívánó állampolgárt a levélben szavazók névjegyzékébe. Ezzel szemben megkülönböztetendő a külképviseleti névjegyzék, amely a külképviseleten személyesen szavazni kívánó, Magyarországon lakcímmel rendelkező választópolgárok adatait tartalmazza.

Az, hogy hányan kéri a külföldön szavazók speciális választói névjegyzékébe való felvételüket, egy adott ország közigazgatási szervei működésének hatékonyságán is múlik. Ami a választói névjegyzékbe való felvételt illeti, a Velencei Bizottság jelentése az alábbi megoldási módozatokra hívja fel a figyelmet az egyes országok szabályozása alapján. A névjegyzékbe felvétel történhet *a)* egy formanyomtatvány kitöltésével; *b)* levélben való jelentkezéssel; *c)*

kivételesen szóban is. Érdekes kivétel, hogy Románia a korábbiakban nem kívánt semmilyen előzetes választói névjegyzékbe való felvételt a külföldön élő román állampolgárok esetében. Hasonló a szabályozás Észtországban is, ha a külföldön élő észt állampolgár a nagykövetségen vagy a konzulátuson kíván szavazni.

5. A KÜLFÖLDÖN TÖRTÉNŐ SZAVAZÁS MÓDJÁ

A Velencei Bizottság már hivatkozott jelentése áttekintést ad a külföldről történő szavazás módjáról is. A hatályos nemzeti szabályok többfajta módon teszik lehetővé a szavazást:

- a) kizárólag személyes részvétel a nagykövetségen vagy konzulátuson (pl. Lengyelország, Románia szabályozása ilyen, a közép- és kelet-európai országokban még általában erősen él a félelem a nem személyes jelenetű szavazások esetén a választási csalásoktól);
- b) személyes részvétel vagy más mód igénybevétele (inkább nyugat-európai országok, de idetartoznak a balti államok és Szlovénia is). Ilyen más módnak tekinthető a postai úton történő szavazás (csak postai úton lehet szavazni külföldről Olaszországban, Németországban és Ausztriában), a meghatalmazott útján történő szavazás (pl. Franciaország és Nagy-Britannia), az anticipált, azaz előzetes szavazás (ha valaki csak rövid ideig tartózkodik külföldön – akkor a választás előtt néhány nappal vagy héttel korábban szavazhat) és végül az elektronikus úton történő szavazás, amely ma még csak kivételnek tekinthető.

A magyar szabályozás a külföldön élő és magyarországi lakcímmel nem rendelkező állampolgárok esetében a postai úton történő szavazást írja elő. A Magyarországon lakcímmel rendelkező állampolgárokkal szemben – akik két szavazatot tudnak leadni – a magyarországi lakcímmel nem rendelkező állampolgároknak csak egy szavazati joguk van, ők csak a pártok országos listájára adhatnak le szavazatot. A jogirodalomban egyes szerzők szerint a hatályos magyar szabályozás sérti a választójog egyenlőségét, miután vannak olyan magyar állampolgárok, akik két, és vannak olyan magyar állampolgárok, akik csak egy szavazati joggal rendelkeznek. Bizonyára a határon túli magyarok választókerületeinek létrehozásával el lehetett volna kerülni a különbségtételt (l. Franciaország példáját). Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy a külföldön élők részére biztosított szavazati jognál a jogalkotónak lehetősége van megszorításokat, feltételeket meghatározni. Ilyennek tekinthető az az arányosnak mondható megszorítás is, amely szerint a Magyarországon lakcímmel nem rendelkező külföldön élő magyar állampolgárok csak listára adhatnak le szavazatot. Álláspontunk szerint a megkülönböztetésnek – egy vagy két szavazat – tehát vannak elvi alapjai, ezért a hatályos magyar szabályozás nehezen kifogásolható, mint ahogy a Velencei Bizottság és az EBESZ közös jelentése sem kifogásolta e különbségtételt a magyar választási törvénnyel kapcsolatos jelentésében (CDL-AD (2012)012 *Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie*).

6. KONKLÚZIÓ

Álláspontunk szerint a külföldön élő magyarok szavazati jogával kapcsolatos magyar szabályozás megfelel az európai standardoknak. Egyesek nagy várakozással, mások nagy féle-

lemmel tekintenek az új jogintézményre. Vélhetőleg mindkét hozzáállás téves. Más országok gyakorlata azt bizonyítja, hogy a külföldön élő állampolgárok csak csekély számban kívánnak élni szavazati jogukkal, bár szoros választási eredmény esetén minden szavazat számít. Azt előre megmondani, hogy milyen százalékban fognak részt venni a választásokon a szomszédos országokban élő magyar állampolgárok, és melyik párt listájára fognak szavazni, előre nem lehet megmondani. Véleményünk szerint Magyarországon sem számítanak a mérleg nyelvének a külföldön élő állampolgárok szavazatai, a külföldről leadott szavazatok legfeljebb egy-két képviselői helyet dönthetnek el. Ha a külföldről leadott szavazatok lényegesen befolyásolhatják a választás végeredményét, úgy megfontolandó a későbbiekben egy speciális parlamenti képviselőlet megteremtésére áttérni (portugál, francia, olasz modell). Az értékelést azonban csak a tapasztalatok alapján lehet elvégezni.

Szakály Sándor

„A HÍD ELEMEI” – A KÖZÖS MODUL TANKÖNYVEIRŐL, AMELYEK ÖSSZEKÖTNEK

A 2012. január 1-jén létrejött Nemzeti Közszerológati Egyetem a köz szerológatát vállalni akarók felsőfokú képzési intézménye – azaz egyetem –, egy újonnan alakult egyetem minden lehetőségével és nehézségével. A Nemzeti Közszerológati Egyetem – elődintézményekből létrejött három karának: Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Közigazgatás-tudományi Kar, Rendészet-tudományi Kar – hallgatói a hivatásrendjükhöz igazított tanrendek és tematikák elvégzését követően jutnak el diplomájuk megszerzéséig.

• • • • •

Az egyetemi képzés egyik fontos célja az egységesülő közszerológati életpályák közötti átjárhatóság megteremtésének támogatása a képzési rendszer oldaláról. Az átjárhatóság megteremtése bizonyosfajta közös képzési rendszer, ún. közös modul kialakítását igényelte. A közös modul tantárgyainak illeszkedniük kell az új típusú képzési rendszerbe. Fontos megjegyezni, hogy a közös modul tartalmazza a közigazgatási alapvizsga ismeretanyagát is. Ennek figyelembevételével olyan alapozó, összefoglaló tananyagok készültek az egyes tantárgyak mellé, amelyek mindezt sikeresen elősegítik. Szám szerint tizenöt tankönyv készült el ez idáig. Ezek olyan ismeretanyag megalkotását jelentik, amelyek közös tudásalapot biztosítanak mindhárom kar hallgatóinak, és amelyekre az egyes közszerológati hivatásrendek ráépíthetik a további tudásanyagukat.

S hogy melyek ezek a tankönyvek? Vegyük őket sorba, azzal a reménnyel, hogy a mostani rövid felsorolás után alapos ismertetőik születnek azokról, valamennyiünk épülésére.

A biztonsági tanulmányok alapjai

A tankönyv szerzője: Gazdag Ferenc.

A tankönyvet szerkesztette: Bazsó Márton; lektorálta: Sulyok Gábor és Sztáray Péter András.

Terjedelem: 233 oldal.

A biztonsági tanulmányok alapjai című tankönyv egy viszonylag fiatal tudományterület ismeretanyagát foglalja össze azzal, hogy a biztonsági tanulmányok témájának tekintélyes ha-

zai és nemzetközi szakirodalmát dolgozza fel benne a szerző. A tankönyv tizenkét fejezetből áll. A könyv magának a tudományterületnek az önmeghatározásával kezdődik, majd a biztonságpolitika fenntartását célzó intézményrendszer működésének bemutatását végzi el a szerző azzal, hogy az állam, a társadalom és a nemzetközi szervezetek feladatait és a biztonságpolitikát ért folyamatos kihívásokat vonultatja fel a tankönyvben.

A közigazgatás funkciói és működése

A tankönyv szerzői: Gellén Márton, Patyi András, Péterfalvi Attila, Révész Balázs, Szalai András, Takács Albert, Temesi István.

A tankönyvet szerkesztette: Temesi István; lektorálta: Varga Zs. András.

Terjedelem: 296 oldal.

A tankönyv az Alkotmányjog, valamint az Államtan és a magyar állam szervezete című tankönyvek általános ismereteire alapozva vezeti be az olvasót a magyar közigazgatás funkció- és feladatrendszerébe. A szerzők a közigazgatási feladatok igazgatási sajátosságainak ismertetése alapján mutatják be az egyes közigazgatási tevékenységfajtaikat, majd térnek rá a közigazgatás külső szabályozási területének vizsgálatára, a hatósági eljárás alapjaira.

A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer

A tankönyv szerzője: Finszter Géza.

A tankönyvet lektorálta: Korinek László.

Terjedelem: 176 oldal.

A tankönyv elsődleges célkitűzése, hogy a rendészetfogalom meghatározása után az általános közigazgatástan részeként elkülönült rendészeti igazgatás rendszerét mutassa be. A tankönyv szerzője alapos munkájában kitér a rendészeti közhatalom forrásaira, a rendészeti funkciók és feladatok ismertetésére, a rendészeti személyzet, a rendészeti menedzsment bemutatására. A szerző A rendészet elmélete címmel külön fejezetet szentel a dogmatikai háttér ismertetésének.

Alkotmányjog

A tankönyv szerzői: Balogh-Békesi Nóra, Balogh Zsolt, Cserny Ákos, Halász Iván, Patyi András, Téglási András, Tóth Norbert.

A tankönyvet szerkesztette: Cserny Ákos; lektorálta: Kukorelli István.

Terjedelem: 228 oldal.

A tankönyv átfogó és alapos bemutatását adja a magyar alkotmányos rendszernek. A könyv az alkotmányjogi alapismeretek, mint a jogrendszer, az alkotmányfogalom és a legfontosabb alkotmányossági jogelvek – például a jogállamiság fogalma –, valamint a magyar jogforrási rendszer elvi és gyakorlati kérdéseinek bemutatásával ismerteti meg olvasóját.

A tankönyv utolsó fejezete Az alapvető jogok és köteleességek címet kapta. Ebben a fejezetben a szerzők az alapvető jogok történetének bemutatásától indulva az egyes alapvető jogok tartalmának részletes bemutatásáig jutnak. Összességében elmondható a tankönyvről, hogy valamennyi közszolgálati életpályára készülő tanuló feltétlenül elsajátítandó tananyagát jelenti.

Államtan és a magyar állam szervezete

A tankönyv szerzői: Balogh-Békesi Nóra, Balogh Zsolt, Cserny Ákos, Fejes Zsuzsanna, Gellén Márton, Halász Iván, Patyi András, Takács Albert, Temesi István, Téglási András, Tóth Norbert, Tóth Zoltán József.

A tankönyvet szerkesztette: Patyi András és Téglási András; lektorálta: Sente Zoltán.

Terjedelem: 344 oldal.

A tankönyv az Alkotmányjog című tankönyv mintegy folytatásaként mutatja be az állam-szervezet legfontosabb intézményeit, szerveit. A tankönyv sorra veszi az Országgyűlésre, a köztársasági elnökre, a kormányra, az Alkotmánybíróságra, az Állami Számvevőszékre, az alapvető jogok országgyűlési biztosára vonatkozó legfontosabb szabályokat, a vonatkozó jogszabályok rövid ismertetésével. A tankönyv nem csupán az egyes szervek szervezeti felépítését mutatja be, hanem a szervek és ezzel együtt az államszervezet működéséről kaphatunk átfogó képet.

Bevezetés a politológiába

A tankönyv szerzői: Gellén Márton, Szentpéteri-Nagy Richárd.

A tankönyvet szerkesztette: Egedy Gergely, Pál Gábor és Horváth Anett; lektorálta: Gallai Sándor és Molnár Balázs.

Terjedelem: 158 oldal.

Az államszervezet formai és tartalmi megismerését követően a szervezet működési elveit, folyamatait szükséges megismernie, elsajátítania annak a hallgatónak, aki a közszolgálati élet-pályára készül. A tankönyv ezen ismeretek elsajátításához szolgál összefoglaló tananyagként. Ismerteti a politika fogalmát, összetevőit, a politikatudomány alapvető kérdéseit. Külön kitér a dogmatikai háttér elemzésére, a hatalom, a legitimáció, az uralom és az ideológia politikai fogalmaira. A tankönyv megismerteti az olvasót a politikai és gazdasági rendszer egymáshoz való kapcsolatával, a demokratikus rendszer és a totalitarizmus megjelenési formáival.

Bevezetés a szociológiába

A tankönyv szerzői: Kiss Zoltán László, Krizbai János, Tarján Gábor.

A tankönyvet szerkesztette: Kiss Zoltán László.

Terjedelem: 390 oldal.

A tankönyv az Általános szociológia című tantárgy tananyagául szolgál. A szociológiai ismeretek alapozásaként bemutatja a szociológia mint tudományterület főbb fejlődési irányait, a társadalmi struktúra és rétegződés alapvető fogalmait, a vallás, a kultúra, a különböző attitűdök társadalomalakító szerepét, megjelenési formáit.

Hadelmélet és katonai műveletek

A tankönyv szerzője: Szendy István.

A tankönyvet lektorálta: Padányi József.

Terjedelem: 152 oldal.

A tankönyv a hadelméletet és a hadászatot mint társadalmi jelenséget mutatja be. A hadászat fogalmának tartalmát tudományelméleti, tudomány-rendszertani és mint katonai mű-

veletelméleti és gyakorlati kategóriát vizsgálja. A tankönyv külön foglalkozik korunk hadviselésének sajátosságaival is.

Katasztrófavédelmi igazgatás

A tankönyv szerzője: Schweickhardt Gotthilf.

A tankönyvet lektorálta: Bleszity János, Ruzsonyi Péter és Tóth Ferenc.

Terjedelem: 120 oldal.

A tankönyv a természeti, valamint az emberek által okozott katasztrófák elleni védekezési kötelezettség tartalmát, eszközeit mutatja be. Meghatározza az egyes katasztrófafajtákat, és összefoglalóan ismerteti a katasztrófavédelem hazai szabályozási környezetét. Megismerhetjük a katasztrófavédelmi feladatokat ellátó szervek és a katasztrófavédelmi szervezet felépítését és feladatait. A tankönyv foglalkozik a nemzetközi szabályozási környezettel is.

Közpénzügyek és államháztartástan

A tankönyv szerzője: Lentner Csaba.

A tankönyvet lektorálta: Huszti Ernő.

Terjedelem: 344 oldal.

A közpénzügyek tudományos rendszertanával, céljával és eszközrendszerével ismerkedhet meg az olvasó. A tankönyv feldolgozza Magyarország alaptörvényének a közpénzekre vonatkozó fejezetét és a hozzá kapcsolódó sarkalatos törvényeket. Átfogóan mutatja be az államháztartás alrendszereit, felépítésüket és működési szabályait. A könyv foglalkozik az állam aktív gazdaságsszervező, gazdaságformáló, ellenőrző funkcióival.

Közszolgálati életpályák

A tankönyv szerzői: György István, Hazafi Zoltán, Horváth Attila, Juhász Lilla, Kis Norbert, Linder Viktória.

A tankönyvet szerkesztette: György István és Hazafi Zoltán; lektorálta: Jávora András és Torma András.

Terjedelem: 220 oldal.

A tankönyv célja, hogy megismertesse a hallgatót a közszolgálati munkavégzés sajátosságaival, a közszolgálati fogalomrendszer alapjaival. A sajátosságok ismertetése során kitér – többek között – a közszolgálat alapelveire, a személyi állomány kiválasztási rendszerére, az előmeneteli rendszer szabályaira, valamint a teljesítményértékelés rendszerére. A tankönyv utolsó (aktuális) részét képezi a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program személyzeti reformjának és a Kormányzati Személyzeti Stratégiának a bemutatása is.

Közszolgálati logisztika

A tankönyv szerzői: Báthly Sándor, Bukovics István, Potóczki György, Lakatos Péter, Németh Gyula, Tollár Tibor.

A tankönyvet szerkesztette: Pohl Árpád, Szászi Gábor; lektorálta: Földesi Péter és Vastag Gyula.

Terjedelem: 208 oldal.

A tankönyv célja az egymástól sok tekintetben jelentősen eltérő szakterületek – közigazgatás, rendvédelem, honvédelem, katasztrófavédelem – logisztikai sajátosságainak összefoglalása. Célja nem az egységes közszolgálati logisztika megalkotása, hanem az egyes hivatásrendeket jellemző sajátosságok összefoglalása volt. Mindemellett a tankönyv azt is bemutatja, hogy a logisztikának milyen alrendszerei, folyamatai, „képességei”, jelenlegi és jövőbeli kihívásai vannak.

Magyar kül-, biztonság- és védelempolitikai dokumentumok

A dokumentumgyűjtemény szerkesztője: Gazdag Ferenc; a dokumentumgyűjtemény összeállításában közreműködtek: Csizmazia Gábor és Vajkai Edina.

Terjedelem: 436 oldal.

A dokumentumgyűjtemény elsődlegesen a Biztonsági tanulmányok című tantárgy, valamint a politológiai tárgyak oktatását segíti. A szöveggyűjtemény tartalmazza a legfontosabb külpolitikával, biztonságpolitikával és országvédelemmel összefüggő normákat, szabályozókat.

Nemzetbiztonsági alapismeretek

A tankönyv szerzői: Bagi József, Bálint László, Balogh Péter, Bebesi Zoltán, Boda József, Bucsek Gábor, Dávid Ferenc, Dezső Lajos, Dobák Imre, Eperjes Krisztián, Fazekas Géza, Hegedűs Tamás, Kis-Benedek József, Kovács Zoltán András, Kurucz Krisztina, Pappné Kovács Judit, Regényi Kund Miklós, Resperger István, Sors László, Szabó Károly, Urszán József, Vida Csaba.

A tankönyvet szerkesztette: Kobilka István; lektorálta: Boda József és Tömösváry Zsigmond.

Terjedelem: 368 oldal.

A tankönyv Magyarország alaptörvénye, a Nemzeti Biztonsági Stratégia, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény rendelkezései alapján mutatja be a megváltozott biztonsági környezetből adódó új kihívásokat, feladatokat. Átfogó bemutatását adja a nemzetbiztonsági ismereteknek azzal, hogy tartalmazza a nemzetbiztonsági szervezetrendszer, az eszközrendszer, az adat- és titokvédelem legfontosabb szabályait.

Vezetés- és szervezélmélet

A tankönyv szerzői: Czuprák Ottó, Kovács Gábor.

A tankönyvet lektorálta: Szilágyi Tivadar.

Terjedelem: 328 oldal.

A tankönyv célja, hogy a közszolgálati életpályára készülőkkel megismertesse a szervezeten belüli, a vezetéshez kapcsolódó munkafolyamatokat, alapelveket. A szerzők külön foglalkoznak a stratégiaalkotás, a célkitűzés, a munkaszervezés, a feladattervezés elveinek és folyamatainak ismertetésével, valamint az egyes szervezeten belül ható, nem jogi jellegű hatásokkal (például motiváció, kommunikáció, vezetési stílus).

Közös közszolgálati gyakorlat

A gyakorlat a közös modul ismeretanyagának elsajátítása után az elméleti ismereteket mélyíti el. A gyakorlati tevékenység a képzési szintekhez és a hivatásrendi sajátosságokhoz igazodik, és egy komplex gyakorlati feladat elvégzésében, megoldásában valósul meg.

A röviden bemutatott tankönyvek kivétel nélkül a Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó gondozásában jelentek meg, amelyekhez a hozzáférés minden érdeklődő számára biztosított és ajánlott. Jó olvasást, a köz hasznára!

Szabó Szilvia–Petró Csilla

SZAKMAI BESZÁMOLÓ – A SZEMÉLYÜGYI TEVÉKENYSÉG KIHÍVÁSAI A KÖZSZOLGÁLATBAN CÍMŰ TUDOMÁNYOS KONFERENCIÁRÓL

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem és a Humán Szakemberek Országos Szövetsége együttműködésének keretében A személyügyi tevékenység kihívásai a közzszolgálatban címmel lezajlott szakmai konferenciának a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közzszolgálat-tudományi Karának épülete adott otthont 2013. október 31-én.



A konferenciát elsősorban az a tény hívta életre, hogy az elmúlt időszakban számos olyan változás zajlott (pl. a Magyar Zoltán közzszolgálat-fejlesztési program beindítása, a három hivatásrend életpályamodelljeivel kapcsolatos fejlesztések, a jogszabályi környezet átalakítása stb.), amely jelentősen megváltoztatta a közzszolgálati személyügyi munka kereteit, orientációját és megvalósítási módjának lehetőségeit. A konferencia megrendezésével a szervezők fő célja volt a „közzszolgálati jó gyakorlatok” közvetítése a személyügyi szakemberek és minden érdeklődő részére, az információk terjesztése széles szakmai körben, valamint a kormányzati törekvésekhez és az egyetem célkitűzéseikhez igazodóan hozzájárulás a közzszolgálati személyügyi tevékenység minőségi fejlesztéséhez. A célok elérésének érdekében a konferencián áttekintették a hazai közzszolgálat megújítását támogató személyügyi tevékenység és képzési rendszer aktuális helyzetét, valamint a továbbfejlesztés lehetőségeit. A konferenciára a magán- és közzszféra, valamint a nonprofit szervezetek különböző területeiről érkeztek a szakemberek és az érdeklődők. Képviselettel magát többek között az államigazgatási szektor, központi és területi szinten egyaránt; a megyék, a települési önkormányzatok, hazai nagyvállalatok és KKV-k, egyetemek, illetve kutatóintézetek. A rendkívül nagy érdeklődésre számot tartó rendezvény szakmai színvonalát a meghívott előadói és szakértői kör garantálta.

A konferenciát prof. dr. Patyi András, a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem rektora nyitotta meg ünnepélyes keretek között. Beszédében köszöntötte a konferencia szakmai közönségét, üdvözölve a rendezvény létrejöttét. Mindenekelőtt kihangsúlyozta, hogy napjainkban – a Magyar program gondolatosságának megfelelően – prioritizált a közzszféra innovációja, ezen belül is a személyzetfejlesztés hangsúlyossá tétele. Kiemelte a szakmai együttműködések hatékonyságát és jelentőségét a gyakorlati munkában és az elméleti kutatásokban, különös fi-

gyelmet szentelve a szakmai szervezeteknek és képviselőiknek. Köszöntőjében a kooperációt mint a változás mozgatórugóját emelte ki a hallgatóság számára, ezzel is megköszönve a szervező intézmények közös munkáját.

A nyitó plenáris előadást a Humán Szakemberek Országos Szövetségének elnöki tisztét betöltő prof. dr. Poór József egyetemi tanár tartotta meg. A konferencia megnyitójának keretében olyan új menedzsmentmegközelítéseket mutatott be, amelyek meghatározó jelentőségűek lehetnek a hazai közszolgálat fejlődésében. Részletesen beszélt a „tudásalapú közszolgálati előmeneteli rendszer” jelentőségéről, valamint az új motivációs eszközöket – a személyre szabott és az érintettek által összeállított megoldásokat – helyezte a fókuszba. A rektor úr által említett szakmai együttműködések mentén mutatta be a HSZOSZ¹ küldetését, és hangsúlyozta a szervezetnek a humánmenedzsment területén betöltött közvetítő szerepét.

A konferenciát létrehozó két intézmény vezetőinek köszöntő és a szakmai munkára hangozó szavait követően négy plenáris előadás alapozta meg a délutáni tematikus szekciómunkát. Első plenáris előadóként szólalt fel dr. Jávor András, a Magyar Kormánytisztviselői Kar (MKK) elnöke, aki a magyar közszolgálat hivatásetikai reformját mutatta be „*Hivatás és hivatatal*” – *Múlt és jelen a köz szolgálatában* címmel. Az elnök úr hangsúlyozta a hivatásetikai szabályozásnak és értékrendnek a közszolgálatban betöltött jelentőségét, amely kulcs-eleme annak, hogy a közszolgálat személyi állományában a szakmájuk iránt elkötelezett, felkészült, megújulni kész és a korrupciót elutasító, magas etikai követelményeket érvényesítő kormánytisztviselők álljanak, akik elkötelezett módon és felelősséggel tevékenykednek a közjő szolgálatában. Ennek sarokköve az idén szeptemberben elfogadott kormány-tisztviselői etikai kódex, amely korszerű módon foglalja össze a kormánytisztviselőkre vonatkozó etikai szabályozást. Az etikai ismeretek befogadását és egyben a kultúraváltás előkészítését a széles körben megtartott képzések készítik elő.

A plenáris ülés következő meghívott előadójaként dr. Imre Miklós, a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal személyügyi igazgatásért felelős elnökhelyettese tartotta meg előadását *Az új közszolgálati életpálya fejlesztésének aktuális kérdései* címmel. Az elnökhelyettes úr az előadás során bemutatta a közszolgálati életpálya legújabb fejlesztéseit. Elsőként a közszolgálat új teljesítményértékelési rendszerét (TÉR), amely a három hivatásrend vonatkozásában korszerű informatikai támogatással teszi lehetővé az állomány teljesítményének rendszeres értékelését. Ezt követően áttért a munkaköralapú rendszer (MAR) kialakításával kapcsolatos újdonságokra, bemutatva az előkészítési folyamatot. Az előadásban még két további téma kapott helyet: az immár negyedik éve töretlen sikereket elkönyvelő Magyar közigazgatási ösztöndíj program (MKÖ) eredményei, valamint a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal szakmai gyakorlati közvetítőrendszere, amely hiánypótló jelleggel nyújt segítséget a főiskolai és egyetemi hallgatók számára szakmai gyakorlatuk eltöltéséhez, hozzájárulva a közigazgatási utánpótlás-politika hosszú távú céljaihoz.

1 A Humán Szakemberek Országos Szövetsége a humánmenedzsmenttel foglalkozó – korszerű elméleti és gyakorlati ismerettel és tapasztalattal rendelkező – szakemberek közössége. Feladata a hazai és nemzetközi „jó gyakorlatok” HR-szakemberekhez és az érdeklődőkhöz való eljuttatása, így hozzájárul az emberi erőforrás megbe-csüléséhez. Húszéves szakmai szervezet. (www.hszosz.hu)

A következő percekben dr. Pósfai Gábor, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal főigazgatója osztotta meg gondolatait a konferencia közönségével. Előadásának *A megváltozott munkaképességű személyek visszavezetése a nyílt piaci foglalkoztatásba* címet választotta. A főigazgató úr kitért a rokkantsági nyugdíj rendszerének átalakítására, a megváltozott munkaképességű személyeket foglalkoztató munkáltatók új költségvetési támogatási rendszerére és az ehhez kapcsolódó nyílt munkaerő-piaci visszahelyezésre. A szakmai témát Barabás Erika, az IBM Magyarország Kft. HR-igazgatója folytatta, aki egyben a Munkáltatók Esélyegyenlőségi Fórumának elnöke. Munkáltatói oldalról mutatta be a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásának témáját, különösen kiemelve a magánszféra legnagyobb munkáltatói és a közszféra humánerőforrás-gazdálkodása közötti együttműködés jó példáit. A közös célok és feladatok együttes megvalósítása, illetve az egymástól tanulás jelentőségén túl hangsúlyozta, hogy a két szektornak van mit tanulnia egymástól. Ezzel együtt a már elért pozitív szakmai eredményeket a jövő innovációs és fejlődési lehetőségeinek alapjául definiálta.

A plenáris ülés záró előadójaként dr. Kis Norbert, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettese tartotta meg előadását *A Nemzeti Közszolgálati Egyetem missziója a közszolgálati személyügyben* címmel. A rektorhelyettes úr bemutatta a közszolgálati személyügy területén az egyetemre háruló feladatokat és jövőbeli kihívásokat, valamint kitért az eddig elért eredményekre. Az egyetem, ezen belül a Közigazgatás-tudományi Kar a jövőben megújuló kínálatot szolgáló alap- és mesterszak keretében biztosítja a közigazgatási generalisták képzését, illetve idén szeptembertől Magyarország első közigazgatás-tudományi doktori iskolája is megnyitotta kapuit. A rektorhelyettes úr kiemelte, hogy az egyetem országos szinten működteti és fejleszti a közszolgálati tisztviselők továbbképzési rendszerét, megvalósítja a vezetőképzést, és bőséges szakirányú továbbképzési programkínálatot is biztosít, amelyek mind a közszolgálati tisztviselői hivatás minőségi fejlesztését hivatottak elősegíteni.

A plenáris ülést követően a konferencia résztvevői három tematikus szekcióban dolgoztak tovább, és az egyes témákban részletesen folytatták a tanácskozást. Az első szekciót Lóczy Péter, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szakmai főtanácsadója vezette, ennek során az *Életpályák és mobilitás* témakörben mélyedtek el a szakemberek. A négy szekció-előadás közül három foglalkozott az egyes hivatásrendekben dolgozó állomány életpálya- és mobilitás-összefüggéseivel, távlati lehetőségeivel, így a közigazgatásról Lóczy Péter (KIM), a rendészeti területről dr. Bognár László (BM), a honvédelem területéről Kovács Tamás (HM) ismertette az állományokra vonatkozó humánstratégia területeit, az életpálya-program elemeit, fejlődési irányait, ezen belül az előmeneteli és bérrendszerek összefüggéseit, mindezt különös tekintettel a mobilitás kérdéskörére fókuszálva. Ezt követően összefoglaló előadásában dr. Hegedűs Henrik (HSZOSZ) a hazai munkaerőpiac munkavállalói mobilitási körképével foglalkozott, különös tekintettel a közszolgálat jelenére.

A dr. Szakács Gábor egyetemi docens (NKE) által vezetett második szekció *A képzés és személyügyi fejlesztés a közszolgálatban* témakörrel foglalkozott részletesebben. Elsőként dr. György István oktatási dékánhelyettes (NKE) szemléletes gyakorlati példákon keresztül mutatta be az egyetem Közigazgatás-tudományi Karának új törekvéseit az alapképzés és a mesterképzés korszerű átalakításának érdekében. Hangsúlyozta, hogy a kar a hallgatók, illetve a munkáltatók igényeit szeretné maximálisan kielégíteni, és a gyakorlatiasabb oktatás előmoz-

dítására törekszik. Dr. Princzinger Péter igazgató (NKE VTKI) felvázolta az új továbbképzési és vezetőképzési rendszer elméleti modelljét, amelynek megvalósítása már zajlik. Rámutatott arra, hogy a korszerű vezetői szemlélet- és gondolkodásmód meghonosítását szeretnék elérni az új rendszer kialakításával és bevezetésével. Madarász Viktor főosztályvezető úr (NRSZH) a gyakorlat területén jelentkező igényekről beszélt. Közvetett példákon keresztül mutatta be azt, hogy az egyetemnek milyen tartalmú felkészítéseket kell folytatnia annak érdekében, hogy megfelelően felkészült szakembereket bocsásson ki. Dr. Szakács Gábor egyetemi docens (NKE) a Magyar program fő célkitűzéseivel kapcsolva mutatta be a közszolgáltatón belül kiépítendő, stratégiai alapú integrált emberierőforrás-gazdálkodási rendszer főbb folyamatait és elemeit. Jelezte, hogy a jövő évtől indul a közszolgálati HR-területen dolgozók számára a közszolgálati humánszervező szakirányú továbbképzési szak.

A konferencia széles szakmai palettájának tanúbizonyságaként a Szügyi György alelnök (HSZOSZ) által vezetett harmadik szekció az *Innovációk az emberierőforrás-fejlesztésben* címmel vette kezdetét. Az alelnök úr az előadását *Egy szervezeti szükségletfelmérés a rugalmas foglalkoztatási formákra vonatkozóan egy megyei kormányhivatal szervezeti kultúrájában* címmel tartotta meg. Ezt követően prof. dr. Poór József elnök (HSZOSZ) nagylelegzetű kitekintéssel a világ Cranet-felméréseiben részt vevő magán- és közszférabeli szervezeteknek emberierőforrás-menedzselési hasonlóságait és különbségeit mutatta be. Sebők Marianna humánpolitikai igazgató (Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.) a szervezetében alkalmazott jó HR-gyakorlatokba engedett bepillantást. Ezt követően Elter Luca (ARTanácsadó) az e-learning fontosságát hangsúlyozta, és annak alkalmazási lehetőségeibe avatta be a résztvevőket. Ezt Szani Ferenc gemifikációs szakértő (NKE) folytatta az e-tanulás közszférabeli lehetőségeinek bemutatásával. Török Tamás kereskedelmi igazgató (Orgware Kft.) gyakorlatias bepillantást engedett a HR-tevékenység informatikai támogatásának témakörébe. A szekcióülés a résztvevők érdeklődő kérdéseire adott válaszokkal zárult.

A szekcióüléseket követően a szekcióvezetők a záró plenáris ülés keretében foglalták össze a szekciók munkáját, megállapítva, hogy a tanácskozások eredményesen zárultak. A zárópanel elnökségi feladatait dr. Szegedi Pirooska, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium személyügyekért felelős helyettes államtitkára látta el, aki összefoglalta a konferencia eredményeit, és reményét fejezte ki aziránt, hogy a személyügyi tevékenység területén a jövőben is több alkalommal nyílik lehetőség a szakma találkozására és a jó gyakorlatok kicserélésére, terjesztésére. Üdvözölte az NKE és a HSZOSZ szakmai együttműködését és a „jó gyakorlatok” átadására irányuló kezdeményezéseket.

Az *ÁROP 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel* című projekt keretében megvalósult szakmai program lenyomatát az alábbiakban összegezhetjük:

- a konferencia részletesen bemutatta a hazai közszolgálat megújítását támogató személyügyi tevékenység aktuális helyzetét és a továbbfejlesztés lehetőségeit;
- a „közszolgálati jó gyakorlatok” közvetítése a HR-szakemberekhez és az érdeklődőkhöz, az információk széles szakmai körben való terjesztése megvalósult;
- a konferencia elősegítette a tapasztalatcserét a megjelent hazai szektorok (közszféra, magánszféra, nonprofit szervezetek) között, és segítette a közszolgálati tapasztalatok és gondolkodásmód megismerését.

Az érdeklődő olvasók számára a konferencia részletes szakmai programja és az elhangzott előadások kivonatai a http://vtki.uni-nke.hu/arop-programok/arop-2_2_21/rendezvenyek linken megtalálhatók.

Szilvásy György Péter

KODIFIKÁCIÓ ELMÉLETBEN ÉS GYAKORLATBAN

Konferenciabeszámoló

2013. április 19-én a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara (NKE KTK) Kodifikáció elméletben és gyakorlatban címmel konferenciát tartott, amelyet az NKE KTK és az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Állam- és Jogelméleti Tanszéke (ÁJT) szervezett meg. A moderátori szerepet Tamás András (DSc), az NKE KTK professor emeritusa vállalta. Az egyes előadások rövid összefoglalója a következőkben olvasható.



Az első előadó Sárly Pál (PhD), a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Római Jogi Tanszékének vezetője, habilitált egyetemi docens volt. Előadásának címe: *A római jog kodifikációja mint az európai jogalkotás iskolája*.

Az első előadás történeti és összehasonlító jellegű volt, és a méltán egyik legjelentősebb európai kodifikációs folyamatot mutatta be. Az előadás első részében Sárly Pál rámutatott arra, mely jellemzőket tekinthetjük az ókori római és a mai kodifikációs folyamatok közti különbségeknek. Elsőként: a modern kodifikációk jogágak szerint, a római csak jogforrástípusok szerint tett különbségeket. Másodikként: a modern időkben a kodifikáció lényege az absztrahálás, míg Rómában *kazuisztikus* szabályozást találunk. Igaz viszont, hogy Pólay Elemér rámutatott: az idő előrehaladtával felfedezhető a rendszerezésre való törekvés, és a rendszerezettség Iustinianusnál már kézzelfoghatóvá vált.

Rómában a kodifikáció célja elsősorban a megismerhetőség könnyítése volt, így például a *XII táblás törvények* is kevés újdonságot hordoztak, ugyanakkor tartalmuk a *plebeiusok* számára is megismerhetővé vált. Ezen törvények Zlinszky János szerint három normaréteget hordoztak: törzsi-szokásjogi, szakrális, valamint legiszlátív normák találhatók bennük. Hasonló a *magistratusi edictumok* helyzete is: ezek is formai, emellett pedig politikai célt szolgáltak (a *praetori jogfejlesztés* lezárását). A formai célkitűzés igaz a posztklasszikus *codexekre* és Iustinianus kodifikációjára is.

Sárly Pál előadásának második részében a iustinianusi *Digestáról* mint az egyik legnagyobb hatású kodifikációs eredményről szólt. Előzményei közt említette, hogy a túlzottan elburjánzó és gyakran egymásnak is ellentmondó jogtudósi véleménytömeg a megfelelő jogalkalmazást gátolta, ez okból III. Valentinianus 426-ban kibocsátotta a „*lex citationis*”-t, azaz az idézési törvényt, amellyel megtiltotta, hogy az ún. öt remekjogász – vagy az általuk hivatko-

zott jogtudósokon – kívül további tudósokra hivatkozni lehessen. II. Theodosius pedig három évvel később a császári rendeletek és a jogtudósok véleményeinek kodifikációját tűzte ki célul, azonban az általa megbízott bizottság végül csak a rendeletek feldolgozását tudta végrehajtani (*Codex Theodosianus*).¹

Iustinianus 530-ban először ötven döntvényt bocsátott ki, amelyekkel el kívánta dönteni a klasszikus kori jogtudósok közti vitákat. Az év végén pedig professzorokból és ügyvédek közül kodifikációs bizottságot állított fel, azt a célt tűzve ki, hogy a jogtudósok műveiből egységes törvénykönyvet alkosson meg. Feladatul szabta, hogy kerüljék az ellentmondásokat és ismétléseket, ahol szükséges, módosítsanak az eredeti szövegeken; a mű terjedelme pedig a felhasznált művek egyhuzadát ne haladja meg. A bizottságot *Tribonianus quaestor sacri palatii* (lényegében igazságügyi miniszter) vezette, és további tizenhat tagja volt. A bizottság először két munkadokumentumot készített el, amelyekben felleltározta az elolvasandó műveket, és meghatározta a *titulusok* tervezett rendjét. Összesen harminckilenc jogtudós mintegy kétezer könyvét tekintették át (egy „könyv” egy papirusztekercsnek felelt meg, mai „méreteken” ez összesen mintegy negyvenezer oldalnak felelne meg), és négyszázharminkét *titulust* határoztak meg összesen ötven könyvben. A kodifikációs munkálatok folytatásáról két – egymást ki nem záró – elmélet is ismert. Az ún. „*tömeg*”-elmélet (Bluhme) szerint Tribonianus a munkát négy részre („*tömegre*”) osztotta, és három albizottságnak adta ki. Az ún. „*praedigesta*”-elmélet (Hans Peters) szerint pedig a munkát nagyban segíthette egy korábban készült, a jogtudósok munkáiból vett kivonatokból álló mű, amelyre a bizottság is támaszkodhatott.

A nagy mű végül három év alatt készült el, a császár 533 decemberében erősítette meg törvénykönyvként a *Digestát*. Azt a történelmi pillanatot, amikor Tribonianus a császárnak átadja a törvénykönyvet, Raffaello freskója is ábrázolja.²

A második előadó Szmodis Jenő (PhD), az ÁJT egyetemi adjunktusa volt. Előadásának címe: *A kodifikáció kulturális és antropológiai aspektusai*.

Az előadó előljáróban rámutatott, hogy a jogi szabályozás elsősorban a nyugati világban számít hangsúlyosnak, amelynek sajátos jellemzői vannak. Szmodis Jenő elmondta, hogy a humánétológia által használt fogalom, az ún. *humán-magatartási komplex* az embert mint fajt jellemző tulajdonságokat jelenti. A jogi szabályozást mindenkor kísérik emberi (antropológiai-humánétológiai) és kulturális jelenségek egyaránt. Az *emberi* jelenségekhez tartozik, hogy a jogrendszerekben megtalálhatók bizonyos közös elemek, így többek között a tulajdon vagy az ingatlan-nyilvántartás. Ezzel szemben a *kulturális* jelenségek a fenti komplex bizonyos elemei közti különbségeket fejezik ki (pl. a kollektivistikus vagy vallási jelleget, akár az irracionálisitást), s ez jelentős mértékben hozzájárul a kultúrák különbözőségéhez.³

1 L. még SÁRY Pál monográfiáját e körben: *Pogány birodalomból keresztény birodalom. A Római Birodalom keresztényé válása a Codex Theodosianus tükrében*. Szent István Társulat, Budapest, 2009, 159 p.

2 Egy nagyobb, az igazságot ábrázoló allegorikus festmény egyik részlete: <http://www.wga.hu/frames-e.html?/html/r/raphael/4stanze/1segnatu/4/5justin.html>

3 L. részletesen SZMODIS Jenő: A jog a humánétológia tükrében. In *Magyar Tudomány*, 2011/5., 548–557. p.

Az előadó rámutatott, hogy az ember alapvetően szabálykövető, ami ún. *konstrukciós készségéből* fakad. Azonban nem mindig jut el ebben a *jogi* szintig. Az ismert szinteket a *szokás-illetlem – erkölcs – vallás – jog* sorozat írja le. A vallási közeg gyakran meghatározó lehet, a szabályok bölcsője sokszor a vallásban ragadható meg. Kis létszámú, illetve kulturálisan homogén közösségekben jogra gyakran sokkal kevésbé van szükség.

Az ún. kiválás, azaz a jog fejlődésének fokozatait a következő sorozat írja le:

1. jogi szokások – ezeket a bíróságok, jogszolgáltató szervek működése alakítja ki, s itt az *eljárás* a formalizált jog bölcsője;
2. szokásjogi gyűjtemények;
3. *legislatio* – törvényhozás, azaz a „hozott”, alkotott jog (uralkodói és népképviselési/rendi rendelkezések);
4. kodifikációs korszak – egységes rendszerek szakmai szempontú kialakítása. Ez utóbbi már a római jogban is megjelent (XII táblás törvények – császári *edictumok* – rendszerezési céllal).

Ez a négyfokozatú sor elsősorban a nyugati rendszerekben jellemző, ahol a jog a társadalmi kontrollmechanizmus szabályozott formájaként jelenik meg.

Keleten ezzel szemben a vallási jelleg sokkal tovább megmaradt. A kínai mandarinjogban például a jogszolgáltatás egyfajta filozofikus-művészeti tevékenységnek tekinthető, a kádibíraskodásnál is tetten érhető a vallási jelleg.

Szmodis Jenő utalt rá: Zlinszky János megállapította, hogy Rómában a fejlett jog igen korán kialakult. Vajon miért? Az előadó szerint ennek oka: Róma multikulturális város volt, és közös szokások hiányában a jog szokáspótló szerepet töltött be. A római jog tehát nem a „semmitől” jött létre, hanem annak eredete az *etruszk vallás* volt, amelyet mutat a római jog erősen szakrális jellege is.⁴

Az előadó szerint az idők során megragadható egy bizonyos fokú kulturális kiegyenlítődés, bár bizonyos vallási régiók megmaradása is érzékelhető (pl. északon inkább a protestáns, délen inkább a katolikus jelleg marad meg). Ez a jog önálló szerepét azonban nem szünteti meg, abban ugyanis egy önfejlesztő folyamat indul meg, amelynek egyik bizonyítéka a képzés is (a jogászképzés különösen már Róma óta). Amint egy jelenség oktatása és tudományos művelése egyre jobban előrehalad, ez strukturális elkülönülését is nagyban elősegíti.

A kodifikáció célja mindenkor az áttekinthető, rendezett, belső ellentmondásoktól mentes szabályozás. Ennek létezik egy szakmai és egy társadalomtörténeti oldala is. Szakmai szempontból kiemelendő, hogy a jogalkalmazót segíteni kívánja az egyre jelentősebb normatengerben való eligazodás terén; történeti szempontból pedig, hogy a hatalmi helyzet stabilizációját szolgálja. A kodifikáció – a fentiek miatt – ezért igen gyakran csak formai jellegű, és nincs is rá szükség, ha jó a működő gyakorlat, illetve ha még nem eléggé konszolidált az adott rendszer.

Az előadó végül röviden foglalkozott a többek általa szorgalmazott, ún. globális kodifikáció kérdésével. A magánjog – közelebről a *lex mercatoria* – területén ezt kulturális akadályok

4 L. SZMODIS Jenő monográfiáját e körben: *A jog realitása. Az etruszk vallástól a posztmodern elméletekig*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2005, 307 p.; valamint egy tanulmányát: *A római jog spirituális eredetéről*. In *Valóság*, 2007/1., 11–34. p.

miatt ma még nem tartja megvalósíthatónak, ehhez véleménye szerint sokkal „nyugodtabb”, konszolidáltabb állapotok elérésére lesz szükség.

Harmadikként Samu Mihály (DSc), az ÁJT professor emeritusa tartotta meg előadását. Előadásának címe: *Jogpolitika és jogalkotás*.

Samu Mihály, a jogpolitika területének egyik jól ismert kutatója elméleti bevezetővel kezdte referátumát. Rámutatott, hogy a jogelméletnek három fő területe van: a jog fogalmának, lényegének meghatározása (ideértve a jogi antropológiát is); a jogtörténet és a jogszociológia; valamint a jog értékelése, azaz a jogpolitika.

Arra a kérdésre, hogy a jog vajon azonos-e a politikával, nemleges választ kell adni; de ugyanígy arra is, hogy a jog pusztán állami rendelkezés-e. A jog ugyanis különálló objektíváció, amely az egész társadalmat áthatja (így többek közt gazdasági, szociális téren), és kapcsolódik az államhoz és a politikához egyaránt.

További tisztázandó fogalom: a hatalom mint olyan irányító, szabályozó eszköz, amely a társadalom irányításához kötődik; valamint az alkotmány, amely a hatalom megtestesülése, és minden életviszonyt átfog. Samu Mihály utalt az érdekkutató elméletek jelentőségére, és arra is, hogy a jog értékorientált eszmerendszerként is felfogható.

Az előadó rámutatott arra, hogy a jogalkotásra nézve milyen komoly veszélyeket hordoz a *hozzá nem értés*. Erre már az ókori görögök is felhívták a figyelmet, de a modern korban is jellemző. A képviselők kétes erkölce, a szakmai tudatlanság, a voluntarisztikus jogalkotás jelentős veszélyforrások. Petrazsickij írt a törvényhozáshoz kapcsolódó tudatlanság és az eltérő csoportérdekek kockázatairól, Kantorowicz pedig úgy fogalmazott, hogy a bírák „érettebbek” az ún. „pártügynököknél”. A képviselők gyakran ötletszerű, szakmaiatlan módosításai sokszor megbontják a törvényjavaslatok koherenciáját, és nem számolnak a gyakorlati hatásokkal.

Bibó István felhívta a figyelmet arra, hogy a szakértői szervek törvénytervezetei a törvényhozásban hatalmi-politikai befolyásoknak vannak kitéve, és javasolta egy, a törvényhozásban létrehozandó különálló szerv felállítását. Ennek egyeztető szerepe lenne, és a hatalomkoncentráció ellensúlyaként is sikeres lehetne.

Samu Mihály rámutatott: a jogalkotásban elfogadott, azaz a közmegegyezésnek megfelelő a *politikusok túlsúlya* – azonban ez korántsem vitathatatlan, akár kétségbe is vonható. A szakértő jogászok ugyanis gyakran háttérbe szorulnak, ezáltal a gyakorlatban megvalósíthatatlan törvények születnek. Bizonyára nem véletlen, hogy az Egyesült Királyságban is külön törvényelőkészítő hivatal (*Parliamentary Counsel Office*) működik. Kiss László is felhívta már a figyelmet arra, hogy a szakmailag alkalmatlan törvények ellen „szűrőket” kell alkalmazni.

Jelentős problémának látja az előadó, hogy a jogszabályok előkészítése során tekintélyes jogászok véleményét nem veszik figyelembe, vagy őket meg sem kérdezik. Többen javasolták már például bírák bevonását a jogalkotási folyamatba (Visegrády Antal egyenesen törvénykezdeményezési jogot adna a legfőbb bírói szervnek), de természetesen elképzelhető lenne az ügyvédi, ügyvédi, közjegyzői stb. kar részvétele is. Mindez a *desuetudo* tudatosítása szempontjából is fontos lenne. Kiemelkedően jelentős volna továbbá a jogi kari oktatók igénybevétele is.

Mindez nem öncél, hanem specifikus szükséglet lenne – hangsúlyozta az előadó. Végül pedig felhívta a figyelmet arra is, hogy a jogismeret, a társadalmi viták ismertetése szempontjából a tömegkommunikáció szerepe sem hanyagolható el.⁵

Negyedikként Szilágyi Péter (CSc), az ÁJT habilitált egyetemi tanára tartotta meg előadását, amelynek címe: *A jogalkotás racionalizálhatósága és annak korlátai. A jogalkotástan mint komplex diszciplína.*

Szilágyi Péter a címben feltett első „kérdésre” igennel válaszolt: a jogalkotás racionalizálható, de ennek jelentős korlátai vannak. Idetartozik például, hogy a jogalkotás „ugrás a jövőbe”, azaz a jövőre nézve szabályoz; a gyakran előforduló időhiány a jogalkotási folyamatban; a mennyiségi túlszabályozás (*Gesetzesflut*) és a gyakran felbukkanó irracionális tényezők.

A jogalkotást eltérő célok, különböző (szakmai, politikai) *racionalitások* befolyásolják. Mindenkor figyelembe kell például venni, hogy a politikai racionalitás erősen strukturált és átfogó jellegű, hiszen azt többek között oktatás- vagy egészségpolitikai kormánycélok, párt-politikai, egyéni és csoportérdekek is meghatározóan befolyásolják. A jogalkotás ugyanis mindig a politikai egységképződés folyamataként fogható fel.⁶

Ota Weinberger utal rá, hogy a jogalkotás kapcsán gyakran visszaélnék a racionalitás fogalmával. A weberi racionalitás itt nem alkalmazható, mert az a norma címzettjeinek oldaláról nézi a kiszámíthatóságot, de a jogalkotónak nem ez a közvetlen célja. A politikai rendszer a jog viszonylagos önállóságát nagyban befolyásolja, és egyik célja az elfogadhatóság⁷ megalapozása (ebből a szempontból annak sincs jelentősége, hogy az adott rendszer diktatórikus vagy autokratikus-e). Sokak szerint az utóbbi időkben a törvény a demokráciában „romló áruvá” vált.⁸

A jogalkotási folyamatban gyakori a *konceptcionális* kérdések tárgyalásának szétválasztása a *részletes* kérdésektől. Ez valójában felesleges, mivel a koncepcióknak nincsen normatív erejük.

A jogalkotás megújítására irányuló kísérletekben gyakran találhatók közös elemek:

1. „*metaszintű*” közös elemek, amelyek szerint például elméleti fogalmakkal felesleges a normákat terhelni;
2. *modellek*, azaz műveletek sorozatai – a jogalkotásban politikai, jogpolitikai és dogmatikai szakaszok követik egymást, nem feltétlenül lineáris sorrendben. Ezt Németországban „*I. fokú*” *törvényhozási eljárásnak* szokták nevezni.⁹ Szilágyi Péter itt problémaként utalt arra,

5 Az előadás anyagának bővebb változata olvasható: SAMU Mihály: *A jogalkotás jogpolitikája*. In uő.: *Jogpolitika. A jog depolitizálása és humanizálása*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2012, 171–185. p.

6 L. e körben az előadó következő munkáját: SZILÁGYI Péter: *Zur theoretischen Grundlegung der Rechtspolitik der Gesetzgebung*. In *Theoretische Grundlagen der Rechtspolitik*. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie. Beiheft 54. Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 1992, 104–110. p.

7 TAMÁS Andrásnál, az első magyar jogalkotástani tankönyv szerzőjénél elhithetőségeként (credibilitas) is szerepel. L. *Legistica. A jogalkotástan vázlatja*. 6., átdolgozott kiadás. Szent István Társulat, Budapest, 2009, pl. a 89. és 181. oldalon.

8 L. részletesen: WEINBERGER, Ota: *Rechtspolitische Institutionenanalyse in Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*. Band XIII. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1988, 246–289. p.

9 A pécsi jogalkotástani tankönyvben ún. belső jogalkotási eljárás. L. DRINÓCZI Tímea–PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2004, 173–200. p.

hogy a műveletek, a szakaszok, a szereplők és a szempontok ebben a folyamatban gyakran összemósódnak.

A jogalkotás területén az előadó három koncepciót említett meg:

1. Optimistának nevezi Weinberger elméletét, aki racionalitástípusokat ismertet már említett művében (logikai, cél-, gazdasági, tudományos és diskurzusracionalitás). Weinberger emellett két eltérő jogpolitikai argumentációként utal a *de lege lata–de lege ferenda* kettősségre.
2. Pesszimista koncepciónak nevezi Wimmer elméletét, aki a jogalkotást tisztán politikai folyamatnak tekinti. Jóllehet van a folyamatban egy „bürokratikus”, a hatályos jogot jól ismerő szakasz, a parlamentek mindenkori jelentős súlya hatáskör-eltolódáshoz vezethet.
3. Realistának nevezi a harmadik elméletet, amely a kompromisszumok jelentőségére hívja fel a figyelmet. Példa lehet erre Németországban a parlament két háza közti egyeztetésben adott „becsületszó”, amely a jövőbeni értelmezés során válik irányadóvá. A kompromisszumok mind a dogmatikai, mind a konkrét szövegezési kérdésekben tetten érhetők.

Szilágyi Péter végül röviden kitért arra a kérdésre, mennyiben komplex tudomány a jogalkotás. Ebből a szempontból hangsúlyozta, hogy korántsem mindegy, az egységet a tárgy és/vagy a módszer teremti-e meg egy adott tudományban. Utalt rá, hogy a jogalkotásban állandó szembenállás mutatkozik az esetleges kritikai jelleg és az állami apparátus kényszerű lojalitása között. Ennek tükrében kiemelte végül, hogy a *jogalkotásnak* nem kell társadalomkritikusnak lennie, ugyanakkor nem is kell feltétlenül lojálisnak lennie a mindenkori hatalomhoz.¹⁰

Az ötödik előadást Zsidai Ágnes (CSc) habilitált egyetemi docens, az ÁJT tanszékvezetője tartotta meg. Címe: *Törvénypozitivizmus és morál a kodifikációban*.

Zsidai Ágnes elsődlegesen történeti vonatkozású előadásában mindenekelőtt a 19. századi Nyugat-Európa egyes jellemző folyamatait kívánta bemutatni. Idézte Goethét: „Csak a törvény tehet minket szabaddá.” A korszakban kiemelkedően jelentős társadalmi változások következtek be – így például „meghalt az Isten” (Nietzsche), megdőlt a newtoni princípium. Új elméletek jelentek meg, amelyek a jog fogalmát, helyességét, erkölcsösségét vizsgálják. A szkolasztikus időszak lezárultával az ész térnyerése kerül előtérbe. A hatalom legitimitásának forrása többé nem Isten, hanem a szerződést kötő *egyének*. A felvilágosodás, a polgári forradalmak kora ez.

Ebben az időszakban indult meg a természetes jogok, elvek pozitíválása, ezzel átvételük a konkrét gyakorlatba. Ez a folyamat számos nehézséget okozott, például egyre erősebb követeléssé vált a nők egyenjogúsága. A rögzült szabályok a hatalom korlátaivá válnak. Széles körben hódítanak teret többek közt Montesquieu (hatalmi ágak elválasztása) és Locke (mindenki számára egyformán érvényes törvények alapján szabad csak uralkodni) tanai. A jogalkotás monopóliumát gyakorló szuverén megragadására egyes tudományágak eltérő válaszokat adnak. Kant a korszakban a racionalizmust és az empirizmust értelmezi újra. A nemzetállamok kialakulásához pedig az egyediség, a különlegesség érzése társul.

A jogtudomány feladata a 19. században a tételes jog, a nemzeti jogrendszer vizsgálata, az alkotmány kidolgozása lesz. A *pozitivizmus* mint filozófiai irányzat kimondja, hogy tudományos

10 L. még SZILÁGYI Péter: Peter Noll és a modern törvényhozástudomány kialakulása. In GERENCSÉR Balázs–TAKÁCS Péter (szerk.): *Ratio legis – ratio iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Szent István Társulat, Budapest, 2011, 137–153. p.

ismeretekre csak megfigyelés és logikai-matematikai módszerek alkalmazása útján lehet eljutni. A szellemtudományok, a művészet, az esztétika és az etika kiszorul a tudományok köréből.

A polgári társadalom, a gazdaság fejlődése a jog „felzárkózását” is hozza: kodifikáció, új jogágak, a jogállamiság kialakulása kerül előtérbe. A szerződéses viszonyok, a megszapordó bírósági eljárások a jogi formák, absztrakt szabályok megfogalmazását, a hatályos jog rendszerezését, a jogalkotási technikák fejlesztését követelik meg. Ezen igények következtében a kialakuló *törvénypozitivizmus* jellemzői lesznek a következők:

1. A metafizika-ellenesség és a természetjog elutasítása. Bergbohm (ahogy Kauffmann nevezte: „a nagy inkvizítor”) szerint a természetjog csak az emberek képzeletében létezik, és nem realitás; nincsenek ugyanis örök, tételezett értékek. Bergbohm ugyanakkor elnézőbb volt a történeti-jogi iskolával szemben, annak csak revízióját kívánta.
2. Az új jogfelfogás szerint *csak a pozitív jog* a jog. Értéktartalom vagy a tényleges érvényesülés vizsgálata nélkül a hangsúly a formai kritériumokra tevődik. A silány *pozitív jogot* is jobbnak tartják, mint az ideális *elméleti jogot* („még a nyomorék ember is többet tud tenni, mint egy szép szobor”). A jog tehát csak a törvényekben létezik, a törvény *eo ipso* jog. Jóllehet a jog tartalmát igen sok tényező határozza meg, ezeket nem tekintik forrásnak. A jog helye a „*Sein*”-ban van. A norma *jogi jellege* független annak tartalmától.
3. Az állam jelentőségének növekedése. E korban összekötődik a törvényesség a jogállamisággal, a jogbiztonsággal. A szankció ad kötelező, jogi jelleget a normáknak, ezáltal elkülönülve például az erkölcstől. Problémát jelent ugyanakkor, hogy ezáltal bármi joggá válhat, a jog egytényezős lesz (pusztán állami akarat), és a feltétlen engedelmesség követelménye miatt az erkölcstelen, jogtalan szabály is kötelezővé válik.¹¹
4. A jog logikailag zárt, azaz hézagmentes rendszer. Végső soron egyetlen szabály is elegendő lenne (*reductio ad unum*), mert az vagy szabályoz (parancsol vagy megtilt), vagy nem, s ennek alapján eldönthető lenne minden eset. A logikai *szillogizmus* alapján a jogalkalmazás nem más, mint a kész *premisszák* alapján a *konklúzió* levonása.
5. A bíró szerepének új felfogása. A bíró a törvénynek alávetett, jogot nem alkothat; a bírói jogértelmezés is korlátozott (jórészt csak nyelvtani vagy logikai lehet). A bíró „ítélőgép”, „a törvény szája” lesz, és a jogszolgáltatást sem tagadhatja meg (francia *Code civil* 4. cikk).
6. A jogtudomány státusa. A jogtudomány *dogmatikai* szempontból értékelődik fel: a jogalkalmazás elméleteként határozható meg, szerepe a jog továbbfejlesztése is (rendszerezés, fogalmak kidolgozása stb.), ugyanakkor a jog tartalmi megalapozása, igazolása nem tekinthető feladatának.

Az előadás zárásaként Zsidai Ágnes utalt arra, hogy – azon kifejezett előnye mellett, hogy a legalitás és a formális igazságosság azonosítása jelentős hozzájárulás a jogállamiság megalapozásához – jelentős kritikák is érik a törvénypozitivisták felfogást:

1. a pozitívizmus maga is értékválasztás, amely abból a feltételezésből indul ki, hogy a hatalom bizonyosan jót fog tenni;
2. az igazságosság vizsgálata fontos elem, csak nem a jogtudomány részeként;

11 L. még ZSIDAI Ágnes: Legitimität kraft Legalität. In *Zeitschrift für Rechtssoziologie*. Westdeutscher Verlag. 1996/2., 249–258. p.

3. a bíró munkája során mindenképp végez értékelő tevékenységet, hiába lenne pusztán „a törvény szája”;

4. a törvény mindig absztrakt szabály, O. W. Holmes szerint pedig az általánosítás mindig elhanyagolást is jelent – a törvény mindig hézagos, és a hézagokat a jogszolgáltatónak kell kitöltenie.

Az előadó egyetért tehát azon állásponttal, amely szerint „a törvény az törvény, a parancs az parancs, parancsra tettem” az ún. legújabb kori történések fényében nem tudományos tételek, hanem pusztán felelősségelhárító ideológiák.

A hatodik, záró előadást Török Gábor (DSc), az NKE KTK Civilisztikai és Nemzetgazdasági Intézetének vezetője, habilitált egyetemi tanár tartotta. Címe: *Kodifikáció és globalizáció*.

Az előadó a jelenlegi világgazdasági rendszert számos szempontból bírálta. Mindenekelőtt a *globalizáció* szó eredetét kutatva rámutatott: az valójában magánjogi eredetű fogalom, amely a kereskedelem útján jött létre. Érdekes módon az ókori görögök, rómaiak idejében a kereskedelem gyakran még lenézett, alacsonyabb rendű foglalkozásnak számított.

Amikor a jogalkotás állami monopóliummá lett, egyre nagyobb gondot kezdett jelenteni a *külkereskedelem* befolyásolhatóságának kérdése. A kereskedők „üzletbarátok”, azaz bizonyos szokásokat – szabályozás hiányában is – egyformán alkalmaznak. Ez a folyamat az állami szabályozástól függetlenedett. Jelentős volt a kereskedelem történetében a *koncesszió* kialakulása is: India például sokáig a *Brit Kelet-indiai Társaság* koncessziója volt, a társaság pedig lényegében „kibérelte” magának a brit hadsereget a rendfenntartás érdekében.

A *pénz* fogalma a történelem során jelentős metamorfózison ment keresztül: míg Föníciában még eszköz, addig Marxnál már az áru- és értékelméletek tárgya. Mára a pénz maga is *áruvá vált*, nem pusztán közvetítő eszköz. Sőt, a pénz lassan el is tűnik, és *derivatívák* (követelésomagok) veszik át a helyét.

Török Gábor egy elsőre meglepőnek tűnő kijelentéssel folytatta előadását: a kapitalizmus 1973-ben *megszűnt*. Ennek oka nézete szerint az, hogy a *Bretton Woods-i* rendszer megszűnésével a pénz értékét már nem a mögötte álló gazdasági erő (aranyfedezet) adja meg. Megítélése szerint az ezt követő, ún. „új” *lex mercatoria* a pénzpiac szereplőinek már nem mindenben felelt meg, és sokáig igen erős volt a lobbipéldául a derivatívák szabályozatlanságának fenntartása mellett (pl. az Egyesült Államokban).

Az előadó szerint manapság sokszor tetten érhető az „aki szegény, maradjon is az” elve. Erre példaként az Európai Unió által meghatározott *háromszázalékos hiánycélt* említette. Költői kérdéseként tette fel: miért éppen három százalék? Miért *hiányt* kell produkálni? Miért mindig a növekedés és a hitelek felvétele áll a középpontban?

Török Gábor néhány közkeletű vélekedést is cáfolni kívánt: a bankkártyák valóban költségcsökkentő hatásúak, amikor a készpénzfelvétel jelentős költségekkel jár? Illetve: a közbeszerzési, pályázati rendszerek valóban hasznosak-e, amikor rendkívül jelentős költségvonzatuk van? Török Gábor szerint a pénzpiac *nem szereti* az erős államot, valójában ezért helyezik előtérbe az eredetileg francia eredetű közbeszerzés jogintézményét.

További kritikaként említette az előadó a devizahitelekre vonatkozó aktuális megoldási kísérleteket: véleménye szerint magánjogi jelenségek problémái nem oldhatók meg közjogi eszközökkel. Megítélése szerint aktuális lenne visszatérni a magánjog és a kereskedelem ere-

deti, klasszikus fogalmaihoz (így pl. magyar viszonyok közt helytelennek tartja, hogy a hitelintézeti törvény megengedi a szerződések egyoldalú módosítását).

Török Gábor szerint az emberiség nem nézheti le a kereskedelmet, azt értéként kell kezelni. A téves felfogásnak jelentős ára van, és nagy kérdés, a kedvezőtlen folyamatok megállíthatók-e még.¹²

Tamás András a konferencia zárásaként rámutatott, hogy a kitűnő előadások elsősorban a konferencia címének első (ti. elméleti) vonatkozásait dolgozták fel. Ez természetes is, hiszen a nap előadói mindannyian tudományos fokozattal rendelkező, elméleti szakemberek voltak.

Utalt arra, hogy az előadásokból is világossá válhatott: a jogtudomány aggasztó leértékelődéséhez vezethet(ett) az az eltúlzott kritikai szemlélet, amelyre több előadó is bírálóan rámutatott. Az évszázadok során uralkodóvá vált az a felfogás, amely a korábbi vagy más jogtudósokkal mindenáron szemben álló, azok elképzeléseinek tarthatatlanságát bizonyítani kívánó újabb és újabb elméletek megfogalmazásában látja saját életcélját. Korántsem biztos, hogy a fejlődés útjának ezen a nyomvonalon kell haladnia.

Tamás András abban a szerencsés helyzetben van, hogy korábbi pályafutása során mintegy tizenöt éven át dolgozott jogszabályszerkesztőként is. Ezért ezzel a látszólag tréfás – ám a gyakorlatban kipróbált – észrevétellel zárta a konferenciát: „A tudomány eredményei a jogalkotásban mindenképp felhasználandók, de a kodifikátor állásának megtartása szempontjából indokolt, hogy főnökénél azokra csak mérsékelten hivatkozzék.”

12 Az előadás anyagának bővebb – elsősorban a történeti kérdésekre fókuszáló – változata olvasható: TÖRÖK Gábor: A lenézés ára. Kereskedelmi jog és globalizáció. In *Pro Publico Bono*, 2011/1., 62–66. p.

E számunk szerzői

FEJES ZSUZSANNA – *egyetemi docens*
Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
fej.es.zsuzsanna@uni-nke.hu

FRANCZEL RICHÁRD – *Ph.D hallgató*
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
richard.franczel@me.gov.hu

KIS NORBERT – *rektorhelyettes*
Nemzeti Közzolgálati Egyetem
kis.norbert@uni-nke.hu

MARJÁN ATTILA – *tanszékvezető, egyetemi docens*
Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Nemzetközi Intézet
marjan.attila@uni-nke.hu

PETRÓ CSILLA – *Ph.D hallgató*
Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
petro.csilla@uni-nke.hu

RÉVÉSZ BALÁZS – *főosztályvezető*
Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság Vizsgálati Főosztály
revesz.balazs@naih.hu

SZABÓ SZILVIA – *egyetemi docens*
Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
szabo.szilvia@uni-nke.hu

SZAKÁCS GÁBOR – *egyetemi docens*
Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
g.szakacs@t-online.hu

SZAKÁLY SÁNDOR – *rekrohelyettes*
Nemzeti Közzolgálati Egyetem
szakaly.sandor@uni-nke.hu

SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER – *tanársegéd*
Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar
szilvasy.gyorgy.peter@uni-nke.hu

TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – *professzor*
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
trocsanyi.laszlo@szte.hu

Szerzőinkhez

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadásában megjelenő Pro Publico Bono-Magyar Közigazgatás című szakmai, tudományos folyóirat közigazgatási témájú, tudományos írások közlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

A lap célja: a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése. A szerkesztőség az alábbi rovatokba vár írásokat:

Tudományos közlemények/Tanulmányok

E rovat célja az államtudomány, jogtudomány és társadalomtudományok területén elért hazai és nemzetközi kutatási eredmények bemutatása, tudományos műhelyek, iskolák eszmecsereje.

Szakmai fórum

E rovat célja teret adni a közigazgatási praxis művelői közötti a tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közszolgálat változásait bemutató tudósításoknak.

Nemzetközi kitekintés

E rovat célja a nemzetközi állam – és társadalomtudományi kutatások közvetítése, különösen tudósítani a külföldi közigazgatási stratégiákról és gyakorlatokról, az európai közigazgatási rendszerek közeledéséről és együttműködéséről, az EU törekvéseiről és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjairól.

Szemle

E rovat tudósít az államtudományok, az államélet és benne a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferencia-beszámolókat közöl.

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. A tartalomjegyzék angol, német és francia nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről a szerkesztőbizottság dönt ügyrendjének megfelelően. Az írásról referáló szerkesztőbizottsági tag véleményezés illetőleg lektori vélemény elkészítése vagy kikérése alapján tesz javaslatot az írás megjelentetésére a Szerkesztőbizottság számára. A lektorálás és véleményezés anonim.

A Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás megjelentetése online formában is történik. Az on-line változat a www.ppb.mk.uni-nke.hu portálon érhető el, melyen a Pro Publico Bono és a Magyar Közigazgatás folyóiratok archívuma is fellelhető.

PUBLIKÁLÁSI FELTÉTELEK

Terjedelem

A megjelentetni kívánt íráshoz egy max. 1500 n terjedelmű absztraktot kérünk mellékelni angol és magyar nyelven. A tanulmányok terjedelme max. 25 000 n, amelybe beleszámít a cím is. Kérjük a címhierarchia egyértelmű bejelölését.

Formázás

A kézirat egy oldala kb. 25-26 másfeles vagy dupla sorközzel gépelt sort tartalmazzon, soronként 60 leütéssel, 12-es betűmérettel, Times New Roman betűtípussal. A margók ideális mérete: bal oldalon 20 mm, jobb oldalon 30 mm, alul 40 mm, felül 25 mm. A címeteket, alcímeteket, különálló idézeteket a szövegtől egy-egy sor válassza el.

A szerző által kiemelni kívánt szavakat, szövegrészeket, mondatokat hangsúlyozni dőlt betűtípussal lehet. Más tipográfiát nem fogadunk el.

Az ábrákat, táblázatokat külön lapon, illetve külön fájlban, sorszámozva, címekkel ellátva szíveskedjenek a szerkesztőségnek leadni úgy, hogy a táblázat végleges formájában látható legyen. Más művekből átvett ábrák, illusztrációk közlési engedélyét a szerző szerzi be.

Hivatkozás

A főszöveg valamennyi hivatkozását a lapaljai lábjegyzetben kérjük megadni, így többek között az alábbi paramétereket kérjük feltüntetni:

A szerzők – Szerkesztők neve – A hivatkozott szöveg címe – A szöveg kiadási helye –

A szöveg kiadásának ideje – A szöveg terjedelme.

Lábjegyzetelés menüpontot választva, 10 pontos betűvel készítsük a jegyzetek szövegeit. A szöveg végén az irodalomjegyzéket nem kérjük feltüntetni.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára

A kéziratot oldalszámozva, elektronikusan kérjük leadni a www.ppb.mk.uni-nke.hu szerkesztőségi e-mail címre.

Kapcsolattartás

Kérjük szerzőinket, hogy az olvasó számára való azonosíthatóság érdekében adják meg foglalkozásukat, munkahelyüket; ha ez egyetem, egyetemi beosztásukat vagy tudományos fokozatukat, valamint azt az elérhetőségüket, lehetőleg azt az e-mail címet, amelyen az olvasó keresheti őket. Ezeket az adatokat az „E számunk szerzői” rovatban közöljük.

A CIKKEK BEKÜLDÉSI HATÁRIDEJE: 2014. február 15.

A FOLYÓIRAT MEGJELENÉSI IDEJE: 2014. április 20.

TOVÁBBI INFORMÁCIÓ: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

Table of contents

Introduction	NORBERT KIS	2
Scientific publications/ Essays	ATTILA MARJÁN	
	• The Transformation of the European Political Geometry and the European-policy of Certain Member States	4
	NORBERT KIS	
	• Some Experience and Lessons of the First Years of the Government Official Arbitration Commission	16
	GÁBOR SZAKÁCS	
	• System of Job descriptions, Remuneration alternatives, Integrity	25
	MÁRTON GELLÉN	
	• Relation of the Public and the Private Sphere in Planning Individual Careers	36
International Scope	RICHÁRD FRANCZEL	
	• The Institution of Prime Minister in the United Kingdom	48
Professional Forum	ZSUZSANNA FEJES	
	• The Impact of the Transformation of the Hungarian Electoral System on the Public Law – <i>A Report on the Academic Conference Organised at the National University of Public Service Faculty of Public Administration (7 June 2013)</i>	69
	BALÁZS RÉVÉSZ	
	• Data Protection Issues in the Electoral Process	75
	TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ	
	• About the Suffrage of Expatriates	84
Review	SÁNDOR SZAKÁLY	
	• “Elements of the Bridge” about the Course Books of the Common Modules that Unite Us	93
	SZILVIA SZABÓ-CSILLA PETRÓ	
	• Professional Report on the Academic Conference “The Challenges of Human Resource Management Activities in the Public Service”	99
	GYÖRGY PÉTER SZILVÁSY	
	• Codification in Theory and Practice	104
Information	Authors of Current Issue	113
	To the Authors	114
	Table of Contents in Foreign Language	116

Sommaire

Introduction/Préface	NORBERT KIS	2
Études	ATTILA MARJÁN	
	• La transformation de la géométrie politique européenne et la politique d'Europe de certains pays	4
	NORBERT KIS	
	• Les expériences et les leçons tirées sur les premières années de fonctionnement du Comité d'arbitrage des représentants du gouvernement	16
Perspectives internationales	GÁBOR SZAKÁCS	
	• Le système basé sur le cadre d'emploi, les options de rémunération, l'intégrité	25
	MÁRTON GELLÉN	
• La relation entre le secteur public et le secteur privé dans la planification des carrières individuelles	36	
Perspectives internationales	RICHÁRD FRANZEL	
• Le système du premier ministre au Royaume Uni	48	
Forum	ZSUZSANNA FEJES	
	• Les défis du droit public dans la transformation du système d'élection hongrois – <i>Rapport sur la conférence scientifique organisée à la Faculté d'Administration Publique de l'Université Nationale du Service Public (le 7 juin 2013)</i>	69
	BALÁZS RÉVÉSZ	
	• Les questions de protection des données au cours de la procédure électorale	75
Revue	TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ	
	• Sur le droit électorale des hongrois vivant à l'étranger	84
	SÁNDOR SZAKÁLY	
• « Les éléments du pont » ; sur les manuels de la module commune qui forment le lien	93	
Informative	SZILVIA SZABÓ-CSILLA PETRÓ	
	• Rapport professionnel sur la conférence sur « Les défis du travail de ressources humaines dans le service public »	99
	GYÖRGY PÉTER SZILVÁSY	
	• Codification en principe et dans la pratique	104
Informative	Les auteurs de ce numéro	113
	À nos auteurs	114
	Sommaire des langues étrangères des matières	116

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung	NORBERT KIS	2
Studien	ATTILA MARJÁN	
	• Politisch-geometrische Umwandlungen in Europa und die Europapolitik einzelner Mitgliedstaaten	4
	NORBERT KIS	
	• Erfahrungen und Konsequenzen über die ersten Jahre des Entscheidungskomitees der Regierungsbeamten	16
Auslandsparorama	GÁBOR SZAKÁCS	
	• Arbeitsfeldersystem, Vergütungsalternativen, Integrität	25
	MÁRTON GELLÉN	
• Das Verhältnis des Privatsektor zum öffentlichen Sektor in der Karriereplanung des Einzelnen	36	
Auslandsparorama	RICHÁRD FRAN CZEL	
• Die Institution der Ministerpräsidentenschaft im Vereinigten Königreich	48	
Fachforum	ZSUZSANNA FEJES	
	• Die öffentlich – rechtlichen Herausforderungen der Umwandlung des ungarischen Wahlsystems (<i>Bericht über die wissenschaftliche Konferenz auf der Verwaltungswissenschaftlichen Fakultät der Nationalen Universität für den Öffentlichen Dienst</i>) (07.06.2013)	69
	BALÁZS RÉVÉSZ	
	• Datenschutzfragen im Laufe des Wahlverfahrens	75
Rundschau	TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ	
	• Stimmrecht der Auslandsungarn	84
	SÁNDOR SZAKÁLY	
• „Elemente der Brücke“ – die verbinden (<i>Bericht über das Lehrmaterial des gemeinsamen Moduls</i>)	93	
Information	SZILVIA SZABÓ-CSILLA PETRÓ	
	• Fachbericht über die wissenschaftliche Konferenz „Die Herausforderungen des Personalmanagements im öffentlichen Dienst“	99
	GYÖRGY PÉTER SZILVÁSY	
• Kodifikation in Theorie und Praxis	104	
Information	Autoren dieser Ausgabe	113
	Zu unseren Autoren	114
	Fremdsprachiges Inhaltsverzeichnis	116

Impresszum

KIADÓ: Nemzeti Közszolgálati Egyetem
KIADÁSÉRT FELELŐS: Prof. Dr. Patyi András rektor
SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Em. Dr. Tamás András
FŐSZERKESZTŐ: Dr. Kis Norbert

A papíralapon megjelenő kiadvány azonosítószáma: ISSN 2063-9058
Az internetes kiadvány azonosítószáma: ISSN 2063-9066 (online)

Szerkesztőség

MUNKATÁRSÁK: Ecker Klaudia, Fejes Zsuzsanna, Juhász Lilla Mária,
Szávayné Séra Magdolna, Tózsá Réka
CÍME: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 1118 Budapest, Ménesi út 5.
LEVELEZÉSI CÍM: 1519 Budapest, Pf.: 275
E-MAIL CÍM: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu
WEBLAP: <http://ppb.mk.uni-nke.hu>



PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

Tisztelt Olvasó!

A **Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás** szerkesztősége továbbra is várja mind az akadémiai világból, mind pedig a közigazgatás gyakorlati témáit feldolgozó írásokat. A folyóirat célja, hogy a közigazgatási és államigazgatási tudományok fő szakmai tudósítójaként tudományterületek közötti párbeszédet segítse elő.

Tervezett negyedéves lapszámaink mellett az év folyamán több különkiadás megjelenésére is sor kerül, melyekben hazai és nemzetközi, idegennyelvű tanulmányokat is olvashatnak.

A folyóirat honlapján előfizetési igényeiket is bejelenthetik.

Bővebb tájékoztatás érdekében látogasson el a www.ppb.mk.uni-nke.hu weboldalra vagy forduljon szerkesztőségünk munkatársaihoz a ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu e-mail címen! Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!

Pro Publico Bono!

Impresszum:

KIADÓ: Nemzeti Közszerológati Egyetem

A KIADÁSÉRT FELELŐS: Prof. Dr. Patyi András rektor

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Em. Dr. Tamás András

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Kis Norbert

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: 1101 Budapest, Hungária krt. 9-11.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

A TARTALOMBÓL

- köszöntő** KIS NORBERT
- tudományos közlemények/
tanulmányok** MARJÁN ATTILA
- Az európai politikai geometria átalakulása és egyes tagállamok Európa-politikája
- KIS NORBERT
- Tapasztalatok és tanulságok a Kormánytisztviselői Döntőbizottság működésének első éveiről
- SZAKÁCS GÁBOR
- Munkaköralapú rendszer, javadalmazási alternatívák, integritás
- GELLÉN MÁRTON
- A közszféra és a magánszféra viszonya az egyéni karrierutak tervezésében
- nemzetközi kitekintés** FRANCZEL RICHÁRD
- Az Egyesült Királyság miniszterelnöki intézménye
- szakmai fórum** FEJES ZSUZSANNA
- A magyar választási rendszer átalakulásának közjogi kihívásai
Beszámoló a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatási-tudományi Karán rendezett tudományos konferenciáról (2013. június 7.)
- RÉVÉSZ BALÁZS
- Adatvédelmi kérdések a választási eljárás során
- TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ
- A külföldön élő szavazati jogáról
- szemle** SZAKÁLY SÁNDOR
- A „híd elemei” – a közös modul tankönyveiről, amelyek összekötnek
- SZABÓ SZILVIA-PETRÓ CSILLA
- Szakmai beszámoló „A személyügyi tevékenység kihívásai a közzolgálatban” című tudományos konferenciáról
- SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER
- Kodifikáció elméletben és gyakorlatban
- tájékoztató
impresszum**