

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 4

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

szerkesztőbizottság

FELELŐS KIADÓ:

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

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

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

FŐSZERKESZTŐ:

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

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

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

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

4. SZÁM

köszöntő	KIS NORBERT	3
tudományos közlemények/ tanulmányok	MAKÓ CSABA – ILLÉSSY MIKLÓS	
	• A szervezeti innovációk a közszféra szervezeteiben	4
	DR. CHRISTIÁN LÁSZLÓ	
	• A magánbiztonság megközelítésének egyes aspektusai	21
	DR. KOVÁCS ÉVA	
	• Túl az „utasítás - ellenőrzés” világán: a koordináció értelmezési keretei a közigazgatásban	31
	KRAUSS GÁBOR – PETRÓ CSILLA	
	• A közszolgálat béren kívüli juttatási rendszerének aktuális kérdései	45
	DR. ORBÁN BALÁZS ANDRÁS	
	• Pillanatkép az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről – 2014	59
nemzetközi kitekintés	DR. NAVRACSICS TIBOR	
	• Nemzeti érdek és Európa	100
	DR. HORVÁTH ANETT	
	• Pártfinanszírozás története Európában – A brit és a német minta	105
	DR. MANDÁK FANNI	
	• A politika prezidencializációja – Magyarország, Olaszország	109
szakmai fórum	DR. FEIK CSABA	
	• A polgármesteri hivatalok irányítása és vezetése, az abban közreműködők feladat- és hatásköre	120
	DR. MUNK S. – FLEINER R. – MICSIK A. – SIKOLYA Zs. – NYÁRY M.	
	• Kapcsolt nyílt kormányzati adatok és kutatásuk keretei Magyarországon	144
	MADARÁSZNÉ DR. IFJU BERNADETT	
	• A közigazgatási szervek egészségügyi adatkezelése	170
szemle	JUHÁSZ LILLA MÁRIA	
	• Good Governance- International Dimensions Recenzió	185
	DR. KOI GYULA	
	• Angol nyelvű monográfia a magyar közigazgatási jogról és közigazgatás-tudományról	189
tájékoztató	E számunk szerzői	193
	Szerzőinkhez	194
	Idegen nyelvű tartalomjegyzék	196

2014

TISZTELT OLVASÓINK!

A 2014. évet záró lapszámunkkal egy időben indul el hazánkban az Államreform II. program, amelynek kereteit a Kormány már meghatározta. Formálódik a közszolgálat fejlesztésének finanszírozási háttérrel biztosító új operatív program, amely 2020-ig biztosít forrásokat az állam reformjának. A stratégiai keretek felrajzolása mindig lehetőség a tudomány, a kutatás számára is, hogy hasson a közpolitika formálóira, reflektáljon a tervekre. A kormányzati tervek többek között az államtudomány újragondolására hívják a tudomány képviselőit. Az államtudományt hagyományosan egyes társadalomtudományok közös jelzőjeként, gyűjtőfogalomként használjuk. Az állam alapkérdéseivel foglalkozik a jog, a politológia, a szociológia, közgazdaságtan, pénzügytan és így tovább. Napjainkra az állam építésével, fejlesztésével, modelljeivel kapcsolatban a nemzetközi irodalomban is sajátlagos kutatási tárgykör rajzolódik ki, amely nem sajátja más társadalomtudományoknak. Feladatunk ezért gondolkodni, publikálni az államtudomány mibenlétéről, tudomány-rendszertani helyéről. Fontos és friss adalék lehet a töprengésben az OECD által 2015 első napjaiban megjelentetett „A stratégiai állam felé: Magyarország” című elemzés, amely elsősorban az Államreform 2010-ben indult első szakaszát vizsgálja. A jelentés muníciót ad az államtudomány kutatási tárgyának átgondolásához és a tudományos reflexióhoz is, amelyet lapunk örömmel fogad. E lapszámunk cikkeinek tematikus sokszínűsége jelzi, hogy a közigazgatás kutatása is nehezen tartható par excellence határok között. Átfogó, komparatív, az állam és a közpolitika kérdéseit komplex módon közelítő, szintetizáló szemléletű törekvések hatják át szerzőink írásait.

Bízunk abban, hogy méltóan zárjuk a 2014. évet, amelyben angol nyelvű lapszámmal is gazdagíthattuk olvasóinkat. A 2015. évben is várjuk az államreform, a közszolgálat fejlesztésének különböző aspektusaival foglalkozó közléseket magyar vagy angol nyelven. Mindehhez ötleteket, bátorságot és jó egészséget kívánunk szerzőinknek és olvasóinknak egyaránt!

Pro Publico Bono!

Dr. Kis Norbert,
főszerkesztő

• tanulmányok

Makó Csaba – Illéssy Miklós

A SZERVEZETI INNOVÁCIÓK A KÖZSZFÉRA SZERVEZETEIBEN

(A jó állam¹ létrehozásának és tartós fenntartásának elhanyagolt dimenziója)

Elemzésünkben az európai közigazgatási szervezetek innovációjáról készített, első és átfogó kutatás (pilot survey) tapasztalatai alapján néhány – a magyar közigazgatási kultúra fejlesztése szempontjából – aktuális kérdésre szeretnénk felhívni a figyelmet. Végül, a magyar közigazgatás működésének minőségét, hatékonyságát javító, jövőbeni innovációkutatási stratégia néhány módszertani és tartalmi kérdésével foglalkozunk.



1. BEVEZETŐ: AZ INNOVÁCIÓK A FOGLALKOZTATÁSBAN ÉS SZERVEZETI TELJESÍTMÉNYEK NÖVELÉSÉBEN

Az elmúlt évtizedben konszenzus látszik kialakulni arról, hogy a technológiai és a nem technológiai (munkahelyi-szervezeti) innovációk döntő szerepet játszanak a nemzetgazdaságok tartós versenyképességében és ezzel összefüggésben az új fejlődési („növekedési”) utak létrehozásában. Korántsem az elméleti szakemberek, a kutatók szakmai értékei, érdeklődése magyarázza a téma iránti fokozott érdeklődését a társadalmi és gazdasági szereplők körében. A legkülönbözőbb innovációk (pl. termék- és folyamat-innováció, Információs és Kommunikációs Technológiák használatát kísérő innovációk stb.) elterjedésének általános tapasztalata, hogy a nem innovatív vállalkozásokban csökken a foglalkoztatás.² Sőt, a Világbank kutatóintézetében végzett – tudomásunk szerint legátfogóbb, és módszertani-

1 A jó állam kifejezést jelen tanulmányunkban a fejlesztő állam szinonimájaként használjuk, a fogalom részletesebb terminológiai meghatározást Alasoini (2009) fejt ki. ALASOINI, T.: (2009) Alternative Paths for Working Life Reform? A Comparison of European and East Asian Development Strategies, *International Journal of Action Research*, 5 (2),155–183.

2 NIELSEN, P.: *The Human Side of Innovation Systems (Innovation, New Organizational Forms and Competence Building in a Learning Perspective)*. Aalborg University Press, Aalborg, 2006.

lag megalapozott – nemzetközi (67 országra kiterjedő) vizsgálatának tapasztalatai szerint az innovatív cégek a képzetlen munkavállalókat is nagyobb arányban foglalkoztatják, mint a nem innovatív vállalkozások. Kedvezően befolyásolják még a kvalifikálatlan munkavállalók munkapiaci integrációját is.³ Továbbá, a legfrissebb amerikai kutatások a munkahelyi/szervezeti innovációk (pl. kiemelkedő teljesítményeket nyújtó munkavégzési rendszerek – High-Performance Working System) vállalati teljesítményekre gyakorolt hatásait vizsgálva azt találták, hogy azok 15–30%-os plusz teljesítményt eredményeznek.⁴

Az innovációval foglalkozó domináns megközelítések a technológiai (pl. termék és folyamat) innovációk jelentőségét hangsúlyozzák, minimális figyelmet fordítva a technológiai innovációk hatékonyságát alapvetően befolyásoló olyan nem technológiai innovációkra, mint a munkahelyi-szervezeti reformok (pl. új vezetési-szervezeti praxisok, új munkavégzési eljárások, vagy új üzleti modellek, marketingmódszerek stb.).⁵

A munkahelyi innovációk elterjesztését ösztönző, „European Network for Workplace Innovation” (EUWIN) létrehozását megalapozó „Dortmund Position Paper” (Dortmund, 2012) szerint „... társadalmi innovációk előfeltételei a technológiai innovációk sikeres bevezetésének... a piac jelezései nem nyújtanak elégséges információkat és tudást a döntéshozók számára, hogy megértsék és támogassák a munkahelyi fejlesztések bevezetését. A munkahelyi innovációkba történő beruházások hiánya a fejlődési lehetőségek elhalasztását és a szükséges tudásfejlesztések elmaradását eredményezik.” Ezzel összefüggésben feltétlenül fel kell hívnunk a figyelmet a technológiai innovációk bevezetését kísérrő gyakori mulasztásra, amikor az érintett társadalmi és gazdasági szereplők megelégednek arról, hogy a változások – főleg azok radikális formái – sikerének elengedhetetlen előfeltétele a szervezeti és társadalmi tanulási folyamatok jelentős időigénye. Az információs és kommunikációs technológiák (IKT) bevezetése önmagában nem eredményezi automatikusan a termelékenység javulását. „... azok a vállalatok, melyek az IKT bevezetését nem kombinálták dolgozóik képzésével, a vezetési és munkaszervezeti praxis átalakításával, a termelékenységre gyakorolt negatív hatás évekig tartott.”⁶ (Lundvall, 2004:3).

2. INNOVÁCIÓ A KÖZSZFÉRÁBAN: FOGALMI ÉS MÓDSZERTANI ALAPOK

A II. világháborút követően egészen az 1970-es évek végéig, a kutatással-fejlesztéssel foglalkozó nemzetközi felmérések elsősorban a magánszektor K+F tevékenységéről gyűj-

3 DUTZ, M. A. et al.: Competition and Innovation Driven Inclusive Growth. *Policy Research Working Papers*, No. 5852, World Bank, Washington, 2011. 4.

4 *Dortmund Position Paper* (2012): Workplace Innovation as Social Innovation, Summary, 7th June.

5 Például az ún. nyitott innovációs rendszer jelentős képviselője, Chesbrough szerint (CHESBROUGH, 2006): „A technológia nem önmagában való érték. Az érték forrása az üzleti modell, amely segítségével a piacra kerül. Ha ugyanazt a technológiát, két különböző üzleti modellel visszük piacra, más-más üzleti eredményt fognak produkálni. A fejletlenebb technológia pedig jobb üzleti modellel párosítva gyakrabban sikeresebb, mint a fejlettebb technológia nem megfelelő üzleti modellel párosítva.” (In: Karo, E. – Kattel, R., 2010) Is 'Open Innovation' Re-Inventing Innovation Policy for Catching-up Economies?, *Technology Governance – Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, No. 3., 29.

6 LUNDVALL, B.-A.: Why the New Economy is a Learning Economy. Aalborg University, Danish Research Unit for Industrial Dynamics, *DRUID Working Paper*, No. 04-01, 2004. 3.

töttek adatokat. A magánszférával és a feldolgozó iparral szemben, a közszféra és ezen belül a közigazgatásai szervezetek K+F, illetve innovációs teljesítményéről nem készültek szisztematikus, jelentős szervezeti populáción alapuló felmérések. Az OECD több mint egy évtizedes előkészületeket követően kezdeményezett előkutatásokat az észak-európai országokban az innovációs tevékenységről. Ezek tapasztalatait az első Oslo Kézikönyvben (Oslo Manual, 1992) foglalták össze. A kézikönyv elméleti és módszertani útmutatóként szolgált az „Európai Közösség Innovációs Felmérése” (Community Innovation Survey, CIS) számára. Az Oslo Kézikönyv első kiadása főleg a feldolgozóipar technológiai innovációjának (termék + gyártási folyamat) mérésére szolgáló útmutató. A felmérésekben használt mérési eszközök (pl. kérdőív) nem alkalmasak a rendkívül gyorsan fejlődő szolgáltatási szektor innovációs tevékenységének számbavételére. Az Oslo Kézikönyv második kiadása (1997)⁷ már mindkét szektor innovációs tevékenységének mérésére szolgáló útmutató, azonban csak a kézikönyv harmadik kiadásában (Oslo Manual, 2005) szerepelnek az olyan nem-technológiai innovációk, mint a marketing-innovációk vagy az új szervezeti módszerek és gyakorlatok.⁸ A jelenleg is használt kézikönyv szerint „Az innováció új vagy jelentősen továbbfejlesztett termék (áru vagy szolgáltatás) vagy eljárás, új marketingmódszer, vagy új szervezési-szervezeti módszer bevezetése az üzleti gyakorlatban, munkahelyi szervezetben vagy a külső kapcsolatokban”⁹

A privát és a közszféra szervezeteire jellemző innovációk azonos és eltérő sajátosságainak kutatása viszonylag új kezdeményezés. Az „Európai Közszféra Innovációs Táblázat” (European Public Sector Innovation Scoreboard – EPSI – 2013) felmérés eredményeinek ismertetését megelőzően, Hollander et. al. (2013) a következő táblázatban foglalták össze a privát és közszférát jellemző innovációk azonos és eltérő jellemzőit.¹⁰ (Lásd részletesebben az 1. táblázatot!)

A táblázatban jól látható, mely pontokon tér el egymástól a két szféra innovációs tevékenysége. Például a folyamat- és a szervezeti innovációk tartalma nem különbözik a két szektorban, ezzel szemben a privát szféra „termék”-innovációját felváltja a „szolgáltatási innováció” a közszférában, a privát szféra „marketing”-innovációja helyett pedig „kommunikációs” innovációról beszélünk a közszférában.

EPSIS 2010-es felmérésében a következő innovációfogalmat használták: „... új vagy jelentősen megújított szolgáltatás, kommunikációs módszer, folyamat vagy szervezési módszer”¹¹

7 OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), (1997): Oslo Manual, 2nd Edition, Dutch Separation Technology Institute (DSTI), Paris: *OECD Publications*.

8 OECD (Organization for Economic Cooperation and Development): Oslo Manual, Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data., 3rd Edition, OECD publications, Paris, 2005.

9 SZUNYOGH, Zs. (2010) Az innováció mérésének módszertani kérdései, *Statistikai Szemle*, 88. évf., 5. 494.

10 HOLLANDER, H. et al.: *European Public Sector Innovation Scoreboard – 2013. (A Pilot Exercise)* European Union, Brussels, 2013.

11 HOLLANDER, H. et al. Op. cit., 2013. 9.

1. táblázat • Az innováció különbségei a privát- és a közszférában

Privát szektor	Közszféra
Termékinnováció*	Szolgáltatási innováció**
Folyamat-innováció***	Folyamat-innováció
Szervezeti innováció****	Szervezeti innováció
Marketing-innováció*****	Kommunikációs innováció*****

* „TERMÉK INNOVÁCIÓ OLYAN ÁRU VAGY SZOLGÁLTATÁS BEVEZETÉSE, AMELY ANNAK TULAJDONSÁGAI, RENDELTETÉSE VONATKOZÁSÁBAN ÚJNAK VAGY JELENTŐSEN MEGÚJÍTOTTNAK, TOVÁBBFEJLESZTETTNEK TEKINTHETŐ”. (SZUNYOGH, 2010: 495)

** „SZOLGÁLTATÁS INNOVÁCIÓ, ÚJ VAGY JELENTŐSEN MEGÚJÍTOTT MÓDSZEREK A SZOLGÁLTATÁS NYÚJTÁSÁBAN, A FELHASZNÁLÓKKAL VALÓ KAPCSOLATOKBAN, ÚJ VAGY MEGÚJÍTOTT LOGISZTIKAI RENDSZER A SZERVEZETI RÁFORDÍTÁSOKBAN, ÚJ VAGY MEGÚJÍTOTT TÁMOGATÓ TEVÉKENYSÉGEK (PL. KARBANTARTÁS, SZÁMVITEL, ADATFELDOLGOZÁS), ÚJ VAGY MEGÚJÍTOTT VEZETÉSI RENDSZER STB.” (HOLLANDER ET AL., 2013: 9)

*** FOLYAMAT VAGY „ELJÁRÁS INNOVÁCIÓ OLYAN ÚJ VAGY JELENTŐSEN TOVÁBBFEJLESZTETT TERMELÉSI VAGY SZÁLLÍTÁSI MÓDSZER MEGVALÓSÍTÁSA. FELŐLELI A TECHNIKÁBAN, A BERENDEZÉSEKBE ÉS/VAGY S SZOFTVE-REKBE BEKÖVETKEZETT JELENTŐS VÁLTOZÁSOKAT.” (SZUNYOGH, 2010: 495)

**** „SZERVEZETI-SZERVEZÉSI INNOVÁCIÓ ÚJ SZERVEZÉSI-SZERVEZETI MÓDSZEREK MEGVALÓSÍTÁSÁT JELENTI A CÉG ÜZLETI GYAKORLATÁBAN, A MUNKA SZERVEZÉSÉBEN VAGY A KÜLSŐ KAPCSOLATAIBAN. INNOVÁCIÓS TEVÉKENYSÉGNEK MINŐSÜL MINDAZON TUDOMÁNYOS, TECHNOLÓGIAI, SZERVEZÉSI, PÉNZÜGYI ÉS KERESKEDELMI LÉPÉS, AMELY AZ INNOVÁCIÓ MEGVALÓSÍTÁSÁT TÉNYLEGESEN SZÁNDÉKOLJA VAGY IRÁNYÍTJA.” (SZUNYOGH, 2010: 495)

***** „A MARKETING INNOVÁCIÓ OLYAN ÚJ MARKETINGMÓDSZEREK ALKALMAZÁSA, AMELYEK JELENTŐS VÁLTOZÁST HOZNAK A TERMÉK TERVEZÉSÉBEN, CSOMAGOLÁSÁBAN, PIACI BEVEZETÉSÉBEN, REKLÁMOZÁSÁBAN VAGY AZ ÁRKÉPZÉSÉBEN.” (SZUNYOGH, 2010: 495)

***** „ÚJ VAGY JELENTŐSEN MEGÚJÍTOTT MÓDSZEREK A KÖZSZFÉRA KOMMUNIKÁCIÓJÁNAK: A SZERVEZET VAGY SZOLGÁLTATÁSÁNAK ÚJ VAGY MEGÚJÍTOTT PROMÓCIÓJA, ÚJ VAGY MEGÚJÍTOTT MÓDSZEREK SZOLGÁLTATÁST HASZNÁLÓK, ÁLLAMPOLGÁROK VAGY MÁSOK VISELKEDÉSÉNEK BEFOLYÁSOLÁSÁRA, SZOLGÁLTATÁSOK ELSŐ ÍZBEN TÖRTÉNŐ BEVEZETÉSE.” (HOLLANDER ET AL., 2013: 9).

3. A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZETEK INNOVÁCIÓS TELJESÍTMÉNYE EURÓPAI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN – EGY NEMZETKÖZI PILOTKUTATÁS NÉHÁNY TAPASZTALATA A LEÍRÓ STATISZTIKAI ELEMZÉS TÜKRÉBEN

Tanulmányunk következő részében, az „Európai Közszféra Innovációs Táblázata” (EPSIS-2013) három vizsgálati dimenziójára vonatkozó eredményeket mutatjuk be. Az első dimenzió, a közigazgatási szervezetek *innovációját* ösztönző olyan tényezők, mint az emberi erőforrások és a közszolgáltatás minőségének azonosítására szolgál. A második dimenzió az *innováció képességére* vonatkozó eredményeket teljes körűen, az ösztönző/akadályozó tényezők közül a napjainkban felértékelődő munkavállalói részvétellel foglalkozik. Végül, az

innovációs eredmények – a kutatás harmadik dimenziója – közül, a különböző típusú innovációk jelenlétével, a piac számára újszolgáltatások előfordulásával, valamint az üzleti szféra számára nyújtott javuló (minőségi) szolgáltatásokkal foglalkozunk.

3.1. Az innováció ösztönzői a közszféra szervezeteiben: országcsoportok és országok közötti differenciák

Az EPSIS-2013 felmérésben, az innováció ösztönzőit a közszféra szervezeteiben rendelkezésre álló emberi erőforrások és a közszolgáltatás minőségével azonosították. Az előbbit az ún. kreatív foglalkozások¹² és az egyetemi végzettséggel rendelkező¹³ alkalmazottak arányával azonosították. Az utóbbit a következő öt változóval mérték:

- a) kormányzati hatékonyság,
- b) a szabályozás minősége,
- c) az IKT használatán alapuló hatékony kormányzati munka,
- d) a közszolgáltatások on-line elérhetősége,
- e) E-kormányzat fejlesztési index (EGDI)¹⁴

Az EPSIS-2013 felmérés tapasztalatai, az európai (EU27) országok intézményi-jóléti rendszereinek differenciáltságát tükröző ország csoportonként ismertetjük. A számos megközelítés közül Sapir (2005) eljárást követjük, aki – a munkapiacon való részvétel mértéke (foglalkoztatási ráta) és a szegénység kockázatának elkerülése alapján – a következő országcsoportok megkülönböztetését javasolja:

- I. *Kontinentális országcsoport*: Ausztria, Belgium, Németország, Franciaország és Luxemburg.
- II. *Északi országcsoport*: Dánia, Finnország, Hollandia és Svédország.
- III. *Angolszász országcsoport*: Írország és Nagy-Britannia.
- IV. *Mediterrán országcsoport*: Görögország, Olaszország, Málta, Portugália és Spanyolország.

A Sapir (2005) által használt öt országcsoportot kibővítettük a poszt-szocialista országok csoportjával. Eljárásunk szükségmegoldás, ugyanis az EU15-höz hasonlóan, ebben az esetben sem beszélhetünk homogén intézményi-jóléti rendszerekről, hiszen ezen országok negyedszázados fejlődésük eredményeképpen – feltehetően – az intézményi fejlődés eltérő útjait járják. Azonban további, a nemzetközi összehasonlító intézményi kutatások módszereit

12 Az ún. kreatív foglalkozások, az Eurostat Standard Classification of Occupation, az ISCO 88, 1. és 2. osztályába tartozó foglalkozásokat jelentik.

13 A „műszaki és természettudományi” diplomával rendelkezők. Annak ellenére ezeket a diplomákat vizsgálták, hogy a közigazgatásra jellemző tevékenységeket más típusú végzettséggel is el lehet látni. Az diploma kiválasztásának indoka az volt, hogy az információs és kommunikációs technológiák használata, valamint egyéb technológiai természetű problémák kezelése megköveteli az ilyen jellegű végzettséget.

14 EGDI (E-Government Development Index) tartalma: $1/3 \times$ online szolgáltatási index + $1/3 \times$ telekommunikációs index + $1/3 \times$ emberi tőke. L. részletesebben: UPAN, E-Government Development, http://www2.unpan.org/egovkb/egovment_overview/ereadiness.htm.

használó további, elméletileg megalapozott empirikus kutatások szükségesek a poszt-szocialista országcsoportok megalapozott elkülönítésére.¹⁵

2. táblázat • Az innováció ösztönzői a közszférában: európai összehasonlítás¹⁶

Országcsoport	Emberi erőforrások		A közszolgáltatás minősége				
	Kreatív foglalkozások (%)	Egyetemi végzettség (%)	Kormányzati hatékonyság (-2.5 - 2.5)	Szabályozás minősége (-2.5 - +2.5)	Hatékony-ság javulás (IKT) (1 - 7)	Szolgáltatás online elérhetősége (%)	E-kormányzás (0 - 1)
I. Poszt-szocialista							
Bulgária	30,0	57,0	1,01	0,61	3,8	70,0	0,61
Cseh Köztárs.	18,2	16,1	1,01	1,14	4,0	73,8	0,65
Észtország	35,4	64,4	1,22	1,45	5,6	93,8	0,80
Litvánia	48,3	55,5	0,70	0,98	3,8	93,3	0,66
Lettország	48,5	45,9	0,72	0,97	4,8	71,7	0,73
Magyarország	21,2	15,8	0,69	1,05	4,0	65,8	0,72
Lengyelország	31,8	56,2	0,71	0,97	3,5	78,8	0,64
Románia	26,3	51,2	-0,14	0,66	3,3	60,0	0,61
Szlovénia	42,8	37,9	1,03	0,75	4,3	95,0	0,75
Szlovákia	18,2	32,6	0,85	1,05	3,6	62,5	0,63
II. Kontinentális országok							
Ausztria	14,8	6,0	1,89	1,52		100,0	0,78
Belgium	29,8	16,8	1,59	1,30	4,4	78,8	0,77
Németország	25,3	8,6	1,55	1,58	4,6	94,7	0,81
Franciaország	15,7	13,6	1,44	1,34	4,4	95,0	0,78
Luxemburg	26,3	36,2	1,71	1,69	5,1	72,4	0,80

15 BOHLE, D. – GERSKOVITS, B.: *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*. Cornell University Press, Ithaca–London, 2012. FARKAS É. et al.: A magyar gazdaság integrációja és a szegmentált kapitalizmus elmélete, In: Kovách, I. et al. (szerk.): *Társadalmi integráció a jelenkori Magyarországon*. Argumentum Kiadó, Bp., 2012.; MARTIN, R. (2008) Post-socialist segmented capitalism: The Case of Hungary, *Developing Business System Theory, Human Relations*, no. 1. 131–159.

16 A 6-8 táblázat Hollander et. al. (2013) által végzett EPSIS-felmérés 22 változóra vonatkozó leíró statisztikai tábláját használja, az országcsoportok szerinti adatelemzés a szerzők munkája.

III. Északi országok							
Dánia	26,0	29,8	2,17	1,90	5,3	94,7	0,81
Finnország	37,3	25,8	2,24	1,84	5,2	95,0	0,85
Hollandia	39,1	16,3	1,73	1,79	5,0	94,7	0,91
Svédország	39,3	56,0	2,02	1,72	5,9	100,0	0,86
IV. Angolszász országok							
Írország	19,7	32,1	1,31	1,65	5,1	85,0	0,86
Nagy-Britannia	15,4	35,9	1,56	1,75	4,9	98,3	0,90
V. Mediterrán országok							
Görögország	16,3	23,2	0,52	0,65	4,7	100,0	0,71
Olaszország	14,2	9,7	0,52	0,85	3,9	100,0	0,72
Portugália	14,8	29,5	1,04	0,82	5,5	100,0	0,72
Spanyolország	20,4	45,0	0,98	1,19	3,8	47,5	0,69
EU27 átlag	23,1	29,6	1,18	1,26	4,6	84,3	0,75

A 2. táblázat adatai szerint a közsféra szervezeteiben rendelkezésre álló *emberi erőforrásokat* képviselő ún. kreatív foglalkozások jelenlétének rangsorában első helyen az észak-európai országok állnak, őket közvetlenül a poszt-szocialista országok követik, majd közel hasonló arányokkal következnek a kontinentális és angolszász országok. Utolsó helyen a mediterrán országcsoport szerepel, a „kreatív foglalkozások” az EU27 átlag alatti előfordulásával. Más mintázat jellemzi az egyetemi végzettség alakulását: az angolszász országok vezetnek, második a rangsorban ebben az esetben is a poszt-szocialista országcsoport (ahol tíz országból hétben az európai átlag feletti arányban foglalkoztatnak diplomásokat a közigazgatásban). Őket követik az észak-európai és – meglepő módon – a mediterrán országok, végül utolsó helyen a kontinentális országcsoport áll.

A *közszolgáltatás minőségét* mérő mind az öt változó tekintetében az észak-európai és az angolszász országok vezetnek, az EU27 átlagát meghaladó teljesítménnyel. Sorrendben őket követik a kontinentális országok. A közszolgáltatás minősége tekintetében hátul kullógó poszt-szocialista és mediterrán országokat összehasonlítva a poszt-szocialista országok kedvezőbb összképet nyújtanak. A mediterrán országcsoport tagjai például három változó esetében (a kormányzati szolgáltatások hatékonysága, a szabályozás minősége és az E-kormányzás) európai átlag alatti teljesítményt nyújtnak, miközben a görög, olasz és portugál önkormányzatokra a 100%-os online elérhetőség jellemző.

Az országcsoportokon kívül fontos jelezni a mindkét dimenzióban (emberi erőforrás és a közszolgálat minősége) kiemelkedő teljesítményű *országokat*. A mediterrán régió országai kivételével, a következő országok képviselnek „élenjáró” (benchmark) pozíciót, amelyekre az tehát emberi erőforrások és a közszolgáltatási mutatók átlag feletti előfordulása jellemző:

- Poszt-szocialista országcsoporth: Észtország,
- Kontinentális országcsoporth: Luxemburg,
- Észak európai országcsoporth: Dánia
- Angolszász országcsoporth: Nagy Britannia

3.2. Innovációs képességek a közsférában

Az innovációs tevékenységekkel összefüggésben kiemelt jelentőségük van az innovációs képességeknek és az innovációt ösztönző/akadályozó tényezőknek. Az innovációs képességeket a „házon belül” létrehozott szolgáltatási és folyamat-innovációk jelentik. Az ösztönző/akadályozó tényezőket a következő öt változó mérte: belső és külső akadályozó tényezők, aktív vezetői részvétel az innovációban, a külső tudás szükségessége, valamint a munkavállalói csoportok részvétele az innovációs fejlesztésekben. A felsorolt tényezők közül részletesebben – felértékelődő szerepe miatt – a munkavállalói csoportok innovációk létrehozásában játszott szerepével foglalkozunk (3. táblázat).

Az innovációs teljesítményt alapvetően befolyásoló képességek (például házon belül fejlesztett szolgáltatási és folyamat-innovációk) országcsoporthok szerinti vizsgálata az angol-szász országok vezető szerepét jelzik. Őket követik az északi-európai, a mediterrán és a poszt-szocialista országok. Meglepő a kontinentális országcsoporth utolsó helye, az európai átlag alatti teljesítményével.

A dolgozók szerepének felértékelődése (Employee Driven Innovation – EDI) az új innovációs megközelítésekben azon a felismerésen alapszik, hogy az emberi erőforrások értékteremtő képességének döntő része (egyeb becslések szerint mintegy négyötöde) a munkavállalók szervezeten belüli kezdeményezésének és kreativitásának tulajdonítható.¹⁷

Előzetes várakozásainknak megfelelően, élenjárók az észak-európai országok, őket követik az angol-szász országcsoporth tagjai, majd a poszt-szocialista és a mediterrán országok következnek. Előzetes várakozásainkkal szemben, az utolsó helyen a kontinentális országok szerepelnek.

Az országok összehasonlítása alapján a svéd közsféra munkahelyei a dolgozói részvétel ideális terepei, ugyanis minden második szervezetre (52,7%) jellemző a munkavállalói csoportok innovációfejlesztésben való aktív közreműködése. Ezzel szemben – a 27 európai ország között – a legkedvezőtlenebb pozícióval Magyarország rendelkezik: a közsféra szervezeteire elenyészően kis arányban (6,8%) jellemző a munkavállalók csoportos részvétele az innovációs fejlesztésekben. (Sajnos, még a poszt-szocialista országcsoporthban is minden ország megelőz bennünket.)

¹⁷ Alasoini, T. (2013) Promoting employee-driven innovation: putting broad-based innovation policy into practice, *Background paper for the International Helix Conference*, 12-14 June, 2013, Linköping, Sweden

3. táblázat • Innovációs képességek a közszolgálati szervezetekben: európai összehasonlítás

Országok	Képességek		Az innováció ösztönzői/ akadályozói
	Házon belül fejlesztett szolgáltatási innováció ¹ (%)	Házon belül fejlesztett folyamat innováció ² (%)	Munkavállalói csoport részvétele az innováció fejlesztésében (%)
I. Poszt-szocialista			
Bulgária	59,6	70,2	25,1
Cseh Köztársaság	53,3	61,9	15,7
Észtország	55,8	71,2	28,8
Litvánia	60,4	84,9	19,4
Lettország	42,0	58,0	28,7
Magyarország	23,0	41,0	6,8
Lengyelország	66,0	83,4	19,9
Románia	58,8	81,4	29,4
Szlovénia	70,0	86,0	27,9
Szlovákia	66,7	76,5	24,8
II. Kontinentális országok			
Ausztria	50,0	63,0	19,2
Belgium	76,0	74,0	21,4
Németország	47,8	65,8	16,5
Franciaország	43,4	48,4	15,6
Luxemburg	60,0	80,0	29,0
III. Északi országok			
Dánia	66,0	100,0	26,2
Finnország	56,4	80,2	27,4
Hollandia	83,0	95,0	25,7
Svédország	58,4	79,2	52,1

IV. Angolszász országok			
Írország	80,0	90,0	34,1
Nagy-Britannia	74,8	88,5	34,9
V. Mediterrán országok			
Görögország	60,0	68,0	15,4
Olaszország	70,5	80,3	13,5
Portugália	78,2	77,2	30,5
Spanyolország	88,8	91,5	26,6
EU27 átlag	63,5	75,5	22,9

Az innovációs képességek és a fejlesztésben való munkavállalói (csoport) részvétel tekintetében egyaránt élenjáró – EU27 átlagon felüli teljesítményt nyújtó – országok a következők:

- Poszt-szocialista országcsoport: Szlovénia és Szlovákia,
- Északi országcsoport: Dánia és Hollandia
- Angolszász országcsoport: Írország és Nagy-Britannia
- Mediterrán országcsoport: Portugália és Spanyolország
- Kontinentális országcsoport: –

3.3. Az innováció eredménye

A közsféra szervezeteire jellemző innovációk eredményét, az EPSIS–2013 előkutatás a következő három területen mérte: 1) innovációk típusa és a termelékenység, 2) az innováció üzleti tevékenységre gyakorolt hatása, 3) az innováció szerepe a kormányzati beszerzésekben. Elemzésünkben az innováció eredményeit mérő első és második terület olyan változóival foglalkozunk, mint a szolgáltatás-, kommunikációs, folyamat- és szervezeti innovációval rendelkező szervezetek részesedése a közigazgatásban, a piac számára új szolgáltatások aránya az összes szolgáltatásban, továbbá az üzleti szférának nyújtott szolgáltatások minőségének javulása.

A különböző típusú innovációk (pl. szolgáltatás-, kommunikációs, marketing-, szervezeti) tekintetében – előzetes elvárásainknak megfelelően – az élen ismét az észak-európai országcsoport tagjai és az angolszász országok – Írország és Nagy-Britannia – szerepelnek. A sorrendben őket követik a mediterrán és a poszt-szocialista országok. Meglepő a kontinentális országcsoport utolsó helye. (A poszt-szocialista országcsoportban egyetlen ország sem volt képes EU27 átlag feletti teljesítményre, leggyengébben a magyar közsféra szerepelt.)

Az összes szolgáltatáson belül a piac számára új szolgáltatások részesedése ugyancsak az észak-európai és az angolszász országokban a legmagasabb. A sorrendben őket követik a mediterrán és a kontinentális országok, utolsó helyen a poszt-szocialista országcsoport tagjai találhatóak. Ezen a területen is az előző minta érvényesül, egyetlen

kontinentális országnak sem sikerült az EU-27 átlag feletti teljesítményt produkálnia, a poszt-szocialista országok közül egyedül a litván közszférában részesednek az összes szolgáltatáson belül a piac számára új szolgáltatások az EU-27 átlag felett arányban. (Lásd részletesebben erről a 4. táblázatot.)

Az üzleti szférának nyújtott javuló szolgáltatások tekintetében – az eddigi mintától eltérően – első helyen a kontinentális országok szerepelnek, őket követi az észak-európai ország csoport és a poszt-szocialista országok. A rangsort az angolszász és végül a mediterrán országok zárják.

4. táblázat • Az innováció eredménye a közigazgatási szervezetben: európai összehasonlítás (%)

Országok	Innovációk		Üzleti tevékenységre gyakorolt hatás
	Szolgáltatás-, kommunikációs, folyamat- és szervezeti innováció	A piac számára új szolgáltatások részesedése a szolgáltatásokban	Javuló szolgáltatások az üzleti szféra számára
I. Poszt-szocialista országok			
Bulgária	88,5	30,3	33,2
Cseh Köztársaság	88,6	26,0	18,3
Észtország	92,3	15,2	36,8
Litvánia	100,0	26,2	36,0
Lettország	76,0	12,5	39,2
Magyarország	68,0	6,3	27,6
Lengyelország	93,6	12,3	20,5
Románia	94,1	15,4	33,9
Szlovénia	94,0	31,6	18,5
Szlovákia	93,1	40,3	16,6
II. Kontinentális országok			
Ausztria	85,0	28,6	18,9
Belgium	91,0	29,1	32,5
Németország	84,0	21,2	23,3
Franciaország	72,8	12,2	30,9
Luxemburg	90,0	33,3	36,4

III. Északi országok			
Dánia	100,0	48,5	31,1
Finnország	93,1	26,2	17,4
Hollandia	99,9	27,0	24,4
Svédország	95,0	30,6	31,1
IV. Angolszász országok			
Írország	98,0	39,0	21,8
Nagy-Britannia	93,0	28,2	19,1
V. Mediterrán országok			
Görögország	93,0	16,1	19,7
Olaszország	89,8	30,4	13,7
Portugália	86,1	37,8	46,6
Spanyolország	97,3	35,7	22,5
EU27 átlag	89,2	26,1	20,1

A felsorolt öt országcsoport *legjobban teljesítő országai* a következők:

- Poszt szocialista országcsoport: Litvánia,
- Kontinentális országcsoport: Belgium és Luxemburg,
- Észak európai országcsoport: Dánia, Hollandia és Svédország,
- Angolszász országcsoport: Írország,
- Mediterrán országcsoport: Portugália és Spanyolország.

3.4 A magyar közsféra általános teljesítménye

Az európai ország klaszterek összehasonlítása után külön alfejezetben elemezzük a magyar közszolgáltatási szektor teljesítményét. Ehhez fő referenciapontnak a többi poszt-szocialista országot választottuk, hiszen a közös intézményi örökség fényében az elmúlt közel 25 évben megtett út is könnyebben értékelhető, még akkor is, ha a térség országai a szocializmus korában sem voltak minden szempontból homogének, a nyolcvanas évek végére pedig, a rendszer lazulásával, a divergens folyamatok feltételezhetően felerősödtek. A poszt-szocialista országok értékei mellett minden esetben feltüntetjük az EU-27 átlagát is. Az elemzés szerkezete az előző részek felépítését követi, vagyis elsőként az innováció ösztönzőit, majd az innovációs képességeket, végül pedig ezek eredményeit vizsgáljuk.

Mint említettük, az innováció ösztönzőinek mérésére szolgáló mutatók két nagyobb csoportra oszthatók: az emberi erőforrásokat és a közszolgáltatások minőségét mérő mutatókra. Magyarország az emberi erőforrásokat illetően mind a kreatív foglalkozások arányát, mind pedig az egyetemi végzettségű munkavállalók arányát tekintve az utolsók kö-

zött foglal helyet. Előbbi mutatóban csak Csehország és Szlovákia (egyenként 18,2%) áll rosszabbul, az is igaz ugyanakkor, hogy a 21,2%-os arány alig valamivel marad el az EU-27 átlagától (23,1%). Az egyetemi végzettségük arányát tekintve még rosszabb a helyzet. Bizonyos országokban, így Észtországban, Bulgáriában, Lengyelországban, Litvániában és Romániában a közszférában dolgozóknak több mint fele rendelkezik egyetemi diplomával, míg Magyarországon és Csehországban 15-16% ez az arány.

Az eredmények lehetséges értelmezéseinek számbavétele meghaladja e tanulmány kerekeit, egyelőre csak annyit jegyeznénk meg, hogy a poszt-szocialista térség EU-átlagot meghaladó arányainak, egyben a magyar közszolgáltatásokban dolgozó diplomások térségbeli szintén volt szocialista országoktól elmaradó arányának magyarázata lehet az is, hogy ezekben az államokban a magánszféra kvalifikált munkaerő iránt megnyilvánuló kereslete magasabb, amivel a közszféra nem vagy nehezen tud versenyezni. De a különbségek olyan nagyok, hogy mindenképpen érdemes számolni valamilyen mérési hiba lehetőségével. Az EU-27 átlaga ebben a tekintetben is a két szélsőérték között helyezkedik, de nem éri el a 30%-ot.

5. táblázat • Az innováció ösztönzői a közszférában: poszt-szocialista országok (%)

Országcsoport	Emberi erőforrások		A közszolgáltatás minősége				
	Kreatív foglalkozások (%)	Egyetemi végzettség (%)	Kormányzati hatékonyság (-2.5 - +2.5)	Szabályozás minősége (-2.5 - +2.5)	Hatékonyosság javulás (IKT) (1 - 7)	Szolgáltatás online elérhetősége (%)	E-kormányzás (0 - 1)
Bulgária	30,0	57,0	1,01	0,61	3,8	70,0	0,61
Cseh Köztárs.	18,2	16,1	1,01	1,14	4,0	73,8	0,65
Észtország	35,4	64,4	1,22	1,45	5,6	93,8	0,80
Litvánia	48,3	55,5	0,70	0,98	3,8	93,3	0,66
Lettország	48,5	45,9	0,72	0,97	4,8	71,7	0,73
Magyarország	21,2	15,8	0,69	1,05	4,0	65,8	0,72
Lengyelország	31,8	56,2	0,71	0,97	3,5	78,8	0,64
Románia	26,3	51,2	-0,14	0,66	3,3	60,0	0,61
Szlovénia	42,8	37,9	1,03	0,75	4,3	95,0	0,75
Szlovákia	18,2	32,6	0,85	1,05	3,6	62,5	0,63
EU27 átlag	23,1	29,6	1,18	1,26	4,6	84,3	0,75

A közszolgáltatások minőségét mérő öt változó tekintetében Magyarország a poszt-szocialista országcsoporthoz középmezőnyében helyezkedik el. Érdemes megjegyezni, hogy Észtország az ötből négy mutatóban vezet. A magyar közszféra az e-kormányzat fejlesztési index terén szerepelt a legjobban, ebben a negyedik helyen végzett Észtország, Szlovénia és Lettország mögött, alig lemaradva az EU-27 átlagától. A kormányzati hatékonyságot és a szolgáltatások on-line elérhetőségét illetően már korántsem ennyire kedvező a kép. Előbbiben csak Romániát, utóbbiban Romániát és Szlovákiát sikerült megelőzni és viszonylag jelentős lemaradás az EU-átlagtól is. A szabályozás minőségében és az IKT-n alapuló hatékony kormányzati munkában jól szerepelt Magyarország, hiszen holtversenyben harmadik, illetve negyedik helyen zárt. Az EU-27 átlagától való viszonylag jelentős elmaradás azonban jelzi, jelentős tartalékok állnak rendelkezésre ezeken a területeken.

Az innovációs képességek területén Magyarország teljesítménye nemcsak az európai uniós átlagoktól, hanem a többi poszt-szocialista országtól is jelentősen elmarad. Az általunk kiválasztott mindhárom mutatóban nemcsak a térségbeli más országokkal összehasonlítva, de ez egész Unióban is utolsók vagyunk, és a különbségek sok esetben igen nagyok. A magyar közszféra szervezeteinek például mindössze 23%-a fejlesztett házon belül szolgáltatási innovációt, miközben az uniós átlag 63,5% és a minket közvetlenül megelőző Lettországban is 42% ez az arány. A házon belül fejlesztett folyamat-innovációk tekintetében sem sokkal jobb a helyzet: a magyar közszolgáltatások szervezeteinek 41%-a hajtott végre ilyen fejlesztést, az EU-27 átlaga pedig 75,5%. A térségben újra Lettország szerepelt második legrosszabbul, náluk ez az arány 58%. Érdekes, hogy az egyébként jelentős közszolgáltatási tradíciókkal rendelkező Franciaország mutatott még hazánkhoz hasonló rossz teljesítményt 48,4%-kal. Ezek után nem meglepő, hogy a magyar közszolgáltatások szervezeteire a munkavállalók innovációs aktivitása sem jellemző. A magyar munkavállalók kevesebb mint 7%-a vett részt innovációk fejlesztésében, miközben az EU-s átlag 22% felett van, a poszt-szocialista országok túlnyomó többségében pedig 20-30% között mozog ez az arány.

Az innováció eredményeinek általunk vizsgált három dimenziója közül kettőben, az összes innovációs teljesítmény és az összes közszolgáltatáson belül a piac számára új szolgáltatások részesedése tekintetében Magyarország az EU összes tagállama közül a legrosszabbul teljesített. A litván közszféra szervezetei között például nem akadt olyan, amely ne valószínűsíthető volna meg legalább egyfajta innovációtípust. Magyarországon ezzel szemben e szervezetek közel egyharmada a felmérés időpontjában nem végzett semmilyen innovációs tevékenységet. Az EU-27 átlaga 89,2%. Hasonlóan lehangoló a kép az olyan radikális innovációk bevezetésének tekintetében, amelyek az egész piacon újak számítanak. Az Európai Unió tagországaiban minden negyedik szervezet vezetett be ilyen innovációt, mely jól jelzi, mennyire fontos szerepet játszhat a közszféra az innovációk terjesztésében. Magyarországon ezzel szemben az ágazat szervezeteinek mindössze 6,3%-a vezetett be radikális innovációt, ami önmagában nem lenne baj, de az innovációs tevékenység általánosan alacsony színvonalával együtt már komoly gondokat jelez.

6. táblázat • Innovációs képességek a közszolgálati szervezetekben: poszt-szocialista országok (%)

Országok	Képességek		Az innováció ösztönzői/akadályozói
	Házon belül fejlesztett szolgáltatási innováció ³ (%)	Házon belül fejlesztett folyamat- innováció ⁴ (%)	Munkavállalói csoport részvétel az innováció fejlesztésében (%)
Bulgária	59,6	70,2	25,1
Cseh Köztársaság	53,3	61,9	15,7
Észtország	55,8	71,2	28,8
Litvánia	60,4	84,9	19,4
Lettország	42,0	58,0	28,7
Magyarország	23,0	41,0	6,8
Lengyelország	66,0	83,4	19,9
Románia	58,8	81,4	29,4
Szlovénia	70,0	86,0	27,9
Szlovákia	66,7	76,5	24,8
EU27 átlag	63,5	75,5	22,9

Egészen más a helyzet a közszolgáltatások üzleti tevékenységre gyakorolt hatásával kapcsolatban. Az innovációnak az EPSIS-2013 által vizsgált dimenziói közül Magyarország ebben teljesített a legjobban, messze túlteljesítve nem csak az uniós átlagot, de megelőzve olyan országokat is, mint Ausztria, Németország vagy Nagy-Britannia.

Összefoglalva a magyar közszféra innovációs teljesítményét azt mondhatjuk, hogy a közszolgáltatások minőségének és az üzleti tevékenységre gyakorolt pozitív hatás tekinthető az ágazat erősségének, amelyben helyenként átlagot meghaladó, helyenként pedig az uniós átlaghoz vagy a poszt-szocialista országcsoport átlagához közeli teljesítményt nyújt. Többnyire azonban a szerény teljesítmény a jellemző, akár az emberi erőforrások minőségét, akár a házon belüli innovációs tevékenységet vagy az ezekben megvalósuló munkavállalói részvételt, akár az általános innovációs eredményeket tekintjük.

7. táblázat • Az innováció eredménye a közigazgatási szervezetben: poszt-szocialista országok (%)

Országok	Innovációk		Üzleti tevékenységre gyakorolt hatás
	Szolgáltatási, kommunikációs, folyamat- és szervezeti innováció	A piac számára új szolgáltatások részesedése a szolgáltatásokban	Javuló szolgáltatások az üzleti szféra számára
Bulgária	88,5	30,3	33,2
Cseh Köztársaság	88,6	26,0	18,3
Észtország	92,3	15,2	36,8
Litvánia	100,0	26,2	36,0
Lettország	76,0	12,5	39,2
Magyarország	68,0	6,3	27,6
Lengyelország	93,6	12,3	20,5
Románia	94,1	15,4	33,9
Szlovénia	94,0	31,6	18,5
Szlovákia	93,1	40,3	16,6
EU27 átlag	89,2	26,1	20,1

4. ÖSSZEFOGLALÓ MEGJEGYZÉSEK ÉS A JÖVŐBENI KUTATÁSI KIHÍVÁSOK

Az innovációval foglalkozó kutatásokban – egészen az ezredfordulóig – domináltak a technológiai (termék + folyamat) innovációk központi szerepét hangsúlyozó megközelítések. A nem technológiai, például szervezeti vagy munkahelyi innovációknak a gazdaság makroszinten (pl. hozzájárulás a GDP növekedéséhez) és mikroszinten (például vállalati teljesítményekre) jelentkező hatásainak vizsgálatára és felhasználására irányuló kísérleteknek az elmúlt évtizedben lehetünk tanúi. Az EU innovációs teljesítményének szisztematikus vizsgálata – elsősorban a feldolgozóiparban – jelentős tradíciókkal rendelkezik.

Sajnos a közzsférában – néhány észak-európai országtól eltekintve – az elmúlt évtizedekben nem voltak jellemzők a nemzetközi összehasonlításban végzett innovációs kutatások. A tanulmányunkban ismertetett Európai Közzsféra Innovációs Táblázata (European Public Sector Innovation Scoreboard – EPSIS-2013) az első átfogó európai kezdeményezése az említett hiányosság felszámolására. A kutatás tapasztalatai – a feldolgozóiparban végzett innovációs kutatások tapasztalataihoz hasonlóan – az országcsoportok (pl. poszt-szocialista, kontinentális, észak európai, angolszász és mediterrán) közötti jelentős különbségekre hívják fel a figyelmet az innováció ösztönzői/akadályozói, az innovációs képességek és az innováció eredménye te-

kintetében. Az EPSIS-2013 felmérés legfontosabb tapasztalatait röviden összefoglalva, a következőket szeretnénk kiemelni. Az innovációk ösztönzőit/akadályait jelentő *emberi erőforrások* (pl. kreatív foglalkozások és az egyetemet végzettek aránya) tekintetében az észak-európai és az angolszász országok az élenjárók, őket a poszt-szocialista országok követik. Ez azt jelenti, hogy összességében a poszt-szocialista országok megfelelő emberi erőforrással rendelkeznek a közszféra innovációs teljesítményének javításához. A *közszolgálat minősége* – azaz az emberi erőforrások kihasználása terén – már korántsem ilyen kedvező a helyzet. Ezen a területen szintén az észak-európai és angolszász országok a legeredményesebbek, leggyengébbben a poszt-szocialista és a mediterrán országok teljesítenek – ez alól kivételt képez a szolgáltatások online elérhetősége, amely a görög, olasz és portugál közsférában teljes körű.

Az *innovációs képességek és a fejlesztésekben való részvétel* területén, az angolszász és az észak-európai országok az élenjárók. Az innováció eredményei, azaz a különböző típusú – például szolgáltatás, kommunikációs stb. – innovációk jelenléte, a szolgáltatásokon belül a piac számára új szolgáltatások aránya az észak-európai és az angolszász országokban a legkedvezőbb. Ezzel szemben, az üzleti szférának nyújtott minőségi szolgáltatások terén, a kontinentális országok vezetnek, őket követik az észak-európai és a poszt-szocialista országok. A rangsorban, legkedvezőtlenebb helyen az angolszász és a mediterrán országok találhatók.

A magyar közszféra – ezen belül a közigazgatási szervezetek – innovációs teljesítményének javítását és költséghatékony működését segíthetné, a tanulmányban röviden ismertetett ún. EPSIS-2013 kutatás tapasztalatainak közszféra szereplőivel történő megvitatása és értékelése. Ennek tapasztalatai alapján kerülhetne sor egy olyan kutatási projekt tervének összeállítására, amely a kvantitatív és kvalitatív kutatási módszerek kombinálásával, a jelenleginél rendszerezettebb és differenciáltabb ismeretekhez juthatnánk a közszféra emberi erőforrásairól, valamint azok felhasználását elősegítő és akadályozó tényezőkről.

Másképpen megfogalmazva, a jó – fejlesztő állam létrehozását és tartós fenntartását szolgáló emberi és strukturális tőkék szisztematikus számbavétele kedvezően befolyásolná azok mobilizálását. A tervezett kutatómunka vagy kutatási stratégia összeállítása elképzelhetetlen a közszféra – a közigazgatás – elméleti és gyakorlati szakemberei, valamint a döntéshozók közötti párbeszéd nélkül. A magyar közszféra, a közigazgatás szervezetrendszeréről készítendő kiegyensúlyozott diagnózis, a tényleges erősségek és gyengeségek azonosítása és értékelése előkészíthetné egy jövőbeni nemzetközi kutatási konzorcium összeállítását. A tanulmányban vázlatosan ismertetett első európai nemzetközi összehasonlító kutatás a következő gyenge és erős pontokra hívta fel a figyelmünket: alacsony a belső fejlesztésű szolgáltatási innovációval rendelkező szervezetek aránya, az alkalmazottak általában nem vesznek részt az innovációs folyamatokban, a közbeszerzés során az innováció és különösen a nem-technológiai innováció sajátos szempontjai nem érvényesülnek. A felmérés adatai alapján erős pontnak minősül az üzleti szférának nyújtott minőségi szolgáltatások és a menedzsment aktivitása az innovációs folyamatokban valamint az innovációs fejlesztésekhez rendelkezésre minőségi emberi erőforrás.

A MAGÁNBIZTONSÁG MEGKÖZELÍTÉSÉNEK EGYES ASPEKTUSAI¹

Most, amikor a XXI. században lépten-nyomon új és újabb biztonsági kockázatokkal kell szembenéznünk, az egyik legfontosabb kérdés az, hogy az állam, vagy az egyes ember miként tud megbirkózni ezekkel a kockázatokkal, miként tud a növekvő veszélyek ellenére biztonságot teremteni. Jelen tanulmány a biztonság egy hazánkban viszonylag fiatal ágával, a magánbiztonsággal foglalkozik, különös figyelmet fordítva annak elméleti, jogi alapjaira. Napjainkban, immár két évtizeddel a rendszerváltás után kijelenthetjük, hogy talán minden korábbinál nagyobb szerephez jut a magánbiztonság, hiszen a gazdasági, társadalmi, tulajdoni viszonyok, a vagyoni körülmények változásával átértékelődik a magánbiztonság jelentősége is.

Amennyiben a magánbiztonság meglévő hazai, viszonylag csekélynek mondható irodalmát megnézzük, akkor azt láthatjuk, hogy egy meglehetősen vitatott, tudományos alapossággal kevéssé kimunkált jogterületről van szó. Vitatott azért, mert a magánbiztonság helye, szerepe és jelentősége kapcsán számos kérdőjel mutatkozik, hiszen viszonylag fiatal területről van szó, amely a rendszerváltás óta épült ki hazánkban, talán emiatt is a pontos, precíz elméleti alapok eddig nem kerültek kidolgozásra. Az egyik talán legizgalmasabb kérdés az, hogy a magánbiztonságot a közbiztonság részeként fogjuk-e fel, vagy két egymás mellett létező fogalomként.

• • • • •

1. A MAGÁNBIZTONSÁG JELENTŐSÉGE

A XXI. század kezdetén lépten-nyomon új biztonsági kockázatokkal kell szembenéznünk. Ennek kapcsán pedig az egyik legfontosabb kérdés az, hogy az állam erre felhatalmazott szervei, illetve az érintett egyéb szereplők miként tudnak a növekvő veszélyek ellenére biztonságot teremteni. Egyre elfogadottabb tézis szerint kizárólag az állam erre felhatalmazott szervei nem tudnak teljes körűen gondoskodni az rend és biztonság fenntartásáról. Különösen külföldön, da hazánkban is egyre inkább polgárjogot nyer a magánbiztonság bevonása ebbe a munkába, a jogszabályok nyújtotta lehetőségek között.

¹ Jelen tanulmány az NKE RTK Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszékén folyó magánbiztonsági kutatás egyes részeredményeit mutatja be, amely bővebb formában a Magánbiztonság elméleti alapjai című egyetemi jegyzetben olvasható. (NKE RTK, Bp., 2014.)

Jelen tanulmány tehát a biztonság egy hazánkban viszonylag fiatal ágával, a magánbiztonsággal foglalkozik, különös figyelmet fordítva annak elméleti, szabályozási és jogi alapjaira.

„Alig vitatható igazság, hogy a biztonság immateriális termék, amelynek létrehozásában annak fő termelője, a rendőrség kulcspozícióban van. A nyitott demokratikus és plurális társadalomban azonban az immateriális mellé egy másik jelző, a kollektív is odakívánkozik. Ennek az ad értelmet, hogy a gyakorlat egyre inkább afelé mutat különösen nyugaton, hogy az említett nyitott társadalomban a lakosság és a rendőrség között partneri viszony alakul ki (lásd a közösségi rendészeti – angol terminológiában *community policing* – filozófia térhódítását), és az állami tulajdon hegemoniavesztése után a birtokvédelem intézményes formái is megjelennek.”²

A biztonság létjogosultsága megkérdőjelezhetetlen igény az ember, a közösség, a társadalom részéről. Abraham Maslov kutatásaiból tudjuk, hogy az ember létfenntartási szükségleteit szorosan követő, minden továbbit megelőző igény a biztonság (Maslov-piramis) iránti vágyakozás.³ A biztonság egyre meghatározóbb aspektusa pedig a magánbiztonság. A rendszerváltás után végbement gazdasági, társadalmi, tulajdoni viszonyokban, illetve a vagyoni körülményekben bekövetkezett változások kapcsán átértékelődik a magánbiztonság jelentősége is. Napjainkban, immár két évtizeddel a rendszerváltás után kijelenthetjük, hogy talán minden korábbinál nagyobb szerephez jut a magánbiztonság. Magállapításunkat az alábbi körülmények is alátámasztják: Nemzetközi tendencia a magánbiztonság térnyerése, expanziója, amelynek hátterében többek között a rendőrségek kapacitásainak jobb elosztása és a költséghatékonyság áll. Az államok, a kormányok rájöttek, hogy a rendészeti monopólium szigorú fenntartása mellett bizonyos feladatok, különösen egyes háttértevékenységek privatizálhatók, kiszervezhetők. A szolgáltatás színvonala nem csökken, de a terhek megoszlanak a szolgáltatás piaci alapon történő megvásárlásával. A gazdasági válság okán fokozottan érdemes vizsgálni, hogy az állam miként tud a leghatékonyabban eleget tenni egyes feladatainak. Manapság, amikor számos kockázattal kell számolniuk az állampolgároknak, a vállalkozásoknak, akkor egyre meghatározóbb prioritás a javak, személyek, vagyontárgyak és az adatok védelme, megóvása. Egyre kifizetődőbb az értékek biztonságáról előre gondoskodni, áldozni azok megbízható védelmére.

Amennyiben a magánbiztonság meglévő hazai, szűk irodalmát megvizsgáljuk, akkor azt láthatjuk, hogy egy meglehetősen vitatott, tudományos alapossággal kevésbé kimunkált jogterületről van szó. Vitatott azért, mert a magánbiztonság helye, szerepe és jelentősége kapcsán számos kérdőjel mutatkozik, hiszen viszonylag fiatal területről van szó, amely érdemben a rendszerváltás óta épült ki hazánkban, talán ennek tudható be, hogy egzakt elméleti alapok eddig nem kerültek kidolgozásra. Hogyan is történhetett volna meg, hiszen a több évszázados múlttal rendelkező rendészet tudománya is csak most válik elfogadott diszciplínává hazánkban. Az immár hagyományos, Pécsen évente megrendezésre kerülő Szent László napi rendészeti konferencián 2012-ben elhangzott magánbiztonsági tárgyú előadáson, hogy „rendkívül sokat számít egy szakma fejlődésében tudományos bázisának kialakulása,

2 KORINEK László: Privát biztonság. In: *Belügyi Szemle*, 1998/12. Előszó. 3.

3 MASLOV, Abraham: *Toward a Psychology of Being*. 1968. Ford. Turóczy Attila. Ursus Libris, 2003.100.

oktatási intézményi rendszerének megteremtése.”⁴ Komoly előrelépésként értékelhető, hogy a Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Karán 2013 szeptemberében megkezdte működését a Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék, fő küldetése a magánbiztonság és az önkormányzati rendészet említett tudományos, katonai és oktatási bázisának megteremtése. Szintén számottevő előrelépés, hogy megindult a párbeszéd a szakma és az Egyetem között, intézményesült formája az NKE Magánbiztonsági Oktatási Tanács. A Tanács tagjai a meghatározó magánbiztonsági cégek, egyesületek és a szakmai kamara vezetői, akik támogató felajánlásaik mellett irányt szabhatnak, javaslatokat, prioritásokat fogalmazhatnak meg a képzéssel kapcsolatban.

Visszatérve az eredeti gondolatmenetre, témánk egyik legizgalmasabb kérdése az, hogy a magánbiztonságot a közbiztonság részeként fogjuk-e fel, vagy két egymás mellett létező fogalomként. A 2005. évi CXXXIII., a személy- és vagyonvédelmi, magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló törvény preambuluma alapján azt mondhatjuk, hogy a magánbiztonságba beleértett személy- és vagyonvédelem, valamint magánnyomozás olyan szolgáltatások, amelyek az egyén személyhez fűződő jogainak hatékonyabb védelme révén a közrend, közbiztonság fenntartásához járul hozzá. Ezen a ponton azonban joggal merülhet fel az a kérdés, hogy biztosan rendjén van-e így az előbbi megállapítás, mármint, hogy a közjogból eredő közrend, közbiztonság részét képezi a magánjogból eredő magánbiztonság? Szikinger István egyenesen azt állapítja meg, hogy a jogalkotó a magánbiztonságot a közbiztonság részeként kezeli, és annak védelméről a közbiztonság megőrzésének „melléktermékeként” kíván gondoskodni.⁵

2. A MAGÁNBIZTONSÁG ALKOTMÁNYOS ALAPJAI

A magánbiztonság közjogi alapjait, azon alkotmányos keretek között deklarált jogosultságok és kötelezettségek alkotják, amelyek lehetővé teszik a jogalanyoknak mint magántulajdonosoknak az alternatív védelmi lehetőségek igénybevételét.

A polgári demokratikus jogállamok alkotmányos rendszere elismeri az állam erőszakmonopóliumát. Azonban a magántulajdonosok igényeire tekintettel, a jogszabályok által meghatározott keretek között, idővel az állami szereplők mellett párhuzamosan megjelennek és teret nyertek a magánbiztonsági vállalkozások által nyújtott magánbiztonsági szolgáltatások is. Hazánkban az 1989–1990-es társadalmi és politikai rendszerváltozást követően a magántulajdon körének kiterjesztésével, a piaci viszonyok kialakulásával jelentek meg ismét az azok jogintézmények, amelyek lehetővé tették a magánbiztonsági szolgáltatásra szakosított vállalkozások megjelenését.⁶ A romló bűnügyi statisztikák és a diktatúra éveit kiépített állami erőszakszervezetek hatáskörének jogállami keretek kö-

4 FIALKA György: *A magánbiztonság helyzete és lehetőségei 2012-ben*. www.pecshor.hu, XIII. kötet 413–417.

5 SZIKINGER István: Rendészet, rendőrség és szociális jogállamiság Németországban. In: Timoránszky Péter (szerk.): *Új rendészeti tanulmányok*, 1994/2. 46.

6 CZILJÁK József: *Magánbiztonsági szervezetek és a rendvédelem. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII.* Pécs, 2011. 363.

zé szorítása tette szükségessé az állampolgárok számára a magánbiztonsági szolgáltatások igénybevételét. Hangsúlyoznunk kell, hogy az állami szervek útján nyújtott intézményes védelem nem szűnt meg, azonban a piacgazdaság viszonyai között az államszocializmus időszakában kialakított erőszakszervezetek által gyakorolt hierarchikus és permanens felügyelet nem volt fenntartható, mert sértette volna az állampolgárok személyhez fűződő, valamint tulajdonosi jogait. A magánszektor által nyújtott szolgáltatások megközelítőleg sem vették át teljes körűen a rendvédelmi szervek által korábban ellátott feladatokat. Mindösszesen bizonyos tevékenységek ellátásába elkezdtek bekapcsolódni. Klasszikusan ilyenek például az objektum- és a személyvédelem. A piaci alapon megszervezett védelmi szolgáltatások közös jellemzője, hogy azok elsődlegesen preventív jellegűek. Ennek megfelelően az állampolgárok által kifejtett védekezés elsősleges célja a bűnmegelőzés, és nem a bűnüldözés.⁷ A magánbiztonsági szolgáltatások vonatkozásában különbséget tehetünk azok közvetlen és közvetett hatása között. A közvetlen hatás körébe tartozik a szolgáltató által kifejtett védelmi tevékenység, aminek köszönhetően a védelem alatt álló vagyon vonatkozásában a védelmi szint növekszik. A jó színvonalú, professzionális magánbiztonsági szolgáltatás közvetett hatása, hogy javulnak a bűnügyi statisztikák, így közvetett módon az állampolgárok által végzett védelmi jellegű tevékenység növeli a közbiztonságot.

Magyarország Alaptörvénye a Szabadság és Felelősség című részében határozza meg azokat a jogosultságokat, amelyek alapján a magánszemélyek védekezéshez való joga alkotmányos meghatározottságúnak tekinthető.⁸ Ennek jelentősége, hogy az Alaptörvény magalkotmány funkciójából⁹ adódóan más jogi norma azzal ellentétesen nem rendelkezhet,¹⁰ vagyis az Alaptörvény által elismert jogokat korlátozni vagy az érvényesülésüket megszüntetni csak egy szűk körben, az Alkotmánybíróság által kidolgozott „szükségességi és arányossági teszt” alkalmazását követően lehetséges. A szükségességi és arányossági teszt kidolgozásakor a magyar Alkotmánybíróság a Német Szövetségi Legfelsőbb Bíróság által kidolgozott modellt vette alapul.

Az Alkotmánybíróság a 30/1990. AB-határozatban ugyanis kimondta, hogy „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozás eszközához, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog-korlátozás alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek. Az elérni kívánt célnak arányosnak kell lennie az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyával. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.”¹¹

Az Alkotmánybíróság az elmúlt években több olyan jogosultságot vezetett le a korábbi Alkotmány egyes rendelkezéseiből, amelyeknek alapjogi jelleget és alapjogi védelmet tulajdoní-

7 SZÉCSI György: Bűnmegelőzés, vagy nem...? *Belügyi Szemle*, 1998. évi 12. 65.

8 Magyarország Alaptörvénye: Szabadság és Felelősség, I–XXXI. cikkei.

9 PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2012. 117–128.

10 Magyarország Alaptörvénye. In: Alapvetés, T cikk (3): „*Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.*”

11 30/1990. ABH.

tott. Ezeket nevezhetjük közvetett alkotmányos meghatározottságú¹² alapjogoknak, mert *expressis verbis* a jogalkotó nem nevesítette őket a normában, azonban alkotmányos szabályokkal való érveléssel (constitutionalizmus) az Alaptörvény egyéb rendelkezéseiből levezethetők.¹³ Ebbe a körbe sorolható a „magánbiztonsági szolgáltatás igénybevételéhez fűződő alapvető jogosultság”, ami a hatályos Alaptörvény két rendelkezéséből vezethető le. Ezek a jogos védelemhez fűződő jog és a tulajdonhoz, valamint annak védelméhez fűződő jogosultság.

A jogos védelem intézménye kapcsán a Büntető Törvénykönyv¹⁴ mellett *magá* az Alaptörvény V. cikke is úgy rendelkezik: „*Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához.*”

A védelemhez fűződő jog a természetes személy testi épsége és becsülete mellett, analógia alkalmazásával kiterjeszthető a tulajdonába tartozó vagyoni javak körére is. Ennek megfelelően a jogos védelmi helyzet a Büntető Törvénykönyv szerint nemcsak a személy ellen, hanem a javak elleni intézett jogtalan támadás elhárítása érdekében történő fellépést is magában foglalja. A védekezéshez fűződő jog kiterjesztését jelenti, hogy arra nemcsak a megtámadott jogosult, hanem arra feljogosított harmadik személyek is, így a törvény közvetlen a jogos védelem kapcsán is legitimálja a magánbiztonsági cégek által nyújtott védelmi tevékenységet, mert nem követeli meg a tulajdonos közvetlen fellépését.¹⁵

A tulajdonra és annak védelmére vonatkozó szabályokat a tudományos és technikai fejlődés során létrehozott dologi javakra (testi tárgy) és szellemi termékekre is kiterjesztik. Ennek következménye, hogy egyre szélesebb körben érvényesül az állampolgárok tulajdonvédelmi jogosultsága, ami a jövőben a magánbiztonsági szolgáltatások új típusait hívhatja életre.¹⁶

A tulajdonvédelem polgári jogi és büntetőjogi eszközei mellett tehát beszélhetünk egy absztrakt alkotmányos védelemről is. Az Alaptörvény és az Alkotmánybíróság által meghatározott feltételekkel a tulajdonjog gyakorlása is korlátozható. Itt kell megemlíteni a szükségességi és arányossági tesztet életre hívó közérdekű korlátozások körének kiterjesztését. Példának okáért ebbe a körbe tartozik, amikor a tulajdonjog korlátozására településrendezési vagy éppen infrastruktúra-fejlesztési okokból kerül sor.

Az elmúlt két évtizedben a piacgazdaság viszonyai között a magánbiztonsági vállalkozások kiterjedt rendszere jött létre. A magánbiztonsági szolgáltatók arra hivatottak, hogy a magántulajdon szentségének biztosítása érdekében támogatást nyújtsanak a tulajdonosnak, hogy az alaptörvényben biztosított alapjogait minél teljesebb módon gyakorolhassa. Ez persze megvalósulhat olyan formában is, hogy a szolgáltató teljes körűen átvállalja a személy és vagyónbiztonság megóvását, vagy éppen egy-egy részelemről gondoskodik.

A rendőrség és a magánbiztonság közötti viszonyrendszer abban ragadható meg, hogy a teljes magánbiztonság törvényes működése felett a rendőrség gyakorolja a felügyeleti és ellenőrzési ha-

12 PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Mandamus Publishing, 2. kiadás, 2008. 112.

13 TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Bp., 2010. 143.

14 2012.C. törvény.

15 BELOVICS Ervin et al.: *Büntetőjog I. A 2012. évi C. törvény alapján*. HVG-ORAC, Bp., 2012. 244–246.

16 SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt (szerk.): *Alkotmányjog – alapjogok*. Szent István Társulat, Bp., 2011. 279–280.

tásköröket. Mindazonáltal a viszonyrendszer ennél jóval összetettebb. A felügyeleti és ellenőrzési hatáskörök okán a hatóság (rendőrség) és az ügyfél (magánbiztonsági szolgáltató) között létrejövő közigazgatási jogviszonyra a szupremácia, azaz alá-fölé rendeltség a jellemző, ahol az ügyfél főként eljárásjogi kötelezettségei okán alárendelt a hatóságnak. Azonban egy kiemelt rendezvény biztosítása esetében megszűnik az előbb említett alá-fölé rendeltség és a felek egyenrangú, mellérendelt partnerként látják el a biztosítási tevékenységet. Számos esetben az egyenszilárdságot, a rések kitöltését a magánbiztonság adja, hiszen képtelenség, egyben ésszerűtlen is elvárni a rendőrségtől a rendkívül szerteágazó és komplex tevékenység kizárólagos ellátását.

A rend és a biztonság az állampolgár, a közösség és a társadalom elemi szüksége, mert egyrészt jelenti egy adott cselekvéssor kiszámíthatóságát, előreláthatóságát, a magatartások meghatározott sorrendiségét, másrészt kifejezi e cselekvések külső veszélyektől való háborítatlanságát, valamint ennek tudati tükröződését. Továbbá jelenti a rendfenntartás működőképes szervezeti rendszerét, hogy az egyént és a közösséget veszélyeztető támadások, illetve veszélyhelyzetek megelőzésében, megszakításában, elhárításában olyan társadalmi és közhatalmi szervezetek vesznek részt, amelyek képesek a gyors és hatékony veszélyelhárításra, illetve segítségnyújtásra.

A magánbiztonság aspektusából különösen izgalmas kérdés még az is, hogy miként viszonyul az állami erőszak-monopóliumot gyakorló rendészet a magánbiztonsági piac szereplőjéhez, kompromittáló megközelítésben utóbbiak tekinthetőek-e az állami erőszak-monopólium alternatívájának vagy képezhetik-e a rendészet alkotórészét?

Az Alkotmánybíróság idekapcsolódó 3/2001. (I.31.) AB-határozatában az 1998-ban meg születő SzVMt. (a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról szóló 1998. évi IV. törvény) egyes rendelkezéseit vizsgálta, és többek között az alábbiakat mondta ki: A köztulajdon és a magántulajdon egyenlő védelmének elvéből fakadóan a köztulajdon körében is és magántulajdon körében is szükség lehet védelmi feladatok végzésére.

Az SzVMt., illetve a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység átmeneti szabályairól szóló 87/1995. (VII. 14.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: SzVMr.) megelőzően hasonló, – azaz professzionális védelmet – a jog a magántulajdon vonatkozásában csak korlátozott mértékben és körben engedett. Az SzVMt. szabályozása azáltal teremtett új helyzetet, hogy általános jelleggel lehetővé tette a magántulajdon körébe tartozó értékek védelmére vállalkozás létesítését. Ez esetben a tulajdonos a polgári jog szabályai szerint szerződést köthet a vagyonvédelemre szakosodott vállalkozóval, közöttük magánjogi jogviszony jön létre.

A sokat bírált 1998-as törvény annyiban eredményezett áttörést, hogy a vállalkozás keretében végezhető személy- és vagyonvédelem, magánnyomozási tevékenység ekkor nyert teljes mértékben polgárjogot. A félreértések elkerülése végett hangsúlyozni kell, hogy a magánbiztonsági vállalkozások által szolgáltatott biztonság megteremtésének az eszközrendszere azonos lenne a rendészeti igazgatás arra feljogosított szerveinek az eszközrendszerével.

3. A MAGÁNBIZTONSÁG LÉTJOGOSULTSÁGA

A globalizáció teljes körűvé válása egyértelmű tendencia, nem véletlen, hogy a jelenség társadalmi összefüggései szociológusok, kriminológusok, rendészeti szakemberek és kuta-

tók érdeklődésének középpontjába került az utóbbi évtizedekben. Elég példaként Anthony Giddens vagy Ulrich Beck nagy hatású munkásságára utalnunk. A globalizáció térnyerésének természetes következménye, hogy nőnek a vagyoni különbségek, és ez a társadalmi struktúrákban számtalan hátrányos helyzetet okoz. Ennek közvetlen kapcsolata a kriminalitással már régóta ismert, hiszen a strukturális egyenlőtlenségek előrevetítik a bűnözés és az erőszak terjedését.¹⁷ Ezen gondolatok érzékletesen rávilágítanak arra a szükségszerűségre, hogy az állam erre rendelt közhatalmi szervei önállóan képtelenek megoldani, előteremteni a biztonságot. A különböző támogató organizmusokra minden korábbinál nagyobb feladat, felelősség hárul.

A magánbiztonság létjogosultságának egyik legmeghatározóbb előfeltételét maga a piac teremti meg az általa indukált biztonság iránti kereslettel. Tudniillik a demokratikus jogállamokban működő piacgazdaságok természetes velejárója, hogy egyre komolyabb igény mutatkozik professzionális biztonsági szolgáltatásokra. A keresletet a tehetős magánszemélyek, jogi személyek, cégek és vállalkozások, sőt a megrendelői oldalon is gyakran felbukkanó állam együttesen adják. Azonban nagyon fontos hangsúlyozni, hogy a magánbiztonság nem az állami rendészet részére meghatározott eszközök birtokában végzi tevékenységét, azaz nem a közhatalom által előírt jogosítványokból merít, hanem a megrendelő által szerződésben ráruházott jogosítványok alapján látja el feladatát. A jogalap tehát egy polgári jogi kontraktus, más néven szerződés, még hozzá megbízási szerződés, ahol a két fél jogait és kötelezettségeit egymás között alakítják ki, akarategységben. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy az eszközök teljesen különbözőek az állami rendészeti monopóliumot gyakorló, közhatalmi jogosítványok birtokában eljáró rendőrség, valamint a polgári jogi szerződés által személy- és vagyonvédelmi tevékenységet gyakorló magánbiztonsági cég között.

Mindazonáltal fontos elosztatni néhány téves sztereotípiát is a magánbiztonság kapcsán. A magánbiztonság rendkívül szerteágazó tevékenységi körében gyakran felmerül az üzleti hírszerzés fogalma, holott ez a kifejezés az állami erőszak-monopólium hatókörén kívül értelmezhetetlen fogalmi kaloda, egyszerűen tehát nem beszélhetünk ilyenről. Az angol nyelvben az Open Source Intelligence (OSINT) szóösszetétel sokkal szabatosabban fejezné ki a tevékenység hatókörét. Ezen belül is a Public és Private OSINT elkülönítés ismert. Egyre nagyobb jelentőségre tesz szert a szóban forgó üzleti hírszerzés, továbbá a személyes adatok, komplex vállalati rendszerek adatbiztonsága, számítástechnikai rendszerek védelme. A magánbiztonság területén talán ez lehet a legnagyobb kihívás, ebben van a legnagyobb fejlődési potenciál. Ez a terület is bizonyítja az állami és a magánbiztonsági szféra közötti kétirányú kapcsolatot. E tekintetben a piaci szereplők nagy versenyelőnyben vannak, hiszen komplex szolgáltatási portfólióra törekedve igyekeznek kitölteni a „piaci rést”. Hatalmas tőkekonzentrációjuk révén pedig a fejlesztési lehetőségeik sokszorosan meghaladják az állami szereplőkét. Ezért van például az, hogy az INTERPOL – International Criminal Police Organisation – kereteiben a közelmúltban életre hívott Cyber Crime Centre által irányított kiberbiztonsági és fejlesztési projekteknél megkerülhetetlenül és egyre hangsúlyosab-

17 IRK Ferenc: *Kétkezdő kriminológia*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2012. 293–294.

ban bevonásra kerülnek a legnagyobb kiberbiztonsági cégek. Azt is látjuk, hogy egyre több ország rendőrsége nyitott a magánbiztonsági cégek felé és támaszkodik sok tekintetben a piaci szereplőkre különösen az innovatív megoldások implementálása során.

Külön említést érdemel, hogy a magánnyomozásról is sokan tévesen gondolkodnak, a fogalom szó szerinti értelmezéséből kiindulva. Egységes, általánosan elfogadott fogalom nem létezik, ezért elfogadjuk kollégánk, Mészáros Bence, a terület egyik kutatójának meghatározását, mely szerint az alábbiak szerint foglalható össze a magánnyomozás definíciója. „Az állampolgárok jogszerű információszükségleteinek kielégítése végett, polgári jogi megbízás alapján, egy hatósági jogosítványokkal nem rendelkező magánszemély által ellenszolgáltatás fejében végzett adatgyűjtő tevékenység.” Amint az a fogalomból is kiderül, egy magánnyomozónak semmilyen (többlet-) jogosítványa nincs, nem tekinthet be nem hozzáférhető nyilvántartásokba, titkos információgyűjtést nem végezhet. Holott nyugaton számos országban szigorú peremfeltételek mellett ugyan, de erre lehetőséget biztosít a jogalkotó. Tisztában kell legyünk azzal is, hogy az információáramlás nem kizárólag egyirányú lehet. Sok esetben a magánnyomozó tudna érdemi információkat szolgáltatni az egyes ügyekben a rendőrség számára. Üdvös lenne ennek az együttműködésnek a részleteit, jogszabályi hátterét kidolgozni, mert jelenleg még szabályozatlan terület.

Az elmúlt két évtized bebizonyította, hogy akár szűkebb környezetünket nézzük, akár globális tendenciákat vizsgálunk, minden esetben arra a végkövetkeztetésre jutunk, hogy az államok képtelenek kizárólag rendészeti organizmusaikon keresztül szavatolni a biztonságot. A kihívások, veszélyforrások is megsokszorozódtak, kiszámíthatatlanabbá váltak. Éppen ezért minden korábbinál időszerűbb a közbiztonság fenntartásába bevonni az állampolgárokat, a közösségeiket és egyéb társadalmi szerveződéseket, gazdasági, piaci szereplőket.

„Ahogyan a közbiztonság nem az egyes polgár magánügye, ugyanúgy nem lehet mindenható és mindentudó az állam produkciója sem. A fenyegetések hatásos elhárításához kollektív munkára van szükség, a közbiztonság kooperáció eredménye. A kollektív önvédelem képes megsokszorozni az egyes ember védelmi lehetőségeit.”¹⁸ „A közbiztonság kollektív társadalmi termék, amely az egyén és közösségeik tevékenységéből, az állami (kormányzati és önkormányzati) szervek hatósági intézkedéseiből és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakulhat.”¹⁹

A civiljogi konstrukció életképessége érdekében valamennyi érintett szereplőnek jócskán van még teendője. Mindenkinek el kell fogadnia a tulajdon szentségét, a szerződéses szabadságot, valamint a törvényeknek alárendelt működést. Ennek fényében az államnak meg kell tanulnia, hogy a biztonság szavatolása nem hatósági privilégium, nem is ajándék az „alattvalóknak”, amelyért azok szabadságukkal fizetnek. A közhatalomnak el kell fogadnia a partnerek közeledését, együttműködést kell kialakítani a társadalommal, a civil szerveződésekkel, valamint a magánvállalkozásokkal egyaránt. A tulajdonosoknak kellő óvatossággal kell eljárniuk a vagyónvédelmi cégek kiválasztásánál, egyre inkább oda kell figyelni a komplex védelem megteremtésére. Míg a vagyónvédelmi cégeknek komoly energiát kell fektetniük

18 FINSZTER, 2009. i. m. 68.

19 KACZIBA, i. m. 31.

a munkaerő képzésébe, a vállalkozói etika megtartására, és szem előtt kell tartani a rendszert szerveivel történő együttműködést a közbiztonság javítása érdekében.²⁰ Meg kívánjuk jegyezni, hogy a Finszter professzor úr által másfél évtizede javasolt tanulási folyamat még nem fejeződött be, sőt sok tekintetben talán csak idősebbé vált.

A magánbiztonság kiemelten fontos szerepet tölt be a közrend, közbiztonság teljesebbé tételében. Amint az a jogalkotó szándékából is látszik (Lásd 2005. évi CXXXIII. tv. – SzVMt. preambulum) a személy és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenység szabályozásának a háttérben is a közrend, közbiztonság hatékonyságának, színvonalának az emelése húzódik meg. Miként szolgálja a szabályozás ezt a célt? Amennyiben az említett tevékenységek szabályozása nem kellően részletes, alapos és hézagmentes, úgy joggal kerülhetnek előtérbe a félelmek, aggodalmak, amelyek a magánhadseregek önkényétől féltik a társadalmat és az egyént, valamint jogaik érvényesülését. Éppen ezért egy XXI. századi demokratikus jogállamban, amikor a veszélyfaktorok, a kockázati tényezők eszkalálódása miatt egyre nehezebb és összetettebb feladat gondoskodni a biztonságról, legyen olyan támasza, partnere az állam rendészeti apparátusának, amely a jogszabályokban pontosan körülírt módon és formában kiegészítve az állami rendszert biztonság fenntartására tett erőfeszítéseit, aktívan hozzájárul annak teljesebbé tételéhez.

A fentiekben már érintettük, hogy a magánbiztonság szereplői piaci alapon „szolgáltatnak biztonságot”. Sokan gondolják úgy, hogy a társadalom nagy többsége ebből semmit nem érzékel, hiszen csak tehetős polgárok kiváltsága őrző-védő szolgálatok révén saját személyes és vagyonbiztonságukról gondoskodni. A rendszerváltás után hirtelen gyarapodó magánvagyonok és a terebélyesedő magántulajdon védelemért kiáltott. A rendőrség nem adhatott megfelelő, adekvát választ erre a helyzetre. Pillanatok alatt megszületett és növekedésnek indult a magánbiztonsági piac. Mostanra talán kissé túlzottnak is tekinthető annak mérete, az abban dolgozók, illetve az érintett vállalkozások számát tekintve. Azonban a magánbiztonság által nyújtott szolgáltatás immár jócskán túlmutat a tehetős emberek és vagyonaik védelmén. Többen is rávilágítanak arra, hogy a magánjogi megállapodáson nyugvó biztonsági szolgáltatás egyre nagyobb jelentőségre tesz szert mindannyiunk életében. Megjelentek ugyanis olyan terminológiák (pl. nyilvános hely), amelyek elmoszák a közterület és a magánterület közötti éles határokat, teret nyitva a magánbiztonsági szolgáltatóknak. (Lásd a 2012. évi CXX. törvényt, valamint az SzVMt. 74. §, 11 pontját.)

Előbbi jogszabályhelyek szerint a magánterek jelentős része is közterület, ahol a magánbiztonság a közbiztonság segítőjeként jelenik meg.²¹

Fentiekből levonhatjuk hát a következtetést, hogy a korábbi, klasszikusnak tekinthető magáningatlanokat, magántereket érintő szolgáltatások formája és köre, alkalmazkodva a piac által felkínált lehetőségekhez, folyamatosan bővül, hiszen a magánterek a közterek rovására egyre gyarapodnak. Gondoljunk csak az elmúlt két évtized plázaépítési hullámára, amelynek természetes következménye volt, hogy az érintett gazdasági társaságoknak gondoskodniuk kellett a hatalmas bevásárlóközpontok biztonságának szavatolásáról, ko-

20 FINSZTER Géza: Magánvállalkozások a biztonságért. In: *Belügyi Szemle*, 1998/12. 5–6.

21 FINSZTER, 2013. i. m. 96.

moly perspektívát nyitva a magánbiztonsági piac szereplőinek. Azt pedig talán senki nem vitatja, hogy az ilyen közterület, magánterület határán található, de a mindennapi életünket átszövő területek biztonsága jelentősen befolyásolja a közrendről, közbiztonságról kialakult összképet. Éppen ezért kimondhatjuk azt is, hogy a magánbiztonság szereplőinek nemcsak komoly piaci lehetőségük, hanem ezzel arányosan komoly felelősségük is van, a releváns bűnügyi mutatószámok, valamint az állampolgárok biztonságérzetének alakulása szempontjából. A magánbiztonság létjogosultsága és annak folyamatos terjeszkedése vitathatatlan ténszerűséggé vált napjainkban.

Irk Ferenc teljes joggal arra mutat rá, hogy a hagyományos kockázatkezelési technikák – így a büntetőjog is – ugyan jórészt működésképesek, azonban teljesen alkalmatlanok arra, hogy részesei legyenek az új makro kockázatok elhárítását célzó erőfeszítéseknek. Az egész világra kiterjedő rizikótársadalom jellemzői a delokáció, a kiszámíthatatlanság és a kompenzálhatatlanság.²²

A rendszerváltással megjelenő privatizáció egyik izgalmas vetülete éppen az volt, hogy a magánkézbe kerülő milliárdos vagyonok védelméről a piacgazdaság viszonyai között immár az új tulajdonosoknak kellett gondoskodniuk, óriási keresletet indukálva ezzel az őrzés-védelem piacán. Megszűntek a szocializmus évtizedeiben alkalmazott gyár és üzemrendészeti egységek, akiket egyenruhájukon viselt váll-lapjuk miatt „lila-parolis iparöröknek” neveztek, hatalmas űrt és egyben óriási piaci rést hagyva maguk mögött.²³

Az állam ellenőrzési és felügyelési magánbiztonságot, és bizonyos esetekben beleszólhat a magánbiztonság működésébe, a magánrend védelmezésének módjába. Példának okáért, az állam nyomós közérdekből, egyébként a magánrend körébe tartozó, azonban közrendi szempontból fokozottan kockázatos magánlétesítmények, vállalkozások, nemzeti értéket is képviselő javak, természeti értékek, termőföldek védelme érdekében jogszabályban meghatározott közjogi védelmet biztosíthat. Az előbbiekhöz hasonlóan az állam a gazdasági szereplő, illetve az érdekelt számára a vállalkozás megkezdésének, illetve folytatásának feltételeként törvényben kötelező magánbiztonság-védelmi szabályokat írhat elő (például: sportlétesítmények, pénzintézetek, tömeges kulturális rendezvények, üzemenyagtöltő állomások, pénzváltók, zálogházak stb.) vonatkozásában. A magánrend védelmét ellátó szolgáltatások bizalmi jellegére tekintettel az állam meghatározza e szolgáltatások teljesítésének erkölcsi feltételeit, kellék- és jogszavatossági követelményeit, a szolgáltatók képzési követelményeit és vizsgáztatási rendjét. A szolgáltatások szakmai színvonalának és a tisztességes gazdasági verseny rendjének megőrzése érdekében az állam gazdasági és jogi eszközökkel előmozdíthatja a megfelelő védelemhez fűződő köz- és magánérdek optimális egyensúlyi állapotának kialakulását.²⁴

22 IRK, 2012. 65., 70.

23 CHRISTIÁN László: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Universitas, Győr, 2011. 178.

24 KACZIBA, 2013. i. m. 33.

TÚL AZ „UTASÍTÁS – ELLENŐRZÉS” VILÁGÁN: A KOORDINÁCIÓ ÉRTELMEZÉSI KERETEI A KÖZIGAZGATÁSBAN

Annak ellenére, hogy a kormányzati koordinációs intézkedések az utóbbi évek közigazgatási reformprogramjainak meghatározó eleme, a hazai tudományos gondolkodásban csak ritkán és szűk körűen – a központi kontrol vs. ágazati önállóság / bürokratikus utasítás-ellenőrzés – perspektívájából – értelmezik a koordinációt. Ezzel szemben a nemzetközi irodalom, sőt a hazai gyakorlat színes valósága is egy jóval változatosabb, gazdagabb képet mutat. Erre tekintettel a tanulmány célja a koordináció fogalmának szélesebb, átfogóbb feldolgozása, a nemzetközi és hazai irodalomban fellelhető tipológiák összehasonlítása és elemzése. Ezzel hozzá kívánok járulni a kormányzati koordináció értelmezési kereteinek bővítéséhez és a nemzetközi irodalomban elterjedt koordinációs mintázatok beemeléséhez a hazai tudományos gondolkodásba.



1. A TANULMÁNY INDOKOLTSÁGA ÉS CÉLKITŰZÉSE

Az utóbbi években a kormányzati koordináció erősítése a közigazgatási reformprogramok meghatározó elemévé vált világszerte. A központi kormányzat erősítése, az ágazati politikák és végrehajtásuk jobb összehangolása, a szolgáltatásnyújtás (pl. ügyfélszolgálatok) harmonizálása a kormányzatok „mantrájává” váltak. A koordináció növelését, mint „panaceát” tekintették, mely általános „gyógyírt” jelenthet a közigazgatás működési problémáira, nehézségeire. (Például a „joined-up-government” fogalmát a Blair-kormányzat 1997-ben a közigazgatási modernizációs programjának alapelveként használta; a „Whole-of-Government” koncepciója az ausztrál közszolgáltatások reformját fémjelzte.)¹ A koordináció erősítését célzó reformprogramok Magyarországot sem kerültk el. A koordinációs intézkedések a 2010-ben meghirdetett a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program² hangsúlyos elemei. A 2010–2014 közötti kormányzati ciklus alatt számos olyan intézkedést vezettek be mind a

1 CHRISTENSEN, T. – LÆGREID, P. (2007): The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6): 1057–1064.

2 Közigazgatási és Igazságügy Minisztérium 2011.

központi, mind pedig a területi, illetve helyi közigazgatásban, melyek gyökeresen átformáltak a koordináció alapvető struktúráit és mechanizmusait.³⁴⁵

A kormányzati koordináció időszerűsége, növekvő jelentősége ellenére a hazai közigazgatási irodalomban a kormányzati koordináció fogalmát, lehetséges formáit csak elvétve⁶ és azt is szűken értelmezve vizsgálták korábban. Azok az írások,⁷ amelyek valamilyen módon mégis érintették a kormányzati koordináció kérdéskörét, azt csak szűk skálán (parciálisan) vizsgálták, a „központi kontroll versus területi/ágazati autonómia” dimenziójában értelmezték azt. A nemzetközi irodalomban azonban a kormányzati koordináció gyakran egy ennél jóval tágabb fogalomként tűnik fel. A centrálisan vezérelt, bürokratikus koordináció mellett egyre nagyobb súllyal jelennek meg az ettől gyökeresen eltérő, együttműködésen alapuló (network, illetve piaci típusú) koordinációs struktúrák.

A koordináció e szélesebb, átfogóbb fogalmának feldolgozása, a nemzetközi és hazai irodalomban fellelhető tipológiák összehasonlítása és elemzése jelen tanulmány célkitűzése. Ezzel céloim a kormányzati koordináció értelmezési kereteinek bővítése és a nemzetközi irodalomban elterjedt (és egyébként a hazai közigazgatási gyakorlatban is fellelhető) koordinációs mintázatok beemelése a hazai tudományos gondolkodásba.

2. A KOORDINÁCIÓS MECHANIZMUSOK TIPOLÓGIÁJA

A koordinációs mechanizmusokat – legyen szó akár tudatos, akár spontán formájukról – a kapcsolódó irodalomban gyakran osztályozzák, rendszerezik különböző dimenziók mentén. Az eltérő tipológiák mögött gyakran különböző konceptuális megközelítések húzódnak. A koordinációs mechanizmusok tipológiáinak vizsgálatánál érdemes különös figyelmet fordítani arra, hogy a koordináció a társadalom legkülönbözőbb szintjein valósulhat meg. Az irodalomban fellelhető tipológiák közti eltérések legfőbb oka is ebben keresendő. Egyes kutatók, akik a koordináció jelenségét egy szélesebb perspektívában (pl. társadalmi, politikai-adminisztratív kontextus) vizsgálják, a *szervezetek közötti* (*inter-organizational*), vagy annál magasabb, rendszerszintű jelenségekre összpontosítanak. A másik megközelítés a mikroszintű, amely a *szervezeten belüli* (*intra-organizational*) koordinációs folyamatokra

3 HAJNAL, György: *Coordination Practices in Hungary: The Case of Széll Kálmán Working Group*. In: Laegreid, Per et al. (ed.): *Organizing for Coordination in the Public Sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Palgrave, Basingstoke–New York, 2014. Chapter 19.

4 KOVÁCS, Éva – HAJNAL, György: ‘Government Windows’: *One-Stop Shops for Administrative Services in Hungary*. In: Laegreid, Per et al. (ed.): I. m. 20.

5 HAJNAL, György – PÁL, Gábor (2013): Some reflections on the Hungarian discourse on (Good) Governance. *Iustum Aequum Salutare*, 9:2. 92–106.

6 GAJDUSCHEK, Gy. – HAJNAL, Gy.: *Közpolitika* („Public policy”). HVG–ORAC, Bp., 2010. 350–355., pl. a központi kormányzati döntéshozatal szintjén.

7 Például: BÉRCESI, F. – IVANCSICS, I.: A közigazgatási hivatalok koordinációs szerepének alakulása. *Magyar Közigazgatás*, 1998. (4): 202–208.; BÉRCESI, F.: A területi államigazgatási szervek helyzete – a közigazgatási hivatalok szemszögéből. *Magyar Közigazgatás*, 2006. (2): 85–89.; BALÁZS, I.: A közigazgatási hivatali rendszer kialakulása és működése. *Magyar Közigazgatás*, 2006. (2): 81–84.; MÜLLER, Gy.: *Magyar kormányzati viszonyok*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2011.

fókuszál. Az alábbiakban a koordinációnak három szintjét különböztetem meg a koordinációs mechanizmus kontextusától függően. Eszerint beszélhetünk *makroszintű* – a társadalmi szereplők közötti – koordinációról, a *mezoszintű* – szervezetek közötti – koordinációról és a *mikroszintű* – szervezeten belüli, menedzsment típusú koordinációról. Habár az irodalomban nem találkoztam a koordinációs mechanizmusok ilyen típusú, szintek szerinti, koherens csoportosításával, ez a felosztás alkalmasnak tűnik a koordinációs mechanizmusok strukturált áttekintésére és az egyes típusok egyértelmű csoportosítására, besorolására.

2.1. Makroszintű koordináció

A koordináció makroszintje a társadalmi folyamatok koordinálására, a társadalom nagy számúban jelenlévő szereplőinek tevékenységének összehangolására utal. A társadalmi folyamatok szervezéséhez, a közösség tagjainak együttéléséhez szükséges valamilyen szervező, irányító mechanizmus, amely a szerteágazó tevékenységeket koordinálja. A társadalmi koordinációs mechanizmusokról szóló nemzetközi irodalomban a koordináció e makroszintjének három alapvető mechanizmusát különböztetik meg: a piaci típusú, a hierarchikus és hálózati koordinációt.⁸⁹ A *piaci típusú koordináció* a piac önszabályozó mechanizmusa révén hangolja össze a különböző szereplők cselekvéseit. Az egyének saját érdekeiket érvényesítő, haszonmaximalizáló magatartása – legalábbis a piac ideális működése esetén – nemcsak az egyén, de a társadalom egészének jólétét is maximalizálja. A koordináció észrevétlenül megy végbe a piac „láthatatlan keze”, az ár- és költséginformációk szabályozó mechanizmusa révén.¹⁰

Bizonyos helyzetekben azonban a koordináció nem bízható a piacok fenti, „nem tudatos” mechanizmusára. A piaci koordinációval szemben – vagy inkább gyakran a mellett – a *hierarchikus koordináció*, vagyis a tudatosan szervezett, bürokratikus összehangolás is megjelenik. A piaci mechanizmusoktól eltérően, ahol az autonóm szereplők kizárólag saját érdekeik által vezéreltek, bürokratikus kapcsolatrendszerben a szereplők mozgásteret bizonyos mértékig eleve korlátozott. A hierarchikus koordináció egy előre meghatározott cél vagy eredmény elérése érdekében hangolja össze a különböző szereplők tevékenységét. A hierarchia magában hordozza a hatalom szintjeinek rétegződését, és feltételezi a szabálykövetést. A koordináció itt az utasítás/ellenőrzés és a szabályok előírása/kikényszerítése révén történik. A felek között világosan meghatározott alá-fölé rendeltségi viszony van. A hierarchia minden szintje irányítja az alatta lévő alsóbb szintet,¹¹ és ennek révén jön létre az egységek közti koordináció. Az irányítottak a szabályokkal való azonosulás miatt, vagy az esetleges retorziótól való félelmükben engedelmessé válnak az utasításnak.

Végül, bizonyos területeken sem a piaci típusú, sem a bürokratikus koordináció nem vezet eredményre, ugyanis mind két forma figyelmen kívül hagyja azokat az informális kap-

8 THOMPSON et al. (szerk.): *Market, Hierarchies and Networks: the coordination of social life*. Sage, London, 1998.

9 POLLITT, C. – BOUCKAERT, G.: *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford, 2011. 83–87.

10 THOMPSON et al.: i. m. 3.

11 Uo.106.

csolatokat, amelyek a társadalom szereplői között létrejövő hálózatokat jellemzik. Az individualista, piaci felfogás, amely az egyes résztvevőket haszonmaximalizáló, saját érdekeit érvényesítő szereplőnek tekinti, figyelmen kívül hagyja azt a társadalmi környezetet, amelyben a koordináció folyamata zajlik. A szereplők ugyanis egy társadalmi rendszerben kölcsönösen befolyásolják egymás magatartását, döntéseit, kölcsönösen függenek egymástól.¹² A hálózat az, ami szociális, gazdasági, politikai kapcsolatok átfogó láncolatain keresztül összeköti és koordinálja a társadalmi szereplőket. A *hálózati koordináció* a bürokratikus és piaci típusú koordinációhoz képest kevésbé formalizált, a szereplők viszonylagos egyenlőségén és kölcsönös megegyezésén nyugszik. A hálózatok létrejötte feltételezi valamely közös értékeknek, személyes kapcsolatoknak, közös belső-külső jegyeknek a meglétét a tagok között. Ezek a közös jellemzők, értékek megerősítik az összetartozást és elősegítik a hálózati szereplők közötti koordinációt.

A fenti hármas tipológiától részben különbözik Ouchi¹³ korábban felállított hármas csoportosítása, ahol is a hálózati koordináció helyett a *klán típusú koordinációt* nevesíti harmadik formaként. A klán típusú koordináció a közösségen belül elsajátított szokásokra, a közös kulturális normákra, az informális mechanizmusokra, a szertartásokra, hagyományokra, ceremóniákra épül. Ezek az értékek, melyek a közösség tagjait összetartják, tevékenységüket a közös cél elérése érdekében koordinálják. A klán típusú kontroll nagyfokú elköteleződést feltételez a szereplőktől.

A strukturáltabb áttekintés és összevetés érdekében e négy koordinációs mechanizmus – a piaci, a hierarchikus, a hálózati és klán típusú koordináció – jellemző motívumait és különbségeit táblázatban (1. táblázat) foglalom össze. Mivel a koordinációs mechanizmusok jellemzésére nincs egyetlen, általánosan elfogadott meghatározás, ezért azokat a jellemzőket, osztályozási szempontokat emelem ki, amelyek több meghatározásban is fellelhetőek az irodalomban.

A nemzetközi osztályozástól eltérő, bár azzal némileg átfedő felosztást találunk a hazai irodalomban. Kornai¹⁴ a koordinációs mechanizmusok négy típusát különbözteti meg: a koordináció *piaci, bürokratikus, etikai és agresszív* mechanizmusait. Chikán¹⁵ ezt a tipológiát veszi át és fejleszti tovább, amikor ötödik koordinációs mechanizmusként megkülönbözteti a „*kooperatív tranzakciós formát*”. Chikán a kooperatív struktúra alatt a magánszektor és a közsféra együttműködését érti a közfeladatok, közszolgáltatás-nyújtás terén, ahol az együttműködő partnerek kölcsönösen bevonják saját forrásaikat, hogy céljaikat – ami lehet a profitszerzés vagy a közérdek érvényesítése – közös együttműködéssel realizálják (például PPP-beruházások, kiszervezés). A modern társadalmakban a domináns és stabil koordinációs mechanizmusok – Kornai¹⁶ szerint – a piaci és/vagy bürokratikus mechanizmusok. Ezzel szemben az etikai és az agresszív koordináció instabil, és hajlamos rövid idő alatt a két alapvető mechanizmus valamelyikébe való átmenetre. Az *etikai koordináció során* egyen-

12 Uo. 173.

13 OUCHI, W. (1980): Markets, bureaucracies and clans. *Administrative Science Quarterly* 25(1): 124–141.

14 KORNAI J. (1983): Bürokratikus és piaci koordináció. *Közgazdasági Szemle*, 30. (9): 1025–1038.

15 CHIKÁN, A. (2007): A társadalmi koordinációs mechanizmusok és a közsféra. *Pénzügyi Szemle közpénzügyi szakfolyóirat*, 3. (3–4):409–433., 14.

16 KORNAI i. m.

rangú felek önkéntes együttműködése történik. A koordináció bizonyos kölcsönösen elismert értékek, társadalmi normák mentén jön létre. Az önzetlenség, a kompenzáció nélküli adni akarás motiválja a szereplőket. Hagyományos intézményei a karitatív szervezetek, egyházak, egyesületek, alapítványok. Chikán¹⁷ szerint az etikai koordináció szerepe erősödik, és egyre több területre terjed ki. Részben kényszer hatására, államilag el nem végzett feladatok megoldására, főleg a szociális és az oktatási szférában. Az *agresszív koordináció* a hazai szakirodalomban fellelhető ötödik koordinációs mechanizmus, melynek feltétele az alá-fölé rendeltségi viszony, és az alapvető eszköze az erőfölény. Az történik, amit az erősebb fél kikényszerít. Alkalmazására (amelyet jogi háttér nem legitimál) általában akkor kerül sor, ha az előzőekben említett három mechanizmus egyike sem működik, azaz az agresszív mechanizmus egy koordinációs vákuum betöltésére irányul. Végül megemlítendő még Imre,¹⁸ aki – szintetizálva a hazai és nemzetközi irodalomban megjelenő tipológiákat – a *kölcsönös érdekeltségen alapuló* (más elnevezéssel piaci), az *értékkövető* (Kornai fogalmi rendszerében: etikai), az *altruista*, a *kölcsönös altruista*, a *bürokratikus*, az *autokratikus* (vagy agresszív), és a *nem szándékolt interakció* típusokat különbözteti meg.¹⁹

A koordinációs mechanizmusok hazai és nemzetközi tipológiáinak megfeleltethetőségét, hasonlóságait vizsgálva úgy tűnik, hogy a hazai irodalomban fellelhető tipológiák (teljesen vagy részben) megfeleltethetők a nemzetközi kategóriáknak. Ami elsőként és egyértelműen kirajzolódik, hogy a piaci koordináció mind a hazai, mind a nemzetközi osztályozásokban fellelhető, azonos fogalmi meghatározással jelen van. A nemzetközi irodalomban elterjedt hierarchikus koordinációt illetően már nem ennyire egyértelmű a helyzet, ugyanis úgy tűnik, hogy a hierarchikus mechanizmus fogalmi keretén belül a hazai szerzők két altípust különböztetnek meg. A distinkció alapja, hogy formálisan rögzített alá-fölé rendeltségi kapcsolaton, alapszik-e a koordináció vagy sem. A hierarchikus mechanizmuson belül az első, a hazai irodalomban azonosított kategória a bürokratikus koordináció, ahol az utasítási/alárendeltségi viszony a jog által megerősített. A másik kategória az agresszív koordináció, ahol hiányzik a jog általi legitimáció, azaz az előzőhöz képest egy illegitim (önkéntes) mechanizmus. A nemzetközi irodalomban használt hálózati/network típusú koordináció és a hazai kooperatív tranzakció sajátosságai között is átfedések mutathatóak ki; pontosabban a kooperatív struktúra egy szűken értelmezett hálózatnak fogható fel, ahol a piaci szereplők és az állami intézmények működnek együtt szabad elhatározásukból üzleti kapcsolatok révén. Tehát a hálózati együttműködésnek csak egy szűken értelmezett formája a kooperatív mechanizmus, amely a magánszféra és közszektor együttműködésére korlátozódik. Hasonló a helyzet a klán típusú koordináció és a hazai irodalomban elterjedt etikai koordináció viszonyánál. A „jótékonykodás”, mint közös érték csak egy a számos kulturális norma, közösségi érték közül, ami a klán típusú informális együttműködési mechanizmusokat működtetheti. A klán típusú koordináció tehát az etikai koordinációnál egy jóval tágabb értelmezési keret-

17 CHIKÁN I. M. 17.

18 IMRE M. (2011): A társadalmi koordinációs mechanizmusok változása és az állam gazdasági szerepe. *PRO PUBLICO BONO: Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle*, 2011. (1): 29–38.

19 IMRE, M. – PAPP ZS.: *A társadalmi kapcsolatok formális analízise*. Unió, Bp., 2010. 61–62.

rendszer. Az alábbiakban a két tipológia kategóriáinak fogalmi összevetését táblázatban (2. táblázat) szemléltetem.

2.2. Mezoszintű koordináció

A koordináció rendszerszintű vizsgálatától a kormányzati koordináció felé fordulva, a kormányzaton belüli politikai-adminisztratív folyamatok összehangolása a koordináció második, avagy középszintje. A mezoszint a kormányzaton belül egymástól elkülönülő szervezetek / programok / tevékenységek közötti (*inter-organizational*) koordinációt jelenti.²⁰ A mezoszintű kormányzati koordinációs mechanizmusok a szakterületeken, ágazatokon átívelő programok kidolgozásának, végrehajtásának összehangolásának folyamatai. A kormányzati feladatok multiplikálódása és komplexebbé válása növeli annak a lehetőségét, hogy egy adott kormányzati program jelenős hatással lesz egy másik, már futó programra. Ez a programok közötti átfedés, kölcsönös ráhatás szükségessé teszi az államigazgatási szervek munkájának összehangolását. Az ágazatok és szervezetek közötti növekvő interdependencia kialakulását leginkább a közös forrásfelhasználás, a közös célcsoport és a kölcsönös output-függőség indokolja.²¹ A kölcsönös függőség indokait, azok szervezetek közti megjelenését szükségesnek tartom röviden elmagyarázni. A szervezetek egy meghatározott, rendelkezésre álló erőforráskészletből (állami költségvetés, állami ingatlanvagyon, dolgozók létszámát meghatározó státuszok, munkaeszközök, tudás stb.) gazdálkodnak, azon osztozkodnak, ami kölcsönös készletfüggőséget eredményez. A kölcsönös függőség másik oka, hogy az egyes szervezetek tevékenysége ugyanazon célcsoportra irányul. Például a bevándorlók, a munkanélküliek, a született gyermekek egyszerre több, különböző ágazathoz tartozó szervezet fellépését is igénylik. Így az egyes szervezetek tevékenységei kölcsönösen függenek egymástól. Ebből következik a harmadik ok, miszerint az egyik szervezet outputja (pl. a döntés tartalma, az eljárás időtartama) befolyásolja a másik szervezet munkáját. A szervezetek közötti koordináció elősegíthető szabályozással (pl. kötelezés, előírás, felügyelet), gazdasági ösztönzőkkel (pl. pénzügyi támogatás, természetbeni szolgáltatás), illetve információs eszközökkel (pl. információs kampány, tréning, tanácsadás). A konfliktusok, melyek az ágazatok és az azokat képviselő szervezetek között alakulnak ki – a kölcsönös függőség miatt – részben hatás- és feladatköri jellegűek, részben pénzügyi természetűek. Súlyos közpolitikai teher a szakpolitikai ágazatok korlátlan versengése a források és a hatalomszerzés, esetleg a politikai kudarcokat jelentő feladatok elkerülése érdekében.²² A megfelelő koordinációs mechanizmusokon keresztül azonban enyhíthető ez az ágazatok közötti versengés.

A közigazgatási szervek közötti koordinációhoz kapcsolódóan szükséges megemlíteni a magyar közigazgatáson belüli / szervezetek közötti koordinációt elemző releváns nézete-

20 ASKIM, J. et al. (2011): One-Stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organizational Form in Three Countries. *Public Administration*, 89 (4): 1451–1468.

21 ASKIM et al.: i. m.

22 BÁGER G. – KOVÁCS Á. (2007): A politikai és gazdasági szféra kapcsolatának fő vetületei – a minimális konszenzus alapjai. *Pénzügyi Szemle közpénzügyi szakfolyóirat*, 3. (3–4.): 434–463.

ket. Lőrincz²³ a magyar államigazgatási viszonyokat vizsgálva a koordináció szükségességét az alábbi négy pontban foglalta össze: (1) összhangot biztosít egy adott ügyben a különböző érintett igazgatási szervek között; (2) a koordináció elősegíti az államigazgatás egységét, azáltal hogy megakadályozza a partikularizmus kialakulását a kölcsönös együttműködés révén; (3) bizonyos igazgatási kérdések, területek alsóbb szinten történő koordinációjával tehermentesíthető a kormány, így a megfelelő koordináció munkaszervezési szempontból is lényeges; (4) és végül a koordináció révén bevonhatóak a társadalmi érdekcsoportok is a döntés-előkészítő folyamatokba. A koordináció területeit vizsgálva Lőrincz²⁴ az államigazgatáson belül a koordinációnak két szintjét különbözteti meg. Az államigazgatási koordináció *első szintjén* állnak

- a minisztériumok, melyek egy adott ágazat felett végzik a koordinációt;
- szuperminisztériumok, melyek korábban önálló több ágazat közötti összhangot igyekeznek előmozdítani;
- az interminisztériális bizottságok, melyek különböző formákban működhetnek (kormány szinten működő kabinetek és kormánybizottságok), és elsődlegesen társadalom- és gazdaságpolitikai szempontból kiemelt területek koordinációjáért felelősek, melyek jellemzően több tárca érdekeit is érintik. (Ilyen koordinációs bizottságok voltak például a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság 2012; Államreform Bizottság 2006; Népesedési Kormánybizottság 2001.)

Az államigazgatási koordináció *második szintjén* maga a kormány áll. Ahogy Lőrincz²⁵ fogalmaz: „... [a kormány] ellátja a koordináció koordinációját”, azaz összehangolja az alsóbb szinten lévő koordinációs szervek tevékenységét, a kormány biztosítja az államigazgatásban a komplexitás érvényesítését, vagy, ahogy mások fogalmazzák, az „összkormányzati” érdekek érvényre juttatását.^{26,27}

Tovább haladva a lehetséges dimenziók azonosításával, melyek alapján a koordináció irányai és mechanizmusai jellemezhetőek, a kormányzati koordinációnál szükséges megemlíteni Christensen és Laegreid²⁸ konceptuális keretét. Ők különbséget tesznek a koordináció „belső versus külső” és a „horizontális versus vertikális” dimenziója között. A „belső versus külső” dimenzió arra vonatkozik, hogy a koordinációs mechanizmusok kizárólag az államigazgatási szervezetrendszer összehangolására irányulnak-e, vagy esetleg azon túl, a helyi igazgatási, illetve nem kormányzati szintre is kiterjednek. „Horizontális” a koordináció, ha az a hierarchia rendszerében egymással azonos szinten lévő, „vertikális”, ha alá-fölé rendeltségi viszonyban lévő szervek között megy végbe (pl. központi államigazgatási szerv és területi

23 LŐRINCZ L.: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC, Bp., 2007. 2. kiadás, 115.

24 Uo. 115–118.

25 LŐRINCZ: i. m. 117.

26 MÜLLER Gy.: A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztésének irányai (1990–2009). *Közjogi Szemle*, 2010. (1) 34–41.

27 SÁRKÖZY T. (2007): Egy év után – A kormányzás átalakításának tapasztalatairól. *Mozgó Világ Online*, 33. (6) <http://mozgovilag.com/?p=2469>. Lekérdezve: 2012.11.12.

28 CHRISTENSEN, T. – FIMREITE, A. L. – LÆGREID, P. (2007): Reform of employment and welfare administration – the challenge of coordinating diverse public organizations. *International Review of Administrative Science*, 73(3): 389–408.

szervei között). „A vertikális dimenzióban megvalósuló koordináció sokkal inkább a hierarchián nyugszik, míg a horizontális koordináció inkább hálózati jellegű”.²⁹

2.3. Mikroszintű koordináció

A koordináció legalsóbb szintje a szervezeten belüli koordináció, amely a részek (szervezeti egységek, egyének) cselekvésének összehangolását jelenti a szervezeti célok elérése érdekében. A szervezeten belüli koordináció a 19. század második felétől, a gigantikus nagyipari termelőszerzetek megjelenésétől vált az akkoriban kialakuló menedzsmenttudomány központi kérdésévé. A komplex feladatokat ellátó, nagyméretű vállalatok megjelenésével a hatékony működés feltételévé vált a különböző funkciókat ellátó egységek összehangolása, koordinálása. Ennek felismerése számos elmélet megjelenéséhez vezetett a korai menedzsmentirodalomban (például Fayol vezetési alapelvei),³⁰ Gullick és Urwick POSDCORB-modellje),³¹ melyek a tagozódó szervezeti struktúrát, a szervezeti egységek differenciálódását a munka- és hatáskörmegosztásból adódó természetes következménynek tekintették, ezért nem a különbségek megszüntetését, hanem a részeknek a közös cél érdekében történő összefogását hangsúlyozták. A mikroszintű, szervezeten belüli koordinációs mechanizmusokat vizsgáló, azokat rendszerező tipológiák – a makroszintű mechanizmusokéhoz hasonlóan – sokfélék. Túlnyomórészt a menedzsmentirodalom foglalkozik a szervezeten belüli koordinációval és annak mechanizmusaival. Mintzberg³²³³³⁴ például a szervezeten belüli koordinációt illetően három fő kategóriát határoz meg. Az első a *kölcsönös kiigazítás, alkalmazkodás*, ahol is a koordináció az egymással egyenrangú szereplők informális kommunikációja, önkéntes együttműködése révén jön létre. Nincs külső, kényszerítő kontroll a döntéshozatali folyamatokban. Az azonos szinten lévő szereplők saját maguk koordinálják a cselekvésüket. A mintzbergi tipológia második kategóriája a *közvetlen irányítás*. Itt a koordináció egy irányító személy révén valósul meg, aki azért felelős, hogy utasításaival, iránymutatásával felülről összehangolja és felügyelje a többi szereplő tevékenységét. A harmadik, önmagában is gyűjtő kategória a *standardizáció*. Ez magában foglalja (1) a munkafolyamatok standardizálásának, (2) az outputok standardizálásának, (3) a készségek és szakismeretek, valamint (4) a normák standardizálásának lehetőségét. A munkafolyamat akkor tekinthető standardizáltnak, ha a feladat elvégzésének a módja, a munkamódszer pontosan meg van határozva, és aszerint végzik a tevékenységet. Az outputok standardizálásáról beszélhetünk, ha a te-

29 Verhoest et al. (2005) idézve Christensen, T. – Læg Reid, P. (2007): *The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case*. (Working paper.)

30 SHAPRU, R. K.: *Administrative Theories and Management Thought*. PHI Learning Pvt. Ltd., Delhi, 2013. 130–139.

31 Uo. 143–158.

32 MINTZBERG, H. (1980): Structure in 5'S: A Synthesis of the research on organizational design. *Management Science*, 26 (3) 322–341. <http://luci.ics.uci.edu/websiteContent/weAreLuci/biographies/faculty/djp3/LocalCopy/2630506.pdf>, Lekérdezve: 2014. 02.03.

33 Uő: *Five Ps for Strategy*. In: Mintzberg et al.: *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*. (4th Edition) Prentice-Hall, New Jersey, 2003.

34 Uő: *Organizations*. In: Mintzberg et al.: i. m.

vékenység eredménye világosan meghatározott (specifikált). A készségek, szakismeretek egyesítéséről van szó, amennyiben meg van határozva, hogy adott tevékenység végzéséhez milyen képzés, képesítés szükséges, és egységesen elő van írva, hogy az egyéneknek milyen képességekkel, ismeretekkel kell rendelkezniük. És végül a normák standardizáltsága esetén a szocializáció folyamatának eredményeként azonos értékek mentén, közös meggyőződésből működnek együtt az egyének egy közös cél elérése érdekében. Khandwalla³⁵ – az előző tipológiához valamelyest hasonlóan – megkülönbözteti a strukturális, a személyközpontú és a technokratikus koordinációs eszközöket. Ez a tipológia a hazai menedzsmentirodalomban is elterjedt.³⁶ A *strukturális* elemek közé olyan hierarchikus és nem hierarchikus eszközök tartoznak, mint például a különböző projektek, munkacsoportok, ad hoc és állandó bizottságok, a hierarchikus kapcsolatok, információs és kommunikációs csatornák, a stratégiai üzleti egységek. A *technokratikus* eszközök közé tartoznak a különböző szabályzatok, eljárások, vállalati tervezés, a pénzügyi és költségvetési rendszer, a belső elszámolási rendszer, programok, menetredek. Végül a *személyközpontú* koordináció a hatékony konfliktuskezelésen, a szervezeti kultúrán, belső értékrenden alapul. Ez a koordinációs eszköz segíti az egyén azonosulását a szervezettel, a célokkal és a feladatokkal. Ezt szolgálja a különböző képzések, tréningek szervezése, a hatékony személyzeti munka, a megfelelő vezető kiválasztása stb.³⁷

A menedzsmentirodalom fenti, illetve más, itt nem részletezett eredményei a múltban és napjainkban is jelentős hatással vannak mind a közigazgatás-tudomány fejlődésére, mind pedig a kormányzati, közigazgatási gyakorlatokra, reformokra. Ezért indokoltnak tartom – kellő kritikai elemzés után, a fogalmak alkalmazhatósági kereteire figyelemmel és a közigazgatás sajátosságaira tekintettel – a koordináció konceptuális kereteinek meghatározásánál a menedzsmentirodalomban fellelhető koordinációs tipológiák adaptálását és alkalmazását.

2.4. Koordinációs mechanizmusok a közigazgatásban

A koordináció szintjeit és mechanizmusait vizsgáló és leíró nemzetközi és hazai irodalom áttekintését követően arra teszek kísérletet, hogy a fentebb ismertetett tipológiák szintetizálásával egy olyan elemzési és vizsgálati keretrendszert állítsak fel, mely alkalmas a közigazgatási koordinációs mechanizmusok leírására és elemzésére. A tipológia, mely alkalmas a közigazgatási koordinációs mechanizmusok, intézkedések vizsgálatára alapvetően a hierarchikus és nem hierarchikus eszközök megkülönböztetésén alapul. Ez a distinkció relevánsnak tűnik annak a fényében, hogy Magyarországon a hatékony koordinációt egyértelműen a hierarchikus eszközökkel (ún. „kemény eszközök”) azonosították. Minden más esetlegesen előforduló eszközt ezzel szemben (ún. „puha eszközök”) vagy nem hierarchikus eszközök határoztak meg. Áttérve a koordináció szintjének meghatározására, az osztályozási keretrendszert két klaszterhez (a szervezeten belüli és a szervezetek közötti koordináció) igazítva alakítom ki. Elsődlegesen a nemzetközi irodalomban elterjedt hármas kategóriára (piaci; hie-

35 KHANDWALLA, P.: *The Design of Organizations*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1977.

36 Vö. Dobák et al.: *Szervezeti formák és vezetés*. Akadémiai Kiadó, Bp., 2008.

37 Uo.

rarchikus; hálózati), valamint Mintzberg tipológiájára támaszkodom. Nem csupán közvetlen alkalmazhatóságuk miatt, hanem mert – mivel jól körülhatárolt, viszonylag aprólékosan meghatározott kategóriákat alkalmaznak – segít az eligazodásban a koordináció-mechanizmusok vizsgálatánál. A 3. táblázat áttekintést ad a különböző főbb koncepciók kategóriái közötti átfedésekről, megfeleltethetőségről, és illusztrálja lehetséges értelmezésüket.

3. A TIPOLOGIA ALKALMAZHATÓSÁGA A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI VI-SZONYOKRA

Felvetődhet a kérdés, hogy az előzőekben tárgyalt és a nemzetközi szakirodalomban bevettnek tekinthető, a koordinációs mechanizmusokat leíró és rendszerező tipológiák (piaci / hierarchikus / hálózati, valamint a menedzsmentirodalomban a magánvállalatok működésére vonatkozó mechanizmusok) mennyiben alkalmazhatóak a kormányzati, közigazgatási koordinációs folyamatok elemzésére, leírására. A kérdésfelvetést az is indokolja, hogy a témában folytatott szakmai viták³⁸³⁹ során megfogalmazódtak olyan álláspontok, miszerint (i) a fentebb bemutatott konceptuális keret nem alkalmazható a hazai közigazgatás folyamatainak vizsgálatára, mivel azokkal kizárólag a gazdasági, piaci folyamatok írhatóak le. Emellett (ii) egyes nézetek szerint a fentebb ismertetett konceptuális keret alkalmazása azért is kizárt a hazai közigazgatási folyamatok vizsgálatára, mivel a hazai közigazgatás eredendően centrálian és bürokratikusán épül fel, ezért nem adekvát a hierarchikus koordinációs mechanizmusokon kívül más típusú koordináció fogalmát bevezetni.

Először is, a magyar közigazgatás működését vizsgáló irodalom csak egy viszonylag szűk megközelítésben foglalkozik a kormányzati koordináció kérdésével, és ezen belül sem tesznek kísérletet egy konceptuális keret megalkotására. Többnyire a jogszabályok fogalommeghatározásait átveve definiálják a koordinációt, vagy szélsőségesen leszűkítik azt a bürokratikus „utasítás-ellenőrzés” viszonyrendszerére. Jól példázza ezt, hogy az államigazgatás koordinációjával foglalkozó hazai irodalomban ismétlődően⁴⁰ megjelenik a koordináció erősítésének azonosítása a felügyeleti-irányítási jogkörök kiszélesítésével, valamint a kötelező együttműködés kikényszerítésével. Ezzel kapcsolatosan Walter⁴¹ az igazgatás területén működő koordinációs formákat vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy a koordinációnak két területe határolható el: a szervek belüli és szervek közötti koordináció, ahol „rendszerint a szervek belüli koordináció a vezetés, a szervek közötti koordináció pedig az irányítás körében helyezhető el”. Figyelemre méltó, hogy a fenti csoportosítás figyelmen kívül hagy minden olyan koordinációs eszközt, amely az utasítás-ellenőrzés fogalmi körén kívül esik. A kérdést övező egyoldalú hazai gondolkodás, a beszűkült látásmód miatt a nemzetközi irodalom fogalmi rendszerének adaptálását a magyar közigazgatás sajátosságainak figyelembevételével indokoltnak látom.

38 MTA TK PTI vita, 2014. 04. 17.

39 BCE Politikatudományi Doktori Iskola 2014. 07. 02. Disszertáció-tervezet munkahelyi vitája.

40 Vö. például BÉRCESI F. – IVANCSICS I.: *A közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezésének lehetőségei*. In: Balázs I. – Bércesi F. (szerk): *A területi államigazgatás reformja*. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 2006. 76.

41 WALTER T.: *A közigazgatási hivatalok koordinációs és ellenőrzési szerepe*. *Magyar Közigazgatás*, 2000. (5) 269–281.

Másodsorban, ami a „piaci/hierarchikus/hálózati” tipológia alkalmazhatóságát illeti, a kormányzati koordinációval foglalkozó jelenkori tudományos diskurzus, illetve a tudományterület meghatározó kutatói meggyőző érveket vonultatnak föl a koordinációs mechanizmusok alkalmazhatósága mellett.^{42 43 44 45} Pollitt és Bouckaert⁴⁶ azt is explicit módon tárgyalja, hogy az eltérő közigazgatási modellekben különböző koordinációs mechanizmusok dominálnak. Álláspontjuk szerint az új közmenedzsment (NPM) irányzat hatására túlnyomóan a piaci típusú mechanizmusok nyernek teret (pl. szerződéses kapcsolatok, kvázi autonóm ügynökségek, szervezett ügyfelek mint „vevők”, és a közigazgatási szervek mint „szolgáltatásnyújtók”/ „eladók” közti koordináció); az új típusú kormányzás (New Public Governance; NPG) elsődlegesen a hálózati/network típusú koordinációra támaszkodik; az neoweberi modellben pedig a hierarchikus koordinációs mechanizmusok dominálnak. Fontos megjegyezni, hogy a fenti különböző koordinációs mechanizmusok nem zárják ki egymást. Sőt, sokkal inkább jellemző, hogy egy adott szervezetben/szervezetrendszerben több különböző (vagy épp mindegyik) koordinációs mechanizmus felfedezhető.

Harmadrészt, a másik felvetésre, lehetséges (ellen)érvre kívánok reflektálni, azaz hogy valóban kizárólagosan csak a hierarchikus koordináció érvényesül-e a hazai közigazgatási gyakorlatban. Ha ez valóban így volna, akkor a nem hierarchikus (piaci, valamint hálózati) mechanizmusok kategóriái irrelevánsak lennének a hazai közigazgatás vizsgálatánál, azaz értelmét vesztené a tipológia. Ezen állítás ellenében két érv hozható föl. Egyrészt kevés ok van feltelezni, hogy a legkülönbözőbb (köztük kontinentális, napóleoni és német tradíciójú) közigazgatási rendszerekben jelen lévő nem-hierarchikus koordinációs mechanizmusok tökéletesen hiányoznának a magyar gyakorlatból. Másfelől megállapítható, hogy hazai közigazgatásban mind *de jure*, mind pedig *de facto* megjelennek a legkülönbözőbb nem hierarchikus koordinációs mechanizmusok (pl. informális egyeztetés, koordinációs bizottságok, államtitkári értekezletek, piaci alapon közigazgatási feladatok kiszervezése), természetesen a hierarchikus eszközök mellett.

A fentiek alapján alkalmasnak és indokoltnak tartom a koordinációs mechanizmusok fent ismertetett, „piaci/hierarchikus/hálózati” tipológiáinak alkalmazását és a menedzsment irodalomban fellelhető szervezeten belüli koordinációs mechanizmusok kategóriáinak adaptálását a magyarországi kormányzati koordináció folyamatainak elemzésénél. A dolgozatban feltárt fogalmi meghatározások, kategóriák, koordinációs mechanizmusokra vonatkozó tipológiák – melyek egyrészt a menedzsmentirodalomból, másrészt a külföldi közigazgatási irodalomból erednek – eddig nem kerültek beépítésre, alkalmazásra a hazai kormány-

42 L. például OSBORNE, S. P. (1997): Managing the Coordination of Social Services in the Mixed Economy of Welfare: Competition, Cooperation or Common Cause? *British Journal of Management*, 8 (4) 317–328.

43 L. THOMSON et al. i. m.

44 L. PETERS, B. GUY: The machinery of government: Concept and Issues. In: Campbell, C. – Peters, B. G. (ed.): Organizing Governance, Governing Organizations. Pittsburg Press, Amsterdam, 1998.

45 L. VERHOEST, K. et al.: *Limited Fragmentation through Coordination in the Regulation of the Energy and Telecommunications Sectors in Belgium*. 5th ECPR General Conference, Potsdam, 10–12 September, 2009. http://www.belspo.be/belspo/fedra/TA/TA22_en.pdf, Lekérdezve: 2014 03.04.

46 POLLITT, C. – BOUCKAERT, G.: *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford, 2011.

zati koordinációt vizsgáló tudományos munkákban. Véleményem szerint ezek a fogalmi kategóriák lehetővé teszik a hazai kormányzati koordináció árnyaltabb, a pusztán hierarchikus koordinációs mechanizmusokon túlmutató, ezáltal a valóságot teljesebben leképező leírások, elemzések elvégzését.

4. TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat • *A makroszintű koordinációs mechanizmusok jellemzése*

Típusok Jellemzési szempontok	Piaci típusú	Hierarchikus	Hálózati	Klán
Szereplők egymáshoz való viszonya	Szereplők egyenlők / egyenrangúak	Egyértelmű alá-fölé rendeltség	Kölcsönös függőség	Tradicionalisan kialakult alá-fölé rendeltség
Szereplők autonómiája	Önkéntes együttműködés / nagyfokú autonómia	Kötelező együttműködés / korlátozott autonómia	Szabad elhatározás, de a kölcsönös egymásra utaltság korlátozza az autonóm döntést	Hagyományokon nyugvó együttműködés/ korlátozott autonómia
Koordinációs eszköz	„Láthatatlan kéz”: a keresleti-kínálati viszonyok / az ár	Utasítás, parancs, ellenőrzés	A hálózat formája szerint eltérő pl. tranzakciós, kommunikációs, instrumentális eszközök	Közös normák, informális mechanizmusok
Kulcsmotívum	Ár	Hatalom	A kölcsönös függőségbe vetett hit	Hagyományok, tradicionális értékek
Motiváció	Egyéni haszonmaximalizálás	Elfogadás/ egyetértés vagy a szankciók elkerülése	Kölcsönösen értékesnek tartott javak, eszmék, intézmények, cselekvések stb. létrehozása, azok megtartása	Azonosulás/ elköteleződés

FORRÁS: THOMSON ET AL. [1998], OUCHI [1980] NYOMÁN SAJÁT ÖSSZEÁLLÍTÁS

2. táblázat • A hazai és nemzetközi irodalomban fellelhető makroszintű koordinációs mechanizmusok tipológiájának összehasonlítása

Makroszintű koordinációs mechanizmusok osztályozása	
Nemzetközi irodalom	Hazai irodalom
Piaci	Piaci
Hierarchikus	Legitim hierarchikus viszony: Bürokratikus
	Illegitim hierarchikus viszony: Agresszív
Network típusú	Parciálisan értelmezve: Kooperatív struktúra
Klán	Parciálisan értelmezve: Etikai

FORRÁS: SAJÁT FELDOLGOZÁS

3. táblázat • A szervezetek közötti és szervezeten belüli koordinációs mechanizmusok összevetése

	Szervezetek közötti (<i>inter-organizational</i>) koordináció szintje	Szervezeten belüli (<i>intra-organizational</i>) koordináció szintje
Hierarchikus koordinációs mechanizmus	<p>Vertikális/hierarchikus: pl. az alárendelt szervezetek utasítása, beszámoltatása a működési és irányítási kérdésekben; információt, tájékoztatást kérhet a működéssel kapcsolatosan; a személyi ügyek (kinevezés, felmentés) befolyásolása, a költségvetés meghatározása.</p>	<p>Közvetlen felügyelet: pl. az alárendelt szervezeti egységek, egyének utasítása, beszámoltatása a működési és irányítási kérdésekben; információt, tájékoztatást kérhet a működéssel kapcsolatosan; a személyi ügyek (kinevezés, felmentés) befolyásolása, a költségvetés meghatározása.</p>
		<p>Munkafolyamatok: pl. egy ügyfélszolgálat eljárási szabályainak, adminisztratív ügyintézési folyamatának meghatározása.</p>
		<p>Outputok: pl. egy kötelező erejű döntés, határozat tartalmi és formai kellékeinek meghatározása.</p>
Standardizáció		<p>Készségek, ismeretek: pl. képzési rendszer meghatározása, kompetencia alapú menedzsment rendszer.</p>
Nem hierarchikus /horizontális koordinációs mechanizmus	<p>Piaci: pl. közös szolgáltató központ létrehozása, amelyet belső költségelszámolási szisztéma alapján működtetnek.</p> <p>Hálózati: pl. az intézményi kapcsolódások, összeköttetések támogatják a szervezetek közötti együttműködést, és a vezetők közötti személyközi kapcsolatok kiépülését.</p>	<p>Kölcsönös alkalmazkodás: pl. spontán együttműködés, amely a szakmaiság ethosza, vagy az informális kapcsolatokon alapuló szívességek, kivételezések által vezéreltek. Ide tartoznak még a klientúra/patronázs vagy a lojalitás elvén működő együttműködések.</p> <p>Standardizáció – normák: pl. etikai/ideológiai/szakmai attitűdök formálása képzések, szervezeti jelképek, rítusok révén.</p>

FORRÁS: SAJÁT FELDOLGOZÁS

A KÖZSZOLGÁLAT BÉREN KÍVÜLI JUTTATÁSI RENDSZERÉNEK AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

A közszolgálat három hivatásrendjének (a közigazgatás, a rendvédelmi és a honvédelmi igazgatás) javadalmazási rendszerével korábbi cikkünk foglalkozott, jelen tanulmány a javadalmazás részét képező – előző cikkünkben külön nem tárgyalt – közszolgálati béren kívüli juttatási rendszer aktuális kérdéseit feszegeti. A béren kívüli juttatások az állami gondoskodás fontos eszközét képezik mindhárom közszolgálati hivatásrend esetében, hiszen számos előnyös tulajdonságuk, és megfelelő alkalmazásuk esetén ideális eszközként szolgálnak a dolgozói motiváció és elégedettség növelésében amellet, hogy a munkáltató szervek számára is kedvező megoldást kínálnak. Cikkünk a közszolgálat béren kívüli juttatási rendszerének átfogó bemutatása mellett arra a kérdésre is keresi a választ, hogy a jelenlegi juttatási rendszer – mennyiségében és minőségében egyaránt – alkalmas-e funkciójának betöltésére, a kívánatos motivációs és elégedettségi szint elérésére és fenntartására a közszolgálatban.



1. BEVEZETÉS

Az emberierőforrás-gazdálkodás részének tekinthető munkahelyi szociálpolitika legfőbb célja a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek javítása, a szociális-jóléti ellátás színvonalának növelése. A javadalmazás és kompenzáció HR-funkcióján belül a juttatások körébe tartozónak tekinthetjük a javadalmazásnak mindazokat az elemeit, amelyeket a munkáltató a béren kívül nyújt a dolgozóknak.¹ Ezeket a juttatásokat szokták leegyszerűsítve „szociális” jelzővel is illetni, azonban ezen juttatások között számos olyan található, amely elsődlegesen nem szociális indíttatású, és az elosztás kapcsán semmilyen szociális szempont nem érvényesül.² A béren kívüli juttatás megjelenhet pénzbeli formában, költségtérítés jelleggel – pl. iskolarendszerű képzés költségeinek átvállalása, vagy a helyi utazási bérlet költségtérítése –, de jellemzően nem pénzben adott vagyoni érték formájában jelentkezik. Ezeknek a jut-

1 LÁSZLÓ Gyula: A jóléti (szociális) juttatások vállalati szerepéről. *Munkaiügyi Szemle*, 1. szám, 2001.

2 LÁSZLÓ Gyula – LÉVAI Zoltán – POÓR József: Ösztönzésmenedzselés a közszolgálatban. In: Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán – Poór József: Emberi erőforrás menedzsment a közszolgálatban. Módszertani kézikönyv, Szókratész, Bp., 2005. 140.

tatásoknak közös sajátossága, hogy nem szabadon felhasználhatóak, hanem meghatározott termékkörre, szolgáltatáskörre jogosítanak.³

A béren kívüli juttatások ritkán hatnak közvetlenül a teljesítményre, de elősegítik a szervezethez való pozitív viszony kialakítását és megerősítését. Ezek a juttatások hozzájárulhatnak a dolgozók szervezet iránti elkötelezettségének növeléséhez, kifejezésre juttatják a dolgozókkal való munkáltatói törődést, kedvező munkahelyi légkört és vonzó ösztönzési lehetőséget teremtenek. Akár béremelés céljából is alkalmazhatóak és nem utolsósorban a munkáltató számára az adózás szempontjából is kedvezőbbek. Egy nemrégiben készült, 1206 gazdasági társaság, költségvetési intézmény és nonprofit szervezet adataira épülő felmérés szerint 2014-ben a munkáltatók 91,8%-a nyújt valamilyen béren kívüli juttatást alkalmazottainak, amelyből egyértelműen arra lehet következtetni, hogy a béren kívüli juttatási formák alkalmazása elterjedt gyakorlat hazánkban.⁴ A juttatási forma választásának többféle indoka is van. Az érintettek több mint 35%-a azért választja őket, mert kevesebbe kerülnek, ezt követik a megszokásból vagy a vállalati kultúrából adódó választások. 10% körüli értékben a társadalmi felelősségvállalás az indok, de mint motivációs eszközt kevesebb mint 20%-uk használja.⁵

Az optimális juttatási rendszer kiépítése fáradságos folyamat, hiszen sok szempontot kell figyelembe venni kialakításakor. Elsődleges a dolgozói igények és az elérhető juttatási elemek felmérése, majd a kettő összevetésével a kedvező adózású megoldások megtalálása. A kialakításakor meg kell határozni a juttatások fajtáit, mértéküket, és arányukat az ösztönzési csomagon belül. Le kell határolni a jogosultak körét, és ki kell alakítani az igénybevétel módjait, és a választási kombinációkat (amennyiben egy juttatási csomagon belül több elem kombinációját alakítják ki).

A béren kívüli juttatásoknak számos fajtája létezik, a főbb csoportok az alábbiak, amelytől természetesen eltérő csoportosítás is alkotható:

- *Nyugdíjbiztosítás*: önkéntes- vagy magánnyugdíjpénztár stb.
- *Személyi biztonság növelése*: életbiztosítás, balesetbiztosítás, utazási biztosítás, egyéni egészségügyi biztosítás stb.
- *Pénzügyi támogatás*: kedvezményes hitelfelvételi lehetőség, kedvezményes áruvásárlás, utazási hozzájárulás, albérleti hozzájárulás stb.
- *Személyes szükségletek kielégítése*: pótszabadság, szabadnapok, tanulmányi szabadság, sport- és kulturális támogatás, stb.
- *Szociális ellátások*: szociális segély, temetkezési segély, beiskolázási támogatás stb.
- *Egyéb juttatások*: étkezési hozzájárulás, ruhapénz, telefonszámla átvállalása, gépjárműhasználat vagy költségtérítés stb.

3 <http://www.forum-media.hu/a-beren-kivuli-juttatasok-2014> (letöltve: 2014. 08. 08.)

4 DEVISE Hungary és az Erzsébet Útalványforgalmazó Zrt. együttműködésben készített „Bérek, juttatások, motiváció 2014-ben” felmérése, http://hvg.hu/karrier/20140106_Ezek_lesznek_2014ben_a_legnepszerubb_jut/ (letöltve: 2014. 08. 06.)

5 <http://www.hrportal.hu/hr/ezek-lesznek-a-legnepszerubb-beren-kivuli-juttatasok-2014-ben-20140106.html> (letöltve: 2014. 08. 06.)

A fentebb hivatkozott kutatási adatokból az is látszik, hogy a mai magyar vállalati közegben a pihenést, az étkezést, a rekreációt és az öngondoskodás elősegítését célzó juttatásokra egyaránt igény van. A béren kívüli juttatások toplistáját az Erzsébet-utalvány vezeti, de erről még a későbbiekben szólnunk.⁶

2. A KÖZSZOLGÁLAT EGYÉB JUTTATÁSAINAK RENDSZERE

A korábbi évszázadok során az állásbiztonság garanciája mellett a közzolgálati életpálya vonzerejét főként a kiterjedt juttatási rendszere biztosította. Általánosan elterjedt a nézet, miszerint bár a közzolgálatban dolgozók fizetése nem túl magas, az állásbiztonság, valamint az egyéb juttatások bősége elegendő kompenzációt jelent arra, hogy a közzsféra vonzó munkáltató legyen. Ezt a nézetet csak erősítették a szocializmus évtizedei, amikor az egyéb állami juttatások virágkorukat élték, és kimeríthetetlennek tündek az ingyenesen, vagy csökkentett áron adott természetbeni juttatások.⁷ A zárt, teljes életpályát átfogó karrierrendszerek lényeges eleme, hogy az állam az általánoshoz képest fokozottabb felelősséget, és a munkaerőpiaci bérek színvonalát el nem érő illetményeket egyéb előnyökkel, speciális gondoskodással ellentételezi. Ezek az ún. komparatív előnyök, amelyek lényeges szerepet játszanak a közzszolgálati életpálya megtartó erejében. 2008-ban a gazdasági világválság-kirobbanások Magyarországon jelentős költségvetési konszolidációt kellett végrehajtani a válság hatására, aminek következtében 2008-at követően a közigazgatásban sok korábban biztosra vett ilyen előny szűnt meg, többek között a 13. havi fizetés, a ruhapénz, az üdülési támogatás, amely a 2009-es illetményalap befagyasztásával kiegészülve sokat rontott az állomány elégedettségérzetén.

2010-ben az új kormány hozzálátott a magyar közigazgatás, a magyar állam újjászervezéséhez. Ennek időszzerűségét adta, hogy a magyar közigazgatás mind az állampolgárok megítélése, mind a mértékadó nemzetközi mérések szerint történelmi mélypontra, válságban volt.⁸ A Kormány tehát felismerte, hogy a korábbinál kiemeltebb szerepet kell kapnia az állami, illetve munkáltatói gondoskodás egyes elemeinek, amelyek az anyagi elismerések korlátozottsága ellenére is vonzóvá tudják tenni a közzszolgálati hivatást valódi karrierlehetőségek megteremtésével, valamint igazságosabb és hatékonyabb – a teljesítményt értékéknél kezelő – díjazási rendszer kialakításával.⁹ Ezen cél elérését nehezíti, hogy – bár Magyarország alapvetően sikeresen kezelte a válságot – továbbra sem áll rendelkezésre olyan mértékű költségvetési forrás, amellyel érdemben lehetne fejleszteni a közzsféra béren kívüli juttatási rendszerét.

A közigazgatáson belül ezek az egyéb juttatások általában decentralizált módon szervezeti szinten, külön szabályzatokban vannak rögzítve, úgymint „szociális és egyéb juttatások szabályzat”, „béren kívüli egyéb juttatások szabályzat”, „szociális és jóléti szabályzat”, stb. (ugyanakkor a közigazgatási szervezetek vezetőinek a közzszolgálati szabályzatban kell ren-

6 <http://www.hrportal.hu/hr/ezek-lesznek-a-legnepszerubb-beren-kivuli-juttatasok-2014-ben-20140106.html> (letöltve: 2014. 08. 06.)

7 KORNAI János: *A szocialista rendszer*. HVG Kiadó, Bp., 1993. 65–80.

8 Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0)*. A haza üdvére a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Bp., 2011. június 10., 9.

9 Uo., 44–47.

delkezniük a cafeteria-juttatás igénybevételének részletes szabályairól, elszámolásának rendjéről és visszatérítésének szabályairól). Az egyes juttatási elemek kiválasztásában és mértékének meghatározásában rendszerint a közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetőinek szabad kezük van, korlátot csak a fantázia és a szervezeti költségvetés jelenthet. A rendvédelmi és a honvédelmi hivatásrenden belül egy centralizált, miniszteri utasításokon alapuló juttatási rendszer működik.

Az állami gondoskodási és juttatási rendszeren belül alapvetően két nagy csoportot különböztethetünk meg, amelyek a tanulmány további rendezőelvét is adják:

- jogszabályi előírások alapján járó juttatások (alanyi jogon);
- jogszabályi előírások alapján adható juttatások (munkáltatói mérlegelés alapján).¹⁰

3. AZ ALANYI JOGON JÁRÓ EGYÉB JUTTATÁSOK

Az alanyi jogon járó egyéb juttatások körét egyértelműen lehatárolja mindhárom hivatásrend foglalkoztatási törvénye, illetve a hozzájuk kapcsolódó egyéb jogszabályok. A mindhárom hivatásrenden belül meglévő fontosabb alanyi jogon járó egyéb juttatások a következők:

1. táblázat • A közszolgálatban általánosan jelen lévő alanyi jogon járó béren kívüli juttatások

<ul style="list-style-type: none"> • Állami készfizető kezesség; • költségterítések (munkába járáshoz helyközi utazáskor, kiküldeteskori napidíj, visszarendeléssel összefüggő költségek stb.) • pótszabadság (besorolási, vezetői, 16 évesnél fiatalabb gyermek utáni, apasági, rehabilitációs stb.) 	<ul style="list-style-type: none"> • munkaidő-kedvezmények (emberi reprodukciós eljárással összefüggő, véradás, hozzátartozó halálakor, bíróság vagy hatósági felhíváskor, elhárítatlan ok stb.) • jubileumi jutalom; • utazási kedvezmény.
--	--

Fontos hangsúlyozni, hogy az egyes juttatások mértéke, illetve odaítélhetőségének szabályai többségében hivatásrendenként eltérnek. Így például a pótszabadságok között közigazgatás-specifikus pótszabadságként tekinthetünk a rehabilitációs pótszabadságra, míg rendvédelem- és honvédelem-specifikus szabadságként a „*rekreációs*” szabadságra. Vagy megemlíthetjük a munkaidő-kedvezmények között az önkéntes, illetőleg létesítményi tűzoltói szolgálat ellátásának időtartamát, amely a közszolgálati tisztviselők és a honvédelmi hivatásrend tagjai számára biztosítottak.

A fentiek alapján kijelenthetjük, hogy az alanyi jogon járó béren kívüli juttatások alapvetően alkalmasak arra, hogy megfeleljenek a munkavállalók alapvető elvárásainak kielégítésére, és lekövetik a legfontosabb mindennapi élethelyzeteket (munkába járás támogatá-

¹⁰ Az alanyi jogon járó egyéb juttatások azok a juttatások, amelyek valamilyen jogszabály rendelkezése alapján kötelező jelleggel és kikényszeríthető módon járnak a munkavállalóknak. Ettől eltérően a jogszabályi előírások alapján adható egyéb juttatások alatt azokat a juttatásokat értjük, amelyeket az adott közszolgálati szervezet a költségvetési lehetőségeit figyelembe véve a kötelező juttatásokon felül biztosít a munkavállalói számára.

sa, gyermek utáni pótszabadság, apasági pótszabadság, családdal, vagy elháríthatatlan okkal összefüggő munkaidő-kedvezmények stb.), illetve honorálják a társadalmi szerepvállalást is (véradaskor, hatósági felhívaskor munkaidő-kedvezmény, reprodukciós eljárással összefüggő munkaidő-kedvezmény, önkéntes tűzoltói szolgálatkor munkaidő kedvezmény stb.).

4. AZ ADHATÓ EGYÉB JUTTATÁSOK

Egy 2013-as felmérés alapján a közszférán belül a leggyakrabban az alábbi adható béren kívüli juttatások jelennek meg (a közigazgatáson és a rendvédelmi igazgatáson belül):

2. táblázat • A közszférában leggyakrabban előforduló adható béren kívüli juttatások¹¹

<ul style="list-style-type: none"> • Cafeteria-juttatás; • egyszeri jutalom; • saját gépjármű használatának elszámolása; • iskolakezdési támogatás; • otthoneremtési kedvezményes hitel; • egyéb munkahelyi kedvezményes hitel; • gyermekprogramok, táboroztatás; 	<ul style="list-style-type: none"> • korlátozott mobiltelefon-használat • képzések, továbbképzések részbeni, vagy teljes körű finanszírozása; • munkába járás költségtérítése; • sportolási lehetőség; • jogi és egyéb tanácsadás, jogsegélyszolgálat.
--	---

A táblázatban szereplő felsorolást nem tekinthetjük teljes körűnek amiatt, mert a felmérés kérdőíve nem kérdezett rá minden egyes valószínűsíthető juttatási elemre, így a kapott eredményeket érdemes lehet kiegészíteni többek között szociális támogatásokkal, albérleti hozzájárulással, üdülési támogatással, prevenciók ellátással, illetményelőleggel, bankszámlaköltség-hozzájárulással. Ezen juttatások mértékét, feltételeit, az elbírálás és elszámolás rendjét, valamint a visszatérítés szabályait – az üdülési támogatás kivételével – a közigazgatáson belül a hivatali szervezet vezetője, míg a rendvédelmi és a honvédelmi igazgatáson belül rendszerint a miniszter állapítja meg. A közigazgatás területén az üdülési támogatás feltételeit a Kormány rendeletben szabályozza, amely rendelet bár még nem jelent meg, viszont a központi közigazgatás integrált üdültetési rendszerébe tartozó üdülők jelenleg is kedvezményes áron érhetőek el – 2014. május 6. napjától – a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (Üdültetési és Üzemeltetési Főosztály) működtetésében. Az egyes juttatási részletszabályoknak ugyanakkor természetesen meg kell felelniük a törvényi szinten meglévő beépített korlátoknak is, így például az illetményelőleg összege nem haladhatja meg a folyósítás napján érvényes minimálbér ötszörösét,¹² vagy a bankszámlaköltség-

11 KRAUSS Ferenc Gábor: *A közszolgálat személyi állományának véleménye a közszolgálat kompenzációs és javadalmazási rendszeréről*. Közszolgálati Humán Tükör felmérés 2013. Résztanulmány, 2013. 47. (9. számú melléklet.) http://magaryprogram.kormany.hu/download/8/0b/a0000/10_HR_KompenzacioJavadalmazas_AROP2217.pdf (a letöltés ideje: 2014. 09. 01.)

12 *A személyi jövedelemadóról* szóló 1995. évi CXVII. törvény 72. § (4) bekezdés g) pontja alapján. (Hatály napja: 2014. szeptember 01.)

hozzájárulás esetén a foglalkoztatottnak adható bankszámla-hozzájárulás mértéke 2014-ben legfeljebb havi bruttó 1000 forint lehet.¹³

Tekintve, hogy mindhárom hivatásrend esetében alapvető kormányzati célkitűzés a takarékos, átlátható és hatékonyan működő hivatali struktúra megteremtése,¹⁴ így ezen elvárás személyi juttatásokban való érvényesítése esetén véleményünk szerint az adható béren kívüli juttatások ténylegesen odaítélt mértékében és mennyiségében nincs ok érdemi eltérés feltételezésére. Ugyanakkor vitathatatlan különbség, hogy azon szervezetek esetében, amelyek – sajátos működésükből fakadóan – történetileg több üdülőt, sporttelepet, szolgálati szállást stb. tartottak és tartanak fent, azok ma is több ilyen lehetőséget tudnak biztosítani a személyi állományuk részére. Egyúttal fontos hangsúlyozni, hogy ezek a létesítmények alapvető rendeltetésük szerint nem szociális vagy jóléti juttatási elemként kerültek kialakításra, hanem többek között helyben lakási kötelezettség biztosítása céljából, kiképzési, oktatási és rekreációs célokból, valamint fizikai alkalmassági követelményeknek való megfelelés elősegítése érdekében.

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy bár az alanyi jogon járó egyéb juttatások esetében is találhatunk számos különbséget a három hivatásrend között, összességében ezek a juttatások jóval homogénebb képet mutatnak – mind mértékükben, mind pedig elérhetőségükben – az adható egyéb juttatásokhoz képest. A közszférán belül adható egyéb juttatások áttekintése után beláthatjuk, hogy az egyes juttatási elemek kiválasztása, szabályozása, mértékének és elszámolási rendjének megállapítása nemcsak egyes hivatásrendek között rendkívül szerteágazóan szabályozott, hanem gyakran szervezeti szinten is eltérő gyakorlattal találkozunk. Bár nem gondoljuk, hogy fenntartható lenne minden egyes juttatási elemnek valamilyen központi szabályozása (mint például a bankszámlaköltség-hozzájárulás esetében), azonban véleményünk szerint *hasznosnak bizonyulhat egy átlátható, egyszerűsített szervezeti szintű juttatási összesítő elkészítése, amely alapján a közszféra szervezetei könnyen tájékozódhatnak más szervezeteknél alkalmazott egyéb juttatások köréről és mértékéről, odaítélési és elszámolási rendjéről.* Egy ilyen átfogó közszolgálati juttatási összehasonlító rendszer egyrészt hasznos információt szolgáltatna más szervezetek egyenértékű munkaköreinek bérezési és juttatási gyakorlatához, ami által javítható lenne a szervezetek versenyképessége, másrészt pedig a szervezeti felsővezetők útmutatást kapnának a juttatási rendszereik felülvizsgálatához. Ebből kifolyólag tehát egy ilyen juttatási összesítő nem önmagában járulna hozzá a munkavállalók elégedettségének növekedéséhez, hanem közvetett módon a szervezeti juttatási rendszerek fejlődésén keresztül.

5. CAFETERIA-JUTTATÁS

A munkahelyi szociálpolitika továbbfejlesztésének egyik lehetséges iránya a munkavállalók bevonása a béren kívüli juttatások kiválasztásának folyamatába. A „*Cafeteria rendszer*” (az

13 Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 54. § (3) bekezdése alapján. (Hatály napja: 2014. szeptember 01.)

14 Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Bp., 2012. augusztus 31., 61.

angol „cafeteria” szóból ered, melynek eredeti jelentése: önkiszolgáló étterem) az USA-ból indult ki az 1970-es években. Lényege, hogy választás lehetőségét biztosító béren kívüli juttatási rendszerként funkcionál, amely sok szempontból előnyös mind a munkáltató, mind a munkavállaló részére. A cafeteria-rendszer eltérő korú, nemű, szociális helyzetű munkavállalók számára ad lehetőséget arra, hogy a szervezet által rendelkezésre bocsátott *személyes keretösszeg terhére* olyan juttatást *válasszanak*, ami *igényeiknek legjobban megfelel* (tanulás, lakáshoz jutás, beiskolázási segély, üdülés, sport, kultúra stb.).¹⁵ A cafeteria rendszerrel lehetővé teszi a munkavállalói érdekek érvényesülését, rugalmas, differenciált, igazságos kielégítését.

Az alanyi jogon járó és az adható juttatások kapcsán fontos szem előtt tartanunk, hogy egy juttatási rendszer munkavállalói szempontból akkor jó, ha rugalmasan alkalmazkodik a munkatársak tényleges igényeihez. A korábban említett juttatások más és más élethelyzetben lévő munkavállalók igényeit hivatottak kielégíteni, illetve természetesen költség- (vagy adó- és járulék-) vonzatuk is különbözik.¹⁶ A közszolgáltatáson belül is megvan a lehetőség arra, hogy a szervezetek egyfajta „*önkiszolgáló*” rendszert alkossanak meg. Ebben egyrészt megjelenik egy „*étlap*”, a szervezet által elérhetővé tett juttatások kínálatával (és azok költségvonzata), a másik oldalon pedig az összeg, amely ezekre a célokra az egyes munkatársak számára rendelkezésre áll. A költségek és a mindenki számára rendelkezésre álló keretösszeg alapján a munkatársak saját preferenciáskálájuk szerint határozhatják meg, hogy mit választanak.¹⁷ A preferenciaskála meghatározásában természetesen nagy szerepet játszik az egyes választható juttatási elemek adóvonzata, amelynek a szabályait a *személyi jövedelemadóról* szóló 1995. évi CXVII. törvény tartalmazza. Bár az utóbbi időben a legáltalánosabb (Erzsébet-utalvány, SZÉP kártya feltöltés, helyi utazási bérlet, egészség- és nyugdíjpénztári támogatás, stb.) cafeteria-juttatási elemek adója egy ún. kedvezményes szintig alapvetően megegyezik (1:1,357), azonban számos elem esetében beszélhetünk adómentes (1:1), vagy éppen magasabb adótartalmú (1:1,5117) juttatásról. Jellemző juttatások a munkahelyi étkeztetés, étkezési Erzsébet utalvány, Széchenyi Pihenőkártya mindhárom alszámlája, iskolakezdési támogatás, helyi utazási bérlet térítése, egészségpénztári utalás, nyugdíjpénztári utalás stb.

Bár azt gondolhatnánk, hogy cafeteria-juttatások általánosan elterjedtek az egész országban, egy 2011–2012-es felmérés azt bizonyította, hogy a vizsgált 302 szervezet 33%-ánál működik cafeteria-rendszer. Ezek közül a külföldi szervezetek 43%-a, míg a hazaiak 23%-a alkalmazza a rugalmas juttatási rendszer valamilyen formáját.¹⁸ Ezzel szemben a közszférán belül általánosnak tekinthetjük a cafeteria-juttatás, illetve a cafeteria-szerű juttatás létét.

15 <http://www.ugyvezeto.hu/cikk/17868/a-beren-kivuli-juttatasi-rendszer?area=166> (letöltve: 2014. 08. 06.)

16 LÁSZLÓ Gyula – LÉVAI Zoltán – POÓR József: Ösztönzésmenedzselés a közszolgáltatásban. In: Karoliny Mártonné – Lévai Zoltán – Poór József: Emberi erőforrás menedzsment a közszolgáltatásban Módszertani kézikönyv. Szókratész, Bp., 2005. 141.

17 LÁSZLÓ Gyula – POÓR József: *Alapok*. In: Poór József (szerk.): Rugalmas ösztönzés-cafeteria. KJK-Kerszöv, Bp., 2005.

18 POÓR J. et al. (2011): *JUTTATÁSOK – Magyarország 2011 – MŰLT – JELEN – JÖVŐ*. Menedzsment és HR Kutató Központ, Szent István Egyetem – Nexon, Budapest; és POÓR J. et al. (2012): *JUTTATÁSOK – Magyarország 2012 – A juttatásokban bekövetkezett változások 2012-ben. (Kutatási jelentés)*. Menedzsment és HR Kutató Központ, Szent István Egyetem – Nexon – BKIK, Bp. In: Poór József: Nemzetköziesedés és globalizáció az ember erőforrás menedzsmentben. (3. átdolgozott kiadás.) Complex Kiadó, Bp., 2013. 292.

Az egy juttatási elemek felhasználását természetesen nagymértékben korlátozza az adható cafeteria-juttatások kerete. Az egyes hivatásrendeken belül ugyanakkor a cafeteria-juttatásra fordítható keret alsó, illetve felső korlátosak az alábbiak szerint:

3. táblázat • A közszférában adható éves bruttó cafeteria-juttatások minimális és maximális mértékei

Hivatásrend	Hivatásrendi alsó korlát	Hivatásrendi felső korlát	Külső korlát ¹
közigazgatás	az illetményalap ötszöröse (193 250) ²	nincsen	maximum 200 000
rendvédelmi igazgatás	az illetményalap háromszorosa (115 950) ³	az illetményalap tizenötszöröse (579 750) ⁴	maximum 200 000
honvédelmi igazgatás ⁵	–	–	maximum 200 000

A hivatásrendek között lényeges különbség, hogy míg a közigazgatáson belül a hivatali szervezet vezetője jogosult meghatározni a cafeteria-juttatás éves keretösszegét, a rendvédelmi és a honvédelmi hivatásrenden belül a miniszter jogosult erre. Fontos leszögezni, hogy a honvédelmi hivatásrenden belül nem került kialakításra külön cafeteria-juttatási rendszer, jelen tanulmányban az ahhoz nagymértékben hasonló juttatási rendszert vesszük alapul. A javadalmazás szempontjából a legfontosabb különbség azonban az, hogy míg a közigazgatáson belül szigorúan törvényi szinten meg vannak határozva a cafeteria-juttatási rendszeren belül választható elemek, addig a rendvédelmi és honvédelmi hivatásrenden belül a miniszter szabadon dönthet az egyes juttatási elemek választhatóságáról. Figyelembe véve, hogy a mindenkori költségvetési törvény mindhárom hivatásrendre vonatkozóan azonos mértékű felső korlátot állapít meg az alanyi jogon járó béren kívüli juttatások tekintetében, így jogosan merül fel a kérdés, hogy *szükséges-e korlátozni a közigazgatáson belül a felkínálható cafeteria-juttatások körét?* Mint említettük korábban, az éves juttatási keretösszeg bruttó összeg, tehát az éves keretnek kell fedezetet biztosítania a juttatásokhoz kapcsolódó közterhek megfizetésére. Bár a választható juttatások rendszerint kedvezményes adózásúak, azonban a bruttó 200 000 forintos éves keretösszeg nettó értéke – átlagos felhasználás mellett – kevesebb, mint évi nettó 150 000 forint, ami havi leosztásban kevesebb, mint nettó 12,5 ezer forintnyi juttatást jelent a munkavállalóknak. Szemmel láthatólag a rendelkezésre álló összeg igen alacsony, így óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy *alkalmas-e a jelenlegi cafeteria-juttatási rendszer – mennyiségében – eredeti funkciójának betöltésére, a más és más élethelyzetben lévő munkavállalók igényeinek kielégítésére?*

6. A KÖZSZOLGÁLAT EGYÉB JUTTATÁSI RENDSZERÉNEK FEJLŐDÉSI LEHETŐSÉGEI

Véleményünk szerint a közszolgálatban alkalmazott jelenlegi béren kívüli juttatási rendszer a korábbi juttatási rendszerekhez képest alapvetően modernnek tekinthető abból a megközelítésből, hogy az önkiszolgáló cafeteria-rendszer jóval alkalmasabb az egyéni munkavállalói igények kielégítésére, mint például a 2010 előtti Ktv. szabályozás,¹⁹ amely számos juttatás esetén egzaktnak meghatározta, hogy miből mennyit kap(hat) a munkavállaló függetlenül attól, hogy az adott juttatás mennyire volt kívánatos a számára. A közszolgálati cafeteria-rendszerek jellegükben és felépítésükben megegyeznek a versenyszféra itthoni és külföldi vállalatainál is alkalmazott cafeteria-rendszerekkel.²⁰ Ugyanakkor mindig szem előtt kell tartani, hogy a hatékony ösztönzési rendszer az egyéni (munkavállalói) érdekekre épít, és ehhez tudatosan olyan feltételeket alakít ki, amelyek hatására a munkavállalókban a szervezeti célok teljesítésére irányuló érdekltség alakul ki.

A közsféra jelenlegi alanyi jogon járó és adható béren kívüli juttatások rendszerének összehasonlításakor szembetűnő, hogy míg egyes esetekben a munkáltatóknak (miniszternek) teljes szabadsága van a juttatások meghatározásában, máskor ez a szabadság hiányzik. Ez a furcsa kettősség felfedezhető a juttatási típusok között is, hiszen amíg az egyes adható juttatások – mind mennyiségük, mind pedig minőségük – meghatározásában alapvetően szabadon rendelkezhetnek mindhárom hivatásrenden belül, addig jóval kötöttebb a szabályozás az alanyi jogon járó juttatások tekintetében.

Nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy a különféle cafeteria-rendszerek már korántsem jelentik a kompenzációs és javadalmazási rendszerek csúcspontját. Az ösztönzésment területén divatos fogalom a teljes kompenzáció, más néven teljes javadalmazás (Total Reward/Remuneration) fogalma, amely alapvetően azt foglalja magában, hogy egy összegben kerül kifejezésre az összes jövedelem és juttatás.²¹ Ennek eredményeként a munkavállaló könnyen össze tudja hasonlítani a munkáltatók ösztönzési ajánlatait. A 21. század trendjei szerint azonban a teljes kompenzációs rendszerek is fokozatosan átadják a helyüket az átfogó ösztönzés koncepciójának.²² Ez a változás nem pusztán terminológiai jellegű, hanem egyfajta gondolkodásmód-változást jelent, amelynek eredményeként a szervezetek (elsődleges a vállalatok) kiszélesítik a látókörüket annak érdekében, hogy megszerezzék a kívánt munkaerőt. A teljes kompenzációs rendszerben kifejezésre kerülő közvetlen és közvetett anyagi juttatásokon túl az átfogó ösztönzésben új elemként jelenik meg a munkafeltéte-

19 A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 49/F-49/H §.

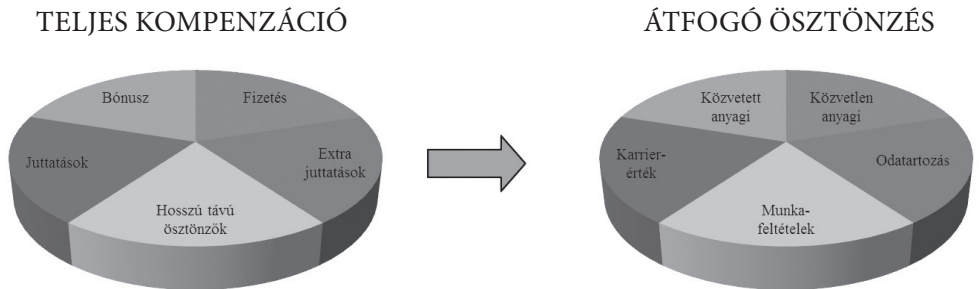
20 Lynda GRATTON: *Szabad döntés. Az innovatív vállalat megteremtése.* In: Marc Effron – Robert Gandossy (szerk): *Human Resources in the 21st Century.* Ford.: Szász Gábor. HVG Kiadó, Bp., 2004. 162.

21 POÓR József: *Nemzetköziesedés és globalizáció az emberi erőforrás menedzsmentben.* (3. átdolgozott kiadás.) Complex Kiadó, Bp., 2013. 229–230.

22 Richard KANTOR: *Globális átfogó ösztönzés. Teljes kompenzáció helyett átfogó ösztönzés.* In: Marc Effron – Robert Gandossy (szerk): *Human Resources in the 21st Century.* Ford.: Szász Gábor. HVG Kiadó, Bp., 2004. 195–196.

lek, a karrierérték és a valahová tartozás értéke, mint ösztönzők. A kettő közti különbséget és a változás irányát jól szemlélteti a számú ábra.

1. ábra • A teljes kompenzáció átalakulása átfogó ösztönzéssé



Véleményünk szerint a közszféra javadalmazási rendszerének átfogó átalakításakor érdemes lehet megfontolás tárgyává tenni a meglévő béren kívüli juttatási rendszer alapvető újragondolását – a vázolt szakmai trendek figyelembevételével – abban az esetben, amennyiben a változás iránya a munkakör alapú integrált emberi erőforrás gazdálkodás irányába mutat. Egyúttal természetesen túlzó elvárásnak érezzük, hogy a közszolgálat három hivatásrendjében foglalkoztatott, hozzávetőlegesen 200 000 ember²³ esetében teljes kompenzációs benchmark-összegek kerüljenek meghatározásra, vagy átfogó ösztönzési juttatási csomag legyen kialakítva. Ugyanakkor nem szabad megfélemlenünk arról, hogy a közszolgálati rendszerünk nem egy egységes, homogén massa, hanem számos olyan területe, intézménye létezik, ahol a speciális tudásigényű és tapasztalatú szakemberek megszerzésében és megtartásában a közszféra jelenlegi béren kívüli juttatási rendszere véleményünk szerint nem nyújt kellő segítséget. A közszolgálatban jelen van az ún. munkaerő-piaci kitettség, amelynek számos aspektusa közül az egyik például, hogy bizonyos, a versenyszférában is megtalálható, vagy speciális szakértelmet igénylő munkakörökben a munkaerőpiacon szokásos magasabb bér megajánlása a kötött bértábla és jogszabályi előírások értelmében nem, vagy csekély elmozdulással lehetséges. Ez megnehezíti a jó szakemberek közszolgálati pályára csábítását és megtartását. A speciális területek közé sorolhatjuk például – a teljesség igénye nélkül – azokat a szervezeteket, amelyek tevékenységük során rendszeresen kerülnek interakcióba külföldi partnerekkel, illetve olyan magas szintű tudással, technológiával foglalkoznak, amelyek rendkívül szűk az elérhető szakembergárdája. Ilyen szervezeteknek tekinthetjük például az államigazgatáson belül a Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatalt, a Nemzeti Befektetési Ügynökséget, vagy akár a Nemzeti Innovációs Hivatalt, míg a rendvédelmi területéről a BM Nemzetközi Oktatási Központot, vagy honvédelmi igazgatásból a Magyarországi Állandó EBESZ Képviselőt, Katonai Képviselőt. A munkáltató szervezetek kere-

²³ <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyar%20koz%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf>, 57.

sik a megoldást a jó szakemberek foglalkoztatására. Így például az egyes jogállási törvényekben közös, hogy az illetményrendszer tekintetében kedvezőbb irányban térnek el a Kttv.-hez képest, azzal az indokkal, hogy e szakemberek rendkívül képzettek, és nagy a kitétséjük a munkaerőpiacon.²⁴ Véleményünk szerint a kivételek szaporodása a rendszer koherenciájának rovására megy.

Amint azt a tanulmány korábbi fejezetében áttekintettük, a vizsgált hivatásrendeknél a juttatási formák nagy vonalakban megegyeznek. Feltételezésünk szerint a közszolgálat szervezeteinél hasonló jellegű és mértékű juttatásokat használnak, de természetesen lehetnek eltérések a szervek anyagi helyzete függvényében (pl. az autonóm szervek és önkormányzatok biztosan alkalmaznak eltéréseket). Sajnos a fentiekre vonatkozó pontos adatok nincsenek, csak becslések vannak, ezért a juttatási rendszer újraformálása közben egy átfogó kutatással szükséges azt alátámasztani, hogy a juttatások mértéke a bérekhez és a munkakörök értékéhez képest növekedjen a jelenlegihez képest, vagy sem? Illetve szükséges vizsgálni azt is, hogy milyen juttatási formákat támogatnának maguk az érintettek.

Az egységeség mellett és ellene is szólnak érvek. Ellene felhozható, hogy a szervek közötti béren kívüli juttatások különbsége belső versenyhelyzetet eredményez a munkáltatók között, hiszen ha sarkítjuk a kérdést, egyes szervek jobban meg tudják fizetni a jó munkaerőt, mások meg nem, de kérdés, hogy ez passzol-e a jelenlegi életpálya törekvésekhez? Mellette szól, hogy ha a juttatási rendszer egységes, akkor a közszolgálaton belül mindenhol kiszámítható és átlátható viszonyokat teremt ezen a téren. Ezt a dilemmát látva joggal merül fel az olvasóban, hogy a béren kívüli juttatások összefüggnek azzal a jó néhány éve fennálló tárgabb kérdéssel, hogy mennyire, milyen mértékben és szinteken lehet és kell egységesíteni a közszolgálati életpályákat?

A speciális igényeken túl, amennyiben a közeljövőben megvalósulna a közszolgálati hivatásrendeken belül a munkakör alapú vegyes struktúrájú közszolgálati életpálya-rendszer, úgy azt – sajátos mellékhatásként – egyértelműen az átfogó ösztönzés irányába tett elmozdulásként azonosíthatnánk.

2010-et követően a Magyary Program, ennek nyomán az „első életpálya program” foglalkozott a béren kívüli juttatások racionalizálásával és fejlesztésével. A közelmúltban érkezünk el a „második életpálya programhoz”, ahol a vonatkozó kormány-előterjesztés szerint hangsúlyosabb szerepet fog kapni a biztosítás (állami biztosítási rendszer) és lakáshoz jutás támogatása (a lakástámogatási rendszer megújítása).²⁵ Mindkét elem a hosszú távú gondoskodás eszköze, a pályán maradásra ösztönöz, és remélhetőleg megtartó ereje van. A két jövőben bevezetendő támogatási forma részleteinek ismerete nélkül értékelésükbe nem bocsátkozunk, az csak a jövőben dőlhet el, hogy a konstrukciók mennyire lesznek vonzóak a fiatalok, az életpályára belépő új generációk szemében. Egy, a Coaching Team által 2013-ban készített magyar felmérés szerint a 18–30 év közötti fiatalok a gyorsabb karrier elérése érdeké-

24 BOKODI Márta et al.: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*, 2014. Tanulmánykötet. 43. http://magyaryprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/_Tanulmanykotet_online_Kozszolgالاتi%20eletpalya_AROP2217.pdf.

25 Kormány-előterjesztés az új közszolgálati életpálya bevezetéséről, 2014.

ben hajlamosak viszont a gyakori munkahelyváltásra, nem lebeg célként a szemük előtt az élethosszig tartó biztos munkahely képe, ahogyan az még szüleik, nagyszüleik esetében, az akkori társadalmi viszonyok között nyilvánvaló volt. A munkahelyválasztás fő szempontjai a megkérdezett fiatalok körében, fontossági sorrendben:

- alapjavadalmazás,
- felszabadult, vidám csapat,
- karrierfejlődés lehetősége,
- alapjavadalmazáson felüli tételek,
- változatos feladatok,
- közvetlen, laza hangnem,
- nagy tapasztalatú kollégák,
- jól felszerelt, esztétikus környezet,
- rugalmas időbeosztás,
- a cég jó híre és ismertsége stb.²⁶

Láthatjuk, az alapjavadalmazás feletti tételek a lista 4. helyén végeztek. A fenti szempontok – még ha sorrendjük egyéneként változó is – nagy valószínűség szerint a valóságot tükrözik, és valóban meghatározzák a fiatalok és a jövő fiatal munkavállalóinak munkahelyükkel kapcsolatos elvárásait. Az Y generáció, az információs kor és egyéb kikerülhetetlen tényezők miatt a korábbiakhoz képest változó igényeire a közszolgáltatnak is fel kell készülnie, az életpálya minden területén különben le fog maradni a jó minőségű munkaerő megszerzéséért folytatott versenyben. Ehhez hozzáadódhat az is, hogy sok fiatal külföldön képzeli el a jövőjét. A TÁRKI 2014-es felmérése szerint például a fiatalok mintegy harmada tervezi, hogy külföldön vállal munkát tartósan, vagy rövidebb ideig.²⁷ Nem csak a fiatalokat tekintve, a Boston Consulting Group egyik kutatása a 25 vizsgált ország közül több esetben is (pl. Németország) főként a demográfiai csökkenés okozta kritikus munkaerőhiány 10-20 éven belül történő bekövetkezésére hívja fel a figyelmet.²⁸ Fentiek csak néhány példát említenek a javadalmazás témakörének tágabb vetületére, hogy melyek azok a várható tendenciák, amelyekre a magyar munkaerőpiacnak, ezen belül a közszolgáltatnak is érdemes felkészülnie.

6. ÖSSZEFOGLALÁS

Mint arra korábban utaltunk, a szervezeti célok elérése nem lehetséges a megfelelő munkaerő megszerzése, motiválása és megtartása nélkül. Ennek egyik legfontosabb eszköze a versenyképes, stratégiai szemléletű ösztönzési politika kifejlesztése és alkalmazása. Figyelembe véve, hogy 2009 óta a versenyszféra átlagkeresetei egyre növekvő arányban meghaladják a közszféra átlagkereseteit,²⁹ így különösen nagy felelősség jut a közszférán belül a béren kívü-

26 <http://www.munkajog.hu/rovatok/napi-hr/a-fiatal-munkavallalok-onmegitelese#>

27 http://www.tarki.hu/hu/news/2014/kitekint/20140408_fiatalok.html

28 http://www.iberglobal.com/files/The_Global_Workforce_Crisis_bcg.pdf

29 KRAUSS GÁBOR – PETRÓ CSILLA: A közszolgálati illetményrendszer aktuális kérdései. *Pro Publico Bono*, 2014. 2. 63–64.

li juttatási rendszernek a munkaerő-piaci versenyhátrány leküzdésében. Jelen állás szerint az eddig leírtakat figyelembe véve általánosan kijelenthetjük, hogy a közszféra rendelkezik egy stabil egyéb juttatási rendszerrel, amely azonban számos elemében „ránccfelvarrásra” szorul.

A béren kívüli juttatások sokszínű, és szervezetenként változó mértékű összegével és összetételével kapcsolatban véleményünk szerint nem volna fenntartható a teljes központi szabályozás (mint például a bankszámlaköltség-hozzájárulás esetében), azonban hasznosnak bizonyulhat egy átlátható, egyszerűsített szervezeti szintű juttatási összesítő elkészítése, amely alapján a közszféra szervezetei könnyen tájékozódhatnak más szervezeteknél alkalmazott egyéb juttatások köréről és mértékéről.

A cafeteria-rendszer éves keretösszegének általános emelése jelentős lépés lenne az egyéni munkavállalói igények magasabb szintű kielégítése irányába, ugyanakkor a költségvetési törvénybe épített mesterséges felső korlát kivétele is jelentős részsikert eredményezhet. Mindenesetre a jelenlegi havi nettó 12 ezer forint nagyságrendű juttatásra inkább tekinthetünk jelképes összegre, mint motiváló eszközre.

Hitünk szerint nincsen univerzális, minden esetre általánosan alkalmazható béren kívüli juttatási rendszer, az életpályák közti átjárhatósággal összefüggésben össze kell hangolni az egyes hivatásrendek állami gondoskodási politikáját. A sajátosságokra tekintettel *nem indokolt a három hivatásrend esetén teljesen egységes szabályozás*, az új életpálya-modellek kialakításánál erre figyelemmel kell lenni. A három jogállási törvényre vonatkozó elképzelések között számos *specifikus elem* is szerepel, ezeket az életpálya-modellekben szükséges megjeleníteni (pl. a külszolgálatot ellátó kormánytisztviselők házastársai helyzetének rendezése, gyermekek előnyben részesítése a rendvédelmi képzésre jelentkezésnél, a hivatásos állományba vételnél, általános és missziós családtámogatói feladatok stb.). Annak ellenére, hogy az ágazati sajátosságok talán ezen a területen mutatkoznak meg leginkább, az állami, illetve munkáltatói gondoskodás erősítése az alábbi területeken indokolt (a kapcsolódó költségvetési hatásokkal együtt):

- Lakhatási támogatások rendszerének újraformálása (pl. fecskeházak, pénzbeli és nem pénzbeli támogatási formák);
- családtámogatási formák bővítése, családbarát munkahelyek kialakítása (kismamák, kisgyerekes anyukák visszafoglalkoztatásának rugalmasabb formái: részmunkaidő, távmunka, gyermek napközbeni ellátásának biztosítása; pénzbeli és nem pénzbeli támogatási formák, ehhez az ingatlanállomány és a lehetőségek felmérése);
- rekreáció (kedvezményes üdülési lehetőségek, egészség megőrzését szolgáló programok, prevenciók és regeneráló funkciók, sportolási lehetőségek kiterjesztése, támogatása);
- elismerések, ösztönzések rendszere (pénzbeli és nem pénzbeli elismerési formák, nem anyagi jellegű motivációs eszközök, kitüntetések);
- nyugdíjas dolgozók „utógondozása” (életpálya lezárására való felkészítő programok, lakhatási támogatások).

Az elmúlt évtizedekben a közszolgálati béren kívüli juttatási rendszer jelentős mértékben erodálódott, sikertelenül próbál lépést tartani a 21. századi hazai és külföldi munkaerő-piaci követelményekkel, a jövőben várható munkaerő-piaci hatásokkal (demográfiai változások, új generációk változó munkahelyi igényei). A korszerűtlen béren kívüli juttatási rend-

szerrel a közzsféra sokat veszít vonzerejéből, versenyhátrányba kerül a jó szakemberek megnyerésében és megtartásában.

Tanulmányunk a rendelkezésre álló területi korlátokra figyelemmel nagy vonalakban áttekintette a közzszolgálat három hivatásrendjének (közigazgatás, rendvédelem, honvédelem) juttatási rendszerét. A bevezetésben feltett kérdés, vagyis, hogy „a jelenlegi juttatási rendszer – mennyiségében és minőségében – alkalmas-e funkciójának betöltésére, a kívánatos motivációs és elégedettségi szint elérésére és fenntartására?” Jó néhány aspektusát sikerült megválaszolnunk a rendelkezésre álló adatok alapján. Ugyanakkor a kérdés és egyben a probléma teljes körűjárása és az optimális megoldási lehetőségek feltárása érdekében, és az új közzszolgálati életpálya hiteles megformálásának egyik fontos alapjaként a juttatásokra irányuló átfogó empirikus kutatás lefolytatása javasolta HR, jogi és gazdasági aspektus ötvözetével.

PILLANATKÉP AZ ORSZÁGGYŰLÉS TÖRVÉNYALKOTÁSI TEVÉKENYSÉGÉRŐL – 2014

Az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységét számos módszertannal lehet vizsgálni. Az egyik legfontosabb eljárás a kvantitatív elemzés, amely a statisztikai adatok átfogó vizsgálatán alapul, meglehetősen ritkán bukkan fel a közjogi szakirodalomban. Jelen tanulmány olyan statisztikai adatokra támaszkodva vizsgálja a törvényalkotás eljárását, amelyek korábban nem kerültek publikálásra. Egy korábbi, hasonló módszertanon alapuló kutatás megállapításai szerint a jogrendszerben időszakosan bekövetkező pulzáció a mögöttes társadalmi és gazdasági változások leképeződése. A 2010–2014 között bekövetkezett változások – és azoknak a jogrendszerben illetve a törvényalkotásban látható megnyilvánulásai – társadalmi és gazdasági szempontból szintén jelentős, fordulópontszerű időszakra utalnak. Az elmúlt néhány országgyűlési ciklus legfontosabb közös jellemzője a törvényalkotási eljárás felgyorsulása. Ez a tendencia legjobban a törvényjavaslat benyújtása és zárószavazása közötti idő folyamatos, parlamenti ciklusról ciklusra bekövetkező csökkenéséből állapítható meg. A törvényalkotás felgyorsulása mellett ugyanekkora jelentőségű változásnak látszik a bizottsági ülések időtartamának rövidülése. Ez a jelenség arra enged következtetni, hogy – noha formálisan a bizottsági ülések száma inkább növekvő tendenciát mutat – a részletesebb szakpolitikai vita visszaszorulóban van. Mindez kifejezetten káros a magyar parlamentarizmusra nézve, mivel a nemzetközi tendenciák inkább azt mutatják, hogy a modern korban a parlamenti bizottságok szerepe felértékelődik. Első vizsgálódásra úgy látszik, hogy a 2014. május 6-án hatályba lépett Házzsabály a kvantitatív kutatás alapján kimutatható anomáliák kiküszöbölését elősegítő és általánosságban az alkotmányossági követelményeknek megfelelő szabályrendszerként tud működni.

• • • • • • • • • •

1 BEVEZETÉS

Tudományos szempontból a törvényalkotás bármelyik aspektusának vizsgálatára vállalkozni nem könnyű feladat. Elég csak arra utalni, hogy már magának a törvényalkotásnak mint tudományterületnek a lehatárolása is kérdéses. Példának okáért a szakirodalomban ismert olyan megközelítés, amely megkülönbözteti a törvényhozás-tudomány és a törvényhozástan fogalmát. A megkülönböztetés értelmében az előbbi a törvényhozás jogtudományi, politikatudományi vagy jogszociológiai szempontú tudományos vizsgálatát jelenti, míg az utób-

bi csak eljárástani, módszertani és technikatani kérdésekre fókuszál. Egy másik megközelítés viszont tagadja ennek az elhatárolásnak a létezését, és tulajdonképpen szinonimaként tekint a két fogalomra.¹

Ezen túlmenően azt is be kell vallani, hogy a törvényalkotás parlamenti szakasza szintén szinte megszámlálhatatlan felvetést, vizsgálati szempontot tekintetbe véve elemezhető. Jelen tanulmányunkban azt a munkamódszert követjük, hogy először a kvantitatív kutatás segítségével áttekintjük az Országgyűlés elmúlt húsz éves működési tapasztalatait. A bemutatott statisztikai adatokat a későbbiekben részletesen is kifejtett vizsgálati szempontok alapján választottuk ki. Az ezzel párhuzamosan felvázolt szakirodalmi áttekintés, illetve a kvantitatív és kvalitatív vizsgálódás kötöttségei is mind abba az irányba mutattak, hogy ezen adat-sorok segítségével lehet a legtöbb információt megtudni az Országgyűlés működéséről. Már most bátorkodunk megelőlegezni, hogy a szakirodalmi és a választott vizsgálati módszeren alapuló megállapítások a vártnál is jobban konvergálnak egymáshoz. A kvantitatív kutatás eredményeinek bemutatását és elemzését követően a törvényalkotás parlamenti szakaszában érvényesülő alkotmányos garanciákat tekintjük át – erősen támaszkodva az Alkotmánybíróság megállapításaira. Annak fényében mutatjuk be a garanciarendszert, hogy az mennyiben befolyásolja a törvényalkotás két legfontosabb külső kontrolljának – az Alkotmánybíróságnak és a köztársasági elnöknek – a cselekvési lehetőségeit. Majd a kvantitatív kutatás eredményeit felhasználva, valamint a garanciális követelmények figyelembevételével vizsgáljuk a Házsabály² törvényalkotási eljárást szabályozó főbb rendelkezéseit. Végezetül összegezzük és a tanulmány végső konklúziójaként tálaljuk az alkalmazott többféle kutatási módszer alapján a magyar törvényalkotás elmúlt időszakának gyakorlatára vonatkozóan levonható tapasztalatokat, illetve prognosztizálni próbáljuk, hogy a 2014-ben hatályba lépett Házsabály a közeljövőben miként fog a jogalkotás folyamatára hatni.³

2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS TÖRVÉNYALKOTÁSI TEVÉKENYSÉGÉNEK KVANTITATÍV ELEMZÉSE

2.1. Vizsgálati szempontok, módszertani megjegyzések

Barabási Kun József, a parlamenti jog egyik legelismertebb magyar jogtudósa már 1907-ben kiadott művében is arról értekezik, hogy egy olyan nagyszámú politikai testület, mint az Országgyűlés a törvényhozás egyre bonyolultabb, technikai szempontból mind összetettebb

1 PETRÉTEI József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában. Osiris Kiadó, Bp., 1998. 40–41.

2 Jelen tanulmányban a továbbiakban „Házsabály” jelölés alatt az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozatot kell érteni, míg a „korábbi Házsabály” megnevezés az időközben már hatályon kívül helyezett, egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY-határozat 2014. március 4-e és 2014. május 5-e közötti időállapotára utal. A „házsabály” kifejezés pedig általánosságban jelöli a parlamenti szervezeti és működési szabályzatát jelentő jogi dokumentumot.

3 A tanulmányban feldolgozott empirikus adatok a 2010–2014 között működő parlament törvényalkotási tevékenységének vizsgálatáig terjednek ki, így a tanulmány lezárási dátumának is tulajdonképpen a 2014-es év közepe tekinthető.

feladatait egyre nehezebben tudja ellátni. Felidézi John Stuart Mill szavait, aki szerint a parlament immár nem képes a törvényhozó munka elvégzésére, hanem csupán arra, hogy ezt a munkát arra való egyének által elvégeztesse. Éppen ezért Mill a törvényalkotás szakértőkből álló bizottságokba való kiszervezését javasolta. Ezen törvényjavaslatok pedig csupán jóváhagyás vagy elutasítás végett kerülhettek volna vissza a parlamenti képviselők elé. Tanulmányában felidézi továbbá James Bryce megállapításait is, aki szerint erre a problémára a történelem folyamán három megoldási módot dolgoztak ki: a régi római köztársaságban a *comitiák* által előterjesztett javaslatokról változtatási lehetőség és vita nélkül kellett szavazni; a parlamenti többséget adó párt tagjaiból álló bizottság (tulajdonképpen a kormány) veszi át a törvénykezdeményezés és a törvényjavaslatok tárgyalása feletti uralmat; illetve a törvényhozó testület kisebb, meghatározott szempontok szerint felálló testületekre bomlik, amely a plénumtól feladatokat vesz át.⁴ Ezen rövid gondolat felidézéséből is látható, hogy a parlamentarizmus jövőjéről való gondolkodás nem új keletű jelenség. Magától értetődő azonban, hogy a klasszikus parlamentarizmus idézett problémái és modern parlamentarizmust érő legújabb kihívások között azért jelentős különbségek vannak.

Kiindulásképpen el kell ismernünk, hogy a parlamentek törvényalkotási funkciója a modern parlamentarizmusban némiképp háttérbe szorul a végrehajtó hatalom jogalkotási termékeivel szemben.⁵ Ennek a jelenségnek a háttérben leginkább azt a politikatudományilag megragadható változást kell keresnünk, hogy a modern parlamentarizmus origójában nem a parlament-kormány, hanem a kormány-ellenzék viszonyrendszer áll.⁶ A kormány-ellenzék dichotómiából pedig egyenesen következik, hogy a kormány az ellenzékkel szemben saját territóriumaként kezeli mind a törvényalkotási eljárást, mind a végrehajtási rendeletalkotást.⁷

A parlamenti működést uraló viszonyrendszerben bekövetkezett változás ellenére kijelenthető, hogy jelentőségét tekintve még mindig megkérdőjelezhetetlenül emelkedik ki a jogalkotási eljárások közül a törvényalkotási eljárás. Ez egyszerre köszönhető a törvények jogrendszerben elfoglalt kitüntetett helyének, a törvényalkotás komplexitásának és politikai jellegű sajátosságainak, valamint a törvényalkotási eljárás során megvalósuló nyilvánosságának.⁸

A törvényalkotás magyar tendenciáit és problémáit vizsgáló szakirodalomban már korábban is ismert és elterjedt volt az a nézet, amely szerint idehaza a végrehajtó hatalom jogalkotási súlyának erősödése mellett egy másik sajátos történelmi adottsággal is kalkulálni szükséges. Tudniillik, hogy a diktatórikus közjogi berendezkedést követő parlamentáris demokráciákban a parlament természetesen terjeszkedik túl a törvényhozási tárgyak kívánatos körén, és olyan területeket is magához von, amelyekben – éppen a parlamenti többség és a kormányzat összefonódása miatt – alacsonyabb jogforrási szintű jogalkotás is megfele-

4 BARABÁSI KUN József: A parlamenti házszabályok. Franklin-társulat. Bp., 1907. 150–153.

5 David BEETHAM: *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century – a Guide to Good Practice*. Inter-Parliamentary Union, Switzerland, 2006. 115. http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf

6 Armel LE DIVELECC: *Cabinet as the Leading Part of Parliament – The Westminster Model in Europe*. In: Katja S. Ziegler – Denise Baranger – Anthony W. Bradley (eds.): *Constitutionalism and the Role of Parliament*. Hart Publishing, Portland 2007. 97–126.

7 KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Bp., 2005. 468–469.

8 DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2004. 204.

lő volna. Magyarországon a rendszerváltozás valamennyi jelentős vívmánya, például a jogállamiság elvének kiemelése, a piacgazdaság kiépítése és az egész jogrendszer újrastrukturálása is mind-mind különösen hangsúlyossá tették a parlament szerepét és a törvényalkotás eljárását. Ezt a jelenséget pedig a törvényalkotásra vonatkozó mennyiségi mutatók is azonnal visszatükrözték.⁹ A rendszerváltozást követően bekövetkező törvényhozási dömpingnek ugyanakkor az is sajnálatos és óhatatlan következménye, hogy gyengül a törvényjavaslatok előkészítettsége. A szakpolitikai munka kiüresedése miatt pedig a képviselők, valamint azok háttérapparátusai a parlamenti szakaszban nem képesek korrigálni a nem kellően előkészített törvényjavaslatokat. A parlament tehát így egyfajta negatív spirálba kerül, amely negatív hatással a minőségi törvényalkotás követelményének érvényesülésére.¹⁰

Jogosan tehető fel a kérdés, hogy a minőségi jogalkotás szempontjából a parlamenti törvényalkotási eljárás mely aspektusait érdemes vizsgálni.¹¹ Elég egyértelmű ugyanis, hogy a jogalkotási eljárás során számos olyan kulcspontot azonosíthatunk, amely a minőségi előkészítést szolgálja. Noha azt sem szabad sosem szem elől tévesztenünk, hogy a parlamenti munka inkább a politikai döntések meghozatalának, nem pedig a jogalkotási eljárás minősége javításának terepe. Ahogyan egy korábbi, kodifikációt tárgyaló munka is felhívja a figyelmet: az előterjesztés parlamenti benyújtásával a törvény-előkészítési eljárás „átmegy” a jogalkotás merőben más szakaszába. Persze a kodifikációs feladatok mindig megtalálják a törvényalkotás eljárás során a becsatornázási lehetőségeket, így ez a fenti jelenség nem jelenti azt, hogy a törvényalkotási eljárás során az előterjesztő és a kodifikációs apparátus hátterbe szorulna.¹² Már a brit parlament törvényalkotási tevékenységét vizsgáló 1975-ös, ún. Renton bizottság által kiadott, *Preparation of Legislation* elnevezésű jelentés is úgy foglalt állást, hogy egy javaslat minősége nem csupán a törvény-előkészítési szakaszban, hanem a

9 SOLTÉSZ István (szerk.): *Az Országgyűlés*. Parlamenti Módszertani Iroda, Bp., 2006. 66.

10 KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó, Bp., 2006. 222.

11 Önmagában a minőségi jogalkotás definíciójának meghatározása is fontos, viszont jelen tanulmány keretei között mélyebben körül nem járható kérdéskör. Annyit viszont jelen tanulmány fogalomhasználatának tisztázása miatt rögzíteni kell, hogy a minőségi jogalkotás olyan tartalmi és technikai feltételek vagy követelmények összessége – legyenek azok akár anyagi jogi, akár eljárásjogi jellegűek –, amelyeknek célja egy felmerülő szakpolitikai kérdés vagy probléma jogi eszközökkel történő hatékony, eredményes, működőképes, átlátható, elfogadható megoldása. A gyakorlat felé fordítva ezt a definíciót, azt már most is előrebocsáthatjuk, hogy a minőségi jogalkotás ezen felfogása szempontjából az Országgyűlés megújult törvényalkotási eljárása – már önmagában a rendelkezésre álló hosszabb eljárási idő miatt is – segítség lehet az esetleges kodifikációs problémák, jogalkalmazásban felmerülő értelmezési nehézségek felszínre hozásában és kiküszöbölésében. Ezen túlmenően a minőségi jogalkotás más tartalmi kérdéseiben való előrelépés (például szükséges-e a szakpolitikai kérdésben törvényalkotás, az alternatívák közül a legjobb megoldást választotta-e ki a törvényjavaslat benyújtója, a törvényjavaslat által kínált megoldás kidolgozottsága, egyértelműsége megfelelő-e) nem csupán a megújult eljárásrend, hanem más politikai tényezők függvénye is.

12 KAMPIS György – SZÉP György – VIDA István: *A jogszabályok előkészítése*. Kódexpress Kiadó, Bp., 1998. 78.

parlament törvényalkotási eljárása során is érdemét tekintve javítható.¹³ A hasonló problémák megoldására a brit közjogi szakirodalom számos javaslattal él, illetve élt. Ezek némelyike a kontinentális jogrendszerben már bevett megoldások átvételét ajánlja, illetve mások a témánk szempontjából jelentős következtetéseket tartalmaznak. A parlament kodifikációs, azaz technikai kérdésekben való szerepének növelését ugyanis több helyen kulcsfontosságúnak tekintik. Ebből az következik, hogy például nem csupán az igazságügyért felelős kormányzati apparátus kodifikációs szerepének erősítése, hanem a parlament érdemi törvényalkotási mozgásterének bővítése is kifejezetten a minőségi jogalkotás irányába hat.¹⁴

Értelemszerűen tehát a parlamenti munkának is vannak olyan szegumentumai, amelyek jól azonosíthatóan kapcsolódnak a törvényalkotás minőségének kérdésköréhez. Álláspontunk szerint a két legjelentősebb ilyen kapcsolódó területet a parlamenti konzultációs mechanizmusok intézményei és a törvényjavaslatok szövegezését végző csoportok között kell keresnünk.¹⁵

A parlamenti konzultáció intézménye egyrészt a törvényalkotás egészét áthatja, másrészt számos eljárási szakasznak kifejezetten ez a legfőbb mozgatórugója és célja. Az előbbi mondat első utalása arra próbál rávilágítani, hogy a törvényalkotási eljárás egyik legfontosabb, az Alaptörvény több rendelkezéséből is levezethető alapelve a nyilvánosság. A nyilvánosságnak pedig politikai és jogi funkciója is van. A politikai funkció a társadalomban meglévő ellentétes vélemények megjelenítésében és feloldásában, ezáltal pedig a társadalmi stabilitás megőrzésében ragadható meg, amely ily módon az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítási szabadsággal áll szoros összefüggésben.¹⁶

Az Alkotmánybíróság egyébiránt legrésztetesebben a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény alkotmányosságának megítélése során foglalkozott az országgyűlési képviselők jogállása és a törvényalkotási eljárás összefüggéseivel. Ebben a döntésében is egyértelművé tette, hogy Magyarország kormányformája parlamentáris demokrácia, ahol a közhatalom forrása a nép, és a nép a hatalmát elsődlegesen választott képviselői útján gyakorolja. Magyarország országos népképviselői szerve az Országgyűlés, amelyben az országgyűlési képviselők tevékenységüket (a szabad mandátum elve szerint) a köz érdekében végzik, azaz őket sem utasítani, sem idő előtt visszahívni nem lehet, a közügyekben legjobb tudásuk és meggyőződésük szerint döntenek. Az Alkotmánybíróság ezekből a rendelkezésekből azt is levezette, hogy az így megválasztott képviselők arra kapnak megbízatást, hogy képviselőtársaik véleményét és a nyilvánosság visszajelzéseit is megfontolva az egész ország számára lehető legjobb döntéseket hozzák meg. A fentiekből következően a parlament törvényhozási eljárásának lehetővé

13 Természetesen minden ország jogalkotási rendszere eltérő, és különösen jelentős különbségek fedezhetők fel az angolszász és a kontinentális struktúrák között, de így sem érdektelen és tudományos szempontból megalapozatlan felidézni, hogy a jelentés melyik négy gyakori problémakört azonosította be a minőségi jogalkotás ellen ható általános veszélyként: a törvényjavaslatok nyelvezetének bonyolultsága; a túlszabályozás; a jogszabály struktúrájának, tagoltságának problematikája; egyértelműségi és koherencia kérdések – különösen az időbeli hatály problematikája.

14 Michael ZANDER: *The Law-Making Process*. Cambridge University Press, New York, 2004. 25–39.

15 A csoportosítás alapjához és téma részletes kifejtéséhez I. DRINÓCZI Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2010. 302–305.

16 3207/2013. (XI. 18.) AB-határozat [17]-[19].

kell tennie a tárgyalat javaslatok alapos megismerését és megvitatását – főszabályként nyilvánosan. A nyilvánosság követelménye tehát immanens része a törvényalkotási eljárásnak. A nyilvánosság jogi funkciója pedig azon alapul, hogy a parlamentáris demokrácia működésének, azaz a mindenkori országgyűlési többség általi közhatalom-gyakorlás legitimitásának alapja az Alaptörvénynek megfelelő választási rendszer, továbbá az olyan törvényalkotási eljárási szabályok, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők a tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják elvégezni. A harmadik, nem kevésbé fontos szempont pedig ezeknek a szabályoknak a tényleges betartása.

A házsabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás tehát alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ebben a felfogásban tehát a házsabály lényeges rendelkezésével elentétesen megalkotott törvény nem a véleménynyilvánítás szabadságához, hanem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéhez, illetve áttételesen még az Alaptörvény Országgyűlésről szóló államszervezeti részében foglalt képviselői mandátumszabadság elvéhez kapcsolható.¹⁷

A jogállamiság és a hatékony állam/kormányzás kérdése nem csak ebben a fenti összefüggésben vizsgálendő, de ebben az összefüggésben ragadható meg leginkább. A jogállami értelemben vett hatékonyság valódi, hosszú távú hatékonyságot és kiszámíthatóságot jelent. Káros tehát a jogalkotás olyan gyorsítása, amely már a szükséges társadalmi, sőt, parlamenti vita érdemi jellegét elveszi.¹⁸ A törvényalkotás során kulcsfontosságú, hogy arra a teljes nyilvánosság előtt kerüljön sor, továbbá hogy megfelelően hosszú időt vegyen igénybe a törvényalkotási eljárások befejezése. Ez szükséges ugyanis ahhoz, hogy más szereplők (legyenek akár azok ellenzéki pártok, akár civil szervezetek, akár magánszemélyek, akár külföldi szereplők) véleményüket becsatornázzák, és ezáltal minél több információ birtokában születhesse meg a parlamenti többség döntése.¹⁹ A parlamenti konzultációs mechanizmusok jelentősége legegyértelműbben talán a bizottsági működés során figyelhető meg. A bizottsági üléseken részint formálisan is sor kerülhet parlamenten kívüli szervezetek véleményének be-

17 6/2013. (III. 1.) AB-határozat [65]-[69].

18 PACZOLAY Péter: *Jó állam – jó jog*. In: Fejes Zsuzsanna et al. (szerk.): *Állam és Jog – Kodifikációs kihívások napjainkban*. Magyar Jog- és Államtudományi Társaság – Gondolat Kiadó, Budapest–Szeged 2013. 17.

19 Ebből a megállapításból egyébként még egy érdekes következtetés adódik, amelyre az elmúlt évek közjogi vitáit figyelve nem árt felhívni a figyelmet. Az érdemi és nyilvános törvényalkotási eljárás hiánya a jogállamiság alapelvein keresztül alkotmányellenességet eredményez. Ugyanez a helyzet a törvényeken kívüli jogszabályok megalkotásával kapcsolatban is. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Részvételi törvény) – amelynek célja a törvények alatti jogszabályok előkészítése során valamiféle nyilvánosság biztosítása – létezésének hiánya tehát nagy bizonyossággal alkotmányellenességet eredményezne. (A vitapont persze most ott van, hogy a Részvételi törvényben foglalt rendelkezések elégségesek-e.) A törvényalkotási eljárás során azonban a Részvételi törvényhez hasonló, törvénytervezet megalkotásakor érvényesülő nyilvánossági követelmények véleményünk szerint más alkotmányossági megítélés alá esnek. Ebben az esetben ugyanis nincs garanciális jelentősége annak, hogy a törvényjavaslat benyújtását megelőző időszakban a nyilvánosság követelménye érvényesül-e akkor, ha egyébként megfelelően hosszú a parlamenti tárgyalási szakaszra nyitva álló idő. Ekkor ugyanis a Részvételi törvény garanciális funkcióit a parlamenti tárgyalásra vonatkozó házsabályi rendelkezések töltik ki.

csatornázására, valamint olyan mélységű szakpolitikai összefüggések feltárására, amelyekre a plénum mint munkaterep nem alkalmas. Részint pedig leginkább itt kerülhet sor kodifikációs és jogalkalmazási kérdések felvetésére és megoldására.

Összefoglalóan megközelítve a kérdést, jól látható, hogy a törvényalkotással kapcsolatban meghatározott jogi követelmények, noha rendkívül változatosak nemzetközi összehasonlításban, mind ugyanazt a célt szolgálják: a meggondolatlan törvényalkotás visszaszorítását, a politikai szempontból konfliktusos törvényjavaslatok mielőbbi nyilvánosságának biztosítását, a parlamenti akarat világos kinyilvánításának rögzítését azért, hogy a törvény értelmezésével kapcsolatos félreértéseknek elejét vegye, vagy például azt, hogy kétkamarás parlamentek esetén mutassa meg a két ház funkcióinak különbözőségét.²⁰

A tanulmány célja, hogy a fenti, vázlatosan körülírt alapvetéseket összevesse a felkutatott statisztikai adatokkal, és a kvantitatív kutatási eredményekből következtetéseket vonjon le.²¹ A fenti bevezető gondolatokra építve az alábbi adatelemzés három nagy témakörre összpontosít, amelyekkel egyszerre kívánja lefedni a törvényalkotás valamennyi releváns, kvantitatív módszerrel megragadható jellemzőjét: egyrészt számba veszi a törvényjavaslatok számát, a törvényjavaslatok elfogadásának átlagos időtartamát, és ezt összeveti a tárgyalási idő struktúrájával; másrészt vizsgálni kívánja a törvényalkotás domináns szereplőinek viselkedését; harmadrészt pedig áttekinti a bizottságok szerepét és működését az egyes törvényalkotási ciklusokban.

2.2. A törvényalkotási trendek jelentősége, a törvényalkotás felgyorsulása illetve a tárgyalási idő szerkezete

Érdekes a törvényalkotás kvantitatív jellemzőinek vizsgálata körében lefelől is Kampis György hiánypótló munkájának alapvető jelentőségű megállapításait felidézni. Összefoglaló igényű tanulmányában az 1920 és 1993 közötti jogalkotást vizsgálva Kampis György úgy találta, hogy a mennyiségi mutatók is alátámasztják Eörsi Gyula azon tézisét, amely szerint a jog olyan relatíve önálló társadalmi alrendszer, amely a külső társadalmi hatásokra társadalmi hatásokkal, tehát impulzusokra impulzusokkal reagál. Ebben az egymásrautaltságban alapvető jelentőségű a gazdaság és a jog kölcsönhatása, ami a politika közvetítőrendszerén keresztül mutatkozik meg legjobban.

A kutatás a csaknem háromnegyed évszázados időszak vizsgálatának eredményeként jól rávilágított a jogrendszer élő pulzálására. A jól kivehető pulzálás pedig látványosan összefügg az adott kor jelentős társadalmi és gazdasági fordulópontjaival. Kampis György kutatásának összegző megállapításai az alábbiak:

- a kibocsátott jogszabályok mennyisége pulzál, időszakonként eltérő, tehát törvényhozói szempontból aktív és kevésbé aktív szakaszok azonosíthatók be;

20 Jeffrey GOLDSWORTHY: *Parliamentary Sovereignty*. Cambridge University Press, Cambridge, 2010. 174.

21 A tanulmányban felhasznált adatok egy része az Országgyűlés hivatalos honlapján publikált statisztikai adatokon, más része pedig eddig nem publikált, az Országgyűlés Hivatala által kérésre összeállított statisztikai adat szolgáltatáson, valamint a szerző saját kutatásain alapul.

- az úgynevezett korrekciós periódusokban a jogszabályok mennyisége az előző időszakhoz képest erőteljesen növekszik – ez az időszak általában négy évig tart;
- a korrekciós szakaszt követően pedig, egy-egy kevésbé aktív szakaszon belül a jogszabályok mennyisége csökkenő tendenciájú – egy ilyen szakasz átlagosan nyolc évet ölel fel.²²

Álláspontunk szerint a fenti elméleti keretrendszerben szükséges az Országgyűlés mai törvényalkotási munkájára is tekintenünk. Az 1. *diagram* alapján jól látható, hogy az elmúlt négy kormányzati ciklusban az elfogadott törvényjavaslatok száma tendenciaszerűen növekedett.²³ A legutolsó, 2010–2014-es kormányzati ciklusban azonban a korábban is kismértékű növekedést mutató számsor kiugró értékeket produkált. Ha Kampis György korábbi kutatásának megállapításait a kiugró számok megértéséhez segítségül hívjuk, azt mondhatjuk, hogy statisztikai adatokkal és a korábbi elemzések következtetéseivel összevetve tudományos értelemben is alátámasztható, hogy az elmúlt kormányzati ciklusban politikai értelemben egy olyan korrekciós időszak zajlott, amely a jogrendszerben is visszatükrözte a társadalmi és gazdasági életben bekövetkező nagy jelentőségű és mennyiségű változásokat.

Az elfogadott törvények száma jogrendszerenként nagyon eltérő lehet, így a nemzetközi összehasonlításhoz módszertani szempontból óvatosan kell közelítenünk. Az ugyanakkor egy felületes összehasonlításban is jól látszik, hogy az Országgyűlés előző ciklusbeli törvényalkotási tevékenysége semmiképpen sem nemzetközi átlag alatti. Nagy-Britannia parlamentje által elfogadott és kihirdetett törvények száma például a legutóbbi öt évben évi 30–40 között volt. „Kiugróan magas” számot 2006-ban regisztráltak 55 kihirdetett törvénnyel, illetve 1997-ben és 1998-ban ez a szám kétszer is 60 fölé ugrott. Kormányzati ciklusonkénti összesítésben ez 100–150 kihirdetett törvényt jelent.²⁴ A német Bundestag a magyarhoz jóval közelebb álló jogrendszerben és parlamentáris rendszerben a legutóbbi négy éves kormányzati ciklusban 553 törvényt fogadott el.²⁵ Közép-Kelet-Európában, a hasonló helyzetű Szlovákiában 2013. január 1-jétől egy másfél éves intervallum alatt 151 törvényt fogadott el a parlament.²⁶ Látható tehát, hogy a hasonló jogrendszerű illetve történelmi helyzetben lévő országok hasonló adatait vizsgálva nem kiugró az elmúlt ciklusok magyar törvényalkotási termése. Egyedül a 2010 és 2014 közötti időszak emelhető ki; a legutóbbi ciklus azonban nemcsak nemzetközi, hanem magyar történelmi szempontból is kizárólag a nagy jelentőségű rendszerátalakításokra jellemző kiugró adatokat produkált.

22 KAMPIS György: *Kodifikáció*. UNIÓ Lap- és Könyvkiadó, Bp., 1996. 92–99.

23 A diagram valamennyi zárószavazásra került törvényjavaslatot tartalmazza, függetlenül attól, hogy új törvényről vagy törvénymódosításról van-e szó.

24 A részletes statisztikai adatok a brit igazságügyért felelős minisztérium által üzemeltetett hivatalos honlapon érhetők el: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014>

25 A részletes statisztikai adatok a Bundestag hivatalos honlapján érhetők el: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/46598866_kw37_statistik/213446

26 A részletes statisztikai adatok a Szlovák Parlament hivatalos honlapján érhetők el: <http://www.nrsr.sk/web/default.aspx?sid=zakony/prehľad/posledneSchvalene>

Még a fentieknél is sokkal látványosabb a 2. *diagram* azon adatsora, amely a törvényjavaslatok benyújtása és zárószavazása között eltelt időt vizsgálja.²⁷ Nagyon látványosan mutatkozik meg a ciklusokon átívelő trend, amelyben a törvényjavaslatok benyújtása és zárószavazása között eltelt idő folyamatosan, ciklusról ciklusra csökken. Az 1998–2002-es időszakban egy törvényjavaslat elfogadására átlagosan 76 nap alatt került sor, az ezt követő két kormányzati ciklusban ugyanez a szám 50-re csökkent, míg a 2010-ben kezdődő négy évben ugyanekhez már csak átlagosan 34 napra volt szükség.²⁸ Még sokkal beszédesebb az az adatsor, amely a 10 napnál rövidebb idő alatt elfogadott törvényjavaslatok számát mutatja.²⁹ Látható, hogy ebben a tekintetben szintén hasonló trendet azonosíthatunk: míg 1998 és 2002 között csupán 6 ilyen törvényjavaslattal találkozhattunk, addig a két, ellenkező politikai többségű parlamenti ciklusban ez a szám 37-re illetve 35-re emelkedett, a legutóbbi ciklusban pedig már 104 darab 10 napnál rövidebb idő alatt elfogadott törvényjavaslattal találkozhattunk.³⁰

Az 1. és a 2. *diagram* adatsorát összehasonlítva az 1. *táblázatban* látható, ülésnapok számára és az ülésezési idő hosszára vonatkozó adatokkal, megfigyelhetjük, hogy a parlament munkaterhe ciklusról ciklusra növekedett. Ebből azt olvashatjuk ki, hogy mindent összevetve az ülésnapok számára és az ülésezési idő hosszára nézve inkább a törvényjavaslatok számának emelkedése, nem pedig a rövidülő elfogadási idők gyakoroltak hatást. Az 1. *táblázat* jól mutatja mind az 1998 és 2002 közötti három hetes ülésezés hatását, mind a rendszerátalakításból eredő megnövekedett törvényalkotási terhet az elmúlt ciklusban.

A 3. *diagram* kulcsfontosságú a törvényalkotáson belüli eljárási szakaszok jelentőségének szemléltetéséhez. A diagramra tekintve azonnal kiviláglik, hogy a törvényalkotás eljárásában az általános vita intézménye kiemelt jelentőséggel bír, a tárgyalási idő abszolút többségét ez a tárgyalási forma „viszi el”. Ehhez képest a részletes vita, amelynek kimondott funkciója nem a törvényjavaslat egészének, szükségességének, politikai céljainak megtárgyalása, hanem a módosító rendelkezésekkel érintett részek egyenkénti megvitatása, a statisztikai

27 Álláspontunk szerint módszertani szempontból a törvényalkotás üteme legjobban a törvényjavaslatok benyújtása és zárószavazása között eltelt idő összevetésével mérhető. Természetesen a módszertan nem tudja kezelni azokat a helyzeteket, amelyekben a törvényjavaslat zárószavazását nem a kihirdetés, hanem egyéb törvényalkotási cselekmény (például a köztársasági elnök politikai vétója) követi. Ezen törvényjavaslatok száma ugyanakkor elenyésző ahhoz a felhasználható adatmennyiséghez képest, amelyből következtetéseinket levonhatjuk.

28 A leghosszabb idő alatt elfogadott törvényjavaslatok a következőképpen alakultak: 744 nap (1998–2002); 690 nap (2002–2006); 474 nap (2006–2010); 921 nap (2010–2014).

29 Az adatsor vizsgálata során természetesen szem előtt kell tartani azt is, hogy az Országgyűlés eltérő ülésezési rendben működött a vizsgált időszakokban. Ez a körülmény ugyanis alapvetően befolyásolja a törvényjavaslatok elfogadásához szükséges időtartamot. Összességében elmondható, hogy az Országgyűlés az 1999 és 2002 közötti időszakot leszámítva, amelyben három heti ülésezési rendre tértek át a képviselők, hetenként ülésezett. Az 1998 és 2002 közötti ciklus adataiban tehát vélelmezhetően döntő szerepet játszott a megszokotthoz képest kevésbé sűrű ülésezési rend.

30 A legutolsó ciklussal összefüggésben szerepet játszhatott az is, hogy 2012. január 1-jétől a korábbi Hárszabály tartalmazta a kivételes sürgős eljárás – a Hárszabályban megváltozott terminológiával, de hasonló tartalommal szabályozott – intézményét, amelynek segítségével ülészakonként legfeljebb hat alkalommal, kétharmados támogatással rendkívül rövid alatt lehetségessé vált törvényjavaslat elfogadása. A kivételes sürgős eljárásen túlmenően is számos faktor játszhatott szerepet a rendkívül rövid idő alatt elfogadott törvények számának emelkedésében, amelyek részletesebb bemutatására a tanulmány későbbi szakaszában kerül sor.

adatokból kiolvashatóak szerint nem bír nagy jelentőséggel. A két vitaszakasz arányából azt a következtetést vonhatjuk le – figyelemmel a vitaszakaszok eredeti céljára –, hogy az általános vita intézménye a törvényjavaslatokkal kapcsolatos politikai kérdések megvitatásának terepévé vált, és meghatározó módon dominálta a törvényalkotási eljárás egészét. Ehhez képest a részletes vita intézménye az eredeti, szakpolitikai és kodifikációs jellegű céljaihoz, illetve az általános vitához képest eljelentéktelenedett és kiüresedett.

2.3. A törvényalkotási eljárás domináns szereplője

Nemzetközi összehasonlításban is jól kimutatható jelenség, hogy a parlament törvényalkotási munkáját a kormány uralja. Ez az uralom a tematika meghatározásától (a parlament „etetésétől”) a törvényjavaslat formálásán át egészen egy törvényjavaslat elfogadásával vagy elutasításával kapcsolatos döntés erőteljes befolyásolásáig terjed. A nemzetközi összehasonlító vizsgálódások eredménye is az, hogy a kormány által benyújtott törvényjavaslatoknak átlagosan 90%-a – akár ugyanolyan, akár módosított formában – elfogadásra kerül a parlament által.³¹ Érdemes kiemelni, hogy a kétpártrendszerű Nagy-Britanniában is jellemzően bőven 90% fölött van a kormány által benyújtott törvényjavaslatok támogatottsága. Az arány ráadásul az elmúlt néhány évtizedben akkor sem esett 86% alá, amikor a kormány mögül hiányzott a parlamenti többség.³²

Fontos kérdés ezenfelül, hogy milyen jelentőséget tulajdonítunk az ellenzéknek a törvényalkotási eljárásban. Az ellenzék pozíciója minden parlamentáris rendszerben alapvetően határozza meg a törvényalkotás kvantitatív elemzéséből kikristályosítható következtetéseinket. Nem tagadható, hogy a törvényalkotás területén az ellenzék főleg az alternatívaállítás politikai képességével tud fellépni. Ez a funkció valamennyi parlament esetében megjelenik. Ehhez képest már eltérőek a hagyományok abból a szempontból, hogy az ellenzék mennyire érzi feladatának a törvényalkotás folyamatába való aktív bekapcsolódást. A brit modellben például az ellenzék szinte egyáltalán nem vesz részt aktívan a törvényalkotásban, az osztrák ellenzék viszont komoly kontrollfunkciót tölt be nemcsak a kormányzat politikai ellenőrzése, hanem a törvényalkotás területén is.³³ Érdemes ugyan tehát a vizsgált ország parlamentáris hagyományait adottságnak tekinteni, az ellenben bizonyosnak látszik, hogy ha egy országban a törvényalkotás terén is nagyobb ellenzéki aktivitás tapasztalható, akkor az óhatatlanul nem kizárólag a politikai véleménykülönbségek szférájára terjed ki, hanem egy jól működő szakértői apparátus és ellenzéki képviselői gárda esetén a törvényhozás minőségét is javítani képes hatássá erősödhet.

A 4. diagram alapján láthatjuk, hogy Magyarországon is a Kormány a törvényhozás domináns szereplője, ciklusonként nagyjából 400 és 600 közötti törvényjavaslat köthető a nevéhez. A Kormány által benyújtott törvényjavaslatokhoz képest a rendszerváltozás óta gyakorlatilag mindig lényegesen kevesebb volt a kormánypárti és az ellenzéki képviselők által be-

31 SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz Kiadó, Bp., 1998. 341–342.

32 Michael RUSH: *Parliament Today*. Manchester University Press, Manchester–New York, 2005. 171.

33 SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Gondolat Kiadó, Bp., 2008. 153.

nyújtott törvényjavaslatok száma. Ebben az egyértelmű tendenciában szintén egyetlen kivétellel a legutóbbi kormányzati ciklus: 2010 és 2014 között kimagaslóan sok törvényjavaslatot nyújtottak be a kormánypárti és az ellenzéki képviselők is.

A megváltozott helyzet megértését leginkább az 5. *diagram* segíti, amely a benyújtók szerint csoportosítja immár nem a benyújtott, hanem az elfogadott törvényjavaslatokat. Itt a korábbi ciklusokat nézve szintén viszonylag állandó számokkal találkozhatunk: a Kormány által benyújtott törvényjavaslatok elfogadási rátája 90% fölött van, a kormánypárti képviselők által vitt törvényjavaslatoknak átlagosan 35-40%-ából lett törvény, míg az ellenzéki képviselők javaslatait kivétel nélkül 10% alatti arányban támogatta a parlamenti többség. A megszo- kottól igazán eltérő adatok szintén csupán a legutóbbi ciklust vizsgálva ötlenek szemünkbe: a Kormány sikerességi rátája nem változott (amely összevetve a 4. *diagramban* ábrázolt meg- növekedett benyújtási számmal különösen figyelemre méltó), viszont a kormánypárti kép- viselők által benyújtott törvényjavaslatok plénium általi támogatásának aránya 75%-ra nőtt. Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a kormánypárti képviselők által benyújtott tör- vényjavaslatok mögött megalapozottabb politikai(!) előkészítő munka, és ebből következő- en jelentősebb politikai támogatás állt.

Érdeemes a fenti adatokat összevetni a 6. *diagram* adatsorával, amely a törvényjavaslatok- hoz benyújtott módosító javaslatokat mutatja a benyújtók szerinti megoszlásban. A kor- mánpárti képviselők által benyújtott módosító javaslatok korábbi ciklusokhoz képest ala- csony száma valószínűsíthetően szintén azt mutatja, hogy a parlament elé kerülő törvényja- vaslatok mögött a szokásosnál is erősebb politikai támogatás állt, ezért azok kormánypárti képviselők általi jelentős módosítása kisebb nagyságrendben merült fel.

A jogalkotástan témakörben született egy korábbi jelentős magyar szakirodalom legújabb kiadása, amelyet Tamás András jegyez, már közjogtudományi szinten is reflektál a 2010-től be- következett változásokra. Egyrészt kiemeli az egyéni országgyűlési képviselők által benyújtott törvényjavaslatok számának megnövekedését, másrészt utal a törvényalkotás felgyorsulására. Tamás András ezeket a tendenciákat tulajdonképpen kétélű fegyverként aposztrofálja, mivel álláspontja szerint, ha nem élne a parlamenti többség a kétharmad adta felhatalmazással, ak- kor az az életképtelenség valamilyen jele lenne, ugyanakkor az sem tagadható meg, hogy ezek a jelenségek jellemzően negatívan hatnak a törvényalkotás minőségére.³⁴

Álláspontunk szerint a minőségi jogalkotásra gyakorolt hatás tekintetében érdemes és szükséges különbséget tenni az egyéni országgyűlési képviselők által benyújtott törvényja- vaslatok számának növekedése, illetve a törvényjavaslatok elfogadásának felgyorsulása kö- zött. Ahogyan azt már korábban is jeleztük, az egyéni képviselők által benyújtott törvényja- vaslatok számának növekedése nem feltétlenül jelenti a törvényalkotási eljárás anomáliáját. Véleményünk szerint nem állítható fel szoros összefüggés egy törvényjavaslat előkészítettsé- ge és a benyújtó személye között. A minisztériumi előkészítésen átesett törvényjavaslatok is lehetnek rosszul előkészítettek, illetve az egyéni képviselői törvényjavaslatok is lehetnek szá- mos szakértővel, érintettel egyeztetettek és jól átgondoltak. A törvényjavaslat nyilvánosság előtti tárgyalása pedig egy széles körű politikai egyeztetésnek tekinthető – amelyre az alacso-

34 TAMÁS András: *Legistica*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Bp., 2013. 197.

nyabb jogforrási szinten elhelyezkedő jogszabályok esetében egyébként egyáltalán nem kerül sor –, mi több, egyéb társadalmi szereplők véleményének becsatornázására is alkalmas.

Természetesen ezeknek az elvárásoknak a törvényalkotási eljárás csak akkor felelhet meg, ha egy törvényjavaslat tárgyalására megfelelő idő áll rendelkezésre.³⁵ Megfelelő tárgyalási idő hiányában a garanciális elemek komoly sérelmet szenvednek – ahogyan erre az Alkotmánybíróság korábban idézett határozata is felhívta a figyelmet. Ebből következően álláspontunk szerint a törvényjavaslatok tárgyalására fordított idő a minőségi jogalkotás szempontjából sokkal jelentősebb, mint a benyújtók személye. A korábbi évekből hozható példaként olyan döntés is, amelyben az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a törvényalkotási eljárás ügydöntő, érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, annak nem eleme a törvénytervezet elkészítése, és ugyanígy kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott egyeztetések és véleményeztetések.³⁶ Ebből következően tehát annak sem lehet a törvényjavaslat előkészítettsége szempontjából következménye, hogy a kormányzat vagy a kormánypárti képviselők által kerül egy törvényjavaslat előterjesztésre.³⁷

2.4. A bizottságok szerepe a törvényalkotási eljárásban

A bizottságok valamennyi nemzetközi összehasonlító vizsgálat alapján kiemelt szerepet játszanak a modern parlamentek működésében. Ahogyan azt már a századelőn is pontosan látták a parlamenti jog tudósai, a bizottságok olyan parlamenti munkamegosztást tesznek lehetővé, amely jelentős munkaterhet vesz le a parlamenti képviselők válláról, és elengedhetetlen a modern világ felgyorsult és diverzifikálódott törvényalkotási munkájának ugyanolyan minőségű ellátásához, mint ahogyan az a parlamentarizmus hajnalán szükségesnek látszott.

35 A rendelkezésre álló megfelelő idő, illetve a hárszabályokban megállapított határidők be nem tartása és a betartásért folytatott küzdelem nemcsak Magyarországon, hanem például a legjelentősebb parlamentáris hagyományokkal rendelkező Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában is komoly probléma. L. William MCKAY – Charles W. JOHNSON: *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*. Oxford University Press, New York, 2010. 464–465.

36 7/2004. (III. 24.) AB-határozat.

37 A kérdés több oldalról történő bemutatása miatt rögzítenünk kell azt is, hogy volt olyan alkotmánybíróági döntés, amelyben a testület az általunk elégségesnek talált mércénél szigorúbb követelményeket fogalmazott meg, tehát az alkotmánybírák tulajdonképpen osztották Tamás András véleményét. A testület szerint ugyanis alkotmányossági szempontból nem fogadható el az a törvénykezdeményezési gyakorlat, amelynek során a jogalanyok széles körét érintő átfogó törvényeket nem a Kormány terjeszti elő a jogalkotásra előírt egyeztetési, véleménynyilvánítási előírások betartása mellett, hanem bizottsági, kormánypárti képviselői indítvány alapján fogadja el őket a parlament. Az Alkotmánybíróság ezen döntései jórészt a testület úgynevezett szignalizációs alkotmányvédelmi funkciója keretében születtek. Ezt a testület által kifejlesztett intézményt az Alkotmánybíróság akkor alkalmazza, ha az alkotmányozót vagy a jogalkotót anélkül akarja figyelmeztetni a jogállamiság materiális felfogásából eredő követelmények betartására, hogy a közjogi érvénytelenség kimondására sort kívánna keríteni. [1. 8/2011. (II. 18.) AB-határozat, 61/2011. (VII. 13.) AB-határozat, 166/2011. (XII. 20.) AB-határozat.]

Természetesen a bizottságok súlyának, működési rendjének, és különösen a törvényalkotásban betöltött szerepének vonatkozásában eltérő modellekkel találkozunk.³⁸ Korábban a magyar parlamentarizmus működését például folyamatos viták tarkították, amelyek mind a törvényjavaslatok kezelésének módjáról, a törvény-előkészítés konkrét formáiról és a bizottságok szerepéről szóltak. A XX. század parlamenti jogának egyik kulcskérdése a szakbizottsági rendszer kialakulása volt. A házszabály kezdetben, a XIX. században osztályrendszert alakított ki, ahová a képviselők sorshúzás útján kerültek. Ekkoriban a tematikus bizottságok köré rendeződés még fel sem merült.³⁹

Ezt követően fokozatos valósult meg a professzionalizálódás: a két világháború közötti időszakra már elkülönült az általános és a részletes vita intézménye. Az akkori szakirodalom pedig az osztályok versus bizottságok kérdéskörben már kifejezetten úgy fogalmaz, hogy az osztályok megalakítására ugyan sor kerül az Országgyűlés megalakulásakor, de azok „a gyakorlatban nem működnek és az előkészítés csak bizottságok útján történik”. Ezek a bizottságok pedig már – szemben az osztályok kialakításakor még mindig irányadó automatizmus-sal és sorsolós módszerrel – szakterületi alapon és választással jöttek létre.⁴⁰

Ez a lendület nyilvánvalóan megtört a szocializmus parlamentarizmust a gyakorlatban kiüresítő hullámain. Ennek volt köszönhető például a kétolvasatos tárgyalás időszakos megszűnése. Ennek ellenére a parlament az elé kerülő törvényjavaslatok kapcsán ebben az időszakban is igyekezett minél nagyobb mozgásteret kiharcolni magának – természetesen a diktatórikus politikai berendezkedés alapjait nem megkérdőjelezve. Témánk szempontjából azonban jelentős, hogy ez a mozgástér-növelési törekvés leginkább a szakbizottsági rendszer túlélésében öltött testet. A szakbizottsági rendszerrel kapcsolatban még a szocialista szisztémában is elvárásként fogalmazódott meg, hogy folyamatosan működjön és állandóan kísérje figyelemmel a működési területük szempontjából lényeges jelenségeket, még akkor is, ha az Országgyűlés egyébként nem ülésezik – ami meglehetősen gyakran előfordult.⁴¹ A rend-

38 A bizottságok működésével kapcsolatos egyik legalaposabb összehasonlító szakirodalomhoz l. Lawrence D. LONGLEY – Attila ÁGH: *The Changing Roles of Parliamentary Committees*. Research Committee of Legislative Specialists of International Political Science Association, Appleton, 1997., és John D. LEES – Malcolm SHAW (eds.): *Committees in Legislature*. Duke University Press, Oxford, 1979.

39 L. KORBULY Imre: *Magyarország közbjoga, illetőleg a magyar államjog rendszere*. Eggenberger-féle Könyvkereskedés Kiadó, Bp., 1884. 270–272.

40 TOMCSÁNYI Móric: *Magyar közjog*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Bp., 1926. 242.

41 L. BEÉR János – KOVÁCS István – SZAMEL Lajos: *Magyar államjog*. Tankönyvkiadó, Bp., 1960. 264–265.

szervátozás után a szakbizottsági rendszer új erőre kapott, és – ahogyan azt már a korábbiakban említettük – kulcsfontosságú területe lett a parlament törvényalkotási eljárásának.⁴²

A 7. *diagram* alapján látható, hogy az állandó bizottságok által megtartott ülések számából egyértelműen csökkenő vagy növekvő tendencia nem olvasható ki. Az adatok értelmezéséhez szükséges figyelembe venni, hogy az állandó bizottságok száma a vizsgált parlamenti ciklusokban a következőképpen alakult: 19, 23, 25, 18 és 20.

Ennél sokkal egyértelműbb tendenciát olvashatunk ki a 8. *diagram* adataiból, amelyek azt mutatják, hogy az állandó bizottságok által megtartott ülések átlagos hossza tendenciaszerűen, ciklusról ciklusra rövidült. Ez az adat jól mutatja a módosító javaslatok megtárgyalására szolgáló, kisebb politikai jelentőségű, ám a törvényalkotás minőségi mutatói szempontjából kulcsfontosságú érdemi bizottsági tevékenység kiüresedését. Érdemes külön is kiemelni az alkotmányügyi bizottság szerepét. Az alkotmányügyi bizottság a rendszervátozás után újjáéledő magyar parlamentarizmusban sajátosan kitüntetett szerepet vitt, minden törvényjavaslatot egyfajta szuperrevíziós bizottságként véleményeznie kellett. A bizottság tagjai már a kezdetekben felvetették, hogy ez a megoldás – tekintettel főképp az időhiányra és az erőforrás-problémákra – átgondolásra érdemes. Meg is indult egy változáshullám, amelynek eredményeként elmondható, hogy a bizottság a '90-es évek közepére elvesztette ugyan szuperrevíziós szerepét, de így is a parlament első számú bizottsága maradt, amelynek ugyan nem kellett minden törvényjavaslatot véleményeznie, de a bizottsági ülésezésre fordított órák száma így is tekintélyt parancsolóan magas maradt.⁴³ Ebből következően kiemelt jelentőséggel bír annak feltérképezése, hogy az alkotmányügyi bizottság esetében a 7. és a 8. *diagramból* kiolvasott megállapítások helytállóak-e. A 9. és 10. *diagram* kifejezetten az alkotmányügyi bizottság vonatkozásában mutatja ciklusonként az ülésnapok számát és az ülésezési idő átlagos hosszát. Az adatsorból megállapítható, hogy ugyan az ülések számának változásából kevés közvetlen összefüggés olvasható ki, de az ülések átlagos időtartamának csökkenése ezen kulcsbizottság esetén is megfigyelhető.

42 Eléggé kézenfekvő, hogy a parlamenti apparátus mérete és felkészültsége egyenes összefüggésben áll a törvényalkotási munka minőségével. Éppen ezért önmagában örömteli egy nemzetközi összehasonlító vizsgálat eredménye, amely szerint a hazánkhoz hasonló lélekszámú országok között Magyarország jól áll a munkatársak számát illetően. A kutatás szerint Magyarország a Dominikai Köztársaság 979 főből álló apparátusát követően 603 munkatárssal rendelkezik, ami jobb például a hasonló lélekszámú és geopolitikai helyzetű Csehország adatainál is. Ennek ellenére, ha a szakértői apparátus méretét a parlamenti képviselők létszámához viszonyítjuk, még mindig meglehetősen alacsony eredményt kapunk például az Amerikai Egyesült Államok számaait nézve. Hozzá kell tenni, hogy a magyar parlament 2014-től bekövetkezett megfélemezése természetesen befolyásolja az eredményeket, így a kutatást vélelmezhetően újra el kellene végezni. L. *Global Parliamentary Report – The Changing Nature of Parliamentary Representation*. Inter-Parliamentary Union, Denmark, 2012. 103. <http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-e.pdf>

43 PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament*. Osiris Kiadó, Bp. 2002. 226–227.

3. LEGFONTOSABB ALKOTMÁNYOSSÁGI GARANCIÁK A TÖRVÉNYALKOTÁSI ELJÁRÁSBAN

3.1. Az országgyűlési képviselők mandátuma

A parlamenti képviselők mandátumának természete régi, már-már meghaladottnak tűnő kérdésnek tűnik a parlamenti joggal foglalkozó szakirodalomban. Álláspontunk szerint azonban ez koránt sincs így, ugyanis a képviselői jogállás és a mandátum jellege a modern parlamentarizmusban is valódi jelentőséggel bír, illetve komoly konfliktusforrás lehet.

Hajlamosak lehetünk a parlamenti képviselőtörténetét egy lineáris fejlődésnek felvázolni, ahol a parlamenti képviselő az imperatív vagy kötött mandátumtól a szabad mandátumig tartó küzdelmes utat járja be. Ez azonban annak ellenére félrevezető lenne, hogy a mandátum jellege valóban inkább egyes történelmi korszakokat tekintve volt eltérő, nem pedig egy-egy korszakon belül. A Velencei Bizottság kötött mandátum kérdésében készített jelentése⁴⁴ is azzal a jogfilozófia-történeti megállapítással indul, hogy a liberális demokrácia teóriája hozta el azt a paradigmátikus keretrendszert, amelyben a képviselő intézménye a népszuverenitáshoz kötődik.⁴⁵ A népképviselő pedig azon a filozófiai alapon áll, hogy a megválasztott képviselők nem a konkrét megválasztókat, hanem a nemzet egészét képviselik. Ennek az alapállásnak pedig egyenes következménye – állapítja meg a jelentés – a szabad mandátum elvének elterjedése. Az imperatív vagy kötött mandátum tehát a modern képviselői demokráciákban szép lassan visszaszorult, és napjainkra szinte csak a totalitárius diktatúrák közjogtudományi dogmáinak immanens részeként jelenik meg.⁴⁶ Álláspontunk szerint ebben a körben elegendő felemlíteni a magyarországi kommunista diktatúra közjogi tételeit, amelyben a parlamenti képviselők mandátumát maga az Alkotmány kötötte meg, és rendelkezett külön a beszámoltathatóság és a visszahívhatóság intézményéről.⁴⁷

A Velencei Bizottság jelentése is megállapítja, hogy nincs kötött mandátum a nyugati demokráciákban, sőt, számos ország alkotmánya⁴⁸ kifejezetten tiltja a parlamenti képviselők mandátumának kötöttségét. A jelentés mindemellett azt is kiemeli, hogy ugyan az Európa Tanács tagjai között nem ismert a kötött mandátum, de még a tagállamok jogrendjében is ta-

44 Report on the Imperative Mandate, Venice Commission Study No. 288/2008 CDL-EL(2008)031.

45 Fontos kiemelni, hogy nehezen beszélhetünk egységes kötött mandátumról. Nemzetközi és történeti összehasonlításban is elmondható, hogy a kötött mandátumnak többféle válfaja alakult ki attól függően, hogy csupán irányelvekben követendő vagy tételszerű kötöttséget jelent-e. Emellett azt is látni kell, hogy a kötött mandátum kulcsa a lehetséges szankciók köré, így minden esetben az utasítás, a beszámoltatás és a visszahívhatóság konkrét módja alapján kell a mandátum kötöttségének valódi természetét feltárni. A magyar képviselők mandátumának helyzetéről összefoglaló jelleggel, történeti és nemzetközi szempontból I. PECZE Ferenc: *A parlamenti képviselők szabad mandátumának és interpellációs jogának kialakulása. Hunyadi Szövetség Füzetei 6. kötet.* Óri-Potondi Nyomda, Bp., 1998. 5–60.

46 A marxi filozófia alapján ugyanis a kötött mandátum az uralkodó, elnyomó osztállyal szemben a munkásosztályt helyezi központi pozícióba, ezért valamennyi kommunista diktatúra a kötött mandátum elvén alapult. A „kommunista parlamentarizmussal” kapcsolatban összefoglaló jelleggel I. Daniel NELSON – Stephen WHITE (eds.): *Communist Legislatures in Comparative Perspective.* State University of New York Press, Albany, 1982.

47 BALOGH Zsolt et al.: *Az Alkotmány magyarázata.* KJK-KERSZÖV Kiadó, Bp., 2002. 320.

48 Például Andorra, Franciaország, Horvátország, Litvánia, Németország, Örményország, Románia, Spanyolország.

lálkozhatunk olyan jogintézményekkel, amelyek mind a mai napig összefüggésbe hozhatók a kötött vagy szabad mandátum vitájával. Példaként jelenik meg, hogy hasonló kérdéskört fejezget a német Bundesrat összetétele (ahol a tagállami kormányok visszahívhatják a delegáltakat), noha – ahogyan említettük – a Bundestag vonatkozásában a német alkotmány kifejezetten rögzíti a kötött mandátum tilalmát. Két másik hasonló intézmény az Egyesült Államokban bevett, közvetlenül választott tisztségviselőkkel szemben alkalmazható visszahívás, valamint a képviselőcsoport-váltások miatt automatikusan bekövetkező mandátummegszűnés. Ennek bevezetése egyedül Horvátországban merült fel a 2000-es évek elején.

A magyar Alkotmánybíróság korábbi döntésében szintén áttekintette a képviselői mandátum szabadságának kialakulástörténetét.⁴⁹ A testület értelmezése is kiemeli, hogy a szabad mandátum jogintézménye történetileg az imperatív mandátummal szemben alakult ki. Az Alkotmánybíróság által adott definíció más oldalról, de jól leírja a kétféle mandátum különbözőségeit: az imperatív mandátum jellemzője a követ vagy küldött (parlamenter) kötöttsége az őt megválasztó közösség által adott utasításokhoz; a követ szavazatainak ellenőrzése; végül a követ visszahívhatósága, ha a neki adott utasításokat nem tartja be. Ezzel szemben a szabad mandátum – annak érdekében, hogy a követ ne pusztán az őt megválasztó kisebb közösséget, hanem országa (nemzete) egészét képviselhesse – azt jelentette és azt jelenti ma is, hogy a parlamenter független a választók akaratától, azaz nem utasítható, mandátuma lejárta előtt jogi értelemben képviselői tevékenysége, szavazatai miatt nem számoltatható el, és nem hívható vissza. Az alkotmánybírák értelmezésében tehát a hangsúly azon van, hogy a szabad mandátum nem az Országgyűléstől, hanem a választóktól való szabadságot jelenti.⁵⁰ Ebből következően az Országgyűlés által alkotott szervezeti-működési normákhoz a képviselő kötve van, tehát a szélsőséges eseteket leszámítva nem hivatkozhatnak mandátumuk szabadságára akkor, ha az Országgyűlés szervezeti és működési szabályzata által meghatározott korlátokba ütközik.

A képviselői jogállás ma is uralkodó felfogásának nagyon találó összefoglalását olvashatjuk az alábbi, 1900-ból származó idézetben, amely a képviselői jogok egyenlőségétől a szabad mandátum kérdéséig számos vetületet felölel: „ (...) Országgyűlés tagjainak jogállása teljesen egyenlő. Szavazatuk ereje egyforma, s küldöikkel szemben egyformán függetlenek. Mint az egész nemzet képviselői, utasításokhoz és megbízásokhoz nem köthetők. Sőt, elvileg nemcsak a választókerület, de – feltéve, hogy e végből a szükséges szervezettel rendelkeznek – az egész nemzet sem utasíthatja a képviselőt. Ennélfogva a képviselő elnevezés sem pontos; mert tulajdonképpen nem képvisel senkit, jogait nem másoktól származtatja, de nem

49 10/2013. (IV. 25.) AB-határozat [16].

50 Érdekes elméleti leágazása ennek az elméleti kérdésnek, hogy ebből a fenti logikából kiindulva az Alkotmánybíróság nem kapcsolja a képviselői mandátum szabadságának elvét az Országgyűlés működését zavaró cselekmények alkotmányosságának megítéléséhez. A szabad mandátum ugyanis nem az Országgyűléstől, hanem a választóktól való függetlenséget jelenti. Az Országgyűlés működésével kapcsolatos anomáliák elbírálására más szempontrendszert használ a testület: egy másik döntésében például azt is egyértelművé tette, hogy a fizikai erőszak alkalmazása, illetve a közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetés vagy arra való felhívás veszélyeztetik a képviselők feladatainak befolyásmentes ellátását, a közügyek félelem nélkül való megvitatását, végső soron az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítását és méltóságának megőrzését. [3206/2013. (XI. 18.) AB-határozat [17]].

is ruházhatja át másra, azaz csak személyesen gyakorolhatja, és a helyettesítés ki van zárva. A képviselő jogi helyzetében nem találhatóak vonások, amelyek alapján rájuk a képviseletre, illetve megbízásra vonatkozó általános szabályok nyerhetnének alkalmazást. A képviselő megnevezésnek csupán politikai szempontból van meg az az értelme, hogy a képviselőház a nemzetnek a közügyekben való részvételét közvetíti.”⁵¹

Ahogy azt már említettük, álláspontunk szerint hibásan járnánk el akkor, ha ezt a jelenséget csupán egy töretlen fejlődéstörténetnek állítanánk be. Kétségtelen tény, hogy a népszuverenitás elvével a fennálló paradigma értelmében szinte kizárólag csak a szabad mandátum értelmezhető együtt, ugyanakkor látni kell, hogy ahogy a kötött mandátum megszűnése feloldott vitapontokat, úgy a szabad mandátum elterjedése újabb problémás területeket nyitott meg. Némely szerző elismeri azt is, hogy a szabad mandátum elterjedése kevésbé ideológiai, mint inkább pragmatikus okokra vezethető vissza. Egy kommunikációjában felgyorsult, illetve összekapcsolt, heterogén összetételű és a pluralizmus alapján álló társadalomban ugyanis a szabad képviselői mandátum sokkal inkább alkalmas a konszenzus- és kompromisszumkeresés elősegítésére, mint az érdekkötött imperatív mandátum. Másodsorban azt is be kell látnunk, hogy a képviselői mandátum szabadsága, *per se*, nem garanciája a parlamentarizmus demokratikus működésének.⁵² Csak hogy egy példát hozzunk a dogmatikai ellentmondásokra: Dezső Márta hívja fel egy tanulmányában arra a figyelmet, hogy a szabad mandátum koncepciója és a népszuverenitás elve paradox módon nagyjából egy időben jutott diadalra Franciaországban, később pedig innen terjedt el széles körben. A két elv viszont elsőre is láthatóan ellentmondásban van egymással, hiszen az elméleti konstrukció szerint a szabad mandátum elve éppen a népszuverenitás elvének korlátozását jelenti. Angliában például a szabad mandátum a parlamenti szuverenitás fogalmával társul, mindez pedig dogmatikai szempontból jóval kevesebb ellentmondást hordoz magában.⁵³

A szabad mandátum elvének működésével összefüggésben még egy olyan ellentmondásos jelenségre kell ráirányítani a figyelmet, amely nélkül nem kaphatunk valódi képet a szabad mandátum tartalmáról a modern parlamentarizmus rendszerében. Jelen tanulmánynak ugyan a tartalmi korlátok okán nem lehet tárgya, de álláspontunk szerint egyetlen alkotmányjog-tudományi elemzés sem hagyhatja figyelmen kívül a modern parlamentarizmusban a parlamenti képviselők viselkedése, szerepfelfogása kapcsán a politikatudomány által végzett kutatások következtetéseit. A parlamenti képviselők motivációit, attitűdjeit vizsgáló politikai szociológia kutatások hazai hagyománya ugyan meglehetősen szegényes, de a képviselői viselkedés vagy szerepfelfogás sémáiról számos – jellemzően angolszász – elemzésből kaphatunk képet. Az egyik ilyen kutatás a magyarhoz hasonló – tágabb értelemben vett, tehát a választási rendszert is magában foglaló – parlamenti jogi rendszerű Németországban is egyértelműen megállapította, hogy noha a képviselők a nép egészét képviselik, az egyéni vá-

51 MANTUANO Rezső: *A magyar törvényhozás*. Lampel Róbert Könyvkereskedés Kiadó, Bp., 1900. 234–235.

52 L. Marc VAN DER HULST: *The Parliamentary Mandate – A Global Comparative Study*. Inter-Parliamentary Union, Switzerland, 2000. 10–11.

53 Dezső Márta: *A képviselői mandátum jellege – a szabad mandátum határai*. In: Soltész István (szerk.): *A képviselők jogállása* (1. rész.). Parlamenti Módszertani Iroda, Bp., 1996. 23.

lasztókerületekben megválasztott képviselők a választókerület választópolgáira összpontosítanak.⁵⁴ Az ugyanebben a kötetben publikált hasonló magyar kutatás ugyanilyen erős területi hatásokat állapított meg.⁵⁵ Ebből következően jogosan vetődik fel, hogy a szabad mandátum elvét nemcsak új jelenségként a frakciójogok oldaláról, hanem a választók felől is újabb és újabb kihívások érik.

Az alkotmánybíróági gyakorlatot vizsgálva láthatjuk, hogy a képviselői jogállást biztosító alkotmányos rendelkezéseknek komoly szerepük van a törvényalkotási eljárás alkotmányosságának megítélésében is. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvény – és a korábbi Alkotmány – azon rendelkezése ugyanis, amelynek alapján az országgyűlési képviselők a köz érdekében végzik tevékenységüket, a demokratikus hatalomgyakorlás egyik komponense.

Ebből a megállapításból szemlélve talán némiképp távolinak tűnik az összefüggés a képviselői mandátum szabadsága és a törvényalkotásra vonatkozó garanciális követelmények között, ugyanakkor létezik a két tárgykör között komoly összekötő kapocs, mégpedig a képviselői beszédjog intézménye. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az országgyűlési képviselőknek a köz érdekében végzett tevékenysége egyrészt a közügyek szabad parlamenti megvitatásában – mint a demokratikus törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltételében –, másrészt a választópolgárok megfelelő tájékoztatásában nyilvánul meg, abban, hogy kellő információ birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban.⁵⁶ A parlamenti munka lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú beható megvizsgálása, a legkülönbözőbb vélemények meghallgatása. Következésképpen a képviselő útján való hatalomgyakorlás központi (országos) szinten az Országgyűlés működése által a döntéshozatal – jellemzően a törvényalkotás – folyamatában érvényesül. Ebben a folyamatban a döntés-előkészítés, a törvényjavaslatok megvitatása, vagyis a képviselői beszédjog meghatározó jelentőséggel bír.⁵⁷

A beszédjogot tehát az Alkotmánybíróság egyéni képviselői jogként azonosítja. Ez a jog mint a képviselőt megillető egyéni jog elválasztandó azoktól a jogoktól, amelyek a frakcióban betöltött tagságra tekintettel illetik meg a képviselőt. A beszédjognak egyenlő mértékben, egységes, diszkriminatív korlátozások nélkül kell érvényt szerezni. A testület értelmezésében a képviselő beszédjog nem értelmezhető kormánypárti vagy ellenzéki jogként, így nem lehet a parlamenti kisebbség védelmét szolgáló intézményekkel egy elbírálás alá venni. A Házaszabály ugyanis külön kiegészítő rendelkezései biztosítja például, hogy az ellenzéki képviselők általi javaslatok is fair „elbírálás” alá essenek (pl. külön szavazás kérése módosító javaslatokról).⁵⁸

54 Thomas ZITTEL: *Legislators and Their Representational Roles*. In: Magnus Blomgren – Olivier Rozenberg: *Parliamentary Roles*. In: *Modern Legislatures*. Routledge, London–New York, 2010. 111–112.

55 ILONCSKI Gabriella: *Role Stability in the Context of Institutional and Positional Change*. In: Magnus Blomgren – Olivier Rozenberg: I. m. 178–180.

56 50/2003. (XI. 5.) AB-határozat.

57 12/2006. (IV. 24.) AB-határozat.

58 A képviselői beszédjoggal összefüggő legutóbbi döntések a 3207/2013. (XI. 18.) AB-határozat, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának két döntése (Karácsony and others v. Hungary, no. 42461/13. és Szél and others v. Hungary, no.44357/13.).

3.2. A törvényalkotási eljárás alkotmányos garanciái

A törvényalkotás alkotmányos garanciái felett őrködni a magyar közjogi rendszerben az Alkotmánybíróság és a köztársasági elnök feladata. Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozik a törvényalkotási eljárás garanciális elemeinek megsértésével megalkotott törvényt megsemmisíteni, míg a köztársasági elnök leginkább az elfogadott törvény Országgyűlésnek történő visszaküldése révén tudja kikényszeríteni a minőségi jogalkotás tartalmi és eljárási követelményeit.

Az Alkotmánybíróság törvényalkotási eljárással kapcsolatos gyakorlatát vizsgálva a legfontosabb levont következtetésünknek annak kell lennie, hogy az alkotmánybírák a Házaszabály rendelkezéseinek megsértésével összefüggésben pontról pontra, konkrét helyzetről konkrét helyzetre döntenek el, hogy a parlamenti működési szabályok megsértése egyben alkotmányellenességet, vagyis közjogi érvénytelenséget⁵⁹ is eredményez-e. A testület ugyanis azt egyértelműen rögzítette, hogy nem valamennyi házaszabályi rendelkezésnek a megsértése eredményezi automatikusan a jogállamiság vagy a képviselői jogállást meghatározó alkotmányos alapelvek valamelyikének sérelmét, és ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét.

Egy konkrét ügyben például az indítványozó álláspontja szerint a sürgősségi javaslatra vonatkozó indokolási kötelezettség megsértése a jogállamiság követelményének megsértését jelentette, ezért kérte a törvény közjogi érvénytelenségének megállapítását. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor kimondta, hogy a mindenkori házaszabály csupán azon előírásainak megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, amelyek közvetlenül az Alaptörvény rendelkezéseiből fakadnak, és megállapította, hogy a sürgősségi javaslat indokolására vonatkozó kötelezettség nem tekinthető ilyennek. Az indokolási kötelezettség elmulasztása ezért szabályellenességre vezet ugyan, de alkotmányellenességre nem.⁶⁰

59 A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos álláspontját az Alkotmánybíróság több döntésben összegezte. Eszerint a testület a jogalkotási eljárásnak az alkotmányosságát is vizsgálja és dönt a formai hibás törvényhozási eljárás alkotmányosságáról. A jogalkotás során a jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák, és csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály. Kifejtette, hogy a formai hibás törvényhozási eljárás – megfelelő indítvány alapján – alapot ad a törvény kihirdetés napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére. A megsemmisítés alapja pedig a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata. A közelmúlt egyik döntésében az Alkotmánybíróság a közjogi érvényességi kritériumokat (érvényességi kellékek) a következőkképpen összegezte:

- a) A jogszabálynak a létrehozására feljogosított szervtől kell származnia, vagyis annak az állami-közhatalmi szervnek kell megalkotnia, amely erre kifejezetten jogosult;
- b) A jogszabályt a vonatkozó eljárási előírásoknak megfelelően kell megalkotni, vagyis az előírt eljárási rend szerint kell létrejönnie;
- c) A jogszabály nem állhat ellentétben a felsőbb fokozatú jogszabállyal, végső fokon az Alkotmánnyal (érvényesülnie kell a jogforrási hierarchiának);
- d) A jogszabályt az előírt módon ki kell hirdetni.

[l. 11/1992. (III. 5.) AB-határozat, 29/1997. (IV. 29.) AB-határozat, 52/1997. (X. 14.) AB-határozat, 39/1999. (XII. 21.) AB-határozat, 63/2003. (XII. 15.) AB-határozat, 47/2011. (VI. 9.) AB-határozat, 145/2011. (XII. 2.) AB-határozat].

60 109/2008. (IX. 26.) AB-határozat.

Az alkotmánybírák értékelése szerint ennél jóval szigorúbb mérce alá esnek azok a rendelkezések, amelyek a törvényjavaslatok tárgyalására rendelkezésre álló megfelelő idő követelményével függenek össze. A korábbi Házsabály alapján például az ülés napirendjére vonatkozó javaslatot legkésőbb az ülést megelőzően két nappal kellett megküldeni a képviselőknek. Ennek kapcsán kimondta az Alkotmánybíróság, hogy amennyiben az országgyűlési képviselők, illetve más érintettek nem, vagy nem a megfelelő időben értesülnek az ülésről, illetőleg annak napirendjéről, akkor nincs lehetőségük arra, hogy az Országgyűlés működése során jogaikat gyakorolják, illetve kötelezettségeiket teljesítsék. A testület álláspontja szerint tehát az ülést két nappal megelőző értesítés hiánya következtében a törvényhozási folyamat kiszámíthatatlanná válik, amely a törvényalkotási folyamat ésszerű rendjére vonatkozó alkotmányos követelménnyel ellentétes.⁶¹

Az Alkotmánybíróság tehát összekapcsolta az ülés szabályszerű összehívására és a napirendi javaslat megfelelő időben történő továbbítására vonatkozó rendelkezéseket a képviselői hatalomgyakorlás alkotmányos elvével, és lényeges eljárási szabályoknak minősítette azokat – szemben mondjuk a sürgősségi javaslat indokolására vonatkozó kötelezettséggel.

Hasonlóképpen szigorú mércét alkalmazott az Alkotmánybíróság akkor, amikor kimondta, hogy a jogalkotási eljárás az Alaptörvény sérelmének szintjét elérő súlyos mértékű szabálytalansága esetén közjogi érvénytelenség megállapítására kerülhet sor például a képviselői jogok gyakorlását, kötelezettségeik teljesítését ellehetetlenítő módon megvalósuló tárgyalási mód, vagy zárószavazás előtt egy koncepcionális jellegű, átfogó mértékű tartalmi módosítás elfogadása esetén.⁶²

Az alkotmányos garanciákkal kapcsolatban felvázolt kép teljességéhez szükséges továbbá megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság értelmezésében a közjogi érvénytelenség megállapításához nem elegendő a tárgyalási idő biztosítására vonatkozó házsabályi rendelkezések súlyos megsértésének bizonyítása. Az alkotmánybírák ugyanis valamennyi esetben vizsgálják, hogy a közjogi érvénytelenség megállapítására alapot adó súlyos formai szabálytalanságok elkerülése érdekében a képviselők – polgári jogi analógiát használva – minden általában elvárható cselekményt megtettek-e. Lefordítva a követelményt a gyakorlat nyelvére: az Alkotmánybíróság elvárása az, hogy a képviselőknek ki kell fejezniük azon szándékukat, hogy élni kívánnak a Házsabályban biztosított tárgyalási lehetőségekkel. Amennyiben ezt nem teszik meg, úgy az egyfajta felróható magatartásként értékelendő, tehát egy későbbi alkotmánybíróági indítványban nem hivatkozhatnak a tárgyalási idő rövidségére. A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság elutasította azon tárgyalási eljárás lefolyása alkotmányellenességének megállapítását, amelyben nem érkezett egyetlen indítvány sem záróvita megtartására, noha ilyen indítvány benyújtására a Házsabály alapján lehetőség lett volna.⁶³

A köztársasági elnöknek különleges, kiemelt szerepe van a törvényalkotási eljárás minőségének biztosításában, ahogy azt az elmúlt két év elnöki vétói is jól szemléltették. A köztár-

61 63/2003. (XII. 15.) AB-határozat.

62 3149/2013. (VII. 24.) AB-határozat [25]. A zárószavazás előtti módosító javaslatok speciális problematikáját a tanulmány későbbi szakaszában még érinteni kívánjuk.

63 12/2013. (V. 24.) AB-határozat [32].

sasági elnök az Alaptörvény 6. cikke alapján alkotmányossági vagy politikai vétót emelhet. Nem tárgya jelen tanulmánynak, ezért csak érintőlegesen kívánunk utalni rá, de álláspontunk szerint az Alaptörvény az Alkotmányhoz képest változást hozott az alkotmányossági és a politikai vétó lehetőségének szabályozásában. Az új konstrukcióban a köztársasági elnök mérlegelési körébe tartozik annak megítélése, hogy az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartott törvény esetén az Alkotmánybírósághoz fordul-e, vagy inkább politikai vétót emelve megfontolásra az Országgyűlésnek küldi-e vissza azt.⁶⁴ Ez tárgyunk szempontjából azért jelentős változás, mert a köztársasági elnök szabadabban – és valószínűleg eredményesebben – kombinálhat a rendelkezésre álló lehetőségekkel, ezáltal hatékonyabban tudja az Országgyűléstől kikényszeríteni a minőségi, alkotmányos garanciákat megtartó törvényalkotási eljárást. Mint azt láthattuk ugyanis, az Alkotmánybíróság maga is változtatja a jogalkotási eljárás szabályainak súlyos megsértése esetén alkotmányellenességet jelentő mércét, így a köztársasági elnöktől sem méltányos elvárni, hogy valamennyi észlelt eljárási szabálytalanság esetén ne politikai, hanem alkotmányossági vétót emeljen.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a köztársasági elnök feladat- és hatásköréből adódóan, illetve a hatalommegosztás elvéből következően az Országgyűlés az elnök által politikai vétó keretében visszaküldött törvény érdemi újratárgyalását köteles biztosítani.⁶⁵ Az Alkotmánybíróság tehát kikényszerítette azokat az eljárási szabályokat, amely a köztársasági elnök által politikai vétó keretében visszaküldött törvény érdemi újratárgyalásához szükségesek, és ezeket szabályok a korábbi Házaszabály és a Házaszabály is tartalmazza. Természetesen a jogi keretrendszer helyett a köztársasági elnök személyes szerepfelfogása határozza meg a legnagyobb mértékben azt, hogy mennyire aktívan vesz részt a törvényalkotási eljárás szabályainak megtartásában. Az elmúlt két év tapasztalata azt mutatja, hogy a köztársasági elnök ezen a területen hatékonyan tud fellépni, és az Országgyűlés felé megfogalmazott világos elvárások kikényszerítése esetén könnyen tud sikereket elérni. A legutóbbi időszakban ilyen előrelépés volt a törvényben véleményezési joggal felruházott szervezetek véleményezési jogának kikényszerítése⁶⁶ és a zárószavazás előtti módosító javaslatokkal kapcsolatos anomáliákkal⁶⁷ szembeni fellépés is.

64 Ezt az álláspontot az Alaptörvény 6. cikk (4) és (5) bekezdésének értelmezése alapján képviseljük. Az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdése ugyanis a korábbi alkotmányi szövegtől eltérően úgy fogalmaz, hogy ha a köztársasági elnök nem ért egyet a törvénnyel és alkotmányossági vétót sem kíván emelni, akkor dönthet a politikai vétó eszköze mellett. Tehát a korábbiaktól eltérően alkotmányossági összefüggéseket is felvető kifogás esetén nem kötelező alkotmányossági vétóhoz folyamodni, hanem a normaszöveg ilyen értelmezése mellett az Alaptörvény szerint lehetőség van politikai vétót is emelni.

65 L. részletesebben a 62/2003. (XII. 15.) AB-határozat.

66 Legegyértelműbben I. Magyarország 2013. évi központi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló törvény (T/7677. számú törvényjavaslat) ellen emelt politikai vétó esetén. http://www.keh.hu/pic/upload/20121008_level_hazelnok_kvtmegalapozas.pdf.

67 L. a járások kialakításáról, valamint ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló törvény (T/6590. számú törvényjavaslat) ellen emelt politikai vétót. http://www.keh.hu/pic/upload/20120618_elnok_level_ogy_tv_vissza_vegleges.pdf.

4. A 2014-BEN HATÁLYBA LÉPETT HÁZSZABÁLY ÉRTÉKELÉSE A KVAN- TITATÍV ELEMZÉS ÉS AZ ALKOTMÁNYOSSÁGI KÖVETELMÉNYEK FÉNYÉBEN

4.1. Az új törvényalkotási eljárás

2014. május 6-án, az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásának napján hatályba lépett az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY-határozat, amely a törvényalkotás menetét és a képviselői jogszíntvényeket újraszabályozta. Első ránézésre is azt állapíthatjuk meg, hogy a Házszabályban meghatározott új törvényalkotási rend figyelemmel volt a parlamentarizmus rendszerváltozás óta felhalmozódott tapasztalataira, és a kvantitatív kutatásunk megállapításait is visszatükrözi. A legnagyobb horderejű változás a törvényhozási tempó lassítása érdekében alkalmazott új megoldásokhoz köthető, jelentősnek látszanak továbbá a minőségi jogalkotás felé tett gesztusok, végezetül politikai és jogalkotási szempontból is hangsúlyos új elem a bizottságok szerepének és magának a részletesvita-szakasznak a felértékelődése.

A Házszabály a törvényalkotás eljárását öt jól elkülöníthető szakaszra bontja, amelyeket a következőképpen jellemezhetünk: *hűlési szakasz*, amely a törvényjavaslat benyújtásától a napirendre vételig terjed;⁶⁸ *plenáris tárgyalási szakasz*, amely tulajdonképpen a törvényjavaslat általános vitáját foglalja magában;⁶⁹ *részletesvita-szakasz*, amely a bizottságokban folyó részletes vitát öleli fel;⁷⁰ *törvényalkotási bizottsági szakasz*, amelyben a törvényjavaslatokhoz érkezett módosító indítványokról születik döntés;⁷¹ *záró szakasz*, amelyben sor kerül az úgynevezett összegző módosító javaslatokról szóló döntésre és a zárószavazásra.⁷²

A fenti új eljárásrend tehát jórészt megtartja a korábbi Házszabályban foglalt törvényalkotási szakaszokat, viszont a szakaszok funkciója néhol jelentősen megváltozott. A törvényalkotási eljárás szakaszolásának alkotmányossági vetületével kapcsolatban az Alkotmánybíróság egyik korábbi döntésében azt emelte ki, hogy a törvényhozási eljárás ésszerű rendjét biztosítja a törvényjavaslat vitájának általános, részletes és záró vitára tagolása. Tehát igenis van alkotmányos szempontból is jelentősége annak, hogy először a törvényjavaslat szükségessége, szabályozási elvei, jogrendszerbe illeszthetősége és egésze, másodsorban a módosító javaslatokkal érintett részek és a bizottsági ajánlások, végül az — a módosításokról történő szavazás alapján előkészített — egységes javaslattal kapcsolatban előállt koherenciazavar feloldása és a törvényjavaslat végleges szövegének elfogadhatósága kerül megvitatásra.⁷³ Természetesen az Alkotmánybíróság ezen észrevétele nem jelenti azt, hogy csupán egyetlen törvényalkotási rend minősülne ésszerűnek, és ezáltal alkotmányosnak. Azt az alaptörvényi szintű garanciális követelményt viszont kikövetkeztethetjük ebből a megjegyzésből, hogy a parlament által

68 Házszabály 31–33. §, 58. §.

69 Házszabály 34–42. §; 59. §, 70. §, 72. §.

70 Házszabály 43–45. §, 68–69. §, 71–72. §.

71 Házszabály 46. §.

72 Házszabály 47–56. §.

73 164/2011. (XII. 20.) AB-határozat.

választott konkrét törvényalkotási rendnek úgy kell felépülnie, hogy az a törvényjavaslatok alapos, megfontolt, szakmailag kielégítő megtárgyalását lehetővé tegye.

A *hülési szakasz* legfontosabb rendeltetése, hogy a törvényjavaslat benyújtása és a tárgyalás megkezdése között megfelelő idő álljon rendelkezésre mind a nyilvánosságnak, mind a szakmai szervezeteknek, mind a többi országgyűlési képviselőnek a benyújtott törvényjavaslat áttanulmányozásra. A benyújtás pillanatában válik ugyanis a javaslat nyilvánosan elérhetővé, így ez a garanciális elem nemcsak a többi országgyűlési képviselő jogának biztosítását, hanem a minőségi törvényalkotáshoz elengedhetetlen nyilvánosság követelményét is érinti.

Főszabály szerint a törvényjavaslat benyújtása és azon ülés napirendjének elfogadása között, amely ülés napirendjén az általános vita megkezdése szerepel, legalább öt napnak kell eltelnie. Az általános vita legkorábban a törvényjavaslat benyújtását követő hatodik nap elteltével kezdhető meg.⁷⁴ A napirend elfogadása és az általános vita megkezdése szabályozásának kettéválasztása álláspontunk szerint nem sok gyakorlati jelentőséggel bír. A hülési szakasz célja, vagyis a tárgyalási álláspont kialakításához szükséges megfelelő idő a második feltétel (tehát a hatnapos szabály) alapján is biztosítható. Az első feltételnek, amely a napirend elfogadásával kapcsolatban fogalmaz meg korlátokat, csupán különleges körülmények között lehet jelentősége. Ráadásul ez a szabályozás megakadályozza azt az ugyan nem túl életszerű, jelenlegi Házsabály alapján nem is házsabályszerű, ámde a képviselői jogok érvényesülése szempontjából akár támogathatónak is minősíthető gyakorlatot, hogy a napirend meghatározására ne csak az ülés megkezdése előtt, hanem akár napokkal korábban is sor kerülhessen.

A képviselői jogok érvényesülése szempontjából fontos megemlíteni, hogy fennmaradt a korábbi Házsabály azon rendelkezése, amely az országgyűlési képviselők által benyújtott törvényjavaslatok esetén tárgysorozatba-vételi eljárást ír elő. Ennek során a kijelölt, tehát feladat- és hatáskörrel rendelkező bizottság dönt arról, hogy lehetővé válik-e a későbbiekben a törvényjavaslat napirendre vétele a plenáris ülésen. Elutasító döntés esetén a törvényjavaslat általános vitájára nem kerülhet sor. Az elutasító döntést követően képviselőcsoporthoz tartozó képviselő ülészakonként legfeljebb hat alkalommal, független képviselő négy másik képviselő támogatása esetén legfeljebb egy alkalommal kérheti, hogy a tárgysorozatba-vételről az Országgyűlés plénuma döntsön.⁷⁵

A *plenáris szakasz*, amely az általános vitát foglalja magában, a korábbi Házsabályban foglalt eljárásrendhez képest kevés változáson esett át. A vitaszakasz célja is változatlan maradt: az általános vita a törvényjavaslat egésze vagy egyes részei szükségességének és szabályozási elveinek megvitatásából áll. Kikerült a vita céljai közül a részletes vitára bocsáthatóság megvitatása, amely – tekintettel arra, hogy ez a megfogalmazás nem a törvényjavaslat tartalmával, hanem inkább a további tárgyalhatóság nehezen megfogható követelményével

74 Ettől eltérés csak sürgős és kivételes eljárásban történő tárgyalás, valamint Házsabálytól eltérés esetén lehetséges. Sürgős eljárás esetén az általános vita megkezdésére az általános vita a benyújtást követő két nap elteltével, kivételes eljárás esetén az eljárás elrendelését követő napon, míg Házsabálytól eltérés esetén az eltérés során megállapított szabályok alapján – így akár az eltérés elrendelésének napján is – kerülhet sor.

75 Ez a rendelkezés a korábbi Házsabályban foglaltakkal lényegét tekintve megegyezik, a független képviselő indítványának támogatásához szükséges képviselői létszám csökkentése pedig a parlamenti képviselők számának általános csökkenésével hozható összefüggésbe.

függött össze – a gyakorlatban eddig is csekély jelentőséggel bírt. A Hárszabály a korábbiakhoz képest jobban átláthatóan, a jogszabályszerkesztés elveit következetesebben érvényesítve szabályozza a plénum eljárását az általános vita során. A Hárszabály az általános felszólalási rend (amely már integrálta a vezérszónoki felszólalási rend régi Hárszabályban még csak opcionálisan szereplő, de a gyakorlatban rendkívül elterjedt módon alkalmazott intézményét) mellett az időkeretes tárgyalást is ugyanúgy lehetővé teszi, ahogyan az a korábbi Hárszabály szerint is megengedett volt. A szabályozás a korábbiakkal gyakorlatilag egyező megoldásokat alkalmazva tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyek egyrészt az időkeretes tárgyalás kiüresedésének megakadályozásához szükségesek (minimális felszólalási időtartamok, kérelem esetén a megállapított időkeret kötelező megemlése), másrészt az általános felszólalási rendben alkalmazható obstrukció elleni fellépés alapjául szolgálhatnak (klotúr). Az általános vitát követően a plénum az új szabályok szerint nem szavaz a törvényjavaslat részletes vitára bocsáthatóságáról, ezzel is csökkentve a felesleges szavazások számát.

A Hárszabály a korábbi Hárszabályhoz képest a legjelentősebb változást a *részletesvita-szakaszban* hozta el. A korábbi eljárásrend szerint az Országgyűlés plénuma folytatta le a részletes vitát, amely elméletileg a módosítással érintett rendelkezések és a bizottsági ajánlások megtárgyalásából állt. A vitát ráadásul a régi Hárszabály értelmében minden önálló szakaszra vonatkozóan külön kellett lefolytatni – noha volt lehetőség az egyes részek összevonására is. Ahogyan azt a 3. *diagram* is mutatta, a részletes vitára fordított idő az általános vitához képest marginális volt, tetejébe a nem számszerűsíthető tapasztalatok is azt mutatták, hogy a részletes vita – noha a célja éppen ez lett volna – érdemében nem tért el az általános vita jellemzőitől. A korábbi Hárszabály alapján a részletes vitát követően a módosító javaslatokról és kapcsolódó módosító javaslatokról szavazott a plénum.

A Hárszabály teljesen átalakította a részletesvita-szakasz megkülönböztető jegyeit. A továbbiakban a vitát nem a plénum, hanem a bizottságok folytatják le, és a módosító javaslatokról való döntés is nagyrészt bizottsági szintre kerül. Ez a változás tulajdonképpen egyrészt a meglévő gyakorlat kodifikálásának, másrészt egy modern parlamentarizmusban egyébként kívánatos eljárásrend felé tett lépésnek tekinthető. Az országgyűlési bizottságokkal összefüggésben például az Alkotmánybíróság már több mint egy évtizede is rámutatott arra, hogy a parlamenti munka egyre nagyobb érdemi része folyik a bizottságokban, itt formálódnak ki azok a szakmai és politikai álláspontok, amelyekről a plénum dönt. A bizottságokban jut hozzá a képviselő a munkájához szükséges információk legnagyobb részéhez. A bizottságokban történtek így nem választhatók el az Országgyűlés lényegi feladatellátásától.⁷⁶

A részletes vitát a kijelölt bizottság illetve a vitához csatlakozó bizottság(ok) folytatják le, és legkorábban az általános vita lezárását követő héten kerülhet rá sor, oly módon, hogy az ülés első ülésnapján az ülésnap megnyitása előtt nem tartható meg. A részletesvita-szakasz során a tárgyaló bizottságnak alkotmányossági, jogalkotási és kodifikációs követelmények szempontjából kell véleményeznie a törvényjavaslatot, azonfelül pedig szakpolitikai értékelést is adniuk kell a képviselőknél, valamint állást kell foglalniuk arról, hogy a módosító ja-

76 27/1998. (VI. 16.) AB-határozat.

vaslatok megfelelnek-e a Hárszabályban foglalt követelményeknek. A törvényjavaslatot tárgyaló bizottság dönt a benyújtott módosító javaslatok támogatásáról, valamint további módosítási szándékot fogalmazhat meg. A bizottság által támogatott, illetve a bizottság által javasolt módosításokat a tárgyaló bizottság egyetlen részletes vitát lezáró módosító javaslatba foglalja – természetesen ilyen csak akkor készül, ha van a bizottság által támogatott, illetve javasolt módosító javaslat. A vita lezárását követően a tárgyaló bizottság egy részletes vitáról szóló bizottsági jelentésben ad tájékoztatást a vita lezárásáról, a lefolyásáról és a vita során hozott döntésekről. Valamennyi tárgyaló bizottság részletes vitát lezáró bizottsági jelentésének benyújtásával ér véget a részletesvita-szakasz.

Új, a korábbi Hárszabályban ismeretlen törvényalkotási szakasz a *törvényalkotási bizottság (a továbbiakban: TAB) eljárása*. A TAB-szakasz szerepe a benyújtott és a bizottságok által a részletesvita-szakaszban támogatott módosító javaslatok átszűrése. A plénum ugyanis a későbbiekben csak a TAB által támogatott vagy benyújtott módosításról szavaz, kivéve, ha a parlamenti kisebbséget védő intézmények révén egy-egy TAB által nem támogatott módosítás mégis a plénum elé kerül. A részletes vitát követően kell tehát a TAB-nak állást foglalnia a tárgyaló bizottságok által benyújtott módosító javaslatokról. Ha az előterjesztő tesz nyilatkozatot arról, hogy mely módosításokat támogatja, akkor a TAB eljárására a részletesvita-szakasz lezárását követő héten kerülhet sor, ennek hiányában viszont a részletes vita lezárásának hetén is folytatódhat az eljárás. A TAB megvizsgálja alkotmányossági, jogalkotási és kodifikációs szempontból a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, és ha egyébként érkezett részletes vitát lezáró módosító javaslat, akkor maga is megfogalmazhat újabb módosítási szándékot. Ha egyáltalán nem érkezik részletes vitát lezáró módosító javaslat (tehát a tárgyaló bizottság egyetlen benyújtott módosító javaslatot sem támogatott illetve a bizottság maga sem fogalmazott meg módosítási szándékot), főszabály szerint a TAB általi tárgyalásra sem kerül sor.

A TAB a részletes vitát lezáró módosító javaslatok közül az általa támogatott és az általa megfogalmazott módosításokat egy összegző módosító javaslatba foglalja – természetesen csak akkor, ha van támogatni kívánt módosítási szándék. A részletesvita-szakaszhoz hasonlóan a TAB egyébként egy összegző jelentésben zárja le eljárását. Ezen túlmenően a TAB ekkor vagy az előterjesztő, vagy a TAB által előkészített egységes javaslatot nyújt be, amely megfelelően tartalmazza a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat szövegét.

A TAB eljárását követő *záró szakaszban* újra az Országgyűlés plénuma elé kerül a törvényjavaslat – hasonlóan a korábbi záróvita intézményéhez. Az Országgyűlés ekkor a tárgyaló bizottságok által benyújtott módosító javaslatokról és a TAB által benyújtott összegző módosító javaslatról, valamint összegző jelentésről folytat le vitát. A vitát a Hárszabály által meghatározott általános felszólalási rendben vagy időkeretes tárgyalási módban is meg lehet tartani.

A vitát követően az Országgyűlés főszabály szerint egyetlen szavazással dönt az összegző módosító javaslatról. A bizottságok által készített részletes vitát lezáró módosító javaslatról tehát a plénum nem szavaz. A Hárszabály frakciójogként és előterjesztői jogként teszi lehetővé arra vonatkozó indítvány előterjesztését, hogy a plénum ne egy szavazással, hanem pontonként szavazzon az összegző módosító javaslatról, illetve ugyanilyen módon kérhető a TAB által nem támogatott módosításra vonatkozó szándék fenntartása.

Ha a plénum nem szavazza meg a TAB által támogatott módosítás valamelyik pontját, akkor a zárószavazás elhalasztására és átdolgozott egységes javaslat benyújtására kerülhet sor, ha pedig a TAB által nem támogatott, ám fenntartott módosító javaslatot is megszavaz a plénum, akkor szintén a zárószavazás elhalasztására és második összegző módosító javaslat benyújtására kerül sor. A TAB-nak a második összegző módosító javaslat összeállításakor a plénum döntésének megfelelően kell eljárnia, noha alkotmányossági, jogalkotási és kodifikációs problémák miatt változtathat a módosítás szövegén. Ez az eljárási szakasz több körben is megismétlődhet, egészen az összegző módosító javaslat elfogadásáig. A TAB által benyújtott összegző módosító javaslatnak az elfogadása esetén az egységes javaslatról a plénum zárószavazást tart. Ebben a szakaszban a törvényjavaslat már csak akkor módosítható, ha az Országgyűlés a zárószavazás elhalasztásáról dönt. Ekkor ugyanis sor kerülhet korlátozott körben zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására.

4.2. A módosító javaslatok általában, túlterjeszkedő és zárószavazási előtti módosító javaslatok

A módosító javaslatokkal kapcsolatos általános szabályok nem változtak meg alapvetően a Házzsabályban. A módosító javaslatok képviselők általi benyújtására nyitva álló határidő meghosszabbodott, hiszen arra a továbbiakban nem az általános vita lezárásáig, hanem azon ülés napirendjének elfogadásától számított harmadik munkanap 16 óráig van lehetőség, amelyiken az általános vita lezárása szerepelt.⁷⁷ Ezzel közvetlenül is összefüggő – ellenkező előjelű – változás a kapcsolódó módosító javaslat intézményének megszűnése. Kapcsolódó módosító javaslatot a részletes vita lezárásáig lehetett benyújtani egy korábban benyújtott módosító javaslattal összefüggésben. A kapcsolódó módosító javaslatokról a kijelölt bizottság ugyanúgy állást foglalt, mint a módosító javaslatokról. Az intézmény megszüntetése a részletesvita-szakasz átalakítására tekintettel okszerűnek és alkotmányos szempontból elfogadhatónak tekinthető akkor, ha együttesen vesszük figyelembe, hogy a módosító javaslatok bizottságok általi benyújtására továbbra is adott a lehetőség, és a módosító javaslatok egyéni képviselők általi benyújtására nyitva álló általános határidő némiképp meghosszabbodott.

Speciális elbírálás alá esnek viszont az úgynevezett *túlterjeszkedő módosító javaslatok*. Általános megfogalmazás szerint túlterjeszkedő módosító javaslat a módosítani kívánt törvény olyan részének módosítására tesz javaslatot, amelyet az eredeti javaslat nem érintett, vagy olyan törvényt javasol módosítani, amelyre vonatkozóan az eredeti törvényjavaslat egyáltalán nem kívánt újraszabályozni. Ámbar a Házzsabály fogalomhasználatában túlterjeszkedő módosító javaslat csak az, amely olyan törvényt kíván módosítani, amely az eredeti törvényjavaslatban egyáltalán nem szerepelt. Ha a módosítani kívánt törvény eredeti törvénymódo-

⁷⁷ Ennek az új határidő-számításnak azért van jelentősége, mert ha az Országgyűlés az üléséhen két ülésnapot tart, akkor a határidő akkor sem a második ülésnapon lezárt általános vitától, hanem az első ülésnapon elfogadott napirendtől számítódik. Praktikusán kifejezve tehát a módosító javaslatok benyújtása szempontjától nem számít, hogy egy ülés alatt az általános vitára melyik konkrét ülésnapon kerül sor, a módosító javaslatok benyújtására nyitva álló határidő főszabály szerint mindenképpen csütörtök 16 óra.

sítással nem érintett részét kívánja megváltoztatni a módosítás, akkor az a Hárszabály értelmében nem minősül túlterjeszkedő javaslatnak, noha a gyakorlat a kifejezést néhol erre is vonatkoztatja. A könnyebb elhatárolhatóság végett az ilyen módosítást jelen tanulmányban kiterjeszkedő módosító javaslatnak nevezhetjük.

A kiterjeszkedő és a túlterjeszkedő módosító javaslatokra legelső körben ugyanazok a korlátok vonatkoznak, mint a korábbi Hárszabályban: ilyen módosítás csak akkor nyújtható be, ha szabályszerű módosító javaslattal való összefüggése, vagy alkotmányossági, jogalkotási és kodifikációs követelmények érvényesítése miatt feltétlenül szükséges. Ezen túlmenően egységes a kiterjeszkedő és túlterjeszkedő módosító javaslatokra vonatkozó szabályozás abban a tekintetben is, hogy zárószavazást előkészítő és zárószavazás előtti módosító javaslatként sem túlterjeszkedő, sem kiterjeszkedő módosító javaslat nem nyújtható be.

Túlterjeszkedő vagy kiterjeszkedő módosító javaslat benyújtására a korábbi Hárszabály szerint is csak akkor kerülhetett sor, ha az nyilvánvalóan szükségesnek mutatkozott. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság is felhívta a figyelmet, ennek a korlátozásnak alkotmányossági szempontból azért van garanciális jelentősége, mert a törvényjavaslat valamennyi koncepcionális egysége tekintetében biztosítani kell a megfelelő tárgyalási idő követelményét, és ezen követelmény betartására a törvényalkotási eljárás késői szakaszában benyújtott nagy terjedelmű és jelentős, más törvényeket érintő módosítás esetén nem feltétlenül kerül sor. Ebből következően az Alkotmánybíróság vizsgálja ugyan a Hárszabály rendelkezése szerinti „nyilvánvalóan kapcsolódó” kitétel fennállását, a hangsúly ugyanakkor minden esetben a megfelelő tárgyalási idő biztosítottságának követelményén van.⁷⁸

A kiterjeszkedő és túlterjeszkedő módosító javaslatok sorsa azonban a Hárszabály jó néhány pontján elválik egymástól. Az mindenesetre a fentiekén túl is egységes, hogy egy módosítás túlterjeszkedéséről vagy kiterjeszkedéséről a törvényjavaslatot tárgyaló bizottság és a TAB is vitázik. Túlterjeszkedő módosító javaslat esetén azonban a Hárszabály speciális eljárásrendet ír elő.⁷⁹ Ha egy benyújtott vagy az általa szükségesnek gondolt módosítást a tárgyaló bizottság túlterjeszkedő módosító javaslatnak minősíti, akkor a részletes vitát lezáró módosító javaslattól elkülönülten nyújtja be. A benyújtást, valamint a részletesvita-szakasz lezárását követően az Országgyűlés vita nélkül dönt a túlterjeszkedő módosító javaslat sorsáról, vagyis arról, hogy Hárszabályban foglalt feltételeknek megfelelő, nyilvánvalóan szükséges módosításról van-e szó. Ha a plénum szabályszerűnek minősíti a túlterjeszkedő módosító javaslatot, akkor rá tekintettel az általánosvita-szakasz újból megnyílik, majd a tárgyaló bizottság kiegészítő részletes vitát folytat és kiegészítő részletes vitát lezáró jelentést illetve módosító javaslatot készít. Ezt követően a TAB a szabályszerűnek minősített túlterjeszkedő módosító javaslatot támogatni és az összegző javaslatban szerepeltetni köteles.

78 Az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében például, miután megállapította, hogy valóban egy túlterjeszkedő módosító javaslatot kifogásoltak a benyújtott indítványban, amelynek ráadásul nyilvánvaló és közvetlen szükségessége a benyújtott törvényjavaslat alapján nem volt egyértelműen kikövetkeztethető, mégis úgy foglalt állást, hogy a módosítás tartalmilag illeszkedik a törvény szabályozási köréhez és megfelelő idő állt rendelkezésre annak megtárgyalására, így a végül elfogadott törvényjavaslattal szembeni alkotmányossági kifogás nem állta meg helyét. [3149/2013. (VII. 24.) AB-határozat [27]].

79 Hárszabály 70–72. §.

Ettől a fenti kiegészítő eljárástól az Országgyűlés kétharmados többséggel eltekinthet akkor, ha a túlterjeszkedő javaslat annak céljára és tartalmára tekintettel kizárólag arra irányul, hogy a törvényjavaslattal nem érintett törvény rendelkezéseit a törvényjavaslattal összhangba hozza. Ha viszont az Országgyűlés nem minősíti szabályosnak, azaz nyilvánvalóan szükségesnek a túlterjeszkedő módosító javaslatot, akkor a módosító javaslat tárgyalását le kell zárni, és a módosító szándék legfeljebb új törvényjavaslat benyújtásával vihető keresztül. A TAB által benyújtott túlterjeszkedő módosító javaslatról szintén az Országgyűlés dönt vita nélkül. Szabályszerűnek minősített túlterjeszkedő módosító javaslat esetén ugyanúgy kell eljárni, mint a tárgyaló bizottság általi módosításkor, azzal az eltéréssel, hogy a TAB nem folytat kiegészítő részletes vitát.

A korábbi Házsabály egyik legneuralgikusabb pontja – ahogyan arra a tanulmány korábbi szakaszában számos megállapítás utalt – a *zárószavazás előtti módosító javaslatok* rendszere volt. A Házsabály jelentősen korlátozta a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtásának lehetőségét, ugyanis a módosítás benyújtását a zárószavazás elhalasztásához kötötte. A záró szakaszban a zárószavazás előtti módosító javaslatról a plénum már csak akkor szavazhat, ha az Országgyűlés előzőleg a zárószavazás elhalasztásáról döntött. Az elhalasztást követően kerülhet sor korlátozott körben zárószavazást előkészítő módosító javaslat előterjesztő vagy Kormány által benyújtására. A módosító javaslat megfogalmazására csak alkotmányossági, jogalkotási vagy kodifikációs problémák esetén kerülhet sor, túlterjeszkedő módosító javaslat és a törvény nem érintett részének módosítására irányuló szándék a Házsabály kifejezett rendelkezése alapján ezen a ponton már egyáltalán nem fogalmazható meg. Ez a minőségi jogalkotás és a törvényalkotás alkotmányos garanciái érvényesülése szempontjából igen jelentős szabály, hiszen az Alkotmánybíróság értelmezésében a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherenciazavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is fontos korlát, mert enélkül a törvényhozási eljárás legvégű szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására. Ez a gyakorlat pedig a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékok kiüresedését eredményezné. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Házsabálynak a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezésével kapcsolatban is kimondta, hogy az a – jogállamiság és a képviseleti hatalomgyakorlás elvéből levezethető – demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység – amely tulajdonképpen a képviselői mandátum szabadsága megfogalmazásának tekinthető – garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a

törvény egy részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő.^{80 81} A zárószavazást előkészítő módosító javaslatot a TAB megvizsgálja, és saját – hasonlóan korlátozott kiterjedésű – módosító javaslataival együtt egy zárószavazás előtti módosító javaslatba gyűrja. Az Országgyűlés a TAB által benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslatról, rövid záróvita után, egy szavazással dönthet. Ezt követően kerül sor a zárószavazásra.

4.3. A különleges eljárások rendszere

A modern parlamentarizmusra jellemzőek a törvényalkotás gyorsítására szolgáló speciális, kivételes eszközök, amelyeket jelen tanulmányban különleges eljárásoknak nevezünk.⁸² Ezzel némiképp eltérünk a Házzsabály terminológiájától, hiszen ott minden általánostól eltérő eljárásrend különleges eljárásként szerepel, míg jelen tanulmányban csupán az általános törvényalkotási eljárás gyorsítására szolgáló eszközöket, így a sürgős, a kivételes eljárást, valamint a Házzsabálytól eltérést tárgyaljuk. Nem tárgyaljuk továbbá az általános eljárásrend keretében érvényesülő gyorsító rendelkezéseket sem (például törvényjavaslat tárgyalása módosító javaslat hiányában).

A *sürgős tárgyalás*⁸³ intézményének lényege, hogy a törvényjavaslat tárgyalására a Házzsabályban általános jelleggel meghatározott eljárásrend helyett a Házzsabályban pontosan meghatározottak szerinti gyorsított ütemben, rövidebb határidők mellett kerül sor. Sürgősségi eljárásra vonatkozó javaslatot a régi Házzsabály szerint a törvényjavaslat előterjesztője tehetett, indokolással és ötven képviselő támogatása mellett. A sürgősség elrendeléséről az Országgyűlés a törvényjavaslat elfogadásához szükséges szavazataránnyal döntött. A sürgősség elrendelése esetén a törvényjavaslatot az elrendeléstől számított harminc napon belül napirendre kellett tűzni, és a módosító javaslatok benyújtását követően a részletes vitát szintén harminc napon belül le kellett folytatni. Sürgős tárgyalás esetén a kijelölt bizottság számára rövidebb határidő állt rendelkezésre az előkészítő ajánlás elkészítésére, és például rövidült a módosító javaslatok benyújtására nyitva álló határidő. Sürgős tárgyalás költségvetési törvényjavaslat esetén nem volt kérhető.

A Házzsabály a gyakorlati tapasztalatok, a felgyorsult törvényalkotási eljárás visszafogása és az új eljárásrend fényében kismértékben újrashabályozta a sürgősségi tárgyalás intézményét. Fontos új korlátozás, hogy sürgősségi tárgyalásra félévente legfeljebb hat alkalommal kerül

80 164/2011. (XII. 20.) AB-határozat.

81 Egy másik alkotmánybíróági döntés viszont azt is kifejezetten kimondta, hogy a Házzsabály azon rendelkezése, amely korlátozza a törvényjavaslatához benyújtható módosító javaslatok körét, nem tekinthető közvetlenül az Alkotmányból fakadó rendelkezésnek. Bár kétségtelenül a jogbiztonságot szolgáló korlátozásról van szó, megsértése csak kisebb súlyú eljárási hibának minősül. Ha a módosító javaslat ugyanis a képviselők számára még a záróvita és a törvény elfogadása előtt ismertté vált, annak tárgyalására megfelelő idő állt rendelkezésre, a törvényjavaslatról a kifogásolt rendelkezéssel együtt szavazhattak, akkor nem állapítható meg alkotmányellenesség. [10/2001. (IV. 12.) AB-határozat, 65/B/2008. AB-határozat.] Az igazsághoz azonban hozzátartozik az is, hogy ezek a követelmények valójában mindig az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységére adott reakcióként enyhülnek vagy szigorodnak.

82 Az ellenzéki jogok érvényesüléséről a különleges eljárásokban részletesebben I. SMUK: *Ellenzéki...* I. m. 156–159.

83 Házzsabály 60. §.

het sor, illetve sürgős tárgyalás esetén is a benyújtás és a zárószavazás között minimálisan hat napnak el kell telnie. Ezen túlmenően az egész intézmény jövőbeli sorsára kiható jelentőségű változás, hogy a továbbiakban a sürgősségi eljárás elrendelésére csak a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával kerülhet sor. A sürgősségi tárgyalás tehát a továbbiakban nem a kormánytöbbség eljárásgyorsító eszköze lesz, hanem egy kompromisszumos döntést igénylő lehetőség. Ebből következően azt prognosztizálhatjuk, hogy kétharmados kormánytöbbség hiányában a sürgősségi eljárás jelentősége és alkalmazási köre csökkenni fog, és helyét más eljárásgyorsító eszközök, például az újraszabályozott kivételes eljárás fogja átvenni.

Kodifikációs szempontból szerencsés megoldással a Hárszabály egy szakaszba gyűjti azokat a konkrét eszközöket, amelyek közül az előterjesztő a sürgősségi indítványban javasolhatja, és az Országgyűlés választhat. Ezen konkrét gyorsító eszközök közül a korábbi Hárszabályban jelen nem lévő újdonságok jellemzően az új eljárásrenddel állnak összefüggésben. Új lehetőségként jelenik meg például, hogy sürgősség esetén a plénum és a bizottság egyszerre is ülésezhet. Korábban ez az általános tárgyalási rend esetén is előfordult, a Hárszabály alapján azonban erre főszabály szerint nem kerülhet sor. A 2. táblázat jól mutatja, hogy a sürgős tárgyalás egy meglehetősen elterjedt és gyakran használt jogintézmény volt. A legutóbbi ciklust megelőző két ciklusban a többi ciklushoz képest magasabb arányban került sor sürgősségi javaslat benyújtására és megszavazására. A kétharmados támogatás általánossá tétele és a javaslatok félévenkénti maximalizálása miatt ezek a számok prognosztizálhatóan vissza fognak esni a jelenlegi ciklusban.

A kivételes eljárás lényege a régi Hárszabály alapján az volt, hogy a törvényjavaslat vitáját és a módosító javaslatokkal kapcsolatos döntést nem a plénum, hanem egy kijelölt bizottság végezte el. A kivételes eljárás tehát nem elsősorban a törvényalkotási eljárás gyorsításáról, hanem egy másik eljárásrendben való tárgyalásról szólt. Ebből követően jellemzően a törvényjavaslat kivételes eljárásban történő tárgyalása mellett a törvényjavaslat sürgős tárgyalásának indítványozására is sor került. Jól mutatja mindezt, hogy a régi Hárszabály külön rendelkezett a kivételes eljárás rendelkezései között a kivételes és sürgős eljárás tárgyalás szabályairól. Kivételes tárgyalás elrendelésére minősített többséget igénylő vagy költségvetési-zárószámadási törvény esetén nem kerülhetett sor, és a döntés meghozatalára a jelen lévő országgyűlési képviselők négyötödének szavazatára volt szükség. A 3. táblázat adataiból jól látható, hogy a kivételes eljárás intézménye ciklusról ciklusra fokozatosan szorult vissza. A legutóbbi ciklus kiugró számai vélelmezhetően az alábbiakban részletezett kivételes sürgős eljárás bevezetésének köszönhetőek.

Nyilvánvalóan a kivételes és a sürgős tárgyalás összekapcsolódása ihlette azt a javaslatot, amely a kivételes sürgős eljárás bevezetéséhez vezetett. A korábbi Hárszabály alapján a 2012. január 1-jétől bevezetett kivételes sürgős eljárásban az elrendelést követő ülésnapon, tehát rendkívül gyorsan sor kerülhetett a törvényjavaslat zárószavazására. A kivételes sürgős eljárás korábbi Hárszabály szerinti intézménye egy olyan hibrid konstrukció volt, amely nyilvánvalóan a Kormány által rendkívüli gyorsasággal elfogadtnak kívánt törvényjavaslatok kezelésére szolgál. Mint ilyen, tulajdonképpen nem sokban különbözött attól a más, elsősorban francia kötődésű jogrendszerekben bevett megoldástól, amelynek értelmében egy különleges alkotmányi felhatalmazás alapján, meghatározott feltételek fennállása esetén a kor-

mány az egyébként a parlament törvényalkotó hatáskörébe tartozó tárgykörben – jellemzően utólagos parlamenti megerősítéssel – „törvényerejű rendeletet” alkothat.⁸⁴ Tekintettel arra, hogy az ilyen típusú eljárások rendkívüli módon visszaszorítják a parlament mozgásterét, a magyar jogalkotó által választott kivételes sürgős eljárás elrendelésére meghatározott, nagyobb jelentőségű törvényjavaslatok, az Alaptörvény és a sarkalatos törvények esetén nem kerülhetett sor. Fontos garancia volt továbbá, hogy ülésszakonként csupán hat alkalommal lehetett élni a kivételes sürgős eljárás lehetőségével. Mindezek mellett azt kell megállapítanunk, hogy az intézmény hosszú távon kevésbé tűnt alkalmasnak az eredeti célok elérésére, mivel a kivételes sürgős eljárás elrendelése a régi Hárszabály alapján a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának támogatásától függött. Így pedig egy nem kétharmados kormánypárti többségű Országgyűlés valószínűsíthetően egy ügyben sem járult volna hozzá saját tárgyalási lehetőségei ilyen mértékű beszűküléséhez.

A Hárszabály a fenti érvek mentén kiküszöbölte ezt az alapvető ellentmondást. Egyrészt a kivételes eljárás megszűnése mellett a kivételes sürgős eljárás elnevezése kivételes eljárássá változott, másrészt újabb garanciális elemekhez kötötte az alkalmazhatóságot (félévente csupán négy alkalommal kerülhet sor az elrendelésre, valamint tovább bővült a kivett törvényjavaslatok köre, ahol a kivételes eljárás elrendelésére nem kerülhet sor). Cserébe a többletgaranciákért, az új szabályozás szerint az elrendeléshez elegendő az országgyűlési képviselők többségének támogatása, ily módon az eljárás a Kormány legfontosabb eljárásgyorsító eszköze lett.

A Hárszabály alapján a kivételes eljárás az alábbiak szerint épül fel.⁸⁵ Kivételes eljárás elrendelésére csak tárgysorozatban szereplő törvényjavaslatok esetén kerülhet sor. Az elrendeléssel egy időben születik döntés a pontos ütemezésről. Az általános szabályoktól eltérve ekkor a törvényjavaslat részletes vitáját a TAB végzi el, az általános vitára pedig úgynevezett összevont vita keretében a TAB részletes vitát lezáró döntése, összegző jelentése és összegző módosító javaslata benyújtását követően kerül sor. Az összevont vita tehát tulajdonképpen a rendes törvényalkotási eljárás záróvitájához hasonlítható, és a plénum a kivételes eljárásban tárgyalt törvényjavaslatról ekkor tárgyal egyedül.

A *Hárszabálytól eltérés*⁸⁶ intézménye, annak alkotmányossága és indokoltsága a Hárszabály *sui generis* jogforrási jellegéből érthető meg leginkább. A Hárszabály tulajdonképpen egy olyan belső norma, amelynek kizárólagos célja az Országgyűlés jogalanyainak működését szabályozni, külső személyekre vonatkozó, általánosan kötelező magatartási szabályt nem tartalmaz.⁸⁷ Ebből következően elfogadható, hogy teljes konszenzus esetén az ország-

84 Például Franciaország Alkotmányának 38. cikke alapján: „A kormány, programjának végrehajtása érdekében, kérheti a parlament felhatalmazását ahhoz, hogy meghatározott időtartamra, rendeleti (ordonnance) formában hozzon olyan intézkedéseket, amelyek törvényi útra tartoznak. A rendeleteket az Államtanács véleményének kikérése után a Minisztertanács bocsátja ki. Kihirdetésükkel egyidejűleg hatályba lépnek és hatályukat veszítik, ha a megerősítésükre irányuló törvénytervezetet nem terjesztik a parlament elé a felhatalmazást adó törvény által megállapított határidőn belül.” Fordítás TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-KERSZÖV Kiadó, Bp., 2005. 388.

85 Hárszabály 61–64. §.

86 Hárszabály 65. §.

87 A Hárszabály jogforrási jellegéről és az Alaptörvény által kialakított új rendről lásd összefoglaló jelleggel SMUK Péter: *A Tisztelet Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről. Kodifikáció és közgazgatás, 2012/2. 5–27.*

gyűlési képviselők eltérjenek az előre lefektetett szabályoktól, és egy-egy törvényjavaslat tárgyalását ne az előzetesen lefektetett eljárásrendben tegyék meg, hanem ahhoz szükséges különleges eljárásrendet fogadjanak el.

Jól látható tehát, hogy a Házsabálytól eltérés – egyébként a magyar parlamentarizmusban régóta ismert intézményének – lényege az előre lefektetett házsabályi garanciarendszer egyes elemeinek vagy az elemek jelentős részének kikapcsolása. Mindez a gyakorlatban jellemzően egy gyors törvényalkotási folyamatot eredményezett. A 4. táblázat azonban jól mutatja, hogy az előző parlamenti ciklusokban meglehetősen nagy számban került sor a Házsabálytól való eltérés megszavazására. Ebből az következik, hogy vélelmeshetően sokszor csupán egy-két eljárási korlát kikapcsolásához járult hozzá az ellenzék. Tekintettel ugyanis a Házsabálytól való eltérés meghatározatlanságára, vagyis arra, hogy előre nincs lefektetve, hogy mely rendelkezésektől és milyen mértékben enged eltérést, kiemelt garanciális jelentőségű, hogy az országgyűlési képviselők lehető legnagyobb konszenzusát igénylő szavazataránnyal kerülhessen sor az alkalmazására. Ebből következően álláspontunk szerint nem fogadható el alkotmányosan olyan szabályozás, amely olyan szavazatarányhoz köti a Házsabálytól való eltérés alkalmazását, amely a hatályos választási rendszer értelmében előre láthatóan elérhető a mindenkori kormánypárti többség számára.

A korábbi Házsabály a jelen lévő országgyűlési képviselők négyötödének szavazatához kötötte a Házsabálytól való eltérésre tett indítvány elfogadását. Az indítványban javaslatot kellett tenni az eltérés konkrét módjára. A javaslat a korábbi megfogalmazás szerint nem lehetett ellentétes az Alaptörvénnyel, nem ütközhetett törvénybe, valamint nem volt alkalmazható az Alaptörvény és a Házsabály tárgyalása során. Meglehetősen érdekes az Alaptörvénybe és a törvénybe ütközés tilalmára vonatkozó kitétel, hiszen egyrészt többféle értelmezést tesz lehetővé, másrészt sajátosan utal a Házsabály *sui generis* jogforrási jellegére is. Szűkebb értelmezésben a rendelkezés az Alaptörvény közvetlenül érvényesülő szabályaitól való eltérés tilalmára utalhat (például az Országgyűlés működésére vonatkozó rendelkezésektől nem lehet eltérni). Tágabb értelmezésben a rendelkezés akár az alkotmányos alapelvektől (például jogállamiság, képviselői jogállás egyenlősége, szabad mandátum elve) való eltérés tilalmát is jelentheti. Az a megfogalmazás pedig, amely nem valamennyi jogszabálytól, hanem csupán a törvényektől való eltérést tiltja, arra utalhat, hogy a Házsabály vonatkozásában praktikusán csak az Országgyűlésről szóló törvénnyel való összeütközés képzelhető el. Másrészt viszont azt is megjelölheti, hogy a Házsabály ugyan formálisan közjogi szervezetszabályozó eszköz, amely elvben semmilyen jogszabállyal sem lehet ellentétes, de a Házsabály *sui generis* jogforrási helyzeténél fogva a törvényekkel való összeütközés kizártságának hangsúlyozása különös fontosságú. A Házsabály változatlanul hagyott szavazatarány mellett teszi lehetővé a Házsabálytól való eltérés alkalmazását, továbbá némiképp kibővíti a kizárt törvényjavaslatok körét.

Összességében a törvényalkotási eljárás gyorsítására szolgáló különleges eljárások Házsabály általi átrendezésével kapcsolatban az alábbiakat állapíthatjuk meg. A kivételes eljárás megszűnésével egy olyan megoldás tűnt el formálisan a magyar parlamenti jogból, amely ciklusról ciklusra vesztett jelentőségéből. A sürgősségi eljárás kétharmados többséghez kötése hosszú távon a kevesebb elrendelés és a törvényjavaslatok hosszabb tárgyalásának irányába fog mutatni – természetesen ez nagyban függ az aktuális Kormány parlamenti támo-

gatottságának mértékétől. A kivételes eljárás és a Hárszabálytól eltérés intézménye gyakorlatilag az a két intézmény, amelynek segítségével egy, illetve két nap alatt is lehetségessé válik törvényjavaslat elfogadása. A két intézmény között azonban van egy alapvető különbség: a rendes parlamenti mandátumarány mellett a Hárszabálytól eltérésre csupán a kormánypártok és az ellenzék konszenzusa esetén kerülhet sor, míg a kivételes eljárás egyedül a kormánytöbbség akaratától függ. Ebből következően ez utóbbi eljárás jelentős garanciális elemekkel van körülbástyázva. A Hárszabály megalkotása során jól végigkövethetően az az alapelv érvényesült, hogy a különleges eljárások a modern parlamentarizmusban végső soron a kormány jogalkotási tevékenységét hivatottak segíteni. Ebből következően a Hárszabály által lehetővé tett különleges eljárásokat úgy kell átstrukturálni, hogy a parlamenti többség számára az ellenzék hozzájárulása nélkül is álljon rendelkezésre olyan – limitált számú és garanciákkal körülbástyázott – lehetőség, amely a törvényalkotás rendkívüli gyorsítására alkalmas. A jogalkotó szándék ezen túlmenően mintha abba az irányba mutatna, hogy a kivételes eljárás mellett csak olyan különleges eljárásokat tartalmazzon a Hárszabály, amelyek vagy minősített többséghez kötődnek és jelentősen nem befolyásolják az ellenzéki jogok érvényesülését, vagy kifejezetten olyan minősített többség szükséges hozzájuk, amely egy megszokott parlamenti mandátumelosztás esetén praktikusán mindenképpen a parlamenti ellenzék egyes tagjainak beleegyezését jelenti.

5. ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK

A következőkben pontokba szedve kívánjuk összegyűjteni a tanulmány legfontosabb megállapításait. Álláspontunk szerint a törvényalkotási tevékenység kvantitatív elemzésére vonatkozó kutatás eredményeit és az alkotmányossági követelményeket a Hárszabályra vetítve az alábbi főbb megállapításokat tehetjük:

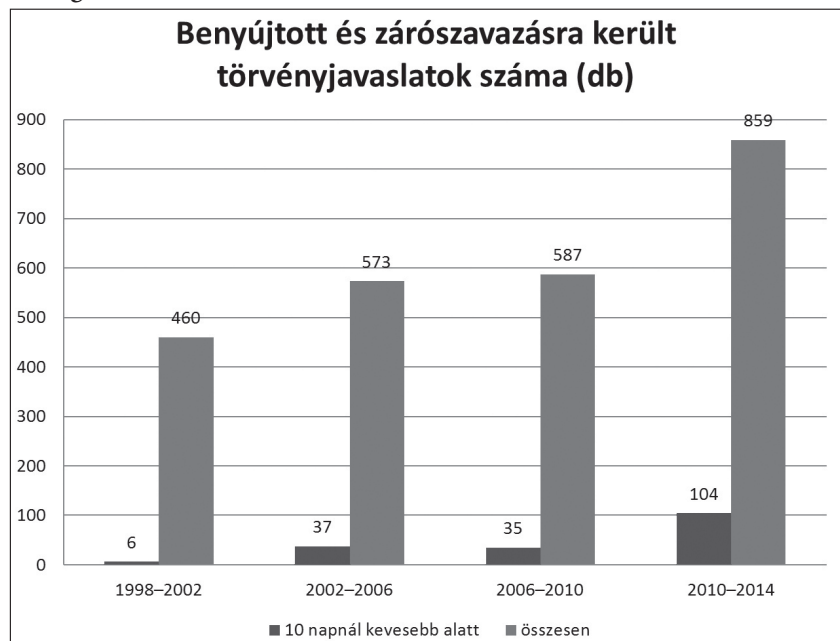
- Az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységét számos módszertannal lehet vizsgálni. Az egyik legfontosabb módszertan a kvantitatív elemzés, amely a statisztikai adatok átfogó vizsgálatán alapul, meglehetősen ritkán bukkan fel a közjogi szakirodalomban.
- Jelen tanulmány olyan statisztikai adatokra támaszkodva vizsgálja a törvényalkotás eljárását, amelyek korábban nem kerültek publikálásra.
- Az elmúlt 20 év magyar törvényalkotási tapasztalatait a fenti szempontok szerint vizsgálva számos fajsúlyos megállapítás tehető, illetve egyértelmű tendenciák azonosíthatók be.
- A korábbi hasonló módszertanon alapuló kutatás megállapításai szerint a jogrendszerben időszakosan bekövetkező pulzáció a mögöttes társadalmi és gazdasági változások leképeződése. Az elmúlt négy évben bekövetkezett változások – és azoknak a jogrendszerben, illetve a törvényalkotásban látható megnyilvánulásai – társadalmi és gazdasági szempontból szintén jelentős, fordulópontszerű időszakra utalnak.
- Az elmúlt néhány országgyűlési ciklus legfontosabb közös jellemzője a törvényalkotási eljárás felgyorsulása. Ez a tendencia legjobban a törvényjavaslat benyújtása és zárószavazása közötti idő folyamatos, parlamenti ciklusról ciklusra bekövetkező

csökkenéséből állapítható meg. Látványosan támasztja alá továbbá ezt a megállapítást a tíz napnál rövidebb idő alatt elfogadott törvényjavaslatok számának szintén egyértelműen kivehető növekedése.

- A törvényalkotás felgyorsulása mellett ugyanakkora jelentőségű változásnak látszik a bizottsági ülések időtartamának rövidülése. Ez a jelenség arra enged következtetni, hogy – noha formálisan a bizottsági ülések száma inkább növekvő tendenciát mutat – a részletesebb szakpolitikai vita visszaszorulóban van. Mindez kifejezetten káros a magyar parlamentarizmusra nézve, mivel a nemzetközi tendenciák inkább azt mutatják, hogy a modern korban a parlamenti bizottságok szerepe felértékelődik.
- A fentiek mellett ugyanakkor azt is szükséges rögzíteni, hogy a parlament törvényalkotásra fordított ideje egyáltalán nem mutat csökkenő tendenciát. Mindezt ugyan minden parlamenti ciklusban együtt szükséges értelmezni a törvényjavaslatok számának alakulásával, de az jól látható, hogy összességében a parlament munkaterhe inkább emelkedik.
- A törvényalkotás minősége és alkotmányossága fölött külső szereplőként a magyar közjogi berendezkedésben az Alkotmánybíróság és a köztársasági elnök őrködik.
- Az Alkotmánybíróság következetesnek tekinthető gyakorlata szerint a testület indítványról indítványra külön mérlegeli, hogy a vizsgált törvény vonatkozásában megvalósultak-e a törvényalkotás alkotmányos garanciái. A testület álláspontja szerint nem minden eljárási szabály megsértése minősül olyan súlyúnak, amely a törvény közjogi érvénytelenségét okozhatja.
- Az Alkotmánybíróság gyakorlatában jelenleg két kritikus vizsgálódási terület látszik kikristályosodni, amelyek a törvényalkotás eljárási hibája miatti közjogi érvénytelenségre alapot szolgáltathatnak. Ezek a területek az egyéni képviselői jogok megsértése és a megfelelő tárgyalási idő biztosításának hiánya körül találhatók.
- A köztársasági elnök elmúlt két éves működésének gyakorlata azt bizonyítja, hogy az Alaptörvény megváltozott szabályozása, amely szerint az államfő a korábbiakhoz képest szabadabban döntheti el, hogy alkotmányossági vagy politikai vétőt emel, jól alkalmazható, hatékony eszközt adott az elnök kezébe a minőségi törvényalkotás számos aspektusának kikényszerítéséhez.
- Első vizsgálódásra úgy látszik, hogy a 2014. május 6-án hatályba lépett Házaszabály a kvantitatív kutatás alapján kimutatható anomáliák kiküszöbölését elősegítő és az alkotmányossági követelményeknek megfelelő szabályrendszerként tud működni.
- Természetesen kizárólag a gyakorlat tudja megmutatni, hogy a Házaszabály valóban képes lesz-e elvégezni célját, ugyanakkor a tanulmány megírásának időpontjában úgy látszik, hogy az új szabályozás eredményeként a törvényalkotás átlagos üteme lassulni fog, a bizottsági munka kiüresedése irányába mutató tendencia megfordul, és a TAB révén a minőségi jogalkotás felé is sikerülhet lépéseket tenni.

6. ÁBRÁK

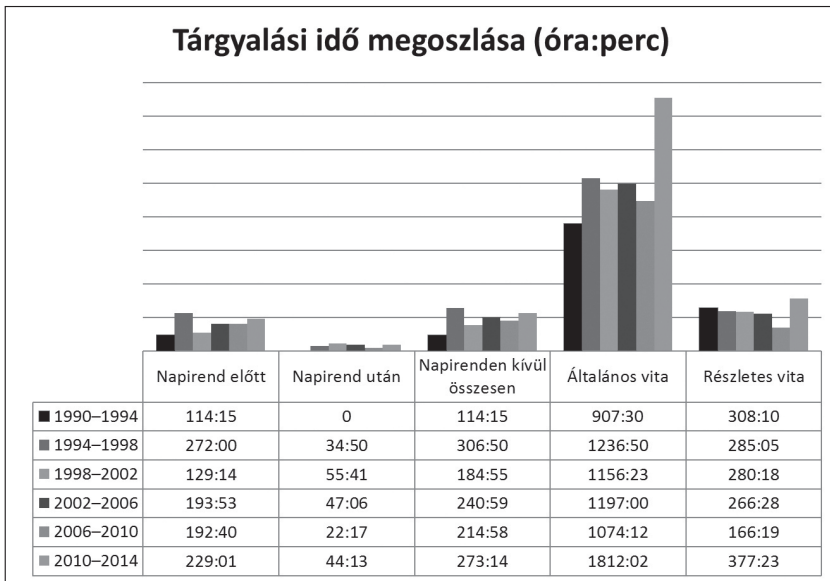
1. diagram



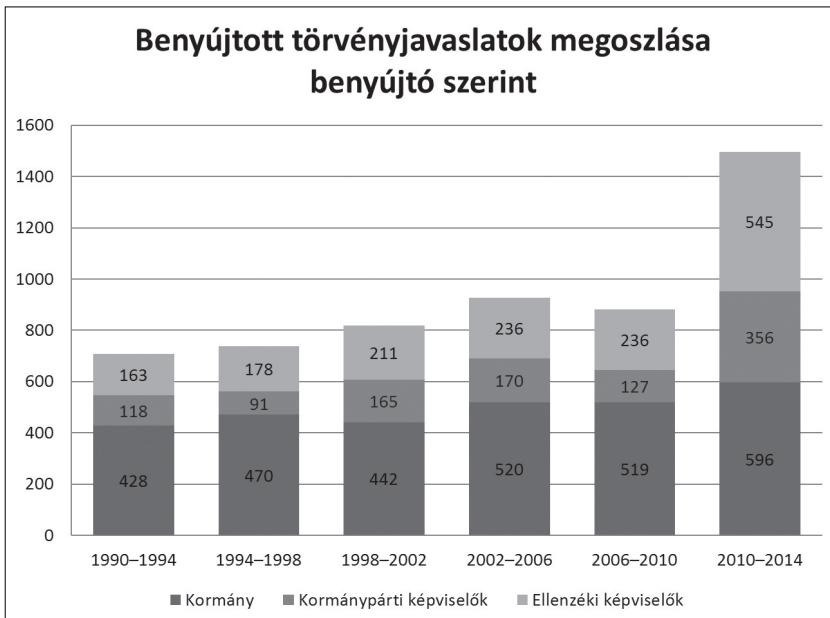
2. diagram



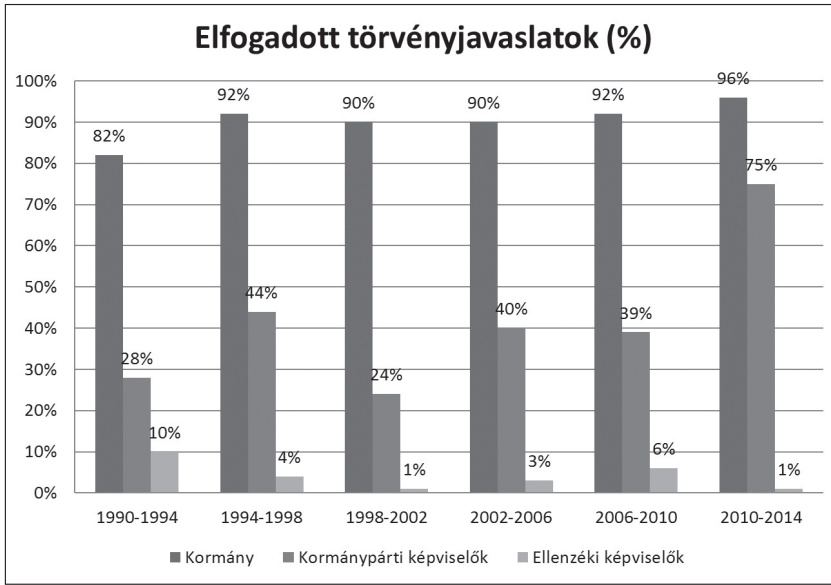
3. diagram



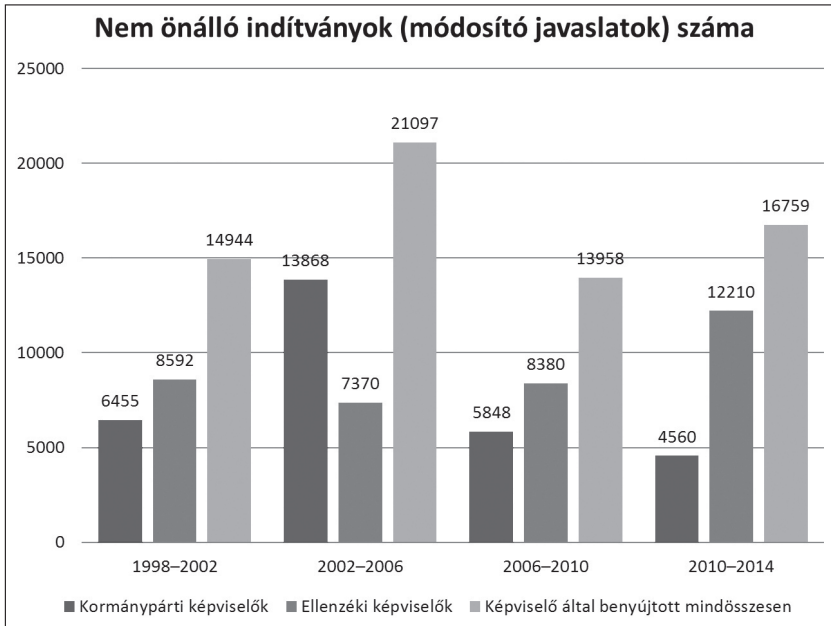
4. diagram



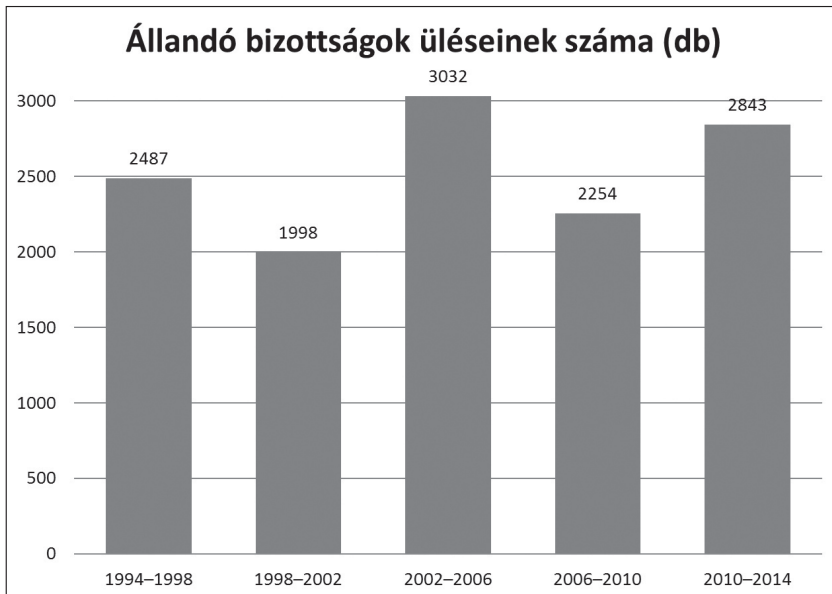
5. diagram



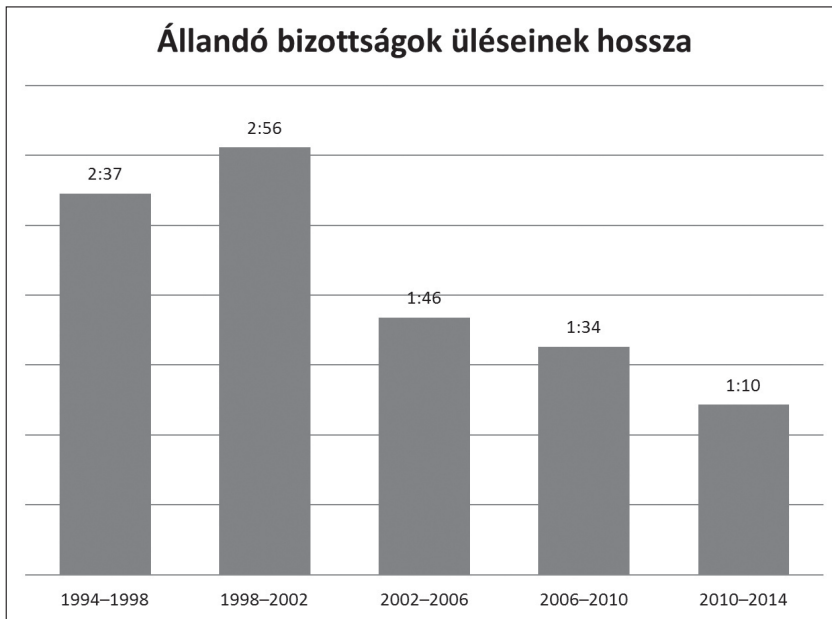
6. diagram



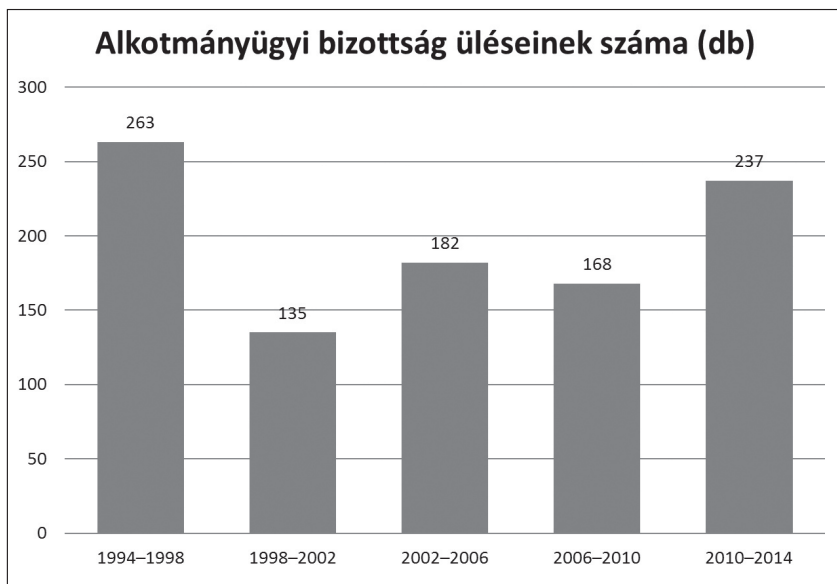
7. diagram



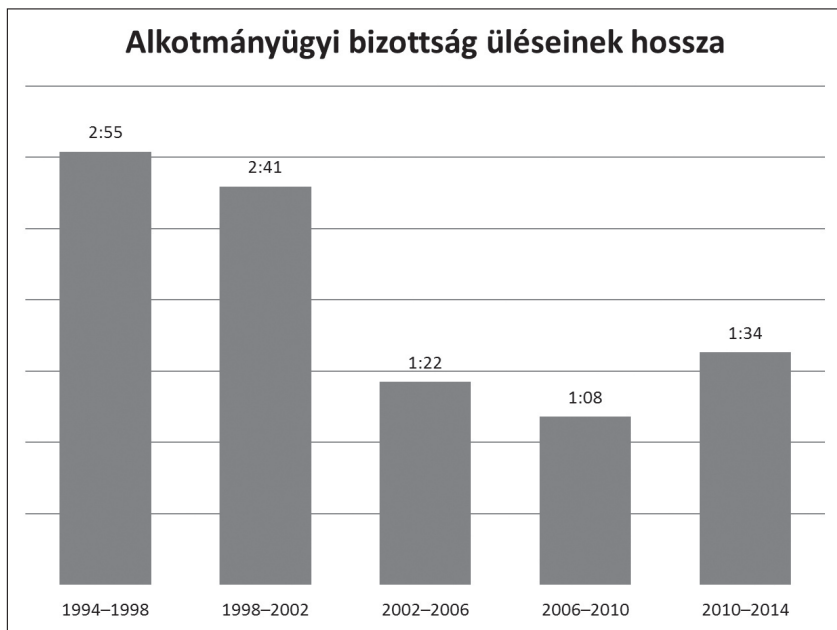
8. diagram



9. diagram



10. diagram



1. táblázat

	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014
Ülésidő összesen (óra:perc)	2415:57	2646:21	2198:26	3454:53
Ülésnapok száma	252	288	256	342
Egy ülésnapra jutó ülésidő (óra:perc)	9,59	9,19	8,59	10,10
Egy ülésnapra jutó tárgyalási idő (óra:perc)	8,96	8,73	8,29	9,82

2. táblázat

Sürgős tárgyalásra irányuló indítványok száma	Indítvány		Mindösszesen
	elfogadva	elutasítva	
Ciklus			
1990–1994	53	2	55
1994–1998	37	0	37
1998–2002	72	16	88
2002–2006	190	40	230
2006–2010	167	51	218
2010–2014	141	1	142
1990–2014	660	110	770

3. táblázat

Kivételes, kivételes sürgős tárgyalásra irányuló indítványok száma	Indítvány		Mindösszesen
	Ciklus	elfogadva	
1990--1994	55	12	67
1994--1998	40	4	44
1998--2002	10	6	16
2002--2006	3	3	6
2006--2010	0	0	0
2010--2014	27	0	27
1990--2014	135	25	160

4. táblázat

Házaszabálytól való eltéréssel történő tárgyalásra irányuló indítványok száma	Indítvány		Mindösszesen
	Ciklus	elfogadva	
1994--1998	30	7	37
1998--2002	42	9	51
2002--2006	68	26	94
2006--2010	109	3	112
2010--2014	95	2	97
1994--2014	249	47	296

• nemzetközi kitekintés

Navracsics Tibor

NEMZETI ÉRDEK ÉS EURÓPA

Navracsics Tibor külgazdasági és külügyminiszter május 15-én, a Nemzeti Közszerológati Egyetem 10 év az Európai Unióban: tanulságok és új kihívások című konferenciáján elmondott beszédében összegezte a magyar EU-tagság első évtizedének tapasztalatait. Két szélsőséges álláspont létezik az Európai Unió jövőjével kapcsolatban: az egyik szerint ki kell lépni az Európai Unióból, a másik szerint föl kell oldani a nemzetállamokat egy nagy, szupranacionális egységben. Mindkét nézet ugyanabból a felismerésből – félreértésből – származik, mely szerint az Európai Unió ellentétes a nemzeti érdekekkel. Valójában azonban azok az államok sikeresek az Európai Unióban belül, amelyek képesek megfogalmazni és érvényesíteni nemzeti érdekeiket. Az elmúlt egy évtized alapján elmondható, hogy a közös szabályalkotás fontosabb, mint az adaptáció, és hogy a már tagnak számító országok szemében az Európai Unió inkább eszköz, mint cél. Magyarország és az Európai Unió viszonya, beleértve a konfliktusokat is, nem nevezhető sem speciálisnak, sem egyedinek.



10 éve vagyunk tagok az Európai Unióban, és ahogyan ma elnézem az európai parlamenti választás kampányszlogenjeit, a két végpontot ott tudom kijelölni, hogy Európai Egyesült Államok, illetve a másik végpont, hogy hagyjuk el az Európai Uniót és lépünk ki az Európai Unióból. Az én alaptézisem, hogy mind a kettő azonos tévedésből fakad. Azonos tévedésből fakad, és ebből adódóan ez a két jelszó akár felcserélhető is lenne, ha nem politikai, taktikai okokból határozza meg a két végpont emellett magát. Az azonos tévedés pedig az, hogy az Európai Unió alapvetően a nemzeti érdekekkel ellentétes. Ebből vonja le az egyik fél azt a következtetést, hogy fel kell oldódnia a magyar nemzeti érdekeknek valamilyen nagy, magasztos, nemzetek fölötti európai érdekekben, illetve ebből vonja le a következtetést a másik végpont, hogy ott kell hagyni az európai ügyet, mert a nemzeti érdek képviselője csak az Európai Unióban kívül képviselhető.

Én úgy gondolom, hogy részben az európai integráció története, részben a magyar európai múltbéli tagság története is azt támasztja alá, hogy ezzel a közös tőről fakadó két tévedéssel szemben a magyar európai uniósi tagság a nemzeti érdek érvényesülésére, lehetőségére való

ráébredés története. Egészen pontosan, ahogyan az a politikában sok esetben szokott lenni, nem pusztán egy aufklérista felvilágosodás szellemének megfelelő tanulási folyamat, hanem konfliktusról konfliktusra értelmezésből, félreértelmezésre haladó hosszú és kínkeserves folyamat eredményeként Magyarország az Európai Unióban ma afelé halad, hogy egyrészt saját helyét pontosan meg tudja határozni az Európai Unión belül, ebbe beleértve a magyar nemzeti érdeket is, amely képvisellete érdemes az Európai Unión belül. Másrészt pedig ebből a pozíciómeghatározásból adódóan a jövőben hasznos szó a politikai értelemben vett hasznos elemekkel tud hozzájárulni az Európai Unió jövőjéről folyó vitákhoz, hiszen az Európai Unió és ebből adódóan az Európai Unió jövője is a közösségi emelkedés – az én meggyőződésem szerint – nemzeti érdekek között, azok közös halmazaként képzelhető el. Mondhatnám úgy is, hogy a közös érdek elképzelhetetlen a nemzeti érdekekkel szemben megfogalmazva, hiszen maga az egész Európai Unió döntéshozatali munkája is ezt igazolja.

Három kérdés, amire röviden kitérnék. Közös szabályrendszer alkotásról van-e szó, vagy pedig adaptációról, amikor az európai uniós tagságról és az Európai Unió joganyagáról és intézményrendszeréről beszélünk? A második: az európai uniós tagság cél-e, vagy pedig eszköz? A harmadik pont pedig, hogy a magyar eset, a magyar európai uniós tagság egyedi és párját ritkító történet-e, vagy pedig egy a 27 rajtunk kívüli többi történeti halmazban? Ami az első pontot illeti, én úgy gondolom, hogy az Európai Unió adaptációs kényszerként is megjelenik a tagállamok számára. Elsősorban, nyilvánvalóan azon tagállamok számára, amelyek az európai adaptációba menet közben csatlakoztak be, és a bővítések eredményeként váltak az Európai Unió részévé, de különösen azon tagállamok számára, amelyek a keleti bővítéssel már az új évezredben váltak az Európai Unió részévé, hiszen számunkra már adaptációs kényszerként megjelent egy olyan politikai kritériumrendszer, amely a korábbi tagállamok számára nem állt fenn. Nevezetesen akár az 1973-as brit bővítést nézzük, akár a dél-európai bővítéseket, az akkori Európai Közösség, ma már Európai Unió névre hallgató integrációs intézményrendszer, nem fogalmazódott meg politikai követelményekben a tagsággal, a felvétellel kapcsolatban, mint ahogyan az Európai Unió önképéhez sem tartozott egy expresszív, természetben megfogalmazott politikai definíció. Volt egy, a tagállamok által hallgatólagosan, konszenzusosan elfogadott önzonosság-tudat, a demokrácia, a piacgazdaság, Nyugat-Európa, a nyugati kereszténység kultúrköre és egyéb ilyen fogalmak köré csoportosítva, de igazán első politikai kritériumrendszerrel csak az úgynevezett koppenhágai kritériumokkal találkozhatunk. 1993-ban mi, kelet-európaiak jó okkal feltételezhettük már akkor is, hogy a velünk szemben nyugatról érzett bizalmatlanság fogalmaztatta meg az akkori döntéshozókkal a koppenhágai kritériumrendszert, amely az új tagság feltételül szabta a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogok tiszteletét, a működő piacgazdaságot. Erre mondhatjuk, hogy közhelyek, de ami fontos és a későbbiekben is fontos lesz a tagállamokkal szemben, az a kötelezettségek vállalásának képessége, azaz egyrészt az uniós, a közösségi jogból származó kötelezettségek vállalásának kötelezettségét és a kötelezettségek vállalásának és teljesítésének kötelezettségét is, másrészt pedig nemcsak az uniós jogból, hanem ezt követően, a belépés során vállalt kötelezettségek teljesítésére való kötelezettségek is jelentik.

És hogy továbblépjünk az intézményrendszer felé, az adaptációs kényszer egyre markánsabbá válik felénk, 1995-ben a korábbi koppenhágait kiegészítették a madridi kritériummal,

amely megkövetelte a leendő új tagállamok adminisztratív kapacitásának a növelését, hatékonyabbá tételét, amely egyértelműen mutat már a tagállamok intézményrendszerének reformja irányába. Adaptációs kényszer mellett azonban tagságunkat tekintve, ahogy a konferenciának a 10 éves magyar tagság a témája, ezért azt mondhatom, hogy a konferencia témája szempontjából nem annyira az adaptáció a kulcsfontosságú, mint a közös szabályok elfogadása. Hiszen Magyarország ott van a jogalkotó fórumokon, az Európai Unió döntéshozó fórumaiban, legyen szó akár a Tanácsról, legyen szó akár az Európai Parlamentről, legyen szó akár az együttdöntési eljárásról, akár más formájáról az eljárásoknak, Magyarország ott van, és hallathatja a szavát döntés-előkészítés során, döntéshozatal során, elmondhatja véleményét markánsan, kevésbé markánsan. Éppen ezért azt is mondhatjuk, hogy a 2004 óta eltelt időszak szabályrendszerének alakításában Magyarországnak megvan a felelőssége, olyan szabályok születtek, amelyek meghozatalában Magyarország is részt vett, elmondhattuk, hogy mit akartunk, ha tudtuk éppen akkor, a szabályok meghozatalakor, hogy mit akarunk, és ez vezet át engem a második vitapontra.

Cél, vagy eszköz az európai uniós tagság? Azt gondolom, hogy ebből a szempontból a magyar európai uniós tagság és a magyar Európa-politika egyfajta paradigmaváltáson ment keresztül az elmúlt 10 évben. Érthető módon az 1990 és 2004 közötti időszakban az európai uniós tagság, ahogyan húzódtott a felvétel folyamata, illetve ahogyan távolodott maga a perspektíva, egyre inkább céljá vált. Céljá, amely a magyar demokratikus átmenet egyik legfőbb legitimáló érve is volt. 1989–90-ben a demokratikus átmenet során, az egyik legfontosabb legitimáló érv, azért, hogy el kell viselni minden intézményi, gazdasági és politikai átalakulást, el kell viselni a teljes felfordulást azért, hogy ennek eredményeként a végén majd mi is részévé válhatunk Európának, mi is beleszólhatunk Európa jövőjének alakításába. Egy olyan legitimációs érv volt, amely az idő folyamán szépen lassan céljá alakult át, azaz a cél volt az európai uniós tagság, és ezért, amikor 2004-ben beléphetünk az Európai Unióba, akkor hirtelen csak annyit értünk meg, hogy elértük a célunkat. Igen ám, csakhogy a tagállamok számára, a tagállami többség számára ekkor már az európai uniós tagság nem célként, hanem eszközként fogalmazódott meg. A nemzeti érdekérvényesítés, a nemzeti célok elérésének egyik hatékony eszközévé, hiszen számos olyan nemzeti stratégiát tudunk említeni, ahol az európai uniós tagság és az ezáltal bővülő politikai tér pénzügyi forrása, eszköztára mind-mind azt a célt szolgálták, hogy a saját nemzeti céljaikat, természetesen az európai integráció célkitűzésével összhangban, minél hatékonyabban és minél jobban tudják megvalósítani. Ehhez viszont, hogy az európai uniós tagság eszközzé alakuljon át és eszközként jelenjen meg, mindennél fontosabb volt a nemzeti érdek meghatározása.

Az az ország, amelyik nem tudja meghatározni, hogy mi az ő nemzeti érdeke, amelyik fogalmazzunk úgy durvábban, nem tudja, miért lépett be az Európai Unióba, hanem úgy gondolja, hogy csak azért lépett be, mert az Európai Unióban lenni jó, azt egyértelműen bizonyítják az elmúlt évek fejleményei, alulmarad az érdekérvényesítésben, alulmarad a forrásokért vívott harcban, és ezek eredményeként alulmarad az Európa jövőjéről folytatott vitában is, nem tudja érvényesíteni saját súlyát, hiszen mind a formális, mind az informális rangsorokban elveszíti folyamatosan a befolyását, elpazarolja azt a tőkét, akár erkölcsi tőkét, akár gazdasági tőkét is, amit magával vitt az Európai Unióba. Éppen ezért úgy gondolom,

hogy az elmúlt 10 év magyar európai uniós tagsága és a viták, amelyeket folytattunk az Európai Unióban, különösen az utóbbi időben, éppen annak a jele, hogy célból eszközzé kezdett átfogalmazódni a magyar külpolitikában az európai uniós tagság csakúgy, mint más országok esetében is. Megfogalmazódott a magyar nemzeti érdek, megfogalmazódik egy olyan európai jövőkép, amely azonosítható a magyar európai jövőképpel, és a magyar Európa-politikának vannak olyan markáns sajátosságai, amelyek megkülönböztethetővé teszik más országok európai fejlesztésétől. Ez vezet át minket a harmadik pontra: Egyedi-e a magyar történet, egyedi-e a magyar történet az elmúlt 10 év távlatában vizsgálva, akár a célból eszközzé válás folyamatában, illetve egyedi-e a magyar történet az elmúlt 4 év folyamatában, az Európai Unióval folytatott viták perspektívájában és előzményeiben? En úgy gondolom, hogy miközben szólnak amellett érvek, hogy a magyar eset sok szempontból speciális, nem egyedi a magyar eset. Speciális a magyar eset, mert nem látok, nincs arra példa, hogy európai uniós tagállam az Európai Unióba való belépése után, európai uniós tagként olyan mélyreható közjogi, intézményi és jogi változtatást hajtson végre, mint ami Magyarország esetében történt. Az új Alaptörvénytől kezdve, az új államigazgatási rendszeren keresztül a joganyag teljes megújulásáig, olyan mértékű átalakulás volt – és ebből a szempontból olyan mértékű különbség van a 2004. május 1-jén belépett Magyarország és a 2014. május 15-én európai uniós tagként létező Magyarország között –, amely sok szempontból speciálissá teszi a különbséget, és mondhatom, mint ezen ország egyeztetője, sok szempontból érthetővé is teszi a vitákat. Érthetővé teszi a gyanakvást a nagyon nagymértékű átalakítással kapcsolatban, és érthetővé teszi azokat a vitákat is, amiket mi folytatunk saját megoldásaink elfogadtatása érdekében. Hiszen sok esetben nem is nézetbeli különbségekre, hanem nyelvi különbségekre vezethetőek vissza. Legtöbbször a viták valójában a bizalmatlanság, a meg nem értés vagy a fogalmakon való különböző értelmezések vagy a fogalmak értelmezéséből adódó vitákból állnak, és igazából nem politikai, vagy adott esetben nem is jogi különbségekről volt szó. Hanem sok esetben egy olyan új jelenségről, hogy egy mélyreható változást kellett megmagyaráznunk vagy elfogadtatnunk az Európai Unióval, ami speciálissá teszi. Speciálissá, de nem idegenné, ugyanis a specialitás a változások mélységéből és szélességéből adódik, ugyanakkor nem Magyarország az egyetlen, amely vitában áll az Európai Unióval, akár a közösségi jog vonatkozásában, akár az egyes intézményi megoldások vonatkozásában. Adódik ez a közösségi jog természetéből, mondhatnám a jog természetéből, hiszen a jogfejlődés és az intézményfejlődés egyik jelentős hajtómotorja az azokról, azaz a jogszabályokról és az intézményekről és azok működéséről, illetve azok tartalmáról folyó viták értelmezésbeli vitái, ekkor derülnek ki a megoldások hibái, hátrányai, vagy adott esetben a változtatás szükségessége, de adódik sok esetben abból is, hogy a nemzetállami törekvések, a tagállami törekvések sok esetben akaratlanul is ütközhetnek a közösségi intézmények elképzeléseivel, és ebben az esetben valahol fel kell oldani, és talán ez az intézményi és jogrendszerváltozás legérzékenyebb pontja és talán egyik legnagyobb vitaindítója a bevezető számára.

Az utóbbi időben fölmerült az úgynevezett jogállamisági mechanizmusok bevezetése, hiszen az Európai Unió belül vannak olyan tagállamok, vannak olyan politikusok – és a közösségi intézmények egy része is fogékony erre –, amelyek úgy gondolják, hogy nem elégséges deklaratív szinten megállapítani azt, hogy a jogállamiság, az emberi jogok tisztelete és

a demokrácia mellett elkötelezi magát az Európai Unió és annak minden tagállama, hanem valamely olyan politikai mechanizmusnak is léteznie kell, amely politikai szempontból értékeli a tagállamok ezen a téren mutatott teljesítményét. Van egy jogi megoldás, a kötelezettségzegési eljárás, illetve van egy egészen kivételes, eddig még nem alkalmazott megoldás, ez a 7-es cikkely, amely azt mondja, hogy ha valamely tagállam kirívóan együttműködés-képtelen, kirívóan sérti az uniós, az unió alapvetően vett szabályait és nem is hajlandó együttműködni a közösségi intézményekkel ennek orvoslásában, akkor végső soron szankciók lépnek életbe vele szemben. De a jogállamisági mechanizmus, amit most javasolnak, az valahogy politikai értékelési mechanizmus, amely politikai koncepciók mentén és politikai fogalmakra alapozva nagyon fontos, jogilag nem definiált fogalmakra alapozva próbálja értékelni az egyes tagállamok esélyeit. Hiszen azt, hogy mi a demokrácia, vagy mi a jogállamiság, azt egyetlen uniós dokumentumban sem találjuk meg. Nincs meghatározva pontos definíció. Ilyen értelemben kihúzza a közösségi jog szférájából a jogi és intézményi adaptáció folyamatának ezt a mozzanatát a javaslat, és átteszi a tagállamok közötti politikai mechanizmusok irodalmába, amely azt eredményezi, hogy a tagállamok közötti együttműködés, tagállami és a közösségi szint közötti kapcsolat az eddig szigorúan jogi kapcsolatok mellett most már expliciten politikaivá is vált. Én úgy gondolom, hogy jelen pillanatban a magyar viták, de nemcsak a magyar viták, például a német adatvédelmi szabályozással kapcsolatos vita vagy az osztrák adatvédelmi szabályozással kapcsolatos vita, hogy a közelmúltban lezajló néhány ilyen jogiasított, de politikai elemekkel is rendelkező vitát is említsek, folyamatosan bizonyítják azt, hogy az Európai Unión belül az adaptációs problémákra, a közös szabályok alkalmazásának a problémájának a megoldására jelen pillanatban a kötelezettségzegési eljárás tökéletesen alkalmas. A meglévő uniós eszközök mindezedig tökéletesen alkalmasnak bizonyultak arra, hogy minden olyan, akár adaptációs, akár harmonizációs, akár együttműködési problémát, amik a tagállamok között időről időre felmerülnek, kezelni tudnak. Úgy gondolom tehát, hogy amíg ennek nem merítettük ki minden lehetőségét, addig csak rendkívül óvatosan lehet politikai eszközöket igénybe venni az együttműködés során.

Összefoglalva tehát úgy gondolom, hogy ma már a 10 éves magyar európai uniós tagság intézményi és jogfejlődésében, a közös szabályokban a magyar részvétel Magyarországra vonatkoztatva is fontosabb, mint az adaptáció, a kívülről jövő adaptáció. A magyar Európa-politika az európai uniós tagság célként való megfogalmazásában az utóbbi években eszközként való megfogalmazássá alakult át, és ennek fényében határozza meg nyilvánvalóan a további intézményi fejlődést és jogfejlődést is, és a magyar eset nem speciális és semmiképpen sem egyedi az európai uniós tagállamok közötti kapcsolatrendszerben.

A PÁRTFINANSZÍROZÁS TÖRTÉNETE EURÓPÁBAN – A BRIT ÉS A NÉMET MINTA

Írásomban két különböző európai ország párt- és politikatörténetének rövid bemutatására, a szembeötlő különbségek és az esetleges hasonlóságok megvilágítására törekszem. A választásom nem véletlenszerű. Ha Nagy-Britannia és Németország politikatörténetének elmúlt évszázadára tekintünk vissza, már első pillantásra is jól láthatóak a különbségek. Nagy-Britannia az állandó, hosszú évtizedeken át lényegében változatlanul működő, stabil politikai intézményrendszer, szokásjogon alapuló történeti alkotmányosság és a kétpárti váltógazdaság megtestesítője. Németország ellenben a különböző demokratikus és totalitárius kormányformák, változó alkotmányok és választási rendszerek, valamint az átalakuló politikai kultúra megjelítője.

1. A PÁRTRENDSZER ÉS A PÁRTFINANSZÍROZÁS JELLEMZŐI NAGY-BRITANNIÁBAN

„Ennek az országnak az alkotmánya nem ismeri a garantált vagy abszolút jogokat. A brit szabadság az emberek józan eszére és a felelős, képviseleti kormányzáson alapuló rendszerre van bízva.”¹ Nagy-Britannia politikatörténetének egyik alapvető jellemzője a fokozatos alkotmányos fejlődés. A folyamatos reformtörvények eredményeként lehetővé vált a választójog szélesebb körű kiterjesztése, míg végül az 1920-as évek végén a felnőtt lakosság egészére kiterjesztették az egyenlő választójogot. Mindez nagymértékben hozzájárult a politikai mozgalmak fennálló rendszerbe való betagozódásához. A modern pártrendszer kialakulására ezeken túl a választási rendszer és a döntéshozó szerv működése is jelentős hatást gyakorolt. A britek által foganatosított, az egyszerű többség elvén alapuló egyéni választókerületi választási rendszer a vesztes jelöltekre leadott töredékszavazatok elvesztésével jár, így jellemzően két domináns párt kialakulását és vetélkedését eredményezi. A fokozatos fejlődés során korán, már a XIX. század végére kialakult a Parlamentnek felelős kormányzat intézménye. A mindenkori kormánypárt alsóházi frakciójából kikerülő miniszterek a törvény-

¹ Gabriel A. ALMOND et al.: Összehasonlító politológia. Osiris Kiadó, Bp. 2006. 254. (Eredetileg: Lord Wright, in Liveridge v. Sir John Anderson and Another, 1941.)

hozó és végrehajtó hatalom szinte teljes fúzióját² hozták létre. A Parliament Act, 1911 elfogadásával eltörölték a Felsőház vétőjogát, így a Parlament egyszerű többsége akár az alkotmányos törvényeket is módosíthatja. Mindez a győztes politikai erő rendkívül erős kontrollját jelenti a törvényhozás felett, melyet csak az ellenzék, illetve a szokásjog uralma korlátozhatja.³ A brit politikai rendszer két meghatározó pártja a Munkáspárt és a Konzervatív Párt. A Munkáspárt (Labour Party) 1906-ban alakult, és számos szállal kapcsolódik a nyugat-európai szociáldemokrata mozgalmakhoz. Ideológiája a labourizmus, amely tagadja az osztályharcot, a reformok híve. A Konzervatív és Unionista Párt (Conservative and Unionist Party) jobbközép politikai párt az Egyesült Királyságban. A Konzervatív Pártot 1834-ben hozták létre a korábbi Tory Pártból, amelyet 1678-ban alapítottak. A konzervatívok a szabadpiac és az euroszkepticizmus támogatói. „A brit politikai pártok a politikai rendszeren belül keletkezett konfliktusok szülőit. A brit pártrendszer hagyományosan a brit politikában keletkezett konfliktusokat tükrözi, azokat képezi le, azok pólusait, az érdekeket és az érdekszférákat reprodukálja. A pártok egyrészt hasznos szerepet töltenek be azzal, hogy mechanizmust alkotnak a politikai feszültségek békés megoldásához. Egyben létük elkerülhetetlen, mivel történelmileg, mint a képviseleti demokrácia, a képviseleti kormányzás alapvető elemeként fejlődtek ki.”⁴ A kontinentális Európa demokráciáitól eltérően a westminsteri politikai berendezés mintáországának tekinthető Nagy-Britannia párt- és politikai rendszerének egyik alapvető jellemzője a pártfinanszírozás alulszabályozottsága, valamint a közfinanszírozás viszonylag alacsony szintje. A brit szisztéma nem alkalmaz közvetlen pénztámogatásokat, a pártok és jelöltek indirekt támogatása a jellemző. Az alulszabályozottság történeti hagyatékaként semmiféle felső határ nem létezik az egyéni vagy céges adományok tekintetében sem a pártoknak, sem az egyes jelölteknek juttatott támogatás vonatkozásában. „Nagy-Britanniában egészen a legutóbbi időkig nem volt kötelező az adományozók személyének nyilvánosságra hozása, adatvédelmi okokból. A helyzet a kilencvenes évek közepén kezdett megváltozni, amikor mindkét nagy pártot gyanúsítások érték nagyarányú külföldi és egyéb adományok vonatkozásában. Ennek hatására előbb a Munkáspárt, majd a konzervatívok is önként nyilvánosságra hozták az 5000 £-nál többet adományozók nevét, a pontos összeg megjelölése nélkül. Ezt követte a 2000-ben elfogadott új törvény, amely ezen összeghatár felett valamennyi adományozó és a pontos összeg nyilvánosságra hozatalát írja elő. A pártok negyedéves jelentésre kötelezettek. A benyújtott beszámolók ellenőrzése azonban fölöttébb gyenge. A Választási Bizottságnak nincsen hatósági jogköre, csak ajánlásokat fogalmazhat meg és jelentéseket írhat, ami alapján adott esetben az ügyészség vádat emelhet. A vesztes jelölt pert indíthat a győztes ellen, ha úgy ítéli, az túllépte a költési keretet, ám a pártok többnyire tartózkodnak ettől. Nagy-Britannia az alacsony mértékű közfinanszírozás és a gyenge szabályozottság kombinációját mutatja.”⁵

2 Walter BAGEHOT: <http://socserv.socsci.mcmaster.ca/oldecon/ugcm/3ll3/bagehot/constitution.pdf>.

3 „The English system, therefore, is not an adsorption of the executive power by the legislative power; it is a fusion of the two.” Walter BAGEHOT: *The English Constitution*. Second Edition, 1873.

4 Alan R. BALL: *British Political Parties. The Emergence of Modern Party System*. Macmillan Education, 1987. 1.

5 Eötvös Károly Intézet: http://www.ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/apartfinanszirozasalapelvei.pdf, 26.

Míg a politikai rendszer lassú és fokozatos ki- és átalakulása, valamint a pártfinanszírozás alulszabályozottsága és a közfinanszírozás szinte minimális megjelenése jellemzi Nagy-Britanniát, addig Németország elmúlt csaknem két évszázados politikatörténete az egymástól elkülönülő rendszerek gyors egymásutánjaként, valamint a pártfinanszírozás területén akkurátus szabályozóként írható le.

2. A PÁRTRENDSZER ÉS A PÁRTFINANSZÍROZÁS JELLEMZŐI NÉMETORSZÁGBAN

Az állampolgári jogok fokozatos kiterjesztésének brit modelljével szemben a német területeken 1848 után inkább a politikai részvétel lehetőségeinek szűkítésére került sor.⁶ Az 1871-ben megalakult második Német Birodalom a porosz állam tekintélyelvű rendszerét és politikai kultúráját örökölte. A Hohenzollern uralkodók monarchiája széleskörű választójogot adott ugyan polgárainak, a politikai részvétel küszöbének alacsonyra szállítása azonban az ellenzéki tevékenység, illetve a szólás- és sajtószabadság korlátozásával párosult. A viszonylag magas legitimációs küszöb fenntartása elsősorban a munkásság és a katolikus vallási kisebbség pártjainak elszigetelését célozta. Az abszolút többség elvén alapuló, kétfordulós, egyéni választókerületi választási rendszer bevezetésére került sor. A német állam kormányformája pedig – a parlamentáris brit modellel ellentétben – mindvégig klaszikus alkotmányos monarchia maradt, tekintettel arra, hogy a mindenkori kormány nem a Reichstag többségének, hanem közvetlenül az uralkodónak tartozott felelősséggel. Az 1871 és 1918 között fennállt második császárság politikai öröksége összességében az autoriter, paternalista hatalomgyakorlás hagyományában, a kormányzati szerepvállalástól távol tartott parlamenti erők „felelőtlen” magatartásában, illetve a kiszorított, s – részben épp ezért is – rendszerellenessé váló pártokkal szembeni „centrista” politika gyakorlatában ragadható meg.⁷ Az első világháborút követő, 1919-ben elfogadott köztársasági alkotmány legfőbb vívmányai közé tartozott a politikai érdekképviselet küszöbeinek többirányú mérséklése, a választási rendszer arányossá tétele, valamint a felelős parlamenti kormányzás bevezetése. A változások ellenére a régi rendszer számos szerkezeti vonása élt tovább, ami főként a politikai kultúra, illetve a pártrendszer vonatkozásában volt szembetűnő. A pártstruktúra centrum-periféria jellegű megosztottsága, valamint a pártok, illetve választóik szélső pólusok felé irányuló centrifugális mozgása jelentős mértékben tükrözte a régi rendszer súlyos örökségét. A weimari alkotmány végzetesnek bizonyuló fogyatékoságát jelenthette a végrehajtó hatalom két ágense, a közvetlenül választott birodalmi elnök, illetve a kormány hatásköreinek tisztázatlansága, ami egyfajta ingadozást idézett elő az elnöki és a parlamentáris hatalomgyakorlás között. A végrehajtó hatalom gyengeségét mindamelllett a közvetlen demokrácia alkotmányosan garantált eleme, a népszavazás útján való törvénykezdeményezés lehetősége is fokozta. Összességében elmondható tehát, hogy a weimari rendszer már kezdet-

6 ROMSICS Ignác: Az európai és a magyar jobboldal alaptípusai. *Rubicon*, 2009/1–2. 9.

7 TARRÓSY István (szerk.): *Pécsi Politikai Tanulmányok VI.* PTE Bölcsészettudományi Kar Politikai Tanulmányok Tanszék, http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0050_11_politika_6/adatok.html, 1.

től magában hordozta a hatalmi vákuum, illetve a későbbi alkotmányos és politikai válságok kialakulásának lehetőségét.⁸ Az 1933 utáni idők totalitárius nemzetiszocialista egypárt-rendszere után Németország nyugati részén 1949-től, keleten pedig csak a háborút követő államszocialista diktatúra bukását követően, 1990 után nyílt lehetőség polgári demokratikus jogállam kiépítésére. A Német Szövetségi Köztársaságban 1967 óta létezik törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról (Parteiengesetz), amelyen 1994-ben jelentős módosításokat hajtottak végre. Emellett több Alkotmánybírósági határozat is foglalkozott a pártok finanszírozásával. A párttörvényben szabályozták a pártok fogalmát, alkotmányjogi szerepét, legitimitásukat csakúgy, mint a gazdálkodásukat érintő előírásokat, illetve az állami támogatás rendszerét. Alapelvként fogalmazódik meg, hogy tartósan és számottevő mértékben kell befolyást gyakorolniuk a nép politikai akaratának formálására, amelynek eszközei a tartományi és szövetségi választásokon állított pártlisták. További alapelvek a pártalapítás szabadsága és a pártok közötti esélyegyenlőség. Az 1994-es módosítás új alapokra helyezte a pártok finanszírozását. A korábbi felfogás helyére, amely szerint az államnak a párt reális kampányköltségeit kell megtérítenie, egy új megközelítés került, amely szerint a törvényben meghatározott feladatok ellátása érdekében a párt folyamatos, választások közötti működését is támogatnia kell az államnak. Az állami támogatás csak részfinanszírozás, mert egyszerre érvényesíti az esélyegyenlőség és az arányosság elvét. A pártoknak nyújtható állami támogatás összege nem haladhatja meg a 133 millió EUR-t (abszolút felső korlát), illetve az adott párt egyéb bevételeit (relatív felső korlát). Az abszolút felső korlát célja, hogy megakadályozza a pártok állami túlfinanszírozását, illetve a pártok és a társadalom közötti kapcsolat gyengülését. Ennek összegét, amely követi az inflációt, nem a költségvetésben, hanem a párttörvényben határozzák meg, így annak módosítását szélesebb körű, külön erről szóló vita és konszenzus kell, hogy megelőzze. Állami támogatásra minden, szövetségi szinten legalább 0,5%-ot, tartományi szinten legalább 1%-ot, vagy egy választókerületben legalább 10%-ot elérő párt jogosult. Az állami támogatás párton belüli elosztásáról a törvény szűkszavúan annyit nyilatkozik mindössze, hogy a szövetségi szintű pártvezetésnek gondoskodnia kell a megfelelő pénzügyi kiegyenlítésről a tartományi szervezetek között. Ezek mellett számos közvetett állami támogatás is létezik. Ilyen a pártok ingyenes reklámideje a televízióban, vagy a frakcióknak nyújtott állami támogatás. De ezek közé tartozik a pártokhoz kötődő intézmények (pártalapítványok, pártok ifjúsági szervezetei) számára nyújtott állami támogatás is. A pártok a tagdíjak mellett elfogadhatnak adományokat, azonban ezekre szigorú korlátozások vonatkoznak. Nem fogadhatnak el adományt parlamenti frakcióktól, közhasznú, jótékony vagy egyházi szervezetektől, pártalapítványoktól, olyan gazdasági társaságoktól, amelyben az állami részesedés meghaladja a 25%-ot. Nem fogadhatnak el továbbá névtelen adományt 500 EUR fölött, illetve szakmai szervezeteken keresztül fizetett adományt, továbbá olyan hozzájárulást, amelynek feltételezhető célja a párt (vagy egy tagja) tevékenységének közvetlen befolyásolása. Számos választási gyűlésen, illetve rendezvényen gyűjtenek is a pártok. Ilyen esetben az adományozó személye nem mindig megállapítható, azonban az

8 RAFF: I. m. 237–238.

adományozásnak ez a formája erősíti a társadalommal való közvetlen kapcsolatot, ezért a párttörvény támogatja. A 10 000 EUR feletti adományokat nevesíteni kell az éves gazdálkodási beszámolóban. Az 50 000 EUR feletti, különösen nagy összegű adományok összegéről, illetve az adományozó nevééről azonnal értesíteni kell a Szövetségi Parlament (Bundestag) elnökét. A pártoknak éves beszámolót kell készíteniük, amelyet a Szövetségi Parlament elnökének nyújtanak be. Ezt a beszámolót a párttól független könyvvizsgálónak kell jóváhagynia, tartalmáért az elnökség felel. A Szövetségi Számvevőszék (Bundesrechnungshof) végzi a beszámoló szakmai ellenőrzését. A beszámolóban törvényileg meghatározott formában részletezniük kell gazdálkodásuk adatait. A bevételek mellett, 1984 óta a kiadásait is be kell mutatniuk, sőt a párt vagyonát, illetve annak változását is nyilvánosságra kell hozni. Ez a párt gazdálkodásának szélesebb körű áttekintésére ad lehetőséget. A német pártfinanszírozási rendszerbe számos ösztönző van beépítve. Ezek egyike az adományok után érvényesíthető adókedvezmény. A német föderális-demokratikus politikai rendszer hatvankét éve bizonyítja életképességét. A mindenkori kormányzat a világ egyik legstabilabb demokráciájában gyakorolja a végrehajtó hatalmat.⁹

Összességében elmondható, hogy a brit és a német pártfinanszírozási metódus számos ponton alapvető eltéréseket mutat ugyan, de mindkettő kiállta az idő próbáját, és megfelelőnek bizonyult a hosszú távon stabil és modern demokratikus finanszírozási mechanizmus kiépítésében és működtetésében.¹⁰

9 A témáról lásd bővebben: NAGY Attila Tibor – PAÁR Ádám: *A német pártrendszer szerkezete*. Méltányosság Politikaelemző Központ.

10 A témáról lásd bővebben: A Policy Solutions összehasonlító elemzése az európai országok állami párt- és kampányfinanszírozási rendszereiről: *Pártfinanszírozás Magyarországon: nyugatról keletre*, 2012., és Karl-Heinz NASSMACHER: *Parteienfinanzierung in Deutschland*. In: Gabriel, Oscar W. – Niedermayer, Oskar (szerk.): *Parteiendemokratie in Deutschland*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2001.

A POLITIKA PREZIDENCIALIZÁCIÓJA – MAGYARORSZÁG, OLASZORSZÁG

A kutatás célja, hogy multidiszciplináris megközelítésben bemutassa a politika prezidencializációjának egyre elterjedtebb jelenségét, és megvizsgálja annak a végrehajtó hatalom szintjén való intézményesülését két országban, Magyarországon és Olaszországban az 1980-as évek végétől napjainkig. A kutatásban azt vizsgáltam, hogy a prezidencializáció milyen formában és milyen feltételek teljesülése (elsősorban egy karizmatikus, nagy politikai és párthatalommal bíró vezető) esetén intézményesülhet a végrehajtó hatalom szintjén.

A végrehajtó hatalom vezetőjének nemzetállami intézményi pozícióját alapvetően kétfajta kapcsolat határozza meg, a kormány és a parlament közötti egyensúly, illetve a végrehajtó hatalmon belüli erőegyensúly, a kapcsolat a miniszterelnök és a miniszterek között. Ezen pozíció erősödése három területet érint: a miniszterelnök kormányon belüli megerősödését, központi szervének, a miniszterelnöki hivatalnak/irodának a fejlesztését, a kormányzati kommunikáció központosítását és a kormány parlamenttel szembeni megerősödését. Mindkét ország esetében ezt a három területet, ezen területek intézményi változásait vizsgáltam.

Nagy hangsúlyt helyeztem a változások gyakorlati eredményeinek bemutatására is. A kutatásban ezért központi szerepet töltöttek be a parlamenti statisztikák és a kormány központi szervére vonatkozó adatok elemzései.

A gyakorlati oldal bemutatásához statisztikai és más adatok elemzésével együtt, számos szakmai konzultáción gyűjtöttem további információkat és készítettem interjúkat a témát több éve, évtizede kutató professzorokkal, valamint a vizsgált intézményekben vezetői és középvezetői feladatokat ellátó szakemberekkel.

1. A POLITIKA PREZIDENCIALIZÁCIÓJA

A második világháborút követő évtizedekben a politikai rendszerek meghatározó szereplői a pártok voltak, amelyek politikai irányvonalait alapvetően a különböző társadalmi törésvonalak mentén alakították ki. Ezen törésvonalak erodálódása azonban negatív hatással volt a pártkormányzás modelljére, hiszen a pártok a társadalmi szerkezet átalakulása következtében már nem voltak képesek betölteni az állami apparátus és a társadalom közötti korábbi közvetítő szerepet. A választópolgárok támogatottságának megszerzéséhez szükség volt más identifikációs tényezőre is, mivel a társadalmi törésvonalak alapján kialakított politikai

irányvonalak már nem tudták betölteni ezt a szerepet. Ennek a változásnak a hatására felértékelődött a politikai vezető szerepe, a vezető személyisége, képességei és kvalitása.

Az elmúlt két-három évtizedben számos demokráciában figyelhető meg a vezetők körüli hatalomkoncentráció, az államhatalom kiszélesítése és megerősítése, valamint a politika nemzetköziesedése. Ezek a változások több ország esetében a politika átalakulását eredményezték.¹ Megváltozott tehát az érdekegyeztetés folyamata, a döntéshozatal módja, szabályai, résztvevői, és módosult továbbá a döntésekért felelősséget vállalók köre is.

A fenti változások egyes parlamentáris demokráciákban a politika prezidencializációjában öltöttek testet. Az úgynevezett *de facto* prezidencializáció által a parlamenti rendszerek működési logikájukban és az aktuálpolitikai gyakorlatukban az elnöki rendszer ismerve-ihéz kezdtek hasonlítani úgy, hogy formális alkotmányos berendezkedésüket megtartották. A politika prezidencializációja során az érintett rendszerek aktuálpolitikai gyakorlata „elnöki”-vé vált anélkül, hogy a kormányformájuk lényegében megváltozott volna.² A prezidencializáció három területen ragadható meg, a pártrendszerben, a választási arénában és a végrehajtó hatalom szintjén.

A vezetők körüli hatalomkoncentráció kialakulásával, a politikai vezetők szerepének párton és kormányon belüli felértékelődésével és megerősödésével már évtizedek óta foglalkozik a politikatudományi szakirodalom. Már az 1960-as évektől számos politológus foglalkozott a komplex intézményektől az egyéni politikai szereplők felé való erőltetődéssel. A jelenséget először az Amerikai Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában azonosították, Thomas Poguntke és Paul Webb 2005-ben megjelent könyvében azonban már 14 országban – az Amerikai Egyesült Államokban, Belgiumban, Dániában, Finnországban, Franciaországban, Izraelben, Hollandiában, Kanadában, Nagy-Britanniában, Németországban, Olaszországban, Portugáliában, Spanyolországban és Svédországban – vizsgálták, s állapították meg a prezidencializáció jeleit.³

A magyar politikatudományi szakirodalom a prezidencializáció jelenségével és annak a magyar kormányzati rendszerben fellelhető jeleivel 2001-ben kezdett el foglalkozni, amikor megjelent Körösi András e témában első, magyar nyelven publikált cikke.⁴ A publikáció akkor jelentős tudományos vitát indított el, azonban az utóbbi években a téma veszített központi jellegéből. Mindez annak ellenére történt, hogy a második Orbán-kormány számos, a kormány szervezetét és működését érintő reformot hozott, amely összefüggésbe hozható a politika prezidencializációjával.

1 A politika az a folyamat, amely során eredetileg eltérő véleményű és érdekű személyek közösségi döntéseket alakítanak ki, melyeket kötelezőnek tekintenek magukra nézve, és közös álláspontként juttatnak érvényre. LÁNCZI András: A politika fogalma. In: Gyurgyák János (szerk.): *Mi a politika?* Osiris, Bp., 1999. 31–32.

2 Leopoldo ELIA: La presidenzializzazione della politica. *Teoriapolitica*, 2006/1. 5–11.

3 Thomas POGUNTKE – Paul WEBB (eds.): *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford University Press, Oxford, 2005. 338–339.

4 KÖRÖSI András: Parlamentáris vagy elnöki kormányzás? Az Orbán-kormány összehasonlító perspektíváiból. *Századvég*, 2001/20. 3–38.

Kutatásomban multidiszciplináris megközelítésben vizsgáltam a végrehajtó hatalom szintjén megjelenő prezidencializációt Magyarországon és Olaszországban az 1980-as évek végétől napjainkig.

A végrehajtó hatalom vezetőjének nemzetállami intézményi pozícióját alapvetően kétfajta kapcsolat határozza meg, a kormány és a parlament közötti egyensúly, illetve a végrehajtó hatalmon belüli erőegyensúly, a kapcsolat a miniszterelnök és a miniszterek között. Ezen pozíció erősödését igazolják a kutatásban meghatározott indikátorok, amelyek három területet érintenek: a miniszterelnök kormányon belüli megerősödését, központi szervének, a miniszterelnöki hivatalnak/irodának a fejlesztését, a kormányzati kommunikáció központosítását és a kormány parlamenttel szembeni megerősödését. Mindkét ország esetében ezt a három területet, ezen területek intézményi változásait vizsgáltam.

2. A KUTATÁS HIPOTÉZISEI, SZERKEZETE

A kutatás célja az volt, hogy bemutassa a politika prezidencializációjának egyre elterjedtebb jelenségét, és megvizsgálja annak a végrehajtó hatalom szintjén való intézményesülését két országban, Magyarországon és Olaszországban.

Ahogy a bevezető gondolatokban utaltam rá, az elmúlt évtizedekben felértékelődtek a politikai vezetők, meghatározó tényezővé vált a politikai rendszerben betöltött szerepük és személyiségük. E változás, az állam növekedése és a politika általános nemzetköziesedése több demokratikus rendszerben a prezidencializáció, vagyis a politikai hatalom koncentrációjának megjelenését involválta.

A PhD-kutatásban azt vizsgáltam, hogy a prezidencializáció milyen formában és milyen feltételek teljesülése (elsősorban egy karizmatikus, nagy politikai és párthatalommal bíró vezető) esetén intézményesülhet a végrehajtó hatalom szintjén. A vizsgálathoz két parlamentáris rendszert, Magyarországot és Olaszországot elemeztem. A két országnak – bár igen eltérő történelmi hagyományokkal, politikai gyakorlattal és demokráciatapasztalatokkal rendelkezik – van egy, a vizsgálat szempontjából különösen fontos közös vonása: mindkét politikai rendszerben megjelennek karizmatikus, nagy hatalommal bíró politikai vezetők, Magyarország esetében elsősorban Orbán Viktor (másodsorban Gyurcsány Ferenc), Olaszország esetében pedig Silvio Berlusconi.

Abból a feltevésből indultam ki, hogy a két országban a politika prezidencializációja igazolható a vizsgált 25 éves időszakban – az 1980-as évek végétől napjainkig. E feltételezés a téma meghatározó szakirodalmi forrásain alapult, amelyek szerint Olaszország a politika prezidencializációjának ideáltípusa,⁵ míg Magyarországon az 1990-es évek végén az egész

5 Mauro CALISE: Presidentialization, Italian Style. In: Thomas Poguntke – Paul Webb (eds.): *The Presidentialization of Politics*. Oxford University Press, Oxford, 2005. 88–106.; Sergio FABBRINI: *The Presidentialization of Italian Local Government*. Paper presented at the 28th Joint Session of ECPR Workshops, Copenhagen, 14–19 April.

politikai rendszer természete, működési logikája megváltozott, a magyar politikai rendszer prezidencializálódott.⁶

A fent nevezett feltevésre alapozva első hipotézisem az volt, hogy a vizsgált két országban a politika prezidencializációja intézményesült a végrehajtó hatalom szintjén, vagyis formálisan is:

- bővült a miniszterelnök jogköre,
- erősödött a politikai folyamatok centralizációja és koordinációja,
- a miniszterelnöki hivatal/iroda egyre nagyobb ellenőrzése alá vonta a politikai döntéshozatali folyamatokat,
- egyre nagyobb szerepet kapott a miniszterelnök és a kormány a törvényalkotásban a parlamenttel szemben.

Második hipotézisem az volt, hogy a politika prezidencializációjának intézményesülése a végrehajtó hatalom szintjén a karizmatikus politikai vezetőkhez, elsősorban Orbán Viktorhoz és Silvio Berlusconihoz kötődik.

3. A PHD-KUTATÁS MÓDSZEREI

A politika prezidencializációjáról szóló elméleti részében a hazai és elsősorban nemzetközi – angol, amerikai, olasz, német és francia – szakirodalomra támaszkodtam, nagy hangsúlyt helyezve a témában eddig Magyarországon nem ismertetett művek feldolgozására is.

A kutatás célja és tárgya alapjaiban határozta meg a két ország vizsgálata során alkalmazható módszerek körét. Elsősorban institucionalista politikatudományi megközelítést alkalmaztam, amelyet történeti szemlélettel egészítettem ki. A történeti szemlélet szükségességét nem csupán az indokolta, hogy a második hipotézis – amely szerint a két országban a végrehajtó hatalom szintjén megjelenő prezidencializáció adott miniszterelnökökhöz kötött – bizonyítása kronologikus elemzésen keresztül valósítható meg, hanem az a tény is, hogy a teljes körű vizsgálathoz fontos ismerni az elemzett intézmények történeti alapjait és hátterét.

Elsősorban *primer* jogforrásokra támaszkodva elemeztem az intézményi változásokat. A politika prezidencializációjának végrehajtó hatalom szintjén való intézményesülését főként az intézményi reformok alapját jelentő jogszabályi háttér kronologikus elemzésén keresztül vizsgáltam.

A magyar és az olasz végrehajtó hatalom prezidencializációjának vizsgálatát a két ország alkotmányos és politikai rendszereinek tükrében tanulmányoztam. A kutatás alapját tehát az országok politikai, társadalmi és gazdasági berendezkedésének, történeti örökségének és kulturális hagyományainak a vizsgálata nyújtotta. Ezt a széleskörű vizsgálatot a téma átfogó és komplex jellege tette szükségessé.

A végrehajtó hatalom prezidencializációja a parlament és a kormány közötti kapcsolatok változásában, a kormány egyre nagyobb parlamenti térnyerésében, a kormány központi intézményének és a kormányfőnek a megerősítésében, valamint a kormányzati kommunikáció intézményi fejlesztésében érhető tetten. Ezen területek vizsgálatához elemeztem az Al-

6 L. KÖRÖSÉNYI András: Gyurcsány-vezér. In: Sándor Péter – Tolnai Ágnes – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2006*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Bp., 2006. 141–149.

kormány ide vonatkozó rendelkezéseit, a hárszabályokat és a Miniszterelnöki Hivatal, Miniszterelnökséget és a Minisztertanács Elnökségét érintő jogszabályokat.

Nagy hangsúlyt helyeztem a vonatkozó jogszabályok és jogforrások elemezésén túl a változások gyakorlati eredményeinek bemutatására is. A kutatásban ezért központi szerepet töltöttek be a parlamenti statisztikák és a kormány központi szervére vonatkozó adatok elemzései.

A gyakorlati változások bemutatásának mélységét és terjedelmét azonban jelentősen befolyásolta az elérhető, nyilvános statisztikai adatok korlátozottsága. Ez a kutatás során elsősorban a kormány központi szerveinek vizsgálatánál okozott problémát mind a magyar, mind az olasz esettanulmánynál.

A gyakorlati oldal bemutatásához statisztikai és más adatok elemzésével együtt, számos szakmai konzultáción gyűjtöttem további információkat és készítettem interjúkat a témát több éve, évtizede kutató professzorokkal, valamint a vizsgált intézményekben vezetői és középvezetői feladatokat ellátó szakemberekkel.

Az empirikus vizsgálat lehetővé tette ábrák, diagramok és táblázatok összeállítását, amelyek segítségével jobban bemutathatóvá és igazolhatóvá vált a prezidencializáció intézményesülése, vagy annak hiánya a végrehajtó hatalom szintjén.

Figyelemmel arra a tényre, hogy a kutatás igazolni kívánta a prezidencializációnak a végrehajtó hatalom szintjén való intézményesülését, amely egy-egy politikai vezetőhöz kapcsolódik, a kutatás során nagy hangsúlyt helyeztem a vizsgált időszak mindhárom területen elfogadott intézményi reformjainak kronologikus sorrendben való feldolgozására.

4. A KUTATÁS TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEINEK ÖSSZEFOGLALÁSA, TÉZISEK

4.1. Magyarország

Az 1989–1990-ben létrehozott parlamentáris rendszerben a miniszterelnöknek különösen erős pozíciója volt. Nem a kormánynak volt miniszterelnöke, hanem a miniszterelnöknek volt kormánya. Ez a jellegzetesség fontos a prezidencializáció kialakulása szempontjából, mert egy eleve erős kormányfő növelte, szélesítette hatalmát és ellenőrzését a politikai döntéshozatal felett a folyamat során.

4.1.1. A kormány és a parlament közötti kapcsolat változása

A parlamenti hárszabályok reformjai és a parlamenti gyakorlat hatására a vizsgált időszakban megváltozott a kormány és a parlament közötti kapcsolat, felgyorsultak a döntéshozatali folyamatok, megerősödött a miniszterelnök és a kormány a parlamenti munkában elsősorban a különleges eljárások körének szélesítése és egyszerűsítése, illetve a „salátatörvények” magyarányú használata következtében.

Ezzel a folyamattal párhuzamosan ugyanakkor szűkült az ellenzék korábbi igen széles parlamenti mozgásterét. Ez utóbbi nem csupán eszközei korlátozásának, hanem a kormányok „önkérdései” és „öninterpellációs” gyakorlatának következménye volt.

A kutatás alapján elmondható, hogy a prezidencializációs tendenciák, törekvések egy-egy része intézményesült az elmúlt évek házszabály-reformjaiban, ugyanakkor a mindennapi parlamenti munkában ugyanolyan fontossággal bírnak az ügyrendi szinten nem intézményesült, de a gyakorlatban alkalmazott kormányzati praktikák, amelyek a végrehajtó hatalmat erősítik a törvényhozó hatalommal szemben. Fontos kiemelni, hogy bár egy több évtizede tartó folyamatról beszélünk a vizsgált 25 éves időszakban megfigyelhetőek voltak olyan ciklusok, amelyek során a tendencia, a kormány parlamenttel szembeni megerősödése fokozottabb volt – például a Gyurcsány- és Orbán-kormányok ideje alatt.

4.1.2. A miniszterelnök és intézményének megerősítése

A prezidencializáció ismérvei közül számos megtalálható a magyar kormányzati rendszerre vonatkozó reformok céljaiban, közvetlen és/vagy közvetett hatásaiban, illetve következményeiben 1997-től napjainkig. A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztése egyben a miniszterelnök pozíciójának folyamatos erősödését is eredményezte.

Az első Orbán-kormány jelentősen megerősítette az intézményt, a referatúra-rendszer kialakításával központosította a politikai döntéshozatalt, új politikai államtitkárságokat állított fel, és egységesítette a kormányzati kommunikáció szervezeti hátterét a Hivatalon belül. A Medgyessy-kormány folytatta elődje törekvéseit, és erősítette a Hivatal struktúráját, valamint újabb hatáskörökkel bővítette az intézményt. Gyurcsány Ferenc első ciklusa idején tovább bővítette a Hivatal személyzeti létszámát, és a 2006-os kormányzati átalakítás keretében szélesítette a miniszterelnöki hatalom jogi eszköztárát.

A 2010–2014 közötti ciklus reformjainak erős centralizációs törekvései nyomán kialakult egy új kormányon belüli „központ”, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, élén egy olyan miniszterrel, akinek a kezében egyre több hatalom összpontosult. Úgy vélem, hogy a miniszterelnök és a KIM minisztere közötti kisebb nézeteltérések ugyan megnehezíthették a kormányfő saját elképzeléseinek megvalósítását, azonban hosszú távon és alapjaiban a miniszter nem gyengíthette meg a miniszterelnököt, hiszen a közigazgatási és igazságügyi miniszter is a miniszterelnöktől függött mind az általuk vezetett szakpolitikák, mind saját „székük” tekintetében.

4.1.3. A kormányzati kommunikáció intézményrendszere

A második ciklustól kezdve a kommunikáció minden magyar kormány prioritásai között szerepelt. Ennek az elkötelezettségnek köszönhetően fokozatosan kiépítették a kommunikációért felelős legfontosabb intézményeket, létrehozták a legjelentősebb tisztségeket, kidolgozták és fejlesztették a különböző egységek közötti koordinációt. Bár a kormányzati kommunikáció központosítására irányuló törekvések minden ciklusban megfigyelhetőek voltak, 2006-tól még erősebbé váltak.

Az elmúlt két évtized vonatkozó jogszabályainak elemzése igazolta a központosítási törekvések lineáris, folyamatos tendenciáját. Az egyetlen kivételt a Bajnai-kormány jelentette. Úgy vélem azonban, hogy a Bajnai-kormány különleges helyzete, szakértői jellege miatt lényegében nem törte meg a tendenciát a 2009 és 2010 közötti időszakban sem.

A prezidencializáció erőteljes jelei elsőként az 1998–2002 közötti ciklus reformjaiban voltak megfigyelhetőek. Az első Orbán-kormány reformjai azonban olyan pályát jelöltek ki a kormányzati kommunikáció számára, amelyről utódjai sem kívántak lényegében letérni.

4.1.4. A politika prezidencializációjának intézményesülése a magyar végrehajtó hatalom szintjén

A fenti felsorolásból jól látható, hogy a három vizsgált területen a prezidencializáció intézményesült Magyarországon, igaz, nem egyforma mértékben. A leglátványosabb és legmeghatározóbb változások a Miniszterelnöki Hivatal és a Miniszterelnökség, valamint a kormányzati kommunikáció esetében figyelhetőek meg, míg a kormány és a parlament közötti kapcsolat esetében a házsabályi változások mellett fontos szerepet töltek be a nem formalizált, de a gyakorlatban alkalmazott eszközök is (például a „salátatörvények”).

A meghatározó alapidokumentumok (alkotmány, házsabály, a kormány szerkezetét, döntéshozatali folyamatát érintő törvények, a kormányzati kommunikáció intézményrendszerére vonatkozó szabályok) reformjai és a mindennapi politika változásai alapján az értekezés első hipotézise, a magyar politikai rendszer prezidencializációjának intézményesülése bizonyítható.

A kutatómásodik hipotézise, amely szerint a végrehajtó hatalom szintjén megjelenő prezidencializáció intézményesülése elsősorban Orbán Viktor személyéhez kötődik, azonban nem igazolható teljes mértékben és egyértelműen, mivel egy ciklusokon átívelő, lineáris folyamatról beszélhetünk mindhárom vizsgált területen.

4.2. Olaszország

Olaszországban, Magyarországgal ellentétben a kiindulási helyzet, a kormány politikai rendszeren belül betöltött szerepe lényegesen eltérő volt. Az első Köztársaság évtizedeiben nem a kormány és a miniszterelnök volt a rendszer meghatározó szereplője és irányítója, hanem sokkal inkább a pártok és a pártvezetők. Ez a nagyon gyenge pozíció csupán az 1980-as évek végétől kezdett módosulni. Ezt a változást a blokkolt demokrácia megszűnése, a pártrendszer átalakulása, a választási reform és a politikai elit kicserélődése együttesen eredményezte.

4.2.1. A kormány és a parlament közötti kapcsolat változása

A Köztársaság első évtizedeiben az olasz kormányok igen gyengék voltak a végrehajtó hatalomra vonatkozó alkotmányos szabályok általános jellege, a szimmetrikus kétkamarás rendszer és a fasizmus előtti házsabályokhoz való visszatérés miatt. A problémát súlyosbította az a tény, hogy az 1948. évi Alkotmány rendelkezéseit csak két évtizeddel később dolgozták ki részletesen. A kormány és a kormányfő politikai rendszerben betöltött helye a második Köztársaságban változott, egyre inkább megerősödött, azonban a kezdeti „hátrány” öröksége, következményei még mindig érezhetőek voltak.

Az 1980-as évek házsabályreformjainak hatására a kormány-parlamenti többség-ellenzék kapcsolata elmozdult a megállapodásokon alapuló modelltől („*consociativismo*”) a többségi modell felé. Bár számos, a kormánynak kedvező módosítást vezettek be, a végre-

hajtó hatalom törvényhozó hatalommal szembeni megerősödése nem volt folyamatos ebben az évtizedben.

Az 1996–1999-es házsabály-reformok a parlament megerősítését tűzték ki célul a kormány-parlamenti többség és az ellenzék közötti feladatmegosztás által, jelentősen kibővítve ugyanakkor az ellenzék eszköztárát.⁷ Bár a reformok megerősítették az ellenzék ellenőrzési és alternatívaállítási szerepét, nagyobb átláthatóságot biztosítva számára a parlamenti munkában, nem vezettek be egy megfelelő ellenzéki státútumot, és ezáltal nem módosították jelentősen a hatalmi ágak közötti egyenlőtlen erőviszonyokat. Így az ellenzék nem volt képes a prezidencializáció intézményesülésének lényeges ellensúlyozására. Ez a helyzet a reformokat követő években súlyosbodott.

Az utóbbi ciklusokban a megfelelő eszközök hiányában a kormányok a már rendelkezésükre álló eszközöket használták, több esetben nem megfelelő módon „hatékony” működésük biztosítására. E gyakorlat eredményeként a kormány vált a törvényalkotási munka főszereplőjévé.

4.2.2. A miniszterelnök és intézményének megerősítése

Az 1988. évi 400. törvény volt az első számú átfogó reform a kormány szervezetére vonatkozóan. Bár a törvény jelentősen megerősítette a Minisztertanács Elnökségét és a kormányfőt, a politikai rendszerben beöltött nagyon gyenge pozíciójuk miatt ez a reform nem volt elegendő az áttöréshez.

Silvio Berlusconi az 1990-es évek elején a várakozásokkal ellentétben nem tett lényeges előrelépéseket ezen a területen, a Minisztertanács Elnökségét nem hatalma megerősítésének, hanem a koalícion belüli viták elrendezésének színtereként kezelte, használta. Ennek megfelelően nem dolgozott ki reformot az intézmény további erősítésére és a döntéshozatal központosítására sem.

Igazi változást a Romano Prodi és Massimo D'Alema által vezetett kormányok hoztak az 1990-es évek közepétől, az 1997-es és az 1999-es reformokkal. A fő cél a Minisztertanács Elnökségének szervezeti, szabályozási és pénzügyi függetlenségének megteremtése volt. Bár a két reform jelentős előrelépés volt a korábbi helyzethez képest, az előző évtizedek szabályozási hiányosságai miatt csak kisebb fejlődésnek tekinthető a prezidencializáció intézményesülése szempontjából.

Az 1990-es évek második felének tendenciáit egyértelműen megtörte Silvio Berlusconi viszaraterése a Chigi Palotába mind 2001-ben, mind 2008-ban. A jobboldali politikus nyolc évig tartó miniszterelnöksége idején csupán részleges és számos esetben egymásnak ellentmondó intézkedéseket hozott a Minisztertanács Elnökségére és a kormányzati döntéshozatalra vonatkozóan.

Sem a Minisztertanács Elnökségére vonatkozó jogszabályok, sem az intézmény működését bemutató statisztikai adatok, mérőszámok nem igazolták teljes mértékben a prezidencializáció intézményesülését. Az elemzett adatok közül sem a kormányülések gyakoriságában nem volt megfigyelhető lényeges változás (csökkenés), sem az intézmény személyi állományában (a politikai koordinációt és ellenőrzést végző apparátus számának növekedése) a vizsgált 25 éves időszakban.

7 L. Salvatore CURRERI: Riforme regolamentari e futuro del parlamento. *Quaderni costituzionali*, 2008/4. 763–788.

Összefoglalva elmondható, hogy a kormány központi szerve esetében nem igazolható egyértelműen a prezidencializáció intézményesülése Olaszországban.

4.2.3. A kormányzati kommunikáció intézményrendszere

A kormányzati kommunikáció intézményi megerősítése nehéz folyamatnak bizonyult az olasz társadalom kulturális ellenállása miatt. Ezen ellenállás és a politikai elkötelezettség hiánya következtében a kormányzati kommunikáció központi irányításának és ellenőrzésének megvalósítására kevés lépést tettek a vizsgált időszakban, s ezek a lépések sem kifejezetten Silvio Berlusconihoz kötődtek.

Az első, a kormányzati kommunikáció központosítására és ellenőrzésére tett lépés az volt, hogy a minisztériumoknak éves kommunikációs terveket kellett kidolgozniuk és az Intézményi Információszolgáltatási és Kommunikációs Tevékenységért Felelős Irodának megküldeniük. A gyakorlatban ez azonban nem működött, mert a minisztériumok nem voltak együttműködőek, s a 2000. évi reform szankciókat nem állapított meg a kötelezettség megszegése esetére. A másik, a kormányzati kommunikációra vonatkozó döntéshozatal központosítására irányuló kísérlet a 2001–2006 közötti ciklushoz kötődik, amikor a második és a harmadik Berlusconi-kormány ideje alatt ugyanaz a személy töltötte be a Minisztertanács Elnökségének főtitkári, a kormányzóvivői, illetve az Információs és Kiadói Osztály osztályvezetői tisztségét. Ez a kezdeményezés azonban nem folytatódott 2006 után.

A kormányzati kommunikációért felelős intézményrendszert nem erősítették meg jelentősen az elmúlt két és fél évtizedben Olaszországban. Erőforrásait nem növelték, feladat- és hatáskörük pedig nem bővült lényegesen.

4.2.4. A politika prezidencializációjának intézményesülése az olasz végrehajtó hatalom szintjén

A fent ismertetett megállapítások alapján elmondható, hogy a kormány és a parlament közötti kapcsolatok esetében igazolható a prezidencializáció intézményesülése, vagyis a kormány és a kormányfő egyre jelentősebb térnyerése mind a napirend-, mind pedig a törvényalkotásban. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a kormány parlamenti megerősödése sajtós jegyeket is hordoz Olaszországban.

A másik két vizsgált területen – a kormány központi szervénél, a Minisztertanács Elnökségén és a kormányzati kommunikációért felelős intézmények esetében – a prezidencializáció nem jelent meg olyan egyértelmű és jelentős intézményi változásokban. A kevés elért reform pedig nem Silvio Berlusconihoz, hanem a sokkal kisebb és instabilabb politikai támogatással bíró baloldali kormányfők nevéhez kötődik.

4.3. Általános konklúzió

Összegezve tehát a két országtanulmány következtetései alapján elmondható, hogy a prezidencializációnak a végrehajtó hatalom szintjén való intézményesülése nem csupán karizmatikus nagy politikai és párthatalommal bíró vezetők alatt valósulhat meg.

Magyarország esetében egy lineáris, évtizedeken át tartó folyamatról beszélhetünk, amely nemcsak Orbán Viktor és Gyurcsány Ferenc miniszterelnöksége alatt intézményesült, hanem a kisebb párttámogatással bíró és eltérő habitussal rendelkező Medgyessy Péter idején is. Olaszország esetében a prezidencializáció nem intézményesült mindhárom vizsgált területen, és azok az intézményi reformok, amelyek a kormányt és a miniszterelnököt erősítették, nem a Silvio Berlusconi által vezetett kabinetek idején kerültek elfogadásra. Mind az ismertetett hárszabályreformok, mind a Minisztertanács Elnökségét érintő új szabályozások a heterogénebb baloldali koalíciók élén álló miniszterelnökök, elsősorban Romano Prodi és Massimo D'Alema nevéhez kötődnek.

5. A KUTATÁSI EREDMÉNYEK FELHASZNÁLHATÓSÁGA, AJÁNLÁSOK TOVÁBBI KUTATÁSRA

A kutatás egyes részei már publikálásra kerültek a hazai és a nemzetközi szakirodalomban. A kutatás pótolhatja a jelenleg rendelkezésre álló hazai és nemzetközi források terén fennálló hiányt újszerű, institucionalista megközelítésével és empirikus vizsgálatának eredményeivel. Hozzájárulhat a magyar tudományos diskurzusban ahhoz, hogy újból napirendre kerüljön a politika prezidencializációja, amely az utóbbi években kevesebb figyelmet kapott annak ellenére, hogy a folyamat a második Orbán-kormány reformjai következtében felgyorsult. Mindemellett pedig pótolja a magyar nyelven elérhető, az olasz politikai rendszerrel ilyen mélységében foglalkozó szakirodalom terén fennálló hiányt.

A végrehajtó hatalom szintjén megjelenő prezidencializációra vonatkozó kutatást mindkét országban folytatni szükséges és érdemes a jövőben. Mind Magyarország, mind Olaszország esetében a 2014. év politikai változásai – a Renzi-kormány és a harmadik Orbán-kormány megalakulása és tervezett reformjai – fontosak a prezidencializáció szempontjából, és a jelenség további megerősödését eredményezhetik, ezért indokolt a kutatás továbbvitele.

• szakmai fórum

Feik Csaba

A POLGÁRMESTERI HIVATALOK IRÁNYÍTÁSA ÉS VEZETÉSE, AZ ABBAN KÖZREMŰKÖDŐK FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE¹

A helyi önkormányzatok polgármesteri hivatalai fontos szerepet töltenek be mind az önkormányzati és államigazgatási feladatellátás, illetve önkormányzati adminisztráció, mind pedig – e feladatokkal összefüggésben és azokhoz szorosan kapcsolódva – az önkormányzattal kapcsolatba kerülő ügyfelek ügyeinek intézése, a „köz szolgálata” területén.

Indokolt ezért ezt a szerepkört áttekinteni. Már csak azért is, mert magát az önkormányzati struktúrát sem hagyta változatlanul a közigazgatási reform. Változott a jogszabályi környezet, s változást hozott ezzel összefüggésben – a működésben is – a polgármesteri, jegyzői feladat- és hatáskörök módosulása, a körjegyzőségek megszűnése és a közös önkormányzati hivatalok megalakulása, a polgármesteri munkáltatói jogok bővülése s ezzel párhuzamosan a képviselő-testület munkáltatói jogának megszűnése a jegyző tekintetében.

Természetesen e tanulmány – már terjedelmi okokból sem – arra nem ad lehetőséget, hogy az önkormányzati működés egészét vizsgáljuk. Azt azonban lehetővé teszi, hogy az önkormányzati feladatellátásban, annak előkészítő, szervező, adminisztrációs, illetve végrehajtási szakaszában fontos szerepet játszó polgármesteri hivatalok feladatait megvizsgáljuk.

Annak érdekében viszont – s a tanulmány fő célkitűzése éppen ez –, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek egyik szerve, a polgármesteri hivatal, illetve közös önkormányzati hivatal irányításával, vezetésével összefüggő feladatokat, hatásköröket megismerjük, szükség van arra, hogy a polgármesteri hivatal szerepkörét, a helyi önkormányzásban elfoglalt helyét is lássuk. Ezért a címben jelölt alábbi tanulmányt ennek ismertetésével kezdem, majd kitérek a hivatal alapvető feladataira, szervezetére, működésére, s természetesen a polgármesternek és a jegyzőnek a hivatal működésével, működtetésével, az önkormányzati, illetve államigazgatási feladatok ellátásával összefüggő feladataira.

• • • • •

1 A tanulmány a „Magyarország helyi önkormányzatai” (szerk.: dr. Feik Csaba; szerzők: Balogh Gábor, dr. Csalló Krisztina, dr. Feik Csaba, dr. Lamperth Mónika, Májerné dr. Tábit Renáta, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Bp., 2014.) 10–12. fejezetének (szerző: dr. Feik Csaba) felhasználásával készült.

1. A POLGÁRMESTERI HIVATAL, MINT ÖNKORMÁNYZATI SZERV

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) szakít mind a polgármesteri hivatal korábbi szabályozás szerinti „képviselő-testület hivatala” megnevezésével, mind pedig az „egységes hivatalként” való létrehozásának elvével.

A hivatalt az Mötv. *polgármesteri hivatalnak* (illetve, ahol nem polgármesteri hivatal van, ott megyei önkormányzati hivatalnak, főpolgármesteri hivatalnak, közös önkormányzati hivatalnak) nevezi, tekintettel arra, hogy a törvény rendelkezése szerint polgármesteri hivatalon – megfelelő eltérésekkel – a megyei önkormányzati hivatalt és a főpolgármesteri hivatalt, s bizonyos esetekben a közös önkormányzati hivatalt is érteni kell.²

A fővárosban főpolgármesteri hivatal, a fővárosi kerületekben, a városokban, s általános szabály szerint a kétezer főt meghaladó lakosságszámú községekben polgármesteri hivatal működik. Ahol a községek lakosságszáma a kétezer főt nem haladja meg, ott általános szabályként az önkormányzatok közös önkormányzati hivatalt hoznak létre. A megyékben pedig megyei önkormányzati hivatal működik.

A polgármesteri hivatal elnevezését a képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában (SZMSZ-ében) köteles feltüntetni. Az elnevezés módjára vonatkozóan a törvény rendelkezéseit kell figyelembe venni.³

A polgármesteri hivatalon továbbra is a *képviselő-testület hivatalát is* értenünk kell, ez több törvényi megfogalmazásból is következik.

Egyrészt a hivatal a *képviselő-testület szerve*. Ezt a törvény kimondja akkor, amikor megállapítja, hogy az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei, köztük a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal látják el.⁴

A képviselő-testület hivatala elnevezést azonban az Mötv. nem, az Alaptörvény és a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) viszont továbbra is használja.

Az Alaptörvény a *képviselő-testület hivatalának* vezetőjéről vagy ügyintézőjéről tesz említést.⁵ A Kttv. azt mondja, hogy a törvény hatálya kiterjed – többek között – „a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala (a továbbiakban: *képviselő-testület hivatala*) köztisztviselőjének és közszolgálati ügyintézőjének közszolgálati jogviszonyára”.⁶ A Kttv. más helyen is használja a képviselő-testület hivatala megnevezést.⁷

Az, hogy a hivatal a képviselő-testület hivatala, az Mötv-nek abból a szabályozásából is levezethető, amely a hivatal létrehozásának célját, annak általános feladatait rögzíti és kimondja: a *képviselő-testület* polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt *hoz létre*, mégpedig az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző fel-

2 Mötv. 84. § (6) bekezdés.

3 Mötv. 84. §(5) bekezdés.

4 Mötv. 41. § (2) bekezdés.

5 Alaptörvény 34. cikk (3) bekezdés.

6 Kttv. 1. § e) pont.

7 Kttv. 235. § (1), 239. § (2) bekezdés, 257. §.

adat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására.⁸

A hivatal – bár a törvény már ezt sem mondja így ki – továbbra is egységes tehát abban az értelemben, hogy ellátja mind az *önkormányzati*, mind pedig a polgármester és a jegyző feladat- és hatáskörébe utalt *államigazgatási* (és önkormányzati) feladatokkal kapcsolatos teendőket.

A polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt, megyei önkormányzati hivatalt a jegyző, a főpolgármesteri hivatalt a főjegyző vezeti, s e jogosítványa keretében gyakorolja a munkáltatói jogokat a hivatal köztisztviselői és más munkavállalói tekintetében.

2. A POLGÁRMESTERI HIVATAL ALAPVETŐ FELADATAI

A polgármesteri hivatal által ellátott feladatok tekintetében meghatározó jelentősége az Möt.v. már említett rendelkezésének van. Eszerint a hivatal tevékenysége tehát egyrészt önkormányzati (az önkormányzat működésével, a polgármester és a jegyző önkormányzati feladat- és hatáskörébe utalt ügyekkel kapcsolatos), másrészt államigazgatási (szintén a polgármester és a jegyző feladat- és hatáskörébe utalt) feladatokat jelent.⁹

Emellett a törvény azt is rögzíti, hogy ezek a feladatok a döntések előkészítésére és végrehajtására korlátozódnak. Azaz a polgármesteri hivatal nem döntéshozó szerve a képviselő-testületnek, a törvény a polgármesteri hivatalt azon szervek között, amelyre önkormányzati hatáskör ruházható, nem sorolja fel.¹⁰ A polgármesteri hivatal tehát önkormányzati hatáskört nem kaphat, még átruházott jogkörben sem.

Önkormányzati feladatot azonban – a törvény szövegéből is következően – kaphat. Sőt megállapítható, hogy a hivatal az a képviselő-testületi szerv, amely az önkormányzati feladatok ellátásában leginkább közreműködik, illetve azokat döntésre előkészíti, és ellátja az azok végrehajtásával kapcsolatos teendőket. A polgármesteri hivatal mint hivatali szervezet hatásköröket tehát nem gyakorol. Államigazgatási hatásköre sem a hivatalnak, hanem a polgármesternek, s legfőképpen a jegyzőnek van (akikre, mint a képviselő-testület szerveire önkormányzati hatáskörök is átruházhatók).

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004.évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) az államigazgatási szervek, a közigazgatási hatóságok sorában is a polgármestert, illetve a jegyzőt nevesíti,¹¹ nem pedig a polgármesteri hivatalt.

A polgármesteri hivatal jogállását tekintve tehát egyrészt *önkormányzati szerv*, a képviselő-testület szerve. Emellett az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozó helyi önkormányzati *költségvetési szerv*.¹²

8 Möt.v. 84. § (1) bekezdés.

9 Möt.v. 84. § (1) bekezdés.

10 Möt.v. 41. § (3) bekezdés.

11 Ket. 12. § (3) bekezdés c), d) pont.

12 Áht. 3. § (3) bekezdés e) pont.

Az Möt. tartalmazza a polgármesteri hivatal létrehozására vonatkozó *jogszabályi kötelezettséget* is akkor, amikor úgy rendelkezik, hogy a képviselő-testület hivaltal hoz létre. Ennek ellérére, illetve emellett jogszabályi kötelezettség a hivatal külön *alapító okirat* elfogadásával történő megalapítása. Ahogyan az Áht. e kötelezettséget megfogalmazza: helyi önkormányzati költségvetési szerv esetén a *helyi önkormányzat, mint alapító szerv*, közös önkormányzati hivatal esetén az érintett helyi önkormányzatok jogosultak (és persze kötelesek) a hivatal megalapítására.¹³

Az alapító szerv jogkörével a képviselő-testület rendelkezik.¹⁴ E hatáskörét a képviselő-testület nem ruházhatja át.¹⁵ A képviselő-testület azonban nemcsak az alapítói jogokkal rendelkezik, hanem *irányító szerve* az általa létrehozott költségvetési szervezeteknek, így a polgármesteri hivatalnak is. E jogkör közös önkormányzati hivatal esetén a hivatal székhelye szerinti önkormányzat képviselő-testületét illeti meg. Az irányító szerv vezetői jogkörével a polgármester – közös önkormányzati hivatal esetén a székhely szerinti polgármester – rendelkezik. (Ez összhangban van nemcsak a polgármester képviselő-testület elnökekénti meghatározásával, de a később említendő, hivaltal irányító jogkörével is.)

A költségvetési szerv (képviseelő-testület általi) irányítása a polgármesteri hivatal vonatkozásában a következő hatáskörök gyakorlásának jogát jelenti:

- a polgármesteri hivatal alapító okiratának kiadása, szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása, átalakítása és megszüntetése;
- a bevételi és kiadási előirányzatokkal való gazdálkodás rendszeres figyelemmel kísérése, a végrehajtás, illetve a közfeladatok meg nem valósításának veszélye esetén a jogszabályban meghatározott szükséges intézkedések megtétele;
- a polgármesteri hivatal általi közfeladatok ellátására vonatkozó és az erőforrásokkal való szabályszerű és hatékony gazdálkodáshoz szükséges követelmények érvényesítése, számonkérése, ellenőrzése;
- határozathozatal feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására;
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés (ez utóbbi az irányító szerv vezetőjének jogköre).¹⁶

A polgármesteri hivatal (mint költségvetési szerv) olyan jogi személy, amely *közfeladatok* ellátására jön tehát létre. A közfeladatok ellátása jelenti egyrészt a *helyi közügyek* körét – ideértve a kötelező és az önként vállalt önkormányzati feladatokat is – másrészt a *helyi közhatalmi* – elsősorban hatósági jogkörökből adódó – feladatokat.

3. A POLGÁRMESTERI HIVATAL SZERVEZETE, MŰKÖDÉSE

A polgármesteri hivatal mint költségvetési szerv irányítási jogai közé tartozik a fent említett felsorolás szerint az alapító okirat elfogadása, melyet – mint említettem – a képviselő-testület gyakorol.

13 Áht. 8. § (1) bekezdés b) pont.

14 Möt. 84. § (1) bekezdés.

15 Möt. 42. § 2. és 7. pont.

16 Áht. 9. § (1) bekezdés.

Az irányítási jogkörök közé tartozik a polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzatának, azaz – többek között – a feladatok ellátása részletes belső rendjének és módjának jóváhagyása, illetve a szervezet, működés módosítása, átalakítása is.¹⁷

Ide tartozik továbbá a polgármester által – a jegyző javaslatára – a képviselő-testület elé benyújtott előterjesztés is a hivatal belső szervezeti tagozódásáról, létszámáról, munkarendjének, ügyfélfogadási rendjének meghatározásáról,¹⁸ amely szintén a polgármesteri hivatal szervezeti és működési szabályzatának része.

A helyi önkormányzat és költségvetési szervei bevételeivel és kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok ellátásáról a hivatal gondoskodik.

Hasonló feladatellátási kötelezettség érvényesül a helyi nemzetiségi önkormányzat gazdálkodása tekintetében az annak székhelye szerinti helyi önkormányzat polgármesteri hivatala részéről. Azaz: a helyi nemzetiségi önkormányzat bevételeivel és kiadásaival kapcsolatban a tervezési, gazdálkodási, ellenőrzési, finanszírozási, adatszolgáltatási és beszámolási feladatok ellátásáról a helyi nemzetiségi önkormányzat székhelye szerinti önkormányzat polgármesteri hivatala gondoskodik.¹⁹

4. A POLGÁRMESTERI HIVATAL IRÁNYÍTÁSA ÉS VEZETÉSE

A polgármesteri hivatallal kapcsolatban sokszor idézett szabály szerint a hivatalt a polgármester irányítja, a jegyző pedig vezeti. Ez az egyszerűnek tűnő megfogalmazás azonban tartalmát tekintve jóval összetettebb ennél. Az Möt. ugyanis – amikor polgármesteri irányításról és jegyzői vezetésről beszél – más értelemben, illetve részben más értelemben használja az irányítás és vezetés fogalmait, mint általában a vezetéstudomány.

Az Möt. fogalomhasználatában a polgármesteri irányítás a következőt jelenti: a polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a hivatalt.²⁰ Vagyis az irányítás a képviselő-testület döntései szerint – tehát önkormányzati jogkörben – illetőleg a polgármester saját hatáskörében történik, amely elsősorban szintén önkormányzati jogkör, kivételesen államigazgatási hatáskör. Látható tehát, hogy a polgármesteri hivatalra vonatkozó irányítási jog főként az önkormányzati jogkörökre vonatkozik, s így elsősorban a hivatal önkormányzati feladatainak meghatározását jelenti, mégpedig a jegyző javaslatainak figyelembevételével. Ezek azok a feladatok, amelyeket az Möt.-nek ugyanez a §-a konkrétan is megfogalmaz: a polgármester a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában.²¹ Ugyanez a polgármesteri irányítás köszön vissza a jegyző feladatainál,

17 Áht. 9. § (1) bekezdés a) pont.

18 Möt. 67. § d) pont.

19 Áht. 27. § (1), (2) bekezdés.

20 Möt. 67. § a) pont.

21 Möt. 67. § b) pont.

amikor a törvény rögzíti, hogy a jegyző gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról, nyilvánvalóan a polgármester által meghatározottak szerint.²²

A polgármester az önkormányzati, valamint az államigazgatási feladatait, hatásköreit a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el. Az e feladatok elvégzésében közreműködő hivatalt – ahogy említettem – a jegyző vezeti.²³ Ez a vezetői jogkör azt jelenti, hogy – az egyéb, törvényben rögzített jogosítványokon túlmenően – a konkrét munkaszervezési utasításokat, feladatokat a jegyző határozza meg a hivatal köztisztviselői és más alkalmazottai részére és – mint láttuk – gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat.

5. A KÖZÖS ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL

A közös önkormányzati hivatal is a képviselő-testület szerve. Nézzük azonban, hogy hol jön (jöhet) létre közös önkormányzati hivatal, és mitől „közös” ez a hivatal.

A törvény szerint közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a *járáson belüli községi* önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól és a községek lakosság száma *nem haladja meg a kétezer főt*.²⁴ Ha e feltételek, illetve körülmények fennállnak, a közös önkormányzati hivatal létrehozása *kötelező*. E rendelkezés szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozására *csak járáson belül* kerülhet sor, a járás, mint közigazgatási illetékeségi terület határát az nem lépheti túl. Emellett a törvény fenti rendelkezése értelmében – az általános szabály szerint – a közös önkormányzati hivatalnak *csak községek* lehetnek a tagjai. E községek egymással határosak, illetve a községek közigazgatási területét legfeljebb egy *település* (tehát nem feltétlenül község) választja el. További feltétel, hogy a községek lakosság száma maximum kétezer fő. Ez a maximum nyilvánvalóan községenként értendő.

Ha kétséges lenne a lakosság szám községenkénti értelmezése, az idézett bekezdés következő mondata egyértelművé teszi: a kétezer fő lakosság számot *meghaladó település* is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. Vagyis kivételesen – de nem kötelezően – tagja lehet a közös önkormányzati hivatalt megalakító önkormányzatoknak a kétezer fő feletti lakosság számú település is. *Település*, azaz nemcsak község, hanem város is.

A lakosság határ (a kétezer fő) községenkénti értelmezésének újabb bizonyítéka a törvény következő bekezdése: a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések *összlakosság száma legalább kétezer fő*. Ennél *kevesebb* is lehet a lakosság szám, ez esetben azonban a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó *települések száma legalább hét*.²⁵

Abból, hogy a kétezer fő lakosság számot meghaladó *település* is tagja lehet a közös önkormányzati hivatalnak, látható, hogy az város is lehet. Ha ez a település város, akkor a fent említett összlakosság számra vonatkozó követelményt nem kell alkalmazni, illetőleg ez esetben a közös önkormányzati hivatal székhelye a város. Egyéb esetekben – azaz az általános esetek-

22 Möt. 81. § (3) bekezdés c) pont.

23 Möt. 81. § (1) bekezdés.

24 Möt. 85. § (1) bekezdés.

25 Möt. 85. § (2) bekezdés.

ben – a székhelytelepülést a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg.²⁶

Előfordulhat az az eset, hogy a járáson belüli, kétezer fő lakosságszámot meg nem haladó községnek nincs olyan szomszédos vagy egy település közigazgatási területe által elválasztott olyan társközsége, amellyel a közös önkormányzati hivatal meg tudná alapítani. Erre az esetre rendelkezik úgy a törvény, hogy a város, illetve a kétezer főt meghaladó lakosság-számú település önkormányzatának képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozását, ha azt a *vele határos* település kezdeményezi.²⁷ Az erről szóló megállapodás megkötése a kormányhivatal vezetőjének jóváhagyásával megtagadható. A jóváhagyásról vagy annak megtagadásáról szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre való hivatkozással – a törvényszékhez fordulhat.²⁸

Ha a közös önkormányzati hivatal létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosság-száma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor a törvény kivételes szabály alkalmazását teszi lehetővé. Ilyen esetekben a települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével – amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokoltá teszik –, a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján, az általa meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a községenként meghatározott minimum kétezer fős lakosság-számra és a közös hivatal legalább hét település általi létrehozására vonatkozó általános törvényi előírástól.²⁹

Fontos – ide tartozó – szabály, hogy társult képviselő-testület alakítása esetén a képviselő-testületek szintén közös önkormányzati hivatalt hoznak létre és tartanak fenn. Itt a törvény nem szól a lakosság-számról, hanem a közös önkormányzati hivatal megalakítása esetén fel-tételként írja elő a közös önkormányzati hivatal fenntartását.³⁰

6. A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATI HIVATAL

A megyei önkormányzatok esetében a megyei közgyűlés megyei önkormányzati hivatalt hoz létre.³¹ A törvény rögzíti, hogy polgármesteri hivatalon a megyei önkormányzati hivatalt (és a főpolgármesteri hivatalt) is érteni kell.³²

Mindebből következően – értelemszerűen – a megyei önkormányzati hivatalt, amely a megyei önkormányzat képviselő-testületének, azaz a közgyűlésnek a szerve, a közgyűlés szintén a megyei önkormányzat működésével, valamint a közgyűlés elnöke vagy a jegyző

26 Möt. 85. § (2a), (4) bekezdés.

27 Möt. 85. § (7) bekezdés.

28 Möt. 85. § (7a) bekezdés.

29 Möt. 85. § (10) bekezdés.

30 Möt. 56. § (2) bekezdés.

31 Möt. 84. § (3) bekezdés.

32 Möt. 84. § (6) bekezdés.

feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására hozza létre a polgármesteri hivatal létrehozására vonatkozó szabályok szerint.

A megyei önkormányzat hivatalának törvényben meghatározott irányítási feladatait a megyei közgyűlés elnöke, míg a hivatal vezetését a megyei jegyző látja el.

7. A POLGÁRMESTER JOGÁLLÁSA

A polgármesteri hivatalokra vonatkozó fenti szabályok ismertetésénél már több helyen utaltam a polgármester irányító szerepkörére. E szerepkört azonban szintén a polgármesteri jogállás összetettségében érdemes tanulmányozni.

Ha a polgármester jogállásáról, feladat- és hatásköréről beszélünk, ez esetben az erre vonatkozó szabályok vonatkoznak nemcsak a (községi, városi, járásszékhely városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi) polgármesterre, hanem – a törvényben meghatározott eltérésekkel – a fővárosi főpolgármesterre és a megyei közgyűlés elnökére is.

A polgármester jogállását, feladat- és hatáskörét alapvetően az Mötv. határozza meg.

A polgármester a megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület előtt és erről okmányt ír alá.³³ Jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, és a megbízásának megszűnésével szűnnek meg. Megválasztásával a törvény erejénél fogva a *képviselő-testület tagjává* válik, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából települési képviselőnek kell őt tekinteni.³⁴ A polgármester azonban nemcsak tagja a képviselő-testületnek, hanem vezeti is azt.³⁵ Ezt lényegében megismétli az Mötv.-nek az a rendelkezése, miszerint a képviselő-testület elnöke a polgármester, továbbá, hogy a képviselő-testületet a polgármester képviseli.³⁶ Mindez azt is jelenti, hogy a polgármester a képviselő-testület – és az önkormányzat, mint jogi személy – törvényes képviselője.

A polgármester nem csupán elnöke és tagja a képviselő-testületnek, hanem a *képviselő-testület egyik szerve* is. A polgármester tehát egyszemélyes önkormányzati szerv, aki egyben képviseli az önkormányzat legfőbb szervét, a választott képviselőkből álló képviselő-testületet.

Megállapítható tehát, hogy a polgármester az önkormányzat elsőszámú tisztségviselője, aki tisztségét *főállásban* vagy *társadalmi megbízásban* látja el.

Főállású a polgármester, ha főállású polgármesterként választották meg, vagy a képviselő-testület – a szervezeti és működési szabályzat egyidejű módosításával – a társadalmi megbízatást a polgármester egyetértésével főállásúra változtatja.

Társadalmi megbízatású a polgármester, ha társadalmi megbízatású polgármesterként választották meg, vagy a képviselő-testület – a polgármester egyetértésével és a szervezeti és működési szabályzat módosításával – a főállású megbízatást társadalmi megbízatásúra vál-

33 Mötv. 63. §.

34 Mötv. 66. §.

35 Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdés.

36 Mötv. 65. §.

toztatja. A képviselő-testület azonban a polgármesteri megbízás időtartamán belül csak egy alkalommal dönthet a polgármesteri tisztség betöltésének módja megváltoztatásáról.

A képviselő-testület és a főállású polgármester között sajátos közszolgálati jogviszony jön létre. Ez a jogviszony a polgármester megválasztásával, illetve a társadalmi megbízás főállásúra változtatása napjával jön létre.

A főállású polgármester vonatkozásában a munkáltatói jogkört a képviselő-testület gyakorolja. Ez a munkáltatói jogkör azonban szintén sajátos és tulajdonképpen nem teljes körű. A polgármester foglalkoztatási jogviszonyát ugyanis nem a munkáltatói jogkört gyakorló képviselő-testület hozza létre, hanem az a helyi választópolgárok közvetlen választása eredményeként keletkezik. Azaz a polgármester sajátos közszolgálati jogviszonya a megválasztásával egyidejűleg, a törvény erejénél fogva jön létre.

A társadalmi megbízatású polgármester esetében a képviselő-testület és a polgármester között ez a munkajogi – sajátos közszolgálati – jogviszony nem jön létre, azaz a társadalmi megbízatású polgármester vonatkozásában a képviselő-testület nem gyakorol munkáltatói jogkört. A munkáltatói jogkör sajátossága a polgármester, illetve az alpolgármester díjazásában is érvényesül, mivel ezt sem a munkáltatói jogkör gyakorlója állapítja meg.³⁷

8. A POLGÁRMESTER FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE

A polgármester önkormányzati feladatainak ellátásában kiemelt helyen szerepelnek a képviselő-testülettel, a bizottságokkal kapcsolatos teendők; a polgármesteri szerepkörből adódóan meghatározóak a lakossághoz, a településhez kapcsolódó feladatok; továbbá fontos elvárások fogalmazódnak meg a polgármesterrel szemben a gazdálkodással és a polgármesteri hivatallal összefüggő jogosítványok és kötelezettségek gyakorlásával kapcsolatban is.

8.1. A képviselő-testület működésével összefüggő feladat- és hatáskörök

A képviselő-testület elnökének, a polgármesternek a képviselő-testület üléseivel kapcsolatban meghatározó a szerepe. A törvény külön is kiemeli a képviselő-testület működésével összefüggő feladatok közül *az ülés összehívását és vezetését*.³⁸ E két feladat azonban számos olyan tevékenységet jelent, amely – mint előkészítő, döntéshozatali, illetve végrehajtási feladat – az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában kerül részletezésre és konkretizálásra.

E tevékenységi körben a polgármester feladat- és hatásköre többek között:

- a képviselő-testület működési feltételeinek megteremtése, munkájának megszervezése;
- a képviselő-testületi ülések előkészítése (e feladatot a polgármester a jegyző és a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el);
- az ülések összehívása;

³⁷ Hatályos a 2014. évi általános önkormányzati választások napjától.

³⁸ Mőt. 45. §, 65. §.

- az ülések vezetése;
- válaszadás a hozzá érkezett, felvilágosítás iránti kérésekre;
- az ülések rendjének biztosítása;
- az ülések berekesztése, illetve a következő ülés (várható) időpontjának, tervezett napirendjeinek bejelentése;
- a képviselő-testületi ülések jegyzőkönyveinek és az önkormányzati rendeleteknek az aláírása;
- a képviselő-testület döntései végrehajtásának és a végrehajtás ellenőrzésének koordinálása;
- ha a képviselő-testület döntését az önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben egy alkalommal kezdeményezheti az ismételt tárgyalást (kivéve: a feloszlásról és a polgármester elleni kereset benyújtásáról szóló döntést);³⁹
- (A kezdeményezést, az ülést követő három napon belül nyújthatja be, amelyről a képviselő-testület a benyújtás napjától számított tizenöt napon belül minősített többséggel dönt. Ezt követően a hozott döntést végre kell hajtani.);
- amennyiben a képviselő-testület – határozatképtelenség vagy a határozathozatal hiánya miatt – két egymást követő alkalommal ugyanazon ügyben nem hozott döntést, a polgármester a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott ügyekben – a képviselő-testület hatáskörébe tartozó át nem ruházható ügyek kivételével – döntést hozhat. A polgármester a döntésről a képviselő-testületet a következő ülésen tájékoztatja.⁴⁰
- a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett – a képviselő-testület hatáskörébe tartozó át nem ruházható ügyek kivételével – dönthet a két ülés közötti időszakban felmerülő halaszthatatlan – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott –, a képviselő-testület hatáskörébe tartozó önkormányzati ügyekben.⁴¹
- segíti a képviselőket, a tanácsnokok munkáját;
- ellátja a képviselő-testület által a polgármesterre átruházott feladatokat, gyakorolja a képviselő-testület által átruházott hatásköröket;
- képviseli a képviselő-testületet.

8.2. A bizottságokkal kapcsolatos feladat- és hatáskörök

A polgármester a törvényben a bizottságok tevékenységével kapcsolatban több fontos, önálló hatáskört is kapott. Így – többek között – a polgármester:

- előterjesztésére a képviselő-testület az alakuló vagy az azt követő ülésén köteles megválasztani a törvény által kötelezően létrehozandó és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságait;

³⁹ Möt. 68. § (1) bekezdés.

⁴⁰ Möt. 68. § (2) bekezdés.

⁴¹ Möt. 68. § (3) bekezdés.

- előterjesztésére a képviselő-testület a bizottság személyi összetételét, létszámát bármikor megváltoztathatja, a kötelezően létrehozandó bizottság kivételével a bizottságot megszüntetheti;⁴²
- indítványára a bizottságot össze kell hívni (az indítvány kézhezvételétől számított nyolc napon belül);⁴³
- összehangolja a bizottságok működését, illetve a bizottságok és a képviselő-testület működését;
- közreműködik, illetve segítséget nyújt a bizottságok üléseinek előkészítésében, a bizottsági döntések végrehajtásában;
- javaslatot tehet a bizottság részére önkormányzati ügyek megtárgyalására (véleményezésére), azok képviselő-testület elé terjesztésére;
- felfüggesztheti a bizottság, a részönkormányzat testülete döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával, vagy sérti az önkormányzat érdekeit (a felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésen dönt.);⁴⁴
- a költségvetési rendelet tervezetét véleményezteti a képviselő-testület bizottságaival.

8.3. A polgármesteri hivatallal összefüggő feladat- és hatáskörök

A polgármester a feladatait, hatásköreit – legyenek azok akár önkormányzati, akár államigazgatási feladat- és hatáskörök – a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el. E munkáját segíti a polgármesteri hivatal köztisztviselőkből álló szakapparátusa, amely a jegyző vezetésével támogatja a polgármester feladatainak ellátását. A törvény a feladatok felsorolását megelőzően rögzíti, hogy a polgármester egyik kiemelt feladatát jelenti a képviselő-testület szervének, a polgármesteri hivatalnak, illetve a közös önkormányzati hivatalnak az irányítása.⁴⁵ Ez az irányítás kétfelé ágazik: a polgármester egyrészt a képviselő-testület döntései szerint, másrészt saját hatáskörében irányítja a hivatalt. A polgármesternek ez az irányító tevékenysége a hivatali szakapparátus tekintetében nem közvetlenül érvényesül, hanem a jegyző – mint a hivatal vezetője – közreműködésével.

E tevékenységi körében polgármester:

- a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában;
- dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben; egyes hatásköreinek a gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére;

42 Möt. 58. § (2) bekezdés

43 Möt. 61. § (1) bekezdés

44 Möt. 61. § (2) bekezdés

45 Möt. 67. § a) pont.

- a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására;
- a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;
- gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében;
- gyakorolja az alapvető munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében;
- gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester, az önkormányzati intézményvezetők tekintetében⁴⁶ (természetesen az alpolgármester esetében ez csak ott érvényesül, ahol az alpolgármester főállásban tölti be tisztségét.)

A polgármester munkáltatói jogkörével kapcsolatban érdemes megemlíteni: a törvény értelmében *egyéb munkáltatói jogkörbe* tartozik a kinevezésen, vezetői megbízáson, felmentésen, vezetői megbízás visszavonásán, az összeférhetlenség megállapításán, a fegyelmi eljárás megindításán, a fegyelmi büntetés kiszabásán kívül *minden egyéb* munkáltatói jog.⁴⁷ Az alpolgármester esetében ez speciálisan érvényesül, mivel választásról és megbízás visszavonásáról (nem kinevezésről és felmentésről) beszélünk, illetőleg a fegyelmi jogkör, mint alapvető munkáltatói jog teljes körűen csak a főállású alpolgármester esetében érvényesülhet.

Ami *nem egyéb* munkáltatói jogkör, az az *alapvető munkáltatói jogok* körébe tartozik.

Itt kell azt is megjegyezni, hogy a Kttv. is meghatározza, hogy mi tartozik az alapvető munkáltatói jogok közé. Eszerint: alapvető munkáltatói jog a kinevezés, jogviszony megszüntetése, áthelyezés, fegyelmi és kártérítési eljárás megindítása, fegyelmi büntetés, kártérítés, összeférhetlenség megállapítása, kinevezés tartalmának módosítása.⁴⁸ Minthogy minden más az egyéb munkáltatói jogok körébe tartozik, és mivel a köztisztviselőkre (a jegyzőre és az aljegyzőre is) a Kttv. rendelkezéseit – a törvényben meghatározott eltérésekkel – alkalmazni kell, ezért a munkáltatói jogkör fenti két értelmezése közül a Kttv. – tágabban megfogalmazott – rendelkezéseit alkalmazni kell.

8.4. Gazdálkodási feladat- és hatáskörök

Az önkormányzat gazdálkodásának biztonságáért felelős képviselő-testület feladata meghozni év közben azokat a – költségvetést érintő – döntéseket (költségvetési rendelet és módosításai), melyek alapján a polgármester gondoskodik a gazdálkodási feladatok ellátásáról.

Ennek érdekében a polgármester:

- a képviselő-testület elé terjeszti a költségvetési rendelet és módosításai tervezetét, a költségvetési előirányzatok megalapozását szolgáló egyéb rendeletek tervezeteit, a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámoló tervezetét, szükség esetén az átmeneti gazdálkodásról szóló rendelet tervezetét;
- gondoskodik az önkormányzat költségvetésének végrehajtásáról;

46 Möt. 67. § b)–g) pont.

47 Möt. 19. § b) pont.

48 Kttv. 6. § 1. pont.

- a képviselő-testület elé terjeszti az éves pénzügyi ellenőrzési tervet és – a zárszámadási rendelet-tervezettel egyidejűleg – az éves pénzügyi ellenőrzési jelentést;
- folyamatosan tájékoztatja a képviselő-testületet az évközi gazdálkodásról, a költségvetési előirányzatok alakulásáról, a költségvetés egyensúlyi helyzetéről;
- a helyi önkormányzat nevében kötelezettséget vállalhat, erre más személyt is felhatalmazhat;
- felelős az önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségéért;
- a képviselő-testület elé terjeszti a gazdasági program, fejlesztési terv tervezetét.

8.5. A lakossággal, a település önszerveződő közösségeivel kapcsolatos feladat- és hatáskörök

A polgármester a település első számú tisztségviselője, akire fontos feladatok hárulnak a lakossággal és a településen működő szervezetekkel való kapcsolattartás területén.

A polgármester többek között:

- biztosítja a képviselő-testületi ülések nyilvánosságát, ezzel összefüggésben az állampolgárok üléseken való részvételének, az üléseken tárgyalt napirendek előterjesztési, a jegyzőkönyvek és a döntések megismerhetőségének lehetőségét;
- meghirdeti és vezeti a közmeghallgatásokat;
- megszervezi és vezeti a lakossági fórumokat;
- meghívja – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – önszerveződő közösségek képviselőit a képviselő-testület üléseire, elősegíti a velük való együttműködést;
- rendszeres időközönként fogadóórát tart annak érdekében, hogy a település lakói, az ügyfelek közvetlenül, a polgármesterrel személyesen is találkozhassanak meg kéréseiket, panaszukat.

8.6. A polgármester egyéb feladatai

A képviselő-testület által megalkotott SZMSZ a legtöbb esetben mellékleteiben sorolja fel a képviselő-testület szervei – így a polgármester – feladat- és hatásköreit.

A polgármester SZMSZ által nevesített egyéb feladatai például a következők lehetnek:

- a település fejlődésének elősegítése;
- a helyi közszolgáltatásokról való gondoskodás és annak figyelemmel kísérése;
- az önkormányzat vagyonának megőrzése és gyarapítása;
- az önkormányzat gazdálkodásának menedzselése;
- a demokratikus helyi hatalomgyakorlás megvalósulásának és a helyi közakarat érvényesülésének elősegítése;
- a lakosság önszerveződő közösségeinek támogatása, hatékony együttműködési formák kialakítása;
- kapcsolattartás a helyi szervezetek vezetőivel;
- az önkormányzati intézmények működésének ellenőrzése, segítése;
- kapcsolattartás a sajtó képviselőivel;

- az önkormányzati érdekek képviselete;
- az önkormányzat társulási kapcsolataiban az önkormányzat képviselete;
- a település testvérvárosi kapcsolatainak ápolása.

9. AZ ALPOLGÁRMESTER

9.1. Az alpolgármester jogállása

A polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főpolgármester jogállására vonatkozó szabályokat az alpolgármesterre, a megyei közgyűlés alelnökére és a főpolgármester-helyettesre is megfelelően alkalmazni kell.⁴⁹

Ezúttal is érdemes azt is megemlíteni, hogy amikor alpolgármesterről beszélünk, akkor a rá vonatkozó szabályokat – a törvényben meghatározott eltérésekkel – a főváros főpolgármester-helyetteseire és a megyei közgyűlés alelnökeire is alkalmazni kell.

A törvény rögzíti, hogy a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére egy alpolgármestert választ, illetve több alpolgármestert választhat. A képviselő-testület legalább egy alpolgármestert saját tagjai közül választ meg. Az alpolgármester jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek és a megbízatása megszűnésével szűnnek meg. Alpolgármester tehát nemcsak a képviselő-testület tagjai közül választható. Ha azonban csak egy alpolgármestert választ a képviselő-testület, az csak képviselő lehet.

Az alpolgármester a polgármester irányításával látja el feladatait. Több alpolgármester esetén a polgármester bízta meg általános helyettesét.

Az alpolgármesteri tisztség főállásban is ellátható. A főállású alpolgármester foglalkoztatási jogviszonya a helyi önkormányzat képviselő-testületének a tisztség főállásban történő betöltéséről szóló döntését követően, az alpolgármester megválasztásával jön létre.

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

Az alpolgármester, akit nem a képviselő-testület tagjai közül választottak, nem tagja a képviselő-testületnek, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de a képviselő-testület ülésein tanácskozási joggal részt vehet. A nem a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármester jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

9.2 Az alpolgármester feladatai

Az alpolgármestert, illetve alpolgármestereket a képviselő-testület kettős feladat ellátására, egyrészt a polgármester helyettesítésére, másrészt munkájának a segítésére választja.⁵⁰

⁴⁹ Mötv. 79. § (2) bekezdés.

⁵⁰ Mötv. 74. § (1) bekezdés.

A helyettesítés jelenti egyrészt azt, hogy a polgármester akadályoztatása, illetve távolléte esetén az alpolgármester ellátja a polgármester feladatait, gyakorolja hatásköreit. Ugyanez a helyzet abban az esetben, ha a polgármesteri tisztség megüresedik (pl. a polgármester lemond tisztségéről). Hangsúlyozni kell: az alpolgármesterre képviselő-testületi hatáskör nem ruházható, a helyettesítés esetén azonban az alpolgármester polgármesteri jogkörben, a polgármester helyett jár el. A helyettesítés másrészt azt is jelenti, hogy az alpolgármester megbízás alapján képviselheti a polgármestert, illetve – ha önkormányzati képviselő – a képviselő-testületet is. Ez a képviselőlet azonban eseti jellegű és minden alkalommal a polgármester általi meghatalmazáson, illetve képviselő-testületi határozaton alapulhat.

Az alpolgármester megválasztása nemcsak a helyettesítési feladatokat, hanem a polgármester munkájának segítését is szolgálja: nevezetesen azt, hogy a polgármester a feladatait megoszthatja önmaga és az alpolgármester(ek) között. A polgármester határozza meg az alpolgármester(ek) feladatait, több alpolgármester esetén kijelöli az őt általánosan helyettesítő alpolgármestert.

Az alpolgármester a feladatait teljes egészében a polgármester irányításával látja el.⁵¹ Ez az irányítási jogkör azt jelenti, hogy a polgármester meghatározhatja az alpolgármester által ellátandó feladatokat, amely lehet akár egy feladatkör folyamatos ellátása, de irányulhat egy-egy konkrét feladat elvégzésére, avagy a polgármester meghatalmazásában megjelölt ügy képviselőtére is. A képviselő-testület az alpolgármester feladatainak meghatározására nem jogosult.

10. A JEGYZŐ JOGÁLLÁSA

A polgármesteri hivatal vezetése – mint ahogy fent már utaltam rá – a jegyző hatásköre. Nézzük meg részletesebben is azt, hogy ez a vezetői jogosítvány mit tartalmaz. Ennek érdekében – a feni elvet követve – mindezt a jegyző jogállásának, feladat- és hatáskörének ismeretével, annak összefüggéseiben mutatom be.

A jegyző magyar közigazgatásban betöltött szerepét lényegében már a kezdetektől – a XVII–XVIII. századtól – bizonyos kettősség jellemezte. Ez abból adódott, s adódik tulajdonképpen ma is, hogy a jegyző – a magyar közigazgatás egyik fontos szereplőjeként – egyrészt a település helyi tisztségviselője, a *helyi önkormányzat képviselő-testületének egyik szerve*. Másrészt az állami közigazgatás „végvárrakra kihelyezett végrehajtója”, *államigazgatási hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóság*. Mindez a kettősség egyfajta kétirányú függést eredményez(ett) a jegyző jogállásában, melyet bonyolít(ott) az a sajátos helyzet, hogy a jegyző alkalmazásáról mindig – jelenleg is – helyi szinten született döntés. Ez a döntés legtöbbször választás, illetve kijelölés⁵² útján történt. A jegyző közszolgálati jogviszonyának létesítésére szóló legideálisabb forma, a határozatlan időre történő *kinevezés* – az 1854-től 1861-ig

51 Möt. 74. § (2) bekezdés.

52 Az 1886. évi XXII. tc. szerint a községi jegyzői, illetve körjegyzői állások betöltésénél a kijelölés jogát a tisztújítószék elnöke gyakorolta. Állás megüresedése esetén a főszolgabíró nyilvános pályázatot nyitott, s a kijelölésre a pályázat alapján került sor. A kisközségekben a körjegyzőt a szövetkezett községek képviselő-testületének egyeteme, a községi jegyzőt pedig a képviselő-testület választotta.

tartó Bach-korszak kivételével –, csak az Ötv. 1990. évi elfogadását követően, annak hatálybalépésétől érvényesült teljes körűen.

A jegyző jogállását alapvetően az Mötv. és a Kttv. vonatkozó rendelkezései határozzák meg. Jogállásának lényeges eleme, hogy a jegyző közszolgálati tisztviselő. Ezen belül *köztisztviselő*, tehát *közszolgálati jogviszonyban* áll. E jogviszonyra pedig vonatkoznak a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény (Kttv.) előírásai.

A köztisztviselők alkalmazásának feltételei szigorúbbak az általános munkajogi feltételeknél, s az egyes munkakörökre meghatározott képesítési előírásokat is jogszabály határozza meg.⁵³ Maga a Kttv. egyetlen munkakörre határoz meg képesítési előírást, mégpedig a jegyzőre (ideértve természetesen a főjegyzőt, aljegyzőt is).

A köztisztviselők közszolgálati jogviszonya – így a jegyzőé is – kinevezéssel jön tehát létre. Az Mötv. rögzíti, hogy „a polgármester – pályázat alapján – *határozatlan időre* nevezi ki a jegyzőt, a jegyző javaslatára az aljegyzőt”⁵⁴

A jegyzői kinevezés alapvető feltétele, hogy a pályázó rendelkezzen az *igazgatásszervezői*, az *állam- és jogtudományi doktori* vagy *okleveles közigazgatási menedzser* szakképesítés valamelyikével. E feltétel alól azonban van egy kivétel, igaz, korlátok közé szorítva. A községi önkormányzat *képviselő-testülete* – tehát nem a polgármester – felmentést adhat a képesítési előírások alól abban az esetben, ha a kinevezendő jegyző már megkezdte a képzés megszerzésére irányuló tanulmányait, és azt a kinevezésétől számított két éven belül be is fejezi. E határidő nem hosszabbítható meg, s a felmentés is csak legfeljebb ötezer lakosú község esetén adható a jegyzőnek.

Kinevezési feltétel még a *legalább kétévi közigazgatási gyakorlat*. Ez alól részben vagy egészben szintén felmentést adhat az ötezer főt meg nem haladó lakosú község *képviselő-testülete* (tehát itt sem a polgármester).

További kinevezési feltétel a *jogi vagy közigazgatási szakvizsga*. Ez alól két kivétel van: Egyáltalán nem szükséges a szakvizsga, ha a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium ez alól teljes körűen – közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat megléte alapján – mentesítést adott. A másik kivétel szerint a polgármester kinevezheti azt a pályázót is, aki a kinevezésétől számított egy éven belül a szakvizsgát (vagy a fent említett mentesítést) megszerzi.⁵⁵

A polgármester a jegyzői állásra köteles *pályázatot* kiírni. A pályázatot a jegyző közszolgálati jogviszonyának megszűnését követő harminc napon belül kell meghirdetni, eredménytelenség esetén pedig további harminc napon belül újabb pályázatot kell megjelentetni.

A jegyzői közszolgálati jogviszony a polgármester általi kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre *határozatlan* – kivételesen, helyettesítés céljából határozott – *időre*, próbaidő kikötésével. A próbaidő kikötése jegyző esetén is kötelező, amelyet legalább három-, legfeljebb hathavi időtartamban kell meghatározni. A kinevezést, annak elfogadását és minden ezzel összefüggő lényeges nyilatkozatot írásba kell foglalni.

53 A közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló 29/2012. (III.7.) Korm. rendelet.

54 Mötv. 82. § (1) bekezdés.

55 Kttv. 247. § (1), (2), (4) bekezdés.

A jegyzőnek – mint minden köztisztviselőnek – a kinevezésekor *eskiüt* kell tennie. Az eskiű szövegét a Kttv. tartalmazza. Az eskütétel elmaradása érvénytelenségi ok. Eskütétel hiányában a köztisztviselő nem állítható szolgálatba, erre a későbbiekben is bárki hivatkozhat.⁵⁶

A jegyzői tisztség betöltetlensége, illetve – ahol aljegyzőt is kinevez a polgármester – a jegyzői és aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége vagy tartós akadályoztatása (akadályoztatásuk) esetére az SZMSZ rendelkezik a jegyzői feladatok ellátásának módjáról. Ennek módját tehát az SZMSZ-ben kötelezően szabályozni kell, azonban ez a helyettesítés legfeljebb hat hónapra szólhat.⁵⁷

A törvény azt is rögzíti, hogy amennyiben a polgármester – jegyző hiányában – hat hónapon belül nem nevez ki jegyzőt, a kormányhivatal vezetője *ideiglenes hatállyal*, a jegyzői feladatok ellátására a pályázati kiírásnak megfelelő jelöltet, ennek hiányában a képesítési és alkalmazási feltételeknek megfelelő hivatali köztisztviselőt vagy más jegyzőt nevez ki a jegyzői feladatok ellátására. Ez esetben ez a kinevezés az új jegyző kinevezéséig tart.⁵⁸

A jegyzői (és az aljegyzői) kinevezés – legyen akár az általános szabály szerinti határozatlan idejű vagy a kivételesen alkalmazható határozott idejű kinevezés – a Kttv. szerinti *vezetői munkakörnek* minősül, alkalmazni kell rá a Kttv. vezetői munkakörre vonatkozó rendelkezéseit.⁵⁹

Az a törvényi rendelkezés, hogy a jegyzőt a polgármester nevezi ki, azt is jelenti – bár a törvény külön is kimondja –, hogy a jegyző felett a munkáltatói jogkört a polgármester gyakorolja.⁶⁰ E jogkörében illetményét is – a törvényi keretek között – ő állapítja meg.

A Kttv. a köztisztviselői, így a jegyzői illetmény kinevezéskori megállapításánál konkrét szabályokat rögzít, és kógens módon határozza meg a megállapítandó illetmény mértékét. Ez a jegyző, illetve a főjegyző esetében *alapilletményből és vezetői pótlékból* áll; az alapilletmény mértékét pedig általában a település lakosság száma határozza meg.

A közös önkormányzati hivatal jegyzője, továbbá – közös önkormányzati hivatal esetén – a városi (megyei jogú városi) jegyző illetményének és vezetői pótlékának megállapításánál a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések együttes lakosság száma, illetve az érintett város és községek együttes lakosság száma az irányadó.⁶¹

A közös önkormányzati hivatal jegyzője a vezetői illetménypótlékon felül *közös önkormányzati hivatal jegyzői illetménypótlékra*, a városi (megyei jogú városi) jegyző pedig – közös önkormányzati hivatal esetén – a vezetői illetménypótlékon felül *közös önkormányzati hivatal jegyzői feladat-illetménypótlékra* is jogosult.

A törvény lehetőséget ad az általános (szorzószámos) illetményrendszertől való eltérésre. Erre – a személyi juttatások éves betervezett előirányzatai összegén belül – két lehetőség van:

A jegyző munkájának minősítése, ennek hiányában teljesítményének értékelése alapján a polgármester – a tárgyévre vonatkozóan – legfeljebb 50%-kal megemelheti, vagy legfeljebb

56 Kttv. 44. §.

57 Mötv. 82. § (3) bekezdés.

58 Mötv. 82. § (2) bekezdés.

59 Mötv. 82. § (1) bekezdés.

60 Mötv. 67. § f) pont, 82. § (1) bekezdés.

61 Kttv. 255. § (2) bekezdés.

20%-kal csökkentett mértékben állapíthatja meg a jegyző alapilletményét. Az *illetményeltérítésről* a polgármester minden év február végéig dönthet.

A másik lehetőség a *személyi illetmény* megállapítása, melyet szintén minősítésnek, ennek hiányában teljesítményértékelésnek kell megelőznie.

Személyi illetményt szintén a polgármester állapíthat meg annak a jegyzőnek, aki kimagasló teljesítményt nyújt.

Személyi illetmény esetén semmilyen pótlék nem fizethető, ilyen esetben az illetmény a pótlékot (pótlékokat) is magában foglalja.

A jegyző – munkáltatói jogkörében – természetesen szintén jogosult a hivatal köztisztviselői esetében illetményeltérítést alkalmazni (minősítés, illetve teljesítményértékelés alapján), s jogosult személyi illetményt is részükre – hasonló feltételekkel – megállapítani. Ez utóbbi megállapításához a polgármester jóváhagyása is szükséges.⁶²

A jegyző a polgármesteri hivatal köztisztviselőire vonatkozó szabályokat – legyenek azok a díjazásra, egyéb juttatásokra, munkavégzésre, pihenőidőre, a vezetők és más köztisztviselők jogaira és kötelezettségeire, a kiadmányozási jog gyakorlására vagy egyéb, a jegyző munkáltatói jogkörébe tartozó rendelkezésekre szólnak – a polgármesteri hivatal közszolgálati szabályzatában köteles rögzíteni.

11. A JEGYZŐ FELADAT- ÉS HATÁSKÖRE

A jegyző kinevezése egyidejűleg azt is jelenti, hogy vezetőjévé válik a képviselő-testület egyik szervének, a polgármesteri hivatalnak. Az Möt. értelmében a jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt.⁶³

E jogkörében többek között:

a) Dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben

Ezek az ügyek egyrészt törvény vagy kormányrendelet által a jegyző hatáskörébe utalt államigazgatási (például: gyámhatósági, építéshatósági), másrészt a polgármester által a jegyzőre átruházott, államigazgatási hatáskörbe tartozó ügyek.

b) Gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében, továbbá gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az aljegyző tekintetében.

Bizonyos esetekben ez a munkáltatói jogkör korlátozott, vannak olyan jogosítványok, melyekhez – a polgármester által meghatározott körben – a polgármester egyetértése szükséges. Ezek – mind a hivatal köztisztviselői, mind más alkalmazottai tekintetében – a kinevezés, a bérezés, a vezetői kinevezés, a felmentés és a jutalmazás.⁶⁴

62 Kttv. 133. § (3) bekezdés, 235. §, 254. §.

63 Möt. 81. § (1) bekezdés.

64 Möt. 81. § (4) bekezdés.

Amennyiben a polgármester az Möt-v-ben megállapított esetek – vagy azok közül bármelyik – tekintetében ragaszkodik az egyetértés jogához, úgy az e körbe tartozó munkáltatói döntés az ő egyetértése nélkül érvénytelen. Ha a polgármester nem rendelkezik az egyetértés gyakorlásának jogáról, azt úgy kell tekinteni, hogy e jogot fenntartja.

c) Gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról

A jegyző hivatalvezetői szerepkörében gondoskodik e feladatok folyamatos ellátásáról.

A törvény a képviselő-testület szervei között sorolja fel a polgármesteri hivatalt, illetve a közös önkormányzati hivatalt. A hivatalra azonban képviselő-testületi – azaz önkormányzati – hatáskör nem ruházható át. Feladatokat természetesen kaphat, s e tevékenységek sorában szerepel az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátása. Itt érdemes megemlíteni az önkormányzat legfőbb szerve, a képviselő-testület működésével kapcsolatos feladatokat. Ilyen például az ülések előkészítésének megszervezése, az előterjesztések előkészítése, azok eljuttatása a címzettek részére. Ide tartozik például a képviselő-testület elé kerülő előterjesztések, határozati javaslatok, rendelettervezetek jogi és szakmai megalapozása és kontrollja; mindezeknél a feladatoknál a jegyző közreműködése elengedhetetlen.

A jegyzőnek emellett figyelemmel kell lennie az előterjesztésekkel, döntési javaslatokkal szemben támasztott egyéb követelményekre, mint például: hány napon belül (a képviselő-testület ülését megelőzően mennyi idővel korábban) lehet benyújtani az előterjesztést, azt kinek kell leadni, mik az előterjesztés tartalmi és formai követelményei, ki nyújthatja azt be, mely ügyekben kötelező írásos előterjesztést készíteni, mik az előterjesztés kidolgozásának és előzetes egyeztetésének főbb szabályai.

Az SZMSZ-ben foglaltak alapján a jegyző (ha nem ő az előterjesztő) törvényességi szempontból véleményezi az előterjesztést. Ennek során vizsgálnia kell, hogy az előterjesztés és a döntési javaslat nem ellentétes-e a jogszabályokkal – ideértve a helyi rendeletet is – vagy a képviselő-testület korábbi határozatával.

d) Tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésein

A törvényben megfogalmazott tanácskozási jog – a hozzászólás joga – azt célozza, hogy a jegyző a képviselő-testület vagy a bizottságok ülésein bármikor elmondhassa szakmai véleményét, jogi észrevételeit, tartalmi vagy formai kérdésekkel kapcsolatos megjegyzéseit.

A jegyzőnek fontos feladata van az említett testületek döntéshozatali eljárása kapcsán is. Ha szükség van rá, segítenie kell a határozati javaslatok megfogalmazásában különösen akkor, ha a vita során több módosító javaslat is elhangzik. A vita összefoglalását követő, összegző határozati javaslatnál szintén érvényesítenie kell a törvényességi követelményeket. Fontos, hogy a jegyző a különböző típusú döntéseknél folyamatosan figyelemmel kísérje az érvényes döntés meghozatalához szükséges feltételek meglétét: a testület határozatképességét; a szavazás módját (nyílt, titkos, név szerinti szavazás); a szavazatok számszerűségét (egyszerű vagy minősített többség).

A jegyzőnek figyelmet kell fordítania a határozatokkal szemben támasztott tartalmi és formai követelményekre is. Külön figyelnie kell arra, hogy a határozat megküldésre kerüljön azok címzettjeinek, a végrehajtásért felelős személyeknek, szervezeteknek; valamint arra, hogy

a határozatok tartalma az előterjesztés és a jegyzőkönyv nélkül is értelmezhető és egyértelmű legyen. A jegyző képviselő-testületi ülésen való részvétele azt is célozza, hogy a képviselő-testületi ülésről készítendő jegyzőkönyv – melynek elkészítéséről a jegyző köteles gondoskodni – tartalmilag híuen tükrözze az ülésen elhangzottakat és a döntéseket. A jegyzőkönyv olyan közokiratnak minősül, amelybe – a mellékletét képező előterjesztésekkel együtt – az állampolgárok is betekinthetnek (kivéve a zárt ülések jegyzőkönyveit és mellékleteit).

e) Jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha a döntésük, működésük jogsabálysértő

Ez a feladat nem más, mint a törvényesség belső biztosítója, a döntések jogszerűségének belső kontrollja. A jogsabálysértés megelőzéséről van itt szó mind a képviselő-testület, mind a bizottság, a részönkormányzat testülete, az önkormányzat társulása, mind pedig a polgármester hatáskörébe tartozó döntések esetében. A „döntésük” törvényi megfogalmazás itt valójában nem az elfogadott döntés jogsabály-ellenességére vonatkozik, hanem elsősorban a döntések tervezetének (határozati javaslatok, rendelet tervezetek), illetve a benyújtott módosító javaslatok vagy az ülés során megfogalmazott döntési javaslatok jogszerűségét szolgálja még a döntés megszavazását (meghozatalát) megelőzően. Nemcsak a döntések esetében áll fenn azonban a jelzési kötelezettség, hanem a képviselő-testület és szervei működésének – az ülések, illetve döntések előkészítésétől azok végrehajtásáig – egészére. A jelzési kötelezettség jogsabálysértés esetén keletkezik. Eszerint jelzési kötelezettsége van a jegyzőnek akkor, ha a döntés törvénybe, kormányrendeletbe, miniszteri rendeletbe vagy önkormányzati rendeletbe ütközik. Előfordulhat, hogy a jegyzői jelzés eredménytelen, tehát a képviselő-testület, illetve szervei meghozzák döntésüket annak ellenére, hogy a jogsabálysértés tényére a jegyző felhívta a figyelmet. Ez esetben az észrevételezéssel kapcsolatos hozzászólásokat a testületek esetében a jegyzőkönyvben rögzíteni kell, s a továbbiakban a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatal feladata a képviselő-testület és szervei figyelmének felhívása – határidő tűzése mellett – a jogsértő döntés korrigálására.

f) Évente beszámol a képviselő-testületnek a hivatal tevékenységéről

Tekintettel arra, hogy a képviselő-testület egyik szervét, a polgármesteri hivatalt a jegyző – aki szintén a képviselő-testület egyik szerve – vezeti, neki kell a törvény értelmében évente legalább egyszer tájékoztatnia a képviselő-testületet a hivatal tevékenységéről. E beszámolóknak szólnia kell mind a hivatal önkormányzati feladatairól, mind pedig az államigazgatási ügyek intézése területén végzett tevékenységéről, illetve az ügyintézés helyzetéről.

g) Döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket

Ezek azok a hatáskörök, melyeket törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet ruházhat a polgármesterre.⁶⁵ Ha a polgármester államigazgatási hatáskörét nem ruházza át – tehát a döntés jogát fenntartja magának –, ez esetben ezeket az ügyeket polgármesteri döntésre a jegyző – az általa vezetett hivatal közreműködésével – készíti elő. Ezekben az ese-

65 Möt. 18. § (1) bekezdés.

tekben annak sincs akadály, hogy a polgármester a kiadmányozás jogát másra – például a jegyzőre vagy az alpolgármesterre – átruházza.

h) Dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át

Ezek a hatósági ügyek a már említett polgármesteri hatáskörbe tartozó államigazgatási ügyek, amelyek tekintetében a polgármester a hatáskörének gyakorlását többek között a jegyzőre is átruházhatja.⁶⁶ Az Möt. ugyan nem mondja ki egyértelműen, hogy az átruházás lehetősége csak az államigazgatási hatáskörökre vonatkozik, de álláspontom szerint a polgármester még azoknak az önkormányzati hatósági hatásköreinek gyakorlását sem ruházhatja át a jegyzőre (vagy másra), amelyeket törvény felhatalmazása alapján önállóan, saját jogkörében gyakorol. A képviselő-testület által a polgármesterre átruházott önkormányzati hatáskörök pedig – ideértve a hatósági hatásköröket is – tovább nem ruházhatók.

i) Dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben

Mivel a képviselő-testület egyes hatásköreit – az át nem ruházható hatáskörök kivételével – a szerveire, így a jegyzőre is átruházhatja, így a jegyző önkormányzati döntést is hozhat.⁶⁷

Ugyanez érvényes az önkormányzati hatósági ügyekre, a képviselő-testület önkormányzati hatósági hatáskörét a jegyzőre is átruházhatja. A fellebbezés elbírálása természetesen ilyen esetben is a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, mint minden olyan esetben, amikor az elsőfokú önkormányzati hatósági döntést nem a képviselő-testület hozta.⁶⁸

j) A hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét

A hatáskör általános értelemben egy szerv vagy személy feladataihoz kapcsolódó jogosítványok összességét, különböző intézkedések meghozatalára való jogosultságot, s legfőképpen az eljárás és a döntés jogát jelenti. Ha a jegyző hatásköréről beszélünk, az egyrészt államigazgatási hatáskört, közigazgatási jogkörben hozott döntési jogot jelenti. A Ket. a jegyzőt a közigazgatási hatóságok között sorolja fel, mint közigazgatási hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező szervet,⁶⁹ s a Ket. szóhasználatában a hatáskör a közigazgatási hatósági ügyekben való eljárás és döntés jogát jelenti. Sem az Möt., sem más törvény nem szól a jegyzői államigazgatási hatáskörök átruházhatóságáról, márpedig a közigazgatási szerv a hatáskörét vagy annak gyakorlását csak törvény felhatalmazása esetén ruházhatja át más hatóságra.⁷⁰

Az Möt. csupán arról szól, hogy a jegyző a hatáskörébe tartozó ügyekben a *kiadmányozás rendjét* szabályozza. A kiadmányozási – vagy másként aláírási – jog szabályozása, például belső szabályzatban való engedélyezése, átengedése más hivatali köztisztviselő részére nem minősül a hatáskör átruházásának, hanem „csupán” munkamegosztási, feladatelosztási okból történik. Gyakorlati haszna azonban nemcsak a jegyző tehermentesítése, hanem az

66 Möt. 67. § c) pont.

67 Möt. 41. § (3) bekezdés.

68 Ket. 19. § (2), 107. § (1) bekezdés.

69 Ket. 12. § (3) bekezdés d) pont.

70 Ket. 19. § (3) bekezdés.

is, hogy ilyen esetben az ügyet lezáró döntést a konkrét ügyet ismerő, az adott eljárást folyamatosan kontrolláló vezető, illetve más köztisztviselő írja alá. E döntés aláírásánál hivatkozni kell arra, hogy az aláíró a kiadmányozás jogát a jegyző megbízásából gyakorolja.

k) Rögzíti a talált dolgok nyilvántartásába a talált idegen dologgal kapcsolatos, a körözési nyilvántartási rendszerről és a személyek, dolgok felkutatásáról és azonosításáról szóló törvény szerinti adatokat, valamint a talált idegen dolog tulajdonosnak történő átadását követően törli azokat

E feladat a talált dolgok jegyző által vezetett nyilvántartásába való bejegyzését és abból való törlését írja elő akkor, ha annak feltételei fennállnak.

l) Ellátja a törvény által előírt egyéb feladatokat, például:

- aláírja (a polgármesterrel együtt) a képviselő-testület által megalkotott rendeletet;
- kihirdeti, illetve közzéteszi az önkormányzati rendeletet, illetve a kihirdetését követően haladéktalanul megküldi azt a kormányhivatalnak;
- gondoskodik a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyve elkészítéséről;
- aláírja (a polgármesterrel együtt) a képviselő-testület ülésének jegyzőkönyvét, majd az ülést követő tizenöt napon belül megküldi azt a kormányhivatalnak;
- a képviselő-testület bizottságának üléséről készített jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül megküldi a kormányhivatalnak;
- javaslatot tesz a polgármesternek a hivatal – az önkormányzat munkájának szervezésére, a döntések előkészítésére és végrehajtására vonatkozó – feladataira;
- javaslatot tesz a polgármesternek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, ügyfélfogadási rendjének meghatározására vonatkozó képviselő-testületi előterjesztés tartalmára;
- gondoskodik az önkormányzat tulajdonában lévő vagyon nyilvántartásáról, a vagyonyilvántartás (vagyonkataszter) folyamatos vezetéséről, az abban szereplő adatok hitelességéről;
- évente legalább egyszer közzéteszi az önkormányzat költségvetési, költségvetés teljesítési és szakmai tevékenységének bemutatására, értékelésére vonatkozó adatok jogszabályban meghatározott körét;
- működteti – a jogszabályok alapján meghatározott – belső kontrollrendszert, gondoskodik az önkormányzat belső ellenőrzéséről.

12. AZ ALJEGYZŐ

Az Mötv. alapján a polgármester a jegyző, illetve a főjegyző javaslatára – a jegyzőre vonatkozó szabályok szerint – a tízezer főnél kevesebb lakosú települések önkormányzatánál és a tízezer főnél kevesebb együttes lakosságszámú települések közös önkormányzati hivatalánál kinevezhet, más önkormányzatnál, közös önkormányzati hivatalnál kinevez aljegyzőt a

jegyző helyettesítésére, a jegyző által meghatározott feladatok ellátására.⁷¹ Megyei jogú városban, a fővárosban és a fővárosi kerületekben több aljegyző is kinevezhető.⁷²

Az aljegyző kinevezése érdekében pályázatot kell kiírni. Ezt követően – eredményes pályázat esetén – a polgármester határozatlan időre nevezi ki az aljegyzőt. A képesítési előírások és az egyéb feltételek szintén a jegyzőre, ahol pedig főjegyző vezeti a hivatalt (főváros), ott a főjegyzőre vonatkozó feltételekhez igazodnak. Fontos szabálya a törvénynek, hogy az aljegyző csak a jegyző által javasolt személyek közül nevezhető ki, tehát nem nevezhető ki aljegyzőnek az a pályázó, akit a jegyző nem javasol.

Az aljegyző felett az alapvető munkáltatói jogkört – kinevezés, jogviszony-megszüntetés, áthelyezés, fegyelmi és kártérítési eljárás megindítása, fegyelmi büntetés, kártérítés, összeférhetetlenség megállapítása, kinevezés tartalmának módosítása – a polgármester, míg az egyéb – minden más – munkáltatói jogkört a jegyző gyakorolja. Illetményét kinevezésekor a polgármester, azt követően a jegyző állapítja meg összegszerűen úgy, hogy az nem érheti el a jegyző illetményét, ugyanakkor nem lehet alacsonyabb a már megállapított illetményénél.⁷³ Az aljegyző esetében tehát a jegyző a kinevezést követően egyéb munkáltatói jogkörében eljárva, figyelembe véve ugyan a lakosságszámot – mivel a törvény utal erre – de mégsem az alapján dönt az aljegyző módosuló illetményéről. Az aljegyzőnél a törvény illetményről (nem alapilletményről) szól és hallgat a vezetői pótlékról. Ebből következően mind a polgármester a kinevezésekor, mind pedig a jegyző a későbbiekben – mivel az aljegyző illetményét nem a törvényi szorzószámok alapján határozzák meg – az aljegyző számára lényegében *személyi illetményt* állapít meg.

Az aljegyző törvény által nevesített feladata a jegyző helyettesítése, melyet a jegyző távolléte vagy akadályoztatása esetén teljes jogkörrel lát el: gyakorolja a jegyző törvény, kormányrendelet által meghatározott, vagy akár a képviselő-testület, a polgármester által átruházott hatásköreit és ellátja az ezzel kapcsolatos feladatokat.

Az aljegyzőt a jegyző bármilyen – akár a képviselő-testülettől vagy a polgármestertől kapott önkormányzati, akár a saját vagy a polgármestertől kapott államigazgatási – feladatának az ellátásával megbízhatja. Ezek a feladatok irányulhatnak egy munkakör ellátására vagy egy osztály, iroda vezetésére, de akár egy-egy konkrét ügy elintézésére is.

13. ZÁRÓ GONDOLATOK, KÖVETKEZTETÉSEK

A fent leírtakban igyekeztem összeszedni azokat a legfontosabb szabályokat, melyek alapján képet kaphatunk a polgármesteri hivatalok, közös önkormányzati hivatalok feladatairól, a hivatalok irányításában, vezetésében közreműködők tevékenységéről.

Az ő tevékenységük is változott természetesen az elmúlt időszakban. Ennek oka nyilván az is, hogy az Möt. sok szempontból új helyzetet teremtett az önkormányzatok és szerveik működésében. A területi közigazgatás átalakulása úgyszintén változásokat hozott, illetve

71 Möt. 81. § (2), 82. § (1) bekezdés.

72 Möt. 22. § (5) és 82. § (1) bekezdés.

73 Kttv. 255. § (3) bekezdés.

hoz. Az alapvető elvek azonban nem változtak: így az önkormányzás, a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája által rögzített alapelvek érvényesülése a magyar jogi szabályozás területén lényegében változatlan. A működés részleteiben azonban változások tapasztalhatók. Ennek oka, hogy az önkormányzati rendszer is fejlődik, s e rendszerben történő előrelépés sem képzelhető el reformok nélkül.

Emlékezzünk csak: már Magyary Zoltán is alapvető változtatásokat tartott szükségesnek. Ezt ő is úgy képzelte el, hogy azoknak a magyar önkormányzati hagyományokra alapozva kell megtörténniük.

A polgármesteri hivatalok, s nem utolsósorban a közös önkormányzati hivatalok kialakításának, hatékony működésének célja is az, hogy egy stabil, jól működő, a lakossággal együttműködő, minél önfenntartóbb önkormányzati rendszer biztosítsa a települések számára a közszolgáltatásokat.

Mindenre természetesen itt nincs lehetőség kitérni. Bővebb és összetettebb ismeretet a témában – többek között – az e tanulmány címe kapcsán hivatkozott egyetemi jegyzetből – „Magyarország helyi önkormányzatai” – kaphatunk. Hozzáteve: a jogszabályi változások az alapvető szabályokat és elveket általában nem érintik ugyan, mégis érdemes ezek módosulására is odafigyelni.

KAPCSOLT NYÍLT KORMÁNYZATI ADATOK ÉS KUTATÁSUK KERETEI MAGYARORSZÁGON

A nyílt kormányzás napjaink egyik világszerte fontosnak tartott kormányzati, közigazgatási célkitűzése. A nyílt kormányzás alapja a kormányzati adatok nyílt – felhasználásra, újraelosztásra, feldolgozásra bárki számára díjtalan, vagy alacsony díj melletti szabad – hozzáférhetősége. A nyílt kormányzati adatok az átláthatóság biztosítása mellett szinte felmérhetetlen mennyiségű erőforrást is jelentenek a társadalom és a gazdaság számára. A nyílt kormányzati adatok felhasználásának egyre növekvő jelentőségű feltétele az adatok összekapcsolhatósága. Jelen publikáció ezen, a hazai szakirodalomban még nem kellően vizsgált témakör alapkérdéseinek átfogó bemutatását, rendszerezését és további kutatásának néhány javasolt irányát tartalmazza.



1. BEVEZETÉS

A *nyílt kormányzás* (Open Government) fogalma az e-közigazgatás célkitűzéseinek, megoldásainak egyik új megközelítéseként jelent meg. Napjaink közigazgatása az informatika szolgáltatásaira alapozva új értékeket nyújthat az állampolgárok számára az információk és szolgáltatások elérhetőségében, illetve a nyújtott szolgáltatások hatékonyságában.

A nyílt kormányzás lényege, hogy az állampolgároknak joguk van hozzáférni a kormányzat által generált információkhoz, dokumentumokhoz, illetve a kormányzati eljárásokhoz. Három alapelve az átláthatóság, a részvétel és az együttműködés.¹ Az átláthatóság lehetővé teszi, hogy az állampolgárok és szervezetek hozzájussanak a számukra szükséges információkhoz és ellenőrizzék azokat. A részvétel és az együttműködés során pedig saját információikkal, tevékenységükkel járulnak hozzá a közigazgatás hatékonyságának növeléséhez.

A nyílt kormányzás alapja a kormányzati adatok nyílt – felhasználásra, újraelosztásra, feldolgozásra bárki számára díjtalan, vagy alacsony díj melletti szabad² – hozzáférhetősége. A *nyílt kormányzati adatok* (Open Government Data) hasznosulásának a hozzáférhetőség mellett alapvető követelménye az online (a gyakorlatban az interneten) elérhetőség és az ésszerű módon történő megtalálhatóság. A hatékony felhasználás következő szintjét a különböző for-

1 GODA Szilárd: Nyílt adat és nyílt kormányzás. *Információs Társadalom*, 2011. (XI.)/1–4. 181–187.

2 Szerzői jogi, szabadalmi, vagy bármely más korlátozásoktól mentes.

rásokból származó adatok (adathalmazok) összekapcsolására, összekapcsolhatóságára épülő *kapcsolt nyílt kormányzati adatok* (Linked Open Government Data, LOGD) képezik, amelyek elméleti alapjai a szemantikus web jövőképében és programjában jelentek meg.

A kapcsolt adatok fogalma Berners-Lee szemantikus web tervezési kérdéseivel foglalkozó egyik részanyagában jelent meg.³ Ebben az adatok összekapcsolása a hagyományos weblapok összekapcsolásának analógiájaként jelenik meg, amely lehetővé teszi, hogy az egyes adatokhoz, adatszoportokhoz – internetalapú technikai megoldások segítségével – megtalálhatóak legyenek az azokat kiegészítő, azokhoz kapcsolódó további adatok, és így együtt legyenek képesek kielégíteni a felhasználói információigényeket.

Az Európai Unió elkötelezett a nyílt kormányzati adatok és ezen belül a kapcsolt nyílt kormányzati adatok alkalmazásában, egyes tagállamai élenjárnak ezek hozzáféréseinek biztosításában, Magyarországon azonban egyelőre még kevés gyakorlati eredménnyel találkozhatunk. A témakör vizsgálata számos tudományágat, kutatási területet érint, vannak jogi (személyi alapjogi), közigazgatási (e-közigazgatási), gazdasági, informatikai (mindenekelőtt interoperabilitási) és alkalmazási területi vonatkozásai.

A jogi és ehhez részben kapcsolódóan a gazdasági területen a 2000-es évek elejétől számos magyar publikáció jelent meg, először a közszféra adatvagyonának elérhetőségéről és hasznosításáról.⁴ A témakör részletesen került feldolgozásra Jóri András és Szabó Máté információszabadságról írt kézikönyvében.⁵ A nyílt kormányzati adatok vizsgálatára a közigazgatás mértékadó magyar folyóirataiban (Magyar Közigazgatás, Pro Publico Bono) eddig nem került sor. A témakörhöz kapcsolódó hírek, információk az eGov Hírlevélben jelentek meg.⁶

Az informatikai szakterületen a nyílt kormányzati adatokhoz kapcsolhatóan elsősorban az összekapcsolás feltételét képező szemantikus interoperabilitási kérdések magyar kutatási eredményei jelentek meg. Ezek azonban nem kizárólag a nyílt adatok, hanem lényegében minden, informatikai rendszerek, alkalmazások által kezelt adat (pl. alapvető téradatok, címadatok stb.) összekapcsolását alapozzák meg. Mivel a nyílt kormányzati adatokra általánosságban összpontosító magyar informatikai publikáció gyakorlatilag nem jelent meg, így az ezek közötti kapcsolatokra összpontosító publikációval sem találkozhatunk.

A nyílt, illetve kapcsolt nyílt kormányzati adatok – megítélésünk szerint egységesen elfogadott – jelentőségéből kiindulva, felismerve a különböző szakterületi eredmények egymást

3 BERNERS-LEE, Tim: *Linked Data – Design Issues*. World Wide Web Consortium, 2006. <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html> (letöltve: 2014.07.14.)

4 HÜTTL Antónia et al.: *Az állami adatvagyon hasznosítása: nemzetközi tapasztalatok, javaslatok a hazai alkalmazásra*. KOPINT-DATORG Konjunktúra Kutatási Alapítvány, Bp., 2002.

HÜTTL Antónia: A közszeaktor adatvagyon: hozzáférés és hasznosítás. *Statistikai Szemle*, 2002. (LXXX.)/8. 733–751. *Hozzáférés a közszféra adataihoz*. Eötvös Károly Intézet, Bp., 2006.

MAJTÉNYI László et al.: *A közszféra adatai hasznosíthatóságához szükséges jogalkotási feladatok*. Eötvös Károly Intézet, Bp., 2007.

5 SZILÁGYI Károly – JÓRI András – SZABÓ Máté: *Az információszabadság elektronikus kézikönyve*. Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft, Bp., 2008.

<http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tkt/informacioszabadsag> (letöltve: 2014.10.01.)

6 A 2014. év végi állapot szerint eddig 121 bejegyzés kapcsolódott a nyílt adatok, 56 a közadatok és 49 a közadatok újrahasonosítása témáihoz.

erősítő szerepének fontosságát, jelen publikációval alapvető célunk nem a témakör egyes konkrét kutatási problémájának megoldása, hanem a kapcsolt nyílt kormányzati adatokhoz kapcsolódó kutatások, tudományos és szakmai feladatok átfogó kereteinek körvonalazása, egyes kiemelt kérdéseinek vizsgálata volt.

Ennek megfelelően a publikáció:

- összegzi, rendszerezi a kapcsolt nyílt kormányzati adatok fogalmi alapjait, feltárja a fogalmi eltéréseket és kísérletet tesz a kapcsolódó fogalmak közötti viszony tisztázására;
- bemutatja a nyílt kormányzati adatokra vonatkozó elképzeléseket, szabályozásokat az Európai Unióban és Magyarországon, összeveti a kapcsolt, nyílt kormányzati adatok megjelenését, helyét és szerepét az EU- és magyar szabályozásban és gyakorlatban;
- bemutatja a nyílt kormányzati adatok magyarországi alkalmazási területeit, feltárja a kapcsolódó feladatokat és az adatok összekapcsolásának várható problémáit.

A fentiekén túl a publikáció elsődleges módszertani célja az tárgyalt témákhoz kapcsolódó, javasolt, egységes rendszerbe illeszkedő kutatási irányok meghatározása. Ebből következően felvállalja, hogy számos olyan kérdéskört mutat be, amelyek megoldása, megválaszolása további, részletesebb vizsgálatokat igényel, és az olvasóban esetenként hiányérzetet kelt.

2. KAPCSOLT NYÍLT KORMÁNYZATI ADATOK FOGALMI ALAPJAI

A kapcsolt nyílt kormányzati adatok fogalomrendszere több különböző kezdeményezés eredményeként alakult ki 2010 környékén. Ezek közé sorolható a közérdekű adatok információszabadságra épülő nyilvánossága,⁷ a kormányzás átláthatóságát, elszámoltathatóságát biztosító nyílt kormányzás (ezen belül a kormányzat mint platform megközelítés); végül, de nem utolsósorban a web továbbfejlesztésének elgondolásai (szemantikus web, adatok webe, web 2.0 stb.).

„A közérdekű adatok információszabadságra épülő nyilvánossága az Internet használatának elterjedése következtében mozdult el az elektronikus információszabadság irányába”, állapítja meg Szabó Máté egy publikációjában. „A tájékoztatás elektronikus módjának előnyeit felismerve egyes országok az elektronikus információszabadságot törvénybe is foglalták”.⁸ Az Egyesült Államokban az 1966-ban elfogadott információszabadság törvényt 1996-ban módosították az elektronikus információszabadságra vonatkozó részekkel.⁹ Az információszabadsággal az Eötvös Károly Intézet és az adatvédelem szakértői több tanulmányban, publikációban is részletesebben foglalkoztak.¹⁰ Megállapításuk szerint az információszabadság jogának karrierje a személyes adatok védelmének „ikerjogához” képest jóval szerényebb.¹¹

7 A kormányzati információkhoz történő szabad hozzáférést elsőként az 1766-ban született svéd sajtószabadság törvény írta elő.

8 SZABÓ Máté: Elektronikus információszabadság külföldön. *Fundamentum*, 2004/4. 120–128.

9 Freedom of Information Act, 5 USC § 551. Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996.

10 Hozzáférés a közzsféra adataihoz. I. m. MAJTÉNYI László et al.: I. m. SZILÁGYI Károly – JÓRI András – SZABÓ Máté: i. m.

11 Uo. 1.

A kormányzás átláthatóságát, elszámoltathatóságát biztosító nyílt kormányzás iránti igény az internet széleskörű felhasználásával és az információs társadalom kiépülésével egy időben jelent meg. Goda Szilárd megfogalmazása szerint „a nyílt kormányzás abban több az információszabadságnál, hogy a nyers, többletjelentés nélküli (vagyis a kormányzás által ráruházott értelmezéstől mentes) adatot állítja előtérbe”. „A nyílt kormányzás nem kizárólag a hozzáférés lehetőségéről szól, hanem arról is, hogy az állampolgárok konstruktív módon kapcsolódjanak be a döntéshozatali folyamatba.”¹²

A web továbbfejlesztésének elgondolásai, a szemantikus technológiák a 2000-es évek elején kerültek az informatikai kutatások homlokterébe. A jövőkép első megfogalmazása szerint „a Szemantikus Web nem egy különálló Web, hanem a jelenleginek egy kiterjesztése, amelyben az információknak jól definiált jelentése van, jobban biztosítva ezzel, hogy a számítógépek és az emberek együttműködve dolgozzanak.”¹³ Berners-Lee szerint „a Szemantikus Web nem egyszerűen adatok közreadása a weben. Inkább a kapcsolatok létrehozásáról szól, hogy az emberek és gépek képesek legyenek felfedezni az adatok webét.”¹⁴

A következőkben először a kérdéskör átfogó alapfogalmainak (nyílt adatok, kapcsolt adatok és kapcsolt nyílt adatok) tartalmát, értelmezését összegezzük, majd ennek a kormányzati szférára vonatkozó, illetve azt alapozó fogalmait (nyílt kormányzás, kormányzati adatok, nyílt, illetve kapcsolt nyílt kormányzati adatok) mutatjuk be.

2.1 Nyílt adatok, kapcsolt nyílt adatok fogalmi alapjai

2.1.1 Nyílt adatok

A felhalmozott emberi ismeretek, információk szabad hozzáférhetőségének, nyíltságának igénye a múlt század végétől fokozatosan egyre több területen¹⁵ fogalmazódott meg formalizált formában is. Ezek egyike a nyílt adat, amely a Nyitott Tudás Alapítvány¹⁶ széles körben elfogadott meghatározása szerint „olyan adat, amely bárki által szabadon felhasználható, újrahasznosítható és terjeszthető, legfeljebb a forrásra történő hivatkozás, illetve az eredetivel azonos, vagy hasonló licencfeltételekkel történő továbbadás írható elő.”¹⁷ Az alapítvány értelmezésében a nyílt adat a nyílt tartalommal (műalkotással) és a nyílt kormányzati, közigazgatási információkkal együtt alkotja a nyílt/nyitott tudás három alapvető összetevőjét.¹⁸

12 GODA Szilárd: Nyílt adat és nyílt kormányzás. I. m. 181.

13 BERNERS-LEE, Tim – HENDLER, James – LASSILA, Ora: The Semantic Web. *Scientific American*, 2001 (284)/5. 34–43.

14 BERNERS-LEE: Linked Data – Design Issues. i. m.

15 Nyílt forráskódú szoftverek ~ 1985., nyílt hozzáférésű publikációk ~ 2002., nyílt kulturális-művészeti adatok ~ 2006., nyílt kormányzati adatok ~ 2009. stb.

16 Open Knowledge Foundation, okfn.org.

17 *Open Data Handbook Documentation. Release 1.0.0.* Open Knowledge Foundation, 2012. 6.

18 Open content, open government and other administrative information, open knowledge.

Az adatok „nyíltságának” feltételei közé mindenekelőtt a következők sorolhatóak: ingyenesség,¹⁹ teljeskörűség, technikai nyíltság, jogi nyíltság és megtalálhatóság.²⁰ A teljeskörűség azt jelenti, hogy az adott körbe tartozó adatok együtt, egy egységként érhetőek el. A technikai nyíltság az adatok informatikai eszközök által feldolgozható nyílt formátumban történő elérhetősége. A jogi nyíltság a korlátozások nélküli tetszőleges célú felhasználhatóságot és újrahasznosítást biztosító licenc megléte. Végül a megtalálhatóság a keresőrendszerek számára biztosított elérhetőség, illetve adatkatalogusokban történő szerepeltetés.²¹

A licenc egy olyan jogi érvényű dokumentum, amely meghatározza, hogy mi tehető meg, illetve mi nem tehető meg egy adott „művel”: engedélyeket biztosít és korlátozásokat határoz meg. A nyílt licenc így olyan licenc, amely korlátozások nélkül, vagy minimális korlátozásokkal biztosítja a felhasználást, újrahasznosítást és terjesztést. Egységesen elfogadott nyílt licenc nem létezik, a nyíltság licencfeltételeit a Nyitott Tudás Alapítványa 11 pontban összegzi és a legfontosabb, ezeknek megfelelő, valamint nem megfelelő licenceket közreadja. A definíció (jelentőségüket elismerve, de) nem foglalkozik a szoftverekkel, viszont értékeli, minősíti a Creative Commons licenceket. A továbbiakban megállapításainkat az adatokra vonatkozó licencekkel korlátozzuk. Megjegyzésre érdemes, hogy számos, a gyakorlatban nyíltnek nevezett adathoz a fenti feltételeknek nem megfelelő korlátozások társulnak.

A nyílt adatok felhasználása az élet számos területén jelentős előnyökkel jár. A tudományos eredmények, valamint a mérési, megfigyelési adatok szabad hozzáférhetősége elősegíti az új eredmények gyorsabb, hatékonyabb és gazdaságosabb elérését, a nagy adattömegekkel dolgozó szakterületeken pedig egyenesen az eredmények elérésének megkerülhetetlen feltétele.²² A műalkotások, oktatási anyagok nyílt elérhetősége hozzájárul az oktatás minőségének és a műveltségi szintnek a növeléséhez.²³ Végül a nyílt kormányzati, közigazgatási adatok – amelyekkel a következőkben részletesebben foglalkozunk – növelik a közszolgáltatások színvonalát, a közigazgatás átláthatóságát és elszámoltathatóságát, valamint felhasználhatóak köz- és magáncélú szolgáltatásokban vagy a gazdasági életben.

Az adatok nyíltsága a fenti érvek, előnyök ellenére nem önmagában való érték. A nyíltság és a zártság (a nyíltság bizonyos feltételeinek hiánya) közötti választás során számos tényezőt lehet, sőt kell mérlegelni. A hozzáférhetőséget korlátozhatják jogos biztonsági érdekek, az ingyenséget pedig méltányolható gazdasági szempontok. A nyílt kormányzati adatok esetében – hasonlóan a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához – összeütközés állhat fenn a társadalmi előnyök és az egyéb szempontok szerinti hátrányok

19 Ingyenes letölthetőség, vagy minimálisan szükséges másolási költség.

20 A „nyíltság” összetevői más csoportosításban a nyitott tudás definíciójában szerepelnek. [Open Definition. Version 1.1. Open Knowledge Foundation, 2009. <http://opendefinition.org/od/sw/> (letöltve: 2014.07.14.)]

21 *Open Data Handbook Documentation. Release 1.0.0.* I. m. 8–10.

22 VELTEROP, Jan: *Open Access Publishing and Scholarly Societies.* Open Society Institute, New York, 2005. UHLIR, Paul F. – SCHRÖDER, Peter: Open data for global science. *Data Science Journal*, 2007. (VI.) Open Data különszám, 36–53.

23 *Getty's Open Content Program.* J. Paul Getty Museum, Los Angeles, 2013. <http://www.getty.edu/about/opencontent.html> (letöltve: 2014.07.14.) RÓNAI Iván: Kulturális digitalizálás – felúton az Europeana felé. *Tudomány és Műszaki Tájékoztató*, 2009. (LVI.)/8. 371–377. McANDREW, Patrick: *Motivations for Open Learn: the Open University's Open Content Initiative.* <http://www.oecd.org/edu/cei/38149250.pdf> (letöltve: 2014.07.14.)

között. A feloldás nehézségei jól érzékelhetőek a közszféra adatai újrahasonosítására vonatkozó EU- és magyar szabályozók esetében is. Ezekkel jelen publikációban részletesen nem foglalkozunk, vizsgálatuk önálló kutatást érdemel.

2.1.2 Kapcsolt adatok

A kapcsolt adatok fogalma Berners-Lee már hivatkozott részanyagában²⁴ a strukturált adatok weben történő közreadásának és összekapcsolásának javasolt technikai, ezen belül webközpontú alapelvei (szabályai) formájában jelent meg, amelyek a következők:

- [az adatokkal leírt] dolgok URI segítségével történő megnevezése, azonosítása;
- a dolgok leírásának visszakereshetősége HTTP URI használatával;
- hasznos információszolgáltatása W3C szabványok (RDF, SPARQL) alkalmazásával;
- más forrásokra mutató [URI] kapcsolatok használata további dolgok felkutathatóságára.

A kapcsolt adatok az aktuális W3C definíció²⁵ szerint informatikai eszközökkel olvasható, emberek és technikai eszközök által elérhető adathalmazok szemantikusweb-technológiák (köztük RDF és URI) felhasználásával összekapcsolt rendszere, amely lehetővé teszi az adathalmazok elosztott SPARQL lekérdezését, valamint a böngészéssel és felkutatással történő információkeresést.²⁶ Meg kell jegyeznünk azonban, hogy egyes szakértők megkérdőjelezik a kapcsolt adatok megadott technológiához kötését.²⁷ A kapcsolt adatok lehetővé teszik egy egységes adatmodellre, szabványos adatelérési mechanizmusra, hiperlinkalapú adatkeresésre és önleíró adatokra épülő, elosztott globális adattér, az *adatok webe*²⁸ kialakulását.²⁹

A *kapcsolt adatok fogalma általános értelemben* nem korlátozódik a webre, a különböző forrásokban rendelkezésre álló adatok összekapcsolására már a hagyományos adatkezelés esetében is szükség volt, informatikai megoldásai pedig már az adatbázis-kezelés technológiájában is megjelentek. Az adatok összekapcsolásának informatikai eszközökkel támogatott lehetősége és szükségessége természetesen jelentős kérdésként az autonóm és sokszor heterogén forrásokból származó, nagy tömegű, széles körben elérhető adathalmazok esetében merül fel. E témakör vizsgálatához mindenképpen szükség lenne egy átfogó „kapcsolt adatok” fogalom kialakítására és széles körű elfogadására, napjaink informatikai szakirodalmában azonban gyakorlatilag csak a Berners-Lee kritériumokra épülő technikai fogalomértelmezéssel találkozhatunk.

24 BERNERS-LEE, Tim: *Linked Data – Design Issues*. I. m.

25 *Linked Data Glossary*. W3C Working Group Note. World Wide Web Consortium, 2013.

26 Erőforrás Leíró Formátum (Resource Description Format, RDF), Egységes Erőforrás Azonosító (Uniform Resource Identifier, URI), RDF lekérdező nyelv (Simple Protocol and RDF Query Language, SPARQL).

27 CAMPBELL, Lorna M. – MACNEILL, Sheila: *The Semantic Web, Linked and Open Data. A Briefing Paper*. Centre for Educational Technology and Interoperability Standards, 2010.

28 Web of Data = a World Wide Web egy részhalma, amely kapcsolt adatok formájában megjelenő, informatikai eszközökkel olvasható adatokat tartalmaz. [*Linked Data Glossary*. I. m.]

29 HEATH, Tom – BIZER, Christian: *Linked Data. Evolving the Web into a Global Data Space. Synthesis Lectures on the Semantic Web: Theory and Technology*. Morgan & Claypool, 2011. BAUER, Florian – KALTENBÖCK, Martin: *Linked Open Data: The Essentials*. Semantic Web Company, 2012. 22–23.

2.1.3 Kapcsolt nyílt adatok

A fenti meghatározásokból látható, hogy nem minden kapcsolt adat nyílt adat, és nem minden nyílt adat kapcsolt, hiszen lehetnek, vannak a kapcsolt adatok feltételeinek nem megfelelő nyílt adatok, illetve a kapcsolt adatok technológiája ugyanúgy alkalmazható egy szervezet zárt intranetén közreadott (így nem nyílt) adatok esetében. Mindezek alapján értelmezhető a kapcsolt nyílt adatok fogalma, amelyek a nyilvános weben, nyílt felhasználást biztosító licencfeltételekkel közreadott kapcsolt adatok.³⁰

A *kapcsolt nyílt adatok érettségi modellje* Berners-Lee egy 2010-ben közreadott, egytől ötig terjedő számú csillaggal minősített értékelési rendjére építhető.

Az öt szint a következő:

- * nyílt hozzáférhetőség a weben tetszőleges formában (tkp. nyílt adat);
- ** hozzáférhetőség strukturált formában (pl. szkennelt kép helyett Excel táblázat);
- *** hozzáférhetőség gyártó-független formában (pl. .xls helyett .csv);
- **** dolgok nyílt W3C szabványokra épülő azonosítása (elősegítendő a mások által történő kapcsolódást);
- ***** összekapcsolás más adatokkal (összefüggésbe helyezés).³¹

A *nyílt adatok összekapcsolása* megegyező URI azonosítók alkalmazásával valósul(hat) meg, amely alapvetően azonos a hagyományos adatbázisok elsődleges és idegen kulcsokra épülő megoldásával. Különböző információszolgáltatóktól származó adatok esetében azonban számos interoperabilitási probléma – ugyanazon dolgokra eltérő azonosítók, különböző dolgokra ugyanazon azonosítók használata – merülhet fel, amely egyeztetett azonosítási rendszerek kialakításával és alkalmazásával vagy azonosítók közötti kapcsolatok megadásával oldhatók fel.

2.2 Nyílt kormányzati adatok fogalmi alapjai

A nyílt kormányzás/kormányzat (Open Government) kifejezés már az 1950-es években megjelent, azonban Obama elnök Nyílt Kormányzás utasításának 2009-es kiadásával és a Nyílt Kormányzati Együttműködés³² 2011-es létrejöttével került világszerte előtérbe. A fogalom tartalma az idők során a kormányzati információkhoz való hozzáféréseken túl kibővült a kormányzati eljárásokban történő részvételre és a közszolgáltatások új megoldásaira.³³

30 *Linked Data Glossary*. I. m.

31 Uo.

32 Open Government Partnership: egy nemzetközi kezdeményezés, amelynek célja, hogy konkrét kormányzati kötelezettségvállalások révén erősítse a részes államok elkötelezettségét a nyílt és átlátható kormányzás megteremtése és a társadalmi részvétel erősítése iránt.

33 Részletesebben l.: LATHROP, Daniel – RUMA, Laurel (eds.): *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly, Sebastopol, 2010. GODA Szilárd: I. m. 181–187.

2.2.1 Nyílt kormányzás

A nyílt kormányzás olyan kormányzati modell, működésmód, amelynek alapelvei az átláthatóság, részvétel és együttműködés,³⁴ más megközelítésben a kormányzati adatok elérhetősége, a civil részvétel, a közigazgatás integritása,³⁵ valamint a nyíltságot, elszámoltathatóságot támogató technológiák elérhetősége.³⁶ Az átláthatóság szükségessé teszi a kormányzati adatok hozzáférhetőségét és elősegíti az elszámoltathatóságot. A részvétel és együttműködés pedig azt jelenti, hogy a közigazgatás működését az érintettek visszacsatolásai is befolyásolják, illetve az állampolgárok, vállalkozások a kormányzati információkat, szolgáltatásokat felhasználva személyre szabott vagy új szolgáltatásokat hozhatnak létre.³⁷

2.2.2 A közzféra adatai, kormányzati adatok, a közzféra nyilvános adatai

A közzféra adatai, kormányzati adatok (public sector information, government data) az OECD meghatározása szerint a közzféra, kormányzat szervezetei, szervei által vagy számukra előállított, létrehozott, összegyűjtött, feldolgozott, megőrzött, kezelt, terjesztett, vagy finanszírozott információk, információs termékek és szolgáltatások.³⁸ Az EU értelmezésében a közzféra információi (public sector information) a közigazgatási szervek³⁹ által összegyűjtött, előállított, feldolgozott és terjesztett információk.⁴⁰ Az összes hasonló meghatározás struktúrája ezzel lényegében megegyező, azonban a fogalmak tartalmát és így az ezekre épülő szabályozók hatályát érdemben befolyásolja a benne szereplő, érintett intézmények, szervezetek köre, értelmezése.⁴¹ A közzféra adatainak egy része nyilvános, más része a nyilvánosságtól elzárt.

A közzféra nyilvános adatainak alapfogalma a magyar szabályozás esetében a közadat, amely a közérdekű adatok (a kormányzat kezelésében lévő és tevékenységére vonatkozó, vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett nyilvános⁴² adatok), valamint a közérdekből nyilvános adatok (amelyek közreadását törvény közérdekből rendeli el) együttese. A közadatok lényegüket tekintve a közhatalom átláthatóságát, a közhatalmi tevékeny-

34 M-09-12, *President's Memorandum on Transparency and Open Government*. Interagency Collaboration, 2009.

35 A közszolgálatban az integritás a korrupcióhoz szorosan kapcsolódó fogalom, amely személyek esetében a közigazgatási értékek és normák tiszteletben tartását, a feddhetetlenséget, megvesztegethetetlenséget, szervezetek esetében pedig a rendeltetésnek megfelelő, átlátható, elszámoltatható feladatellátást jelenti. [Általános közigazgatási ismeretek. IV. modul: Közigazgatás-szervezési és vezetési ismeretek. Jegyzet. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Bp., 2014. 17., 138–139.]

36 *Open Government Declaration*. Open Government Partnership, 2011.

37 A kormányzat mint platform megközelítés azt jelenti, hogy a kormányzat nem megvalósítja a közszolgáltatásokat, hanem elősegíti azokat, részt vesz azok megvalósításában.

38 C(2008)36 *OECD Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information*. OECD, 2008. 4.

39 Az eredeti szabályozásban a közzféra szervezetei (public sector bodies) kifejezés szerepel.

40 *Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information*. European Parliament – European Council, Brussels, 2003.

41 Pl. közfeladatot ellátó magáncégek, közpénzeket felhasználó.

42 A személyes adatok, minősített adatok, üzleti (bank, adó stb.) titok körébe tartozók kivételével.

ség megismerhetőségét és bírálhatóságát biztosító adatok, amelyeket mindenkinek joga van megismerni és terjeszteni. Hozzáférhetőségük biztosításának két megoldása a közzététel és az igénylés esetén történő rendelkezésre bocsátás.⁴³

2.2.3 Nyílt kormányzati adatok, kapcsolt nyílt kormányzati adatok

A nyílt kormányzati adat (open government data) fogalma két irányból – az információsza-
badságra, illetve társadalmi, gazdasági célokra építve – is megközelíthető, értelmezhető.⁴⁴
Az első lényegében a „nyílt” „kormányzati adat” („kormányzati” „nyílt adat”), amely a Nyi-
tott Tudás Alapítvány értelmezése szerinti nyílt [szabadon felhasználható, újrashasznosítható
és terjeszthető] kormányzati adat. A másik a „nyílt kormányzati” „adat”, amely a nyílt kor-
mányzat megvalósításához szükséges, az átláthatóságot, részvételt és együttműködést bizto-
sító adat.

A nyílt kormányzati adatok és a közsféra információi fogalmát gyakran megkülönböz-
tets nélkül használják, azonban ez hibás, mert a közsféra információinak egy része nem nyil-
vános, a nyilvános adatok egy része pedig nem felel meg a nyílt adat kritériumainak. Lehet-
nek/vannak ugyanis olyan kormányzati adatok, amelyek hozzáférhetőek, de további felhasz-
nálásukhoz külön hozzájárulás, vagy a másolási költséget meghaladó térítés szükséges. A
közsféra információinak újrashasznosításának kereteit külön szabályozók határozzák meg.

Végül a *kapcsolt nyílt kormányzati adat* (linked open government data) – a témakörben, az
EU közigazgatások interoperabilitási programja⁴⁵ keretében lefolytatott kutatás eredménye-
it összegző tanulmány⁴⁶ szerint – a kapcsolt adatok alapelveinek megfelelő formában köz-
readott nyílt kormányzati adatok, vagyis a nyilvános weben, nyílt felhasználást biztosító li-
cenc-feltételekkel közreadott, szemantikusweb-technológiákkal összekapcsolt kormányza-
ti adatok. A hivatkozott tanulmányban megfogalmazottak szerint a nyílt kormányzati ada-
tok a nyílt kormányzás kulcstényezői, egyben felmérhetetlen gazdasági potenciált jelente-
nek. Közreadásuk azonban gyakran ad hoc módon történik, közösen elfogadott adat- és
metaadat szabványok, valamint közös azonosítók alkalmazása nélkül. Így egy heterogén
adatszféra jön létre, amelyben a különböző forrásokból származó adatok felhasználása jelen-
tős kihívást jelent.⁴⁷ Ennek megoldását jelenti a nyílt kormányzati adatok összekapcsolása.

Összességében megállapítható, hogy a *kapcsolt nyílt kormányzati adatok fogalomrendsze-
re* napjainkban megszilárdulóban van, alapvető összetevői kialakultak, azonban értelmezé-
sükben találkozhatunk eltérésekkel is. Átfogó alapjait a „nyíltságnak” a Nyitott Tudás Ala-
pítvány által kialakított és más szereplők által is elfogadott meghatározása, illetve a „kap-

43 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezésről és az információs szabadságról. 2012. évi LXIII. tör-
vény a közadatok újrashasznosításáról. *Hozzáférés a közsféra adataihoz*. I. m.

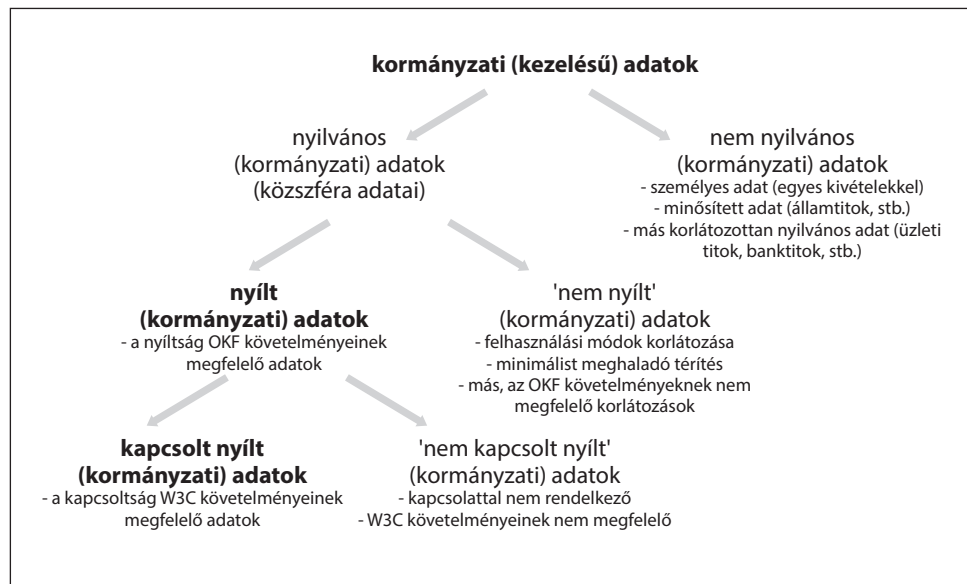
44 TAUBERER, Joshua: *Open Government Data*. 2012. <http://opengovdata.io/> (letöltve: 2014.07.14.) UBALDI,
Barbara: *Open Government Data. Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*. OECD
Working Papers on Public Governance No 22. OECD Publishing, 2013.

45 Interoperability Solutions for European Public Administrations (ISA), 2010–2015.

46 ARCHER, Phil et al.: *Study on business models for Linked Open Government Data*. European Commission, 2013. 11.
47 Uo. 7.

csoltságának” a W3C által megfogalmazott alapelvei képezik. A publikációnk témáját képező fogalmak ezen alapfogalmaknak a kormányzati (közsféra) adatokra történő adaptálására épülnek. Ennek összegzését szemlélteti az 1. ábra.

1. ábra • *Kapcsolt nyílt kormányzati adatok fogalomrendszere (saját szerkesztés)*



2.3 Összegzés, javasolt kutatási célok, feladatok

A nyílt kormányzati adatok fogalma az elfogadott értelmezés szerint a nyílt adatok kritériumainak megfelelő kormányzati adatokat takarja. Ez az elméleti megközelítés azonban a gyakorlatban jellemzően csak kisebb-nagyobb mértékben módosulva érvényesül. Ennek során az adatok lényegében ingyenes hozzáférhetősége, vagy a hozzáférhető adatok ténylegesen nyílt (lényegében csak hivatkozást igénylő) licenceknek megfelelő felhasználhatósága csak korlátozásokkal valósul meg. Ez a „majdnem nyílt kormányzati adatok” különböző típusainak megjelenéséhez vezet.

Napjaink szakirodalmában számos, a nyílt kormányzati adatok fogalmához kapcsolódó fogalommal találkozhatunk (közsféra információi/adatai, közadatok), amelyeket a fenti értelmezéstől eltérően, vagy eltérő összetevőket hangsúlyozva (pl. a nyílt jelzőt tágabb értelemben véve, vagy a kormányzás átláthatóságát a korrupció elleni tevékenységre szűkítve) használnak. Érdemi különbség létezik a közadatok (közérdekű adatok) megismerhetőségére épülő információszabadság, valamint a gazdasági fejlődést, a szolgáltatások bővítését segítő újrahasznosíthatóság- (további felhasználás-) központú megközelítések között.

Nincs szakmai-tudományos nézeteltérés abban, hogy a nyílt (kormányzati) adatok értelmezésének, felhasználásának alapvető és a hozzáférhető adatkör bővülésével egyre jelentősebb feltétele az adatok összekapcsoltsága, összekapcsolhatósága. Egyelőre azonban még a

fejlett országokban is a nyílt adatok elérhetővé tétele van napirenden, az összekapcsolás számos elméleti és gyakorlati feltétele még csak korlátozottan áll rendelkezésre. Azt azonban csak a jövő dönti majd el, hogy a „kapcsoltság” fogalma a jelenleg megnevezett technológiákhoz (URI, RDF) kapcsolódik-e majd, vagy átfogóbb értelmezést nyer.

Mindezek alapján megítélésünk szerint részletesebb kutatások a következő témakörökben szükségesek:

- a (kapcsolt) nyílt kormányzati adatok fogalmi alapjainak vizsgálata, kapcsolatrendszerének elemzése a közadatok, közzsféra adatok fogalmaival;
- a kormányzati adatok nyíltsága lehetséges, indokolt korlátainak feltárása, rendszerezése;
- a kapcsolt adatok általánosított, web technológiától független meghatározása lehetőségének, szükségességének vizsgálata;
- a nyílt kormányzati adatok fogalmának összevetése a magyar jogrend fogalomrendszerével.

3. NYÍLT KORMÁNYZATI ADATOK AZ EU-BAN ÉS MAGYARORSZÁGON

3.1 Nyílt kormányzati adatok az Európai Unióban

A nyílt kormányzati adatok kérdésköre az Európai Unióban elsősorban a kormányzati adatok gazdasági hasznosíthatóságához,⁴⁸ másodsorban a nyílt kormányzáshoz kapcsolódóan jelenik meg. A következőkben áttekintjük a nyílt kormányzati adatok fogalmát, értelmezését az EU-ban, majd bemutatjuk megjelenését az EU-szabályozókban és EU-programokban. Terjedelmi okokból nem tekintettük célnak a szabályozók, programok értékelését, különböző szempontok szerinti elemzését, ami önálló kutatást érdemel.

3.1.1 Nyílt kormányzati adatok fogalma, értelmezése az EU-ban

A nyílt kormányzati adatok fogalmát az Európai Unió hivatalos dokumentumai nem határozzák meg. Értelmezése azonban – mint azt az 1.2.3 pontban hivatkozott EU-tanulmány is szemlélteti – közel áll az 1. fejezetben megfogalmazottakhoz: „a nyílt kormányzati adatok a kormányzatok, vagy kormányzat által felügyelt szervek által előállított, vagy felügyelt adatok, információk, amelyek magán- vagy kereskedelmi célú továbbfelhasználásra, minimális jogi, technikai, vagy pénzügyi korlátozásokkal hozzáférhetőek.”⁴⁹

Az EU-dokumentumrendszer kormányzati adatokhoz kapcsolódó alapvető fogalma a *közzsféra információi, közzsféra dokumentumai* (public sector information, PSI; public

48 Az Európai Bizottság sajtóközleménye szerint „az európai közigazgatási szervek egy kihasználatlan gazdasági lehetőséget nyújtó aranybányán ülnek: a közigazgatási szervek által összegyűjtött hatalmas mennyiségű információ.” [European Commission – Press Release: Digital Agenda: Turning government data into gold. European Commission, Brussels, 2011.]

49 ARCHER et al.: I. m. 10.

sector documents), a közzféra által összegyűjtött, előállított, feldolgozott és terjesztett információk.⁵⁰ A fogalom tartalmát alapvetően meghatározza az érintett információkat birtokló szervek, szervezetek köre: ezek a szabályozó szerint a közigazgatási szervek/közintézmények (public sector bodies), vagyis az állam, a területi és helyi önkormányzatok, közjogi intézmények, valamint az előbbiektől önállóan, vagy közösen létrehozott intézmények.

A nyílt kormányzati adatok fogalmának másik összetevője, a *nyílt adat*, amelynek értelmezését a már hivatkozott 2003-as irányelv 2013-as módosítása tartalmazza, amely szerint „a nyílt adat irányelvek ösztönzik a közzféra információinak magán- vagy kereskedelmi célra, minimális jogi, technikai vagy pénzügyi korlátozásokkal vagy anélkül biztosított széles körű elérhetőségét.”⁵¹ Mint látható, ez a megfogalmazás az ingyenes és lényegében korlátozás nélküli felhasználhatóság helyett minimális korlátozásokról szól, tehát nem felel meg a nyílt adatok fogalmának. A fogalom meghatározása nem szerepel az Európai Bizottság nyílt adatokról szóló, 2011-ben kiadott közleményében⁵² sem.

3.1.2 Nyílt kormányzati adatok az EU-szabályozókban

A nyílt kormányzati adatokra vonatkozó megállapítások az EU-szabályozókban az előzőekben elmondottaknak megfelelően a közzféra információinak továbbhasznosításához, valamint a nyílt adatokhoz kapcsolódóan jelennek meg. Az *európai stratégiai dokumentumok* közül az Európai Digitális Menetrend „a közzféra információinak átlátható, hatékony és megkülönböztetésmentes hozzáférhetővé tételét” és „a tudományos információk, publikációk nyílt hozzáférést” fogalmazza meg célként.⁵³ Az erre épülő EU E-közigazgatási Cselekvési Terv tizenegy intézkedési területének egyike a közzféra információk újrahasznosíthatósága, amelynek elősegítését nyíltadat-katalógusok és közzféra-információportálok segítik.⁵⁴

A stratégiai dokumentumokban foglaltak alapján több *Európai Bizottsági szabályozó* született. Az EU a közzféra információinak további felhasználását, újrahasznosítását a *2003/98-as irányelv*ben szabályozta.⁵⁵ Ez meghatározta a tagállamok közigazgatási szervei birtokában lévő, az irányelv hatálya alá tartozó dokumentumok engedély esetén további felhasználásának minimális szabályait és az újrahasznosítást megkönnyítő eszközöket. Az előírások kiterjedtek a felhasználási kérelmek kezelésére, a rendelkezésre bocsátás formátumaira, a díjazásra, valamint a megkülönböztetés tilalmára.

50 *Directive 2003/98/EC*. I. m. Bevezetés (4).

51 *Directive 2013/37/EC amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information*. European Parliament and European Council, 2013. Bevezetés (3).

52 *COM(2011)822, Open data. An engine for innovation, growth and transparent governance*. European Commission, Brussels, 2011.

53 *COM(2010)245, A Digital Agenda for Europe*. European Commission, Brussels, 2010. 9., 23.

54 *COM(2010)743, The European eGovernment Action Plan 2011–2015. Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government*. European Commission, Brussels, 2010. 6–7.

55 *Directive 2003/98/EC*. I. m.

A 2011/833 EU-bizottsági határozat⁵⁶ a bizottsági dokumentumok újrahazsnosítását szabályozza. Előírja a dokumentumok (kivételes esetektől eltekintve) engedélykérés nélküli, ingyenes újrafelhasználhatóságát a rendelkezésre álló nyelveken és formátumokban. Rendelkezik egy adatportál létrehozásáról, amely egységes hozzáférést biztosít a bizottsági, illetve igény esetén más EU-intézmények, szervek, hivatalok adataihoz.

A 2011/882 EU bizottsági közlemény⁵⁷ a nyílt adatokról megfogalmazza az európai közszféra-információk, mint potenciális nyílt adatok gazdasági, társadalmi és tudományos szerepét; bemutatja a vonatkozó európai helyzetet, eredményeket, kihívásokat és lehetőségeket. Ezt követően meghatározza egy európai nyílt közadat stratégia kereteit, alapvető célkitűzéseit és feladatait.

A 2003/98-as irányelv 2013/37-es módosítása⁵⁸ a közigazgatási szervek birtokában lévő, az irányelv hatálya alá tartozó információk további felhasználási lehetőségét már kötelezővé teszi; a hatályt (engedélyezési lehetőséggel) kiterjeszti a közszféra múzeumokra, könyvtárakra és levéltárakra; és a díjazást a rendelkezésre bocsátás, terjesztés határköltégeire korlátozza. Az irányelv rendelkezéseit a tagállamoknak 2015. július 18-ig kell átültetniük a nemzeti jogba.

A legújabb szabályozó, a 2014/C 240/01 EU bizottsági közlemény,⁵⁹ amely egységes irányelveket, ajánlott megoldásokat tartalmaz a közszféra-információkra vonatkozó felhasználási szerződésekre, az elsődlegesen hozzáférhetővé teendő adatkörökre (adatkészletekre), valamint a díjazásra. A szabályozó a további felhasználásra elsőként hozzáférhetővé tételre javasolt kategóriák közé a térinformatikai, a környezeti, a közlekedési, a statisztikai és a vállalati nyilvántartási adatokat sorolta.

3.1.3 Nyílt kormányzati adatokhoz kapcsolódó EU-programok

A nyílt kormányzati adatokhoz kapcsolódó EU-programok az európai közigazgatások közötti interoperabilitási program (ISA),⁶⁰ az EU 7. kutatás-fejlesztési keretprogramjának,⁶¹ valamint az ezt követő HORIZON 2020⁶² programnak a részét képezik. A programok elsősorban kutatások végrehajtását, illetve minta-, vagy teljes megoldások létrehozását és vizsgálatát célozzák. A következőkben ezek közül mutatjuk be a jelentősebbeket.

A Nyílt Kormányzati Adatok (*Open Government Data, OGD*) program 2011-ben, az első felülvizsgálat során került be az ISA-programba. A mindössze egyéves kutatás célja helyzet-elemzésre alapozva egy nyílt kormányzati adatok keretrendszer kialakítása és ehhez kapcsolódóan kisebb mintaprojektek megvalósítása volt. A program összegezte az európai OGD-

56 2011/833/EU Commission decision on the reuse of Commission documents. European Commission, Brussels, 2011.

57 COM(2011)822. I. m.

58 Directive 2013/37/EC. I. m.

59 2014/C 240/01 Commission notice. Guidelines on recommended standard licences, datasets and charging for the reuse of documents. European Commission, Brussels, 2014.

60 Interoperability solutions for European public administration programme, 2010–2015.

61 Seventh Framework Programme for Research and Technological Development, 2007–2013. (FP7).

62 HORIZON 2020 EU Framework Programme for Research and Innovation, 2014–2020.

projektek tapasztalatait, meghatározta a nyílt kormányzati adatok EU-bizottsági forrásait, kialakított egy EU-bizottsági OGD szakmai közösséget (Community of Practice) és meghatározta egy bizottsági OGD-portállal szembeni igényeket.

A 2012 decemberében béta változatban elindított *Nyílt hozzáférésű adatok európai uniós portálja*⁶³ egyablakos hozzáférést biztosít az Európai Unió intézményei és szervei által létrehozott és folyamatosan bővített adatbázisokhoz. A portálon közreadott adatok a források feltüntetésével kereskedelmi és más célra is szabadon, ingyenesen felhasználhatóak. Az újrafelhasználás érdekében a metaadatok általánosan elfogadott nemzetközi szabványokon és szókészleteken alapulnak, kapcsolt adatok formájában kerülnek közzétételre.

A *LOD2 Tudás létrehozása összekapcsolt adatokból*⁶⁴ négyéves integrációs FP7-projekt a kapcsolt nyílt adatok vezető európai kutatóit, vállalatait és szolgáltatóit fogta össze abból a célból, hogy növelje a weben közreadott adatok koherenciáját és minőségét; csökkentse a szakadékot a relációs és az RDF adatkezelés között; növelje a bizalmat a Kapcsolt Adatok Webe iránt; és csökkentse a „belépési korlátot” az adatokat közreadók és felhasználók számára. A 12 munkacsomag egyike⁶⁵ az európai, nemzeti és területi közigazgatások által létrehozott nagy értékű, számítógépes formában rendelkezésre álló adatbázisok nyilvános elérését elősegítő portál kialakítására irányult. A projekt eredménye a Nyitott Tudás Alapítvány által létrehozott *PublicData.eu* pán-európai adatportál lett. A portál biztosítja az EU hivatalos adatkatalógusok és nyíltadat-portálok bekapcsolását, elérhetőségét.

A *LOD Éjjel-nappal (LATC)*⁶⁶ kétéves támogató FP7-projekt az intézmények és személyek támogatását tűzte ki célul jó minőségű kapcsolt adatok közreadására és felhasználására a Weben. A nyílt és ingyenes szolgáltatás többek között folyamatosan működő felhőalapú támogatást nyújt RDF-kapcsolatok generálására kapcsolt nyílt adatok között; nyílt forrású eszközöket biztosít az adatok közreadására és elérésére; és EU-intézmények, testületek adatforrásait adja közre kapcsolt nyílt adatok formájában a *PublicData.eu* portálon.

Végül említésre méltó a *Nagy adathalmazok és nyílt adatok* témakörben kibocsátott pályázati felhívás,⁶⁷ amely 2013 végén a HORIZON 2020 program információs és kommunikációs technológiák első pályázati felhívásai között jelent meg.

3.2 Nyílt kormányzati adatok Magyarországon

A nyílt kormányzati adatok kérdésköre Magyarországon elsősorban a közérdekű információk megismeréséhez, az átláthatóság növeléséhez (ezen belül a korrupció elleni küzdelemhez), másodsorban további felhasználásukhoz kapcsolódóan jelenik meg. A következőkben összegezzük és elemezzük a nyílt kormányzati adatoknak legjobban megfelelő közadat fogalmát, értelmezését a magyar gyakorlatban, majd bemutatjuk megjelenését a magyar sza-

63 European Union Open Data Portal, open-data.europe.eu.

64 LOD2 Creating Knowledge out of Interlinked Data, 2010–2014.

65 WP9 – Use Case 3: LOD2 for Citizens. PublicData.eu.

66 LOD Around-The-Clock, 2010–2012.

67 ICT-15-2014 Big data and Open Data Innovation and take-up.

bályozókban, stratégiákban, illetve egyes magyar programokban. A magyar helyzet esetében sem vállalkoztunk a szabályozók és programok értékelésére, illetve az európai uniós szabályozókhoz, programokhoz viszonyított elemzésére, ami szintén önálló vizsgálatot igényel.

3.2.1 Nyílt kormányzati adatok fogalma, értelmezése Magyarországon

Mint azt már az első pontban is megfogalmaztuk, a nyílt kormányzati adatok magyar értelmezése a jogszabályokban a közadat fogalmára épül, amely témánk szempontjából leegyszerűsítve közfeladatot ellátó szerv kezelésében lévő, nem személyes (közérdekű) adat, vagy törvény által közérdekből nyilvánosnak minősített adat. A közadatok és a közfeladatot ellátó szervek által kezelt személyes adatok alkotják együtt a nemzeti adatvagyon⁶⁸.

A közadatok, közzsféra információk és nyílt kormányzati adatok fogalmai – a nemzetközi gyakorlathoz hasonlóan – eltérő tartalmakat jelölnek. A nyílt kormányzati adat egyes jellemzőinek érvényesülését a magyar és EU-szabályozók értelmezésében érdemi indoklás nélkül az 1. táblázat összegzi:

1. táblázat • Kapcsolódó fogalmak tartalmának összevetése

	közadat	közzsféra információ	nyílt kormányzati adat
jogi nyíltság (nyílt licenc) - szabad felhasználhatóság, terjeszthetőség; - szabad újrahasznosíthatóság;	igen igen	igen lényegében igen	igen igen
technikai nyíltság - informatikai eszközök által feldolgozható nyílt formátum;	igen	ajánlott	igen
ingyenesség - ingyenes letölthetőség; - legfeljebb minimális másolási költség;	igen korlátokkal igen	igen korlátokkal igen	igen igen
megtalálhatóság - szerepeltetés adatkatalógusokban; - elérhetőség keresőrendszerek számára;	lényegében igen igen	ajánlott	igen igen
kormányzati kezelés	bővebb	bővebb	igen

68 2010. évi CLVII. törvény a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről. 1. § (1).

Az alkalmazott kifejezések tartalmi eltérései érdemben befolyásolják a nyílt kormányzati adatok helyzetének, szabályozásának, feladatainak értelmezését, megítélését. E tárgyban többek között a közadatok újrahasznosíthatóságához kapcsolódóan a magyar szakirodalomban is számos elemzés, vélemény jelent meg.⁶⁹

3.2.2 Nyílt kormányzati adatok a magyar szabályozókban

A nyílt kormányzati adatokhoz kapcsolódó megállapítások a magyar szabályozókban törvények, kormányrendeletek és stratégiai dokumentumok formájában jelentek meg. Az *információs szabadságról szóló 2011-es törvény*⁷⁰ szabályozza a közadatok igénylés alapján történő a felmerült költségek megtérítése melletti megismerésének, illetve díjmentes elektronikus közzétételének lehetőségeit, rendjét. Az elektronikusan közzétett adatok gyors elérhetőségét egy központi elektronikus jegyzék és egy egységes közadatkereső rendszer is támogatja.⁷¹ A törvény elsősorban a közadatoknak az átláthatóság érdekében történő megismerhetőségét szolgálja, közvetlenül nem szabályozza a megismert adatok további hasznosítását.

A *közadatok újrahasznosításáról szóló 2012-es törvény*⁷² a közadatok rendelkezésre bocsátását a megismerésükre, terjesztésükre vonatkozó, az előzőekben említett törvényben foglalt jogoktól elkülönítve szabályozza. Célja a kilenc évvel korábbi EU irányelvben foglaltak megvalósítása volt. A szabályozó számos olyan előírást tartalmaz, amely túllép a nyílt, és ezzel a nyílt kormányzati adatok fogalmának tartalmán.⁷³ Az újrahasznosítás céljából kötelezően rendelkezésre bocsátandó közadatok körének kijelölését a törvény egy végrehajtási rendeletre hárítja,⁷⁴ ez azonban eddig még nem jelent meg.

A *nemzeti infokommunikációs stratégia 2010–2014* egyik pillére a digitális állam, amellyel kapcsolatban átfogó célként fogalmazódik meg az állami érdekkörbe tartozó információk és tartalmak széleskörű digitalizációja és nyilvános hozzáférhetővé tétele.⁷⁵ A stratégiai célkitűzéseket megvalósító eszközcsoportok között megfogalmazásra kerül a digitális adatvagyon hozzáférhetővé tétele (E5). Ezen belül témánkhoz kapcsolódóan a következő intézkedések jelennek meg: a digitalizálandó gyűjtemények körének felmérése (könyvtári, levéltári, kulturális, művészeti stb.), e-levéltári fejlesztések (A3), illetve az EU-közadatok újrahasznosítását szabályozó irányelvének teljes körű implementálása, biztosítva a gyakorlatban is a közadatvagyon nyilvános hozzáférhetőségét, és átlátható viszonyokat teremtve a közadatok újrahasznosításának piacain (A4).⁷⁶

69 Hozzáférés a közzétett adataihoz. I. m. MAJTÉNYI László et al.: *A közzétett adatai...* I. m. SZILÁGYI Károly – JÓRI András – SZABÓ Máté: *Az információs szabadság elektronikus kézikönyve*. I. m.

70 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezésről és az információs szabadságról. I. m.

71 Uo. 26–31., 33–37/B §.

72 2012. évi LXIII. törvény a közadatok újrahasznosításáról. I. m.

73 Öt százalékos nyereséghányad felszámíthatósága a díjazásban; igény elutasíthatósága az átalakítás munkaterhére hivatkozva; (három előírással korlátozott) felhasználási feltételek meghatározhatósága.

74 Uo. 2. § (1).

75 *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020*. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Bp., 2014. 78.

76 Uo. 100–101.

A *Nyílt Kormányzati Együttműködés Nemzeti Akcióterv 2013–2014*⁷⁷ [38] Magyarországnak a nemzetközi kezdeményezéshez történő csatlakozás keretében tett vállalásait rögzítette. A vállalatok elsősorban a közigazgatási szervek integritásának növeléséhez kapcsolódtak, de érintették a közösségi erőforrások hatékonyabb felhasználásának területét is. Témánkhoz kapcsolódóan ezek között szerepelt a költségvetési adatok nyilvánosságának javítása, valamint a közbeszerzési adatok kereshetőségének javítása.

3.2.3 Nyílt kormányzati adatokhoz kapcsolódó programok Magyarországon

A nyílt kormányzati adatokhoz kapcsolódó programok köre Magyarországon egyelőre igen szűk. Ezek közül az Államreform Operatív Program 1.2.17 *jelű kiemelt projektje*⁷⁸ a kapcsolódó EU-irányelvekre, valamint a 2012-ben életbe lépett törvényre építve a közadatok rendszerének átláthatóvá és a piac számára is hozzáférhetővé tételére irányult. A projekt célja a tovább hasznosítható nyilvántartások⁷⁹ és hasznosítási lehetőségeik feltárása; kapcsolódó szolgáltatási modellek kialakítása, hatáselemzése és egy szabályozási javaslat kidolgozása volt. A projekt keretében 30-50 nyilvántartás és mintegy 20 adatkezelő legjobb gyakorlatának felmérésére került sor.

A *Közadat program* keretében a Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. a közadatok törvényben előírt központi nyilvántartását és egységes keresését biztosítja. Működteti a www.kozadat.hu és www.kozadatkereso.hu oldalakat, és csatlakozási lehetőséget biztosít ezekhez; az érintett intézményeknek közadataik közreadásához kiszolgáló rendszereket, metaadat-szerkesztő alkalmazásokat, illetve központi kiszolgáló rendszer igénybevételét biztosítja.

A fenti programok mellett számos szakmai szervezet vesz részt a nyílt kormányzati adatokhoz (a közzféra információi újrahasznosításához) kapcsolódó programokban, illetve működtet ilyeneket. Ezek közé tartozik többek között a Magyar Térinformatikai Társaság (HUNAGI) részvétele az európai térinformációs infrastruktúra létrehozására, a nyílt téradatok elérhetőségére irányuló INSPIRE-programhoz⁸⁰ kapcsolódó uniós kezdeményezésekben és ide sorolhatóak a K-Monitor Közhasznú Egyesületnek a közpénzek felhasználása átláthatóságát segítő adatbázisai.

3.3 Összegzés, javasolt kutatási célok, feladatok

A nyílt kormányzati adatok kérdésköre mind az Európai Unióban, mind Magyarországon a nyílt kormányzáshoz (átláthatósághoz) kapcsolódóan, illetve a gazdasági fejlődés egyik lehetséges „nyersanyagaként” jelenik meg, igaz eltérő hangsúlyokkal. Az EU esetében az in-

77 *Akcióterv Magyarországnak a Nyílt Kormányzati Együttműködés (Open GovernmentPartnership) elnevezésű nemzetközi kezdeményezés keretében teendő vállalásairól*. 1. melléklet a 1080/2013. (II.25.) Korm. határozathoz. Magyarország Kormánya, 2013.

78 ÁROP-1.2.17. Adatok, információk szolgáltatásával kapcsolatos jogszabályok felülvizsgálata. 2012–2013.

79 Elsősorban ágazati, közhiteles nyilvántartások.

80 Az INSPIRE-programban Magyarországot a Földmérési és Távérzékelési Intézet részvételével a Földművelésügyi Minisztérium képviseli.

tegrálódó, növekvő gazdasághoz, Magyarországon pedig a Jó Állam kialakításához történő hozzájárulás szerepe hangsúlyosabb. Az EU- és a magyar szabályozók, programok fogalomrendszere eltérő, előbbiben a közzsféra információi/adatai, utóbbiban a közadatok kifejezés játszik alapvető szerepet. Ezek viszonya egymással, illetve a nyílt kormányzati adatokkal számos tekintetben tisztázást igényel.

Az EU-ban kiterjedtebb szabályozás foglalkozik a közzsféra információinak újrahasonosításával, és 2013-ban megjelent a nyílt adatokra vonatkozó jövőképet tartalmazó dokumentum is. Magyarország a közzsféra adatai 2003-as EU újrahasonosítási irányelvében foglaltakat törvényben csak 2012-ben érvényesítette, a 2013-as módosítás honosítása még előttünk áll. A nyílt kormányzati adatok témaköre leginkább a korrupcióellenes nemzetközi kezdeményezéshez történő 2012-es csatlakozáshoz kapcsolódó feladatokban jelent meg.

Mindezek alapján megítélésünk szerint részletesebb kutatások a következő témakörökben szükségesek:

- a (kapcsolt) nyílt kormányzati adatokhoz kapcsolódó EU-célkitűzések, szabályozók és programok értékelése, különböző szempontok szerinti elemzése;
- a (kapcsolt) nyílt kormányzati adatokhoz kapcsolódó magyar célkitűzések, szabályozók és programok értékelése, az európai uniós szabályozókhoz, programokhoz viszonyított összehasonlító elemzése;
- a (kapcsolt) nyílt kormányzati adatokra vonatkozó szabályozás helyzetének, fejlesztési irányainak, feladatainak meghatározása.

4. KAPCSOLT NYÍLT KORMÁNYZATI ADATOK LEHETSÉGES ALKALMAZÁSI TERÜLETEI ÉS FELADATAI

Nemzetközi szinten vizsgálva a nyílt kormányzati adatok helyzetét, kitűnik, hogy a kapcsolt adatok elterjedtsége még meglehetősen kezdeti fázisban jár. A Nyitott Tudás Alapítvány által üzemeltetett, nyílt adatok elérését biztosító adatkatalógus⁸¹ szerint a regisztrált 9000 körüli nyíltadat-forrás közel 10%-a kapcsolt adat. A témában élenjáró angol kormányzati nyíltadatportálon⁸² pedig a regisztrált adatforrások csak 1%-a kapcsolt nyílt adat. Különböző kormányzatokban olyan elképzelés körvonalazódik, hogy a kapcsolt adatokat a kormányzati nyíltadat-források metaadatainak közzétételére fogják használni, amint az a 2. fejezetben említett Nyílt hozzáférésű adatok európai uniós portálján⁸³ jelenleg is megvalósul.

4.1 Nyílt kormányzati adatok összekapcsolásának indokai

A különböző forrásokból származó adatok integrációja az elektronikusan tárolt információk rohamos növekedésével, az adatbázisrendszerek, illetve a web használatának elterjedésével egyre fontosabb feladattá vált. Az adatintegráció célja a különböző forrásokban megtalálha-

81 Datahub portál, datahub.io.

82 Angol kormányzati nyíltadat-portál, data.gov.uk/data.

83 European Union Open Data Portal, open-data.europe.eu.

tó adatok együttes kezelése és az adatok a felhasználó számára biztosított egységes megjelenítése, melyhez elengedhetetlen a szükséges adatforrások beazonosítása, az ezekben található adatok megértése, szemantikai megfeleltetése és az egymással összetartozó adatok meghatározása, vagyis az adatok összekapcsolása.

4.1.1 Adatok összekapcsolásának fogalma

Adatok összekapcsolása alatt különböző szerzők lényegében hasonló fogalmat definiálnak, mégpedig a különböző adatforrásokból származó olyan adatok párosítását, együttes kezelését, összekötését, ahol az adatok egy entitáshoz (például személyhez, szervezethez stb.) tartoznak.⁸⁴ A továbbiakban *adatok összekapcsolásán* a különböző adatforrásokból származó adatok együttes kezelését értjük, amikor a megegyező vagy egymással összetartozó adatok (objektumok, entitások) egymáshoz rendelése jön létre automatizált, azaz számítógép által végzett folyamaton keresztül.

4.1.2 Adatok összekapcsolásának szükségessége és előnye

Adatok összekapcsolására szükség van, ha különböző adatforrások tartalmát integrált módon akarjuk kezelni, ezekben elemzéseket, újabb összefüggések feltárását akarjuk elvégezni. A kiadások és az időráfordítás csökkenthető azáltal, hogy meglévő kutatások, adatgyűjtések termékeit használjuk fel. Az adatok minőségére is pozitív hatással bír, ha azokat összekapcsoláshoz megfelelő minőségben készítjük el. Az adatok jobb, hatékonyabb felhasználhatósága pedig természetesen adódik az összekapcsolás által. Új tudományos eredményeket és üzleti hasznot termelhet a már meglévő adatok kombinált, új szempontú felhasználása.⁸⁵ Az adatok összekapcsolásából származó előnyök és hasznok a kormányzati adatokra is érvényesek. A felhasználó szempontjából a különböző forrású adatok összekapcsolása kényelmesebb és egyszerűbb adatfelhasználást és információhoz jutást eredményez. A kormányzat számára a különböző forrásokból származó adatok összekapcsolására szükség van a kormányzati döntések előkészítésekor, illetve statisztikai számítások, hatásvizsgálatok elvégzésekor is.

4.2 Kapcsolt nyílt kormányzati adatok alkalmazási területei

A kapcsolt kormányzati adatok alkalmazási területei napjainkra már jelentősen szétágazóak, a következőkben a fontosabb területeket említjük meg a teljesség igénye nélkül.

84 BROOK, Emma – ROSMAN, Diana – HOLMAN, C. D'Arcy: Public good through data linkage: measuring research outputs from the Western Australian Data Linkage System. *Australian and New Zealand journal of public health*, 2008. (XXXII.)/1. 19–23. HOLMAN, C. D'Arcy et al.: A decade of data linkage in Western Australia: strategic design, applications and benefits of the WA data linkage system. *Australian Health Review*, 2008 (XXXII.)/4. 766–777. CHRISTEN, Peter – GOISER, Karl: Quality and complexity measures for data linkage and deduplication. In: *Quality Measures in Data Mining*. Springer, Berlin–Heidelberg, 2007. 127–151.

85 Linking social care, housing & health data. *Data Linkage literature review* 2010. www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/924/0119579.pdf (letöltve 2014.09.18.)

4.2.1 Összekapcsolást igénylő alkalmazási területek és céljaik

Egy nyílt adatokról szóló tanulmány⁸⁶ három fő célkitűzescsoportot azonosított több állami nyílt kormányzati adat kezdeményezést megvizsgálva: *demokrácia és részvétel, szolgáltatás és innováció, törvényesség és biztonság*.

A *demokrácia és részvétel* témacsoport a nyilvánosság, átláthatóság növelését célozza azzal, hogy minél több információval látja el a polgárokat a kormányzat működéséről. Más megfogalmazásban a kormányzat teljesítményének monitorozására szolgáló eszközöket törekszik nyújtani az ország lakóinak. Albániában⁸⁷ és Szlovéniában is megoldott a kormányzati költségek nyílt listázása, az Open Coesione⁸⁸ portál pedig az olaszországi kohéziós támogatások és beruházások adatait jeleníti meg. Az ilyen jellegű adatok táplálják az újságírás egy új formáját, amelyet adatújságírás néven művel például a The Guardian.⁸⁹ Ugyanakkor idetartoznak olyan törekvések is, amelyek a döntések előkészítését, a döntések meghozatalát segítő mechanizmusokat javasolnak. A nyílt adatok alapján működő szoftverek olcsóbbá tehetik a következtetések, szimulációk, elemzések lefuttatását, a szimulált hatások könnyű áttekinthetőségét, a vélemények és érdekek hatékony aggregálását.⁹⁰ A *szolgáltatás és innováció* témacsoportban a nyilvánossá tett adatok fő célja az innováció és üzleti élénkülés előmozdítása. Az újonnan elérhető adatokra új, innovatív szolgáltatások, új cégek tudnak ráépülni. A Cambridge-i Egyetem kutatóinak tanulmánya szerint az Egyesült Királyságban a közzétett adatok között 160 millió fontos gazdasági növekedést generálhat már az első évben.⁹¹ Példaként említve a jó minőségű kormányzati geo-informatikai adatok segíthetik a navigációs rendszerek elterjedését, a közlekedés, fuvarozás optimalizálását, melyek az egész gazdaságra kedvező hatással vannak. A közlekedési információk nyílt közzétételére már számos példa van Európa-szerte.⁹² A Kanári-szigeteken szállás, vendéglátás és múzeumi események információit teszik közzé nyílt adatként. Ezáltal jobb és pontosabb adatokhoz jutnak a turisták, új üzleti lehetőségekre derül fény, és javul a helyi törekvések harmonizációja.⁹³ A tudományos teljesítmény, vagy éppen az oktatás versenyképességének megítélésére is gondolha-

86 HUIJBOOM, Noor – VAN DEN BROEK, Tijs: Open data: an international comparison of strategies. *European journal of ePractice*, 2011. (XII.)/1. 1–13.

87 <http://open.data.al/en>

88 <http://www.opencoisione.gov.it/>

89 <http://www.theguardian.com/data>

90 <http://www.epolicy-project.eu/>, <http://policycompass.eu/>

91 NEWBERY, David – M. G. BENTLY, Lionel – POLLOCK, Rufus: *Models of public sector information provision via trading funds*. 2008. <http://www.opsi.gov.uk/advice/poi/models-psi-via-trading-funds.pdf> (letöltve 2014.11.19.)

92 ÁLVAREZ ESPINAR, Martín: *Efficient Reuse of Public Transport Information in the City of Gijon*. Share-PSI 2.0 workshop: Uses of open data within government for innovation and efficiency, Samos, 2014. Open Knowledge Foundation Open Transport Working Group: <http://transport.okfn.org/>

93 MEDINA, Laura et al.: *Open Data to Improve Sharing and Publication of Information between Public Administrations*. Share-PSI 2.0 workshop: Uses of open data within government for innovation and efficiency, Samos, 2014.

tunk ebben a célcsoportban. Magyarországi példa: a Magyar Tudományos Művek Tárában⁹⁴ (MTMT) elérhető statisztikák a magyar tudományos teljesítmény áttekintésére alkalmasak.

A *törvényesség és biztonság témacsoport* a polgárokat szeretné bekapcsolni a törvényes rend betartásának módjaiba a nyílt adatok által. Ez az elhagyatott házak, illegális személtelerek közös nyilvántartásától egészen a büntettek típusát és gyakoriságát mutató bűnügyi térképekig terjedhet. Angliában évek óta elérhető egy nyílt térképes adatbázis a rendőri intézkedésekről.⁹⁵ A várakozással ellentétben a bűnözéstől való félelem nem növekedett, hanem a helyi rendőri erők és a helyi történések iránti tudatosság emelkedett, amelyet pozitívumként értékelt a kormányzat.

A kormányzatok ötféle ösztönzőt alkalmaznak nyíltadat-programjaikban: *oktatás és továbbképzés, az önkéntesség bátorítása, pénzügyi eszközök* (támogatások, versenyek), és végül *törvények, rendeletek általi szabályozás*.⁹⁶ Ez a kritériumrendszer alkalmas lehet a magyar szabályozás és gyakorlat „nyíltadat-barátságának” értékelésére.

4.2.2 A kapcsolatrendszer ismertetése

A kapcsolt nyílt kormányzati adatok üzleti modelljeit elemző Európai Bizottsági tanulmány⁹⁷ több mint 30 LOGD-esettanulmányt gyűjtött össze, melyből 14-et elemzett részletesen. Az esetek az alábbi típusú nyílt adatokat használták fel: térinformatikai adatok, üzleti adatok, jogi adatok, meteorológiai adatok, társadalmi és egészségügyi statisztikák, közlekedési adatok, kulturális adatok, kutatási és oktatási adatok.

Az adathalmazok közötti kapcsolatok statisztikai és stratégiai jellemzése elég feltérképezetlen területe a nyílt adatok kutatásának. Egy 2011-es felmérés a kormányzati nyílt adatok esetén 3,84%-ra becsli az adathalmazokon kívülre mutató linkek arányát.⁹⁸ Szubjektív sejtésünk az, hogy a legtöbb ezek közül általános adathalmazokra mutat, mint például DBpedia, GeoNames, vagy különböző SKOS teauruszok. Ezek az adatok közt szereplő nevek, helyek, fogalmak stb. globális azonosítását szolgálják, tehát két, konkrét adatokat tartalmazó halmaz későbbi összekapcsolásának lehetőségét teremtik meg. A kapcsolódási pontok létrejöhetnek az entitások különböző tulajdonságai alapján, például a helyszín, az időpont, az érintettek (szervezetek, cégek, szerepek) vagy az igénybe vett szolgáltatások, eszközök, létesítmények egyezése alapján. Az összekapcsolás alapulhat adatok aggregációján is, például ha a gyűjtött adatok alapján készült statisztika kapcsolódik egy másik adathalmazhoz, vagy abba beleépül. A kapcsolások megvalósítása történhet kézzel, egyénileg kivitelezve vagy automatizált módon, különböző programok (például Silk)⁹⁹ segítségével igénybe véve. A kapcsolást elkészítheti maga az adatközlő, vagy hivatkozhatnak kívülről az

94 <http://www.mtmt.hu>

95 <http://www.police.uk/metropolitan/00BK21N/crime/>

96 HUIJBOOM – VAN DEN BROEK: I. m.

97 ARCHER et al.: I. m.

98 BIZER, Chris – JENTZSCH, Anja – CYGANIAK, Richard: *State of the LOD Cloud*. Version 0.3, 2011, 1803. <http://lod-cloud.net/state/>

99 Silk – A Link Discovery Framework for the Web of Data, <http://wifo5-03.informatik.uni-mannheim.de/bizer/silk>

adatainkra (akár kiegészíthetik azokat egy másik adattárban), illetve létrejöhet egy külön adathalmaz a kapcsolatok tárolására, mivel a kapcsolatok fenntartása kihelyezhető feladat, például egy IT-céghez. Az entitások közötti kapcsolat lehet kölcsönös vagy egyirányú.

4.2.3 Az összekapcsolás várható problémái

A kapcsolt nyílt kormányzati adatok bevezetését segítő és gátló tényezőket összefoglaló tanulmány a következőképpen összegzi:¹⁰⁰ (1) a költség- és munkaráfordítás szükségessége, (2) a kompetenciák hiánya, (3) a szoftvereszközök (vélt) hiánya, (4) a szolgáltatás minőségének hiányzó garanciája, (5) hiányzó, korlátozó vagy inkompatibilis licenck, (6) a standard leíró sémák túl nagy száma, (7) a status quo tehetetlensége.

A Cambridge-i Egyetem tanulmánya¹⁰¹ kevésbé technikai szemszögből és nem csak kapcsolt adatokra vonatkozóan elemzi a helyzetet, így eltérő akadályokat lát: (1) a zárt kormányzati kultúra, (2) a magánszféra védelme, (3) a rendelkezésre álló adatok nem elég jó minősége, (4) az adatbázisok nem eléggé érthetőek a felhasználók számára, (5) a nyílt adatokra vonatkozó szabványok hiánya.

A kapcsolt nyílt adatok minőségének vannak továbbá általános hibalehetőségei, úgymint (1) rossz minőségű adatok, melyek pontatlanok, gondozatlanok, (2) használhatatlan adatok, melyekre alig van igény, érdeklődés, (3) nem jól dokumentált adatok, ahol nem lehet pontosan tudni, melyik mező mit jelent (például kg vagy tonna, adózott vagy adózatlan eredmény), (4) elavult adatok.

Ezek a tényezők mind megakadályozzák azt, hogy az adatok alapján értelmes és hasznos portálok vagy applikációk szülessenek, vagyis az újrafelhasználás létrejöhessen.¹⁰²

4.3 Kapcsolt nyílt kormányzati adatokhoz kapcsolódó feladatok

A kapcsolt nyílt kormányzati adatok közzétételének és használatának folyamatát az alábbiakban tekintjük át. A folyamat szereplői négy csoportba rendezhetők az alábbiak szerint:¹⁰³

- *adatszolgáltatók* (közigazgatási szervek), melyek saját adataikat nyilvánossá teszik kapcsolt adatként,
- *adatfelhasználók*, akik a nyílt adatokat felhasználják különböző alkalmazásokon és szolgáltatásokon keresztül elérve azokat,
- *adatbrókerek* (harmadik félként megjelenő szervek), akik az adatok elérését biztosító adat katalógusokat tartják fenn és
- *szabályozószervek* (nemzetközi, nemzeti és helyi közigazgatási szervezetek), amelyek a kapcsolt nyílt kormányzati adatok szabályozási feladatait látják el.

100 ARCHER et al.: I. m. HUIJBOOM – VAN DEN BROEK: I. m.

101 NEWBERY – BENTLY – POLLOCK: I. m.

102 VAN HERREWEGHE, Noel: *Open data in Flanders*.

<http://www.slideshare.net/noelvan/data-days-2014-open-data-in-vlaanderen-1> (letöltve 2014.11.19.)

103 ARCHER et al.: I. m.

A szakirodalomban megtalálható különböző életciklusmodellek¹⁰⁴ alapján a folyamatot az alábbiakban ismertetett 4 fő lépésre osztjuk fel.

4.3.1 Nyílt kormányzati adatok azonosítása és publikálása

Ennek a lépésnek az eredménye a nyílt kormányzati adatok létrehozása és használata, aminek kapcsán a kormányzati szervek a feladataik ellátásához szükséges és ahhoz begyűjtött (illetve előállított) adatok közül meghatározzák a nyílt adatok körét, és ezeket publikálják. Ebben a lépésben a kormányzati szervezetek játsszák a fő szerepet, az ő felelőségük a nyílt adatok körének meghatározása, a publikálásra kijelölt formátumok kiválasztása, az adatok elérhetővé tétele, a licenc hozzárendelése az adatokhoz, illetve a jövőbeli kapcsolt adatok körének azonosítása is. Nyílt kormányzati adatkatalogusok létrehozása és fenntartása segítheti az állampolgárokat a szükséges adatok megtalálásában.

4.3.2 Kapcsolt nyílt kormányzati adatok publikálása

Ebben a lépésben történik meg az információ kapcsolt nyílt adatként való publikálása, melynek folyamatát két fő csoportba sorolhatjuk: (a) Az adatokat RDF hármások formájában vagy RDF adatbázisban vagy szöveges fájlokban tároljuk el, (b) az adatok maradnak eredeti formájukban – például relációs adatbázisban –, és egy csomagoló (wrapper) program segítségével tesszük az adatokat kapcsolt nyílt adat formájában elérhetővé. Mindkét esetben egy sor technikai jellegű feladatot kell elvégezni a következők szerint: (1) adatmodell megtervezése, (2) URI azonosítók felépítésének megtervezése, (3) adatok RDF formátumú publikálása, (4) az adatok más adatforrásokhoz történő kapcsolása, metaadatok társítása.

Ezen lépések során emberi és gépi végrehajtásra kerül sor, melyben RDF adatszótárakra, ontológiákra kell támaszkodni. Mivel ebben a lépésben az adatok már nyílt kormányzati adatok, különböző partnerek – például a szakterület kutatói, ipari csoportok, IT-vállalatok – bevonása lehetséges a folyamatba.

4.3.3 Kapcsolt nyílt adatok felhasználásának támogatása

Ebben a lépésben a már publikált kapcsolt nyílt adatokhoz alkalmazások, programok fejlesztése valósul meg az adatok széles körű kiaknázásának elősegítése céljából. A kapcsolt nyílt adatok elérését támogatni lehet fájlként való letöltés formájában, illetve webes API felület biztosításával, ahonnan SPARQL lekérdezések vagy URL linkek feloldásával lehet az adatok elérését biztosítani. Az adatok felhasználásának kifinomultabb támogatását a specifikus alkalmazások fejlesztése jelenti például webre vagy mobiltelefonokra készítvé. Kapcsolt adatokra épülő alkalmazások megkülönböztethetők azáltal, hogy tetszőleges nyílt adatok számára készültek-e (például általános böngészők), vagy pedig egy speciális

¹⁰⁴ GLD Life cycle. http://www.w3.org/2011/gld/wiki/GLD_Life_cycle (letöltve: 2014.07.14.)

adatcsoport feldolgozását, vizualizációját támogatják-e.¹⁰⁵ Ebben a fázisban szintén az IT-szakemberek az elsődleges szerep.

4.3.4 Kapcsolt nyílt kormányzati adatok használata

Ebben a lépésben történik meg az adatok felhasználása. Itt lényeges kiemelni, hogy az adatok hatékony felhasználása nem evidens folyamat, különösen a nem hozzáértő felhasználók esetében. A bonyolultabb szerkezetű kapcsolt adatok, illetve az ezekre épülő komplexebb alkalmazások gyakran specifikus szaktudást igényelnek ahhoz, hogy azok hatékony kihasználása megvalósulhasson.¹⁰⁶ Ehhez a részhez tartozik még a felhasználók visszacsatolása, értékelése a publikáló szervezet felé az adatok felhasználásának minősége tekintetében.

A fenti négy lépés egymásra épül, amikhez tartozik még egy folyamatos visszacsatolás az adatok és a rájuk épülő alkalmazások naprakészen tartása feladatával, mely szintén a kormányzati szervekre hárul.

4.4 Összegzés, javasolt kutatási célok, feladatok

Mint bemutattuk, a kapcsolt nyílt adatok kezelésére sokféle szoftvereszközből lehet válogatni, és ezek között nagy számban vannak ingyenes szoftverek is. Ami hiányzik, az a kapcsolt nyílt adatok szolgáltatásának napi rutinja és az ebből leszűrt tapasztalatok. Egy hazai gyors bevezetés esetén az európai fórumokon is be lehetne számolni az eredményekről. A helyzet javítása amúgy is áldásos lenne, hiszen az Open Data Index alapján Magyarország 2013-ban a 43. helyet foglalta el, és 17 EU-tagország előzte meg (ez idén várhatóan tovább romlott).

A nyílt adatok bevezetésétől többféle gazdaságélénkítő hatást is várnak, valamint általánosan az állampolgárok elégedettségének növekedését a jobb tájékozottságból kifolyólag. A várt jótékony hatások esetében azok bekövetkezésének és mértékének az elemzéséhez a kellő mennyiségű tapasztalat még kevés esetben gyűlt össze. Viszont számos érdekes új nyíltadat-kezdeményezés indult az elmúlt években a költségvetés, a turizmus, a közbiztonság vagy éppen a közlekedés átláthatóbbá tétele érdekében. A közszféra nyílt adatainak kiadására és fenntartható szolgáltatására szolgáló módszertanok még hiányosak, de többek között a Share-PSI nevű EU-projekt célja is ezeknek és a jó gyakorlatoknak az összegyűjtése, megvitatása munkakonferenciákon.

Mindezek alapján megítélésünk szerint részletesebb kutatások a következő témakörökben szükségesek:

- a (kapcsolt) nyílt kormányzati adatok aktuális és javasolt európai uniós és magyar alkalmazási területeinek elemzése, meghatározása;

105 BERNERS-LEE, Tim – BIZER, Christian – HEATH, Tom: Linked data-the story so far. – *International Journal on Semantic Web and Information Systems*, 2009, (V.)/3. 1–22.

106 JANSSEN, Marijn – CHARALABIDIS, Yannis – ZUIDERWIJK, Anneke: Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 2012 (XXIX.)/4. 258–268.

- a (kapcsolt) nyílt kormányzati adatok közreadása és felhasználása feladatrendszerének, felelősségi rendjének meghatározása;
- a (kapcsolt) nyílt kormányzati adatok alkalmazása tartalmi, szemantikai feltételeinek feltárása, feladatainak meghatározása;
- a (kapcsolt) nyílt kormányzati adatok alkalmazása formai, technikai feltételeinek feltárása, feladatainak meghatározása.

5. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

A jelen publikációban foglaltak alapján is megállapítható, hogy a nyílt kormányzati adatok, ezen belül a kapcsolt nyílt kormányzati adatok szakmai-tudományos vizsgálata aktuális és gyakorlati értékkel bíró feladata. A témakör fogalomrendszere napjainkban megszilárdulóban van, azonban az egyes szakkifejezések értelmezésében eltérésekkel is találkozhatunk. Az európai uniós és a magyar megközelítések, programok fogalomrendszere eltérő, a megjelent szabályozók tartalmi hangsúlyai is eltérőek, a közszféra adatai újrahasznosítása EU-irányelve módosításának honosítása még előttünk áll. Magyarország a nyílt adatok bevezetésében az Európai Unió tagállamai között csak a 18. helyen áll. A közszféra nyílt adatai naprakész szolgáltatásához szükséges módszertanok még hiányosak.

Az előrelépés érdekében a publikációban foglalt javaslatokat összegezve – a teljesség igénye nélkül – a következő kutatási irányok körvonalazhatóak:

- a (kapcsolt) nyílt kormányzati adatok fogalmi alapjainak vizsgálata, kapcsolatrendszerének elemzése a közadatok, közszféra-adatok fogalmaival;
- a kormányzati adatok nyíltsága lehetséges, indokolt korlátainak feltárása, rendszerezése;
- a kapcsolt adatok általánosított, webtechnológiától független meghatározása lehetőségének, szükségességének vizsgálata;
- a nyílt kormányzati adatok fogalmának összevetése a magyar jogrend fogalomrendszerével;
- a (kapcsolt) nyílt kormányzati adatokhoz kapcsolódó EU-célkitűzések, szabályozók és programok értékelése, különböző szempontok szerinti elemzése;
- a (kapcsolt) nyílt kormányzati adatokhoz kapcsolódó magyar célkitűzések, szabályozók és programok értékelése, az európai uniós szabályozókhoz, programokhoz viszonyított összehasonlító elemzése;
- a (kapcsolt) nyílt kormányzati adatok aktuális és javasolt európai uniós és magyar alkalmazási területeinek elemzése, meghatározása;
- a (kapcsolt) nyílt kormányzati adatokra vonatkozó szabályozás helyzetének, fejlesztési irányainak, feladatainak meghatározása;
- a (kapcsolt) nyílt kormányzati adatok közreadása és felhasználása feladatrendszerének, felelősségi rendjének meghatározása;
- a (kapcsolt) nyílt kormányzati adatok alkalmazása tartalmi, szemantikai feltételeinek feltárása, feladatainak meghatározása;

- a (kapcsolt) nyílt kormányzati adatok alkalmazása formai, technikai feltételeinek feltárása, feladatainak meghatározása.

A szerzők reményei szerint munkájuk hozzájárulhat a témakör további – egyrészt elméleti jellegű, másrészt az alkalmazást közvetlenül támogató – kutatásainak megalapozásához, és a jövőben több, a kapcsolt nyílt kormányzati adatokhoz kapcsolódó e-közigazgatási és informatikai publikációval találkozhatunk.

A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK EGÉSZSÉGÜGYI ADATKEZELÉSE

Az egészségügyi adatok kezelése az egészségügyi szolgáltatóknál¹ történik. Az egészségügyi adatok azonban tömegesen kerülnek közigazgatási szervek kezelésébe is. Az egészségügyi adat fogalmának ismertetése után górcső alá kerülnek a közigazgatási szervek. A vizsgálat célja az adatkezelésre felhatalmazást adó jogszabályok ismertetésén keresztül a kezelendő adatok körének és a szervek által vezetett nyilvántartások tartalmának a feltárása.

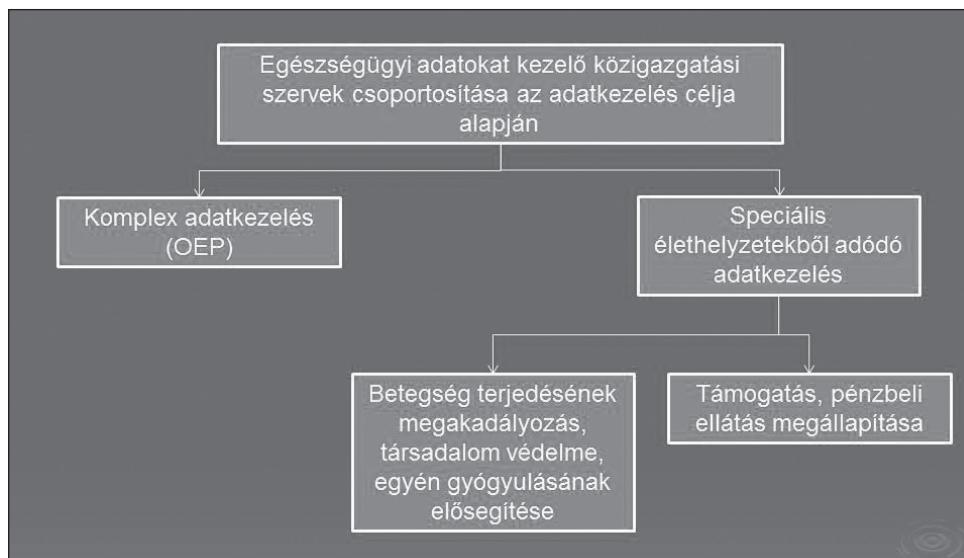


A közigazgatási szervek adatkezelése két csoportra bontható. Az egyik egy átfogó, komplex adatkezelés, mely teljes képet ad a beteg életútjáról, a másik csoport pedig speciális élethelyzetekhez kapcsolható. A *komplex adatkezelés* az egészségbiztosítási szerv (Országos Egészségbiztosítási Pénztár) által nyilvántartott adatokat foglalja magában. E szerv egészségügyi adatkezelési gyakorlata önálló tanulmányt igényel, így csak érintőlegesen lesz róla szó. A *speciális élethelyzetekhez* kapcsolódó adatkezelés két további alcsoportra bontható. Az első alcsoportba tartoznak azon szervek adatkezelései, akik az egyén, illetve a társadalom egészségének védelme, illetve a gyógyulás elősegítése érdekében tartanak nyilván adatokat. A másik alcsoportba pedig azon szervek adatkezelése tartozik, amelyek tartós betegség, fogyatékoság, vagy rokkantság esetén az egyén pénzbeli ellátását biztosítják (rehabilitációs ellátások, emelt összegű családi pótlék, közgyógyellátás, fogyatékosági támogatás).

A közigazgatás heterogén rendszerébe kerülnek az egészségügyi adatok, s nincsenek korlátok a jogszabályokba arra vonatkozóan, hogy ki ismerheti meg őket. 2015. március 1-től az egészségügyi adatok – a közigazgatási rendszer átszervezése keretében – az egységes, számos szervet integráló kormányhivatal kezelésébe kerülnek. Amíg korábban egy-egy szerv kezelt – akár, mint szakigazgatási szerv, viszonylagos önállósággal – addig 2015. március elsejétől az összes közigazgatásba kerülő egészségügyi adat a kormányhivatalok hatáskörébe fog tartozni.

1 *Egészségügyi szolgáltató:* az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 3. § f) pontja alapján a tulajdoni formától és fenntartótól függetlenül minden, egészségügyi szolgáltatás nyújtására és az egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott működési engedély alapján jogosult egyéni egészségügyi vállalkozó, jogi személy, vagy jogi személyiség nélküli szervezet.

1. ábra



Trócsányi Sára írja: „Az egészségügyi adat az egyetlen a különleges adatok közül, melyről az állam a joghatósága alá tartozó személyeket tekintve gyakorlatilag teljes körű nyilvántartást vezet. Különös figyelmet kell tehát fordítani ezen adatok kezelésére, hiszen az érintett életének legintimebb szférájába tartozó információk olykor még a közvetlen környezete, családja számára sem ismertek.”²² Trócsányi az egészségügyi szolgáltatók adatkezelését vizsgálja, illetve a nyomozás során a rendőrség kezelésébe kerülő adatokat, valamint a pályaalkalmassági, munkaalkalmassági vizsgálatokat. Trócsányival teljesen egyetértésben mondhatjuk, hogy az állam teljes körű nyilvántartást vezet, s a legkiszolgáltatottabb, szorult helyzetben lévő betegek adatait pedig számos közigazgatásban dolgozó személy megismerheti a kistéleplésen működő önkormányzati hivatali dolgozótól az országos nyilvántartást vezető szervekig.

Az egészségügyi és hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüak.) 3. § i) pontja felsorolja azokat a közigazgatási szerveket, amelyek jogosultak egészségügyi adat kezelésére. Az Eüak. konkrét célok tekintetében az egészségbiztosítási szervet, az orvosszakértői, rehabilitációs, illetve szociális szakértői szervet, a rehabilitációs hatóságot, a nyugdíjbiztosítási szervet, a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervet, az egészségügyi államigazgatási szervet, a munkavédelmi hatóságot jogosítja fel adatkezelésre. E szerveken túlmenően, más jogszabály felhatalmázása és önkéntes hozzájárulás alapján egyéb szervek is jogosultak egészségügyi és hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezelésére (például települési önkormányzatok).

22 PÉTERFALVI Attila: *Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban*. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2012.; TRÓCSÁNYI Sára: *Személyes adatok kezelése az egészségügyben*.

1. AZ EGÉSZSÉGI ÁLLAPOTRA VONATKOZÓ ADAT ÉS AZ EGÉSZSÉGÜGYI ADAT FOGALMA

A személyes adatok védelméhez való jog az Alaptörvény³ által deklarált alapvető emberi szabadságjog. Kialakulását tekintve a harmadik generációs jogok közé tartozik,⁴ tehát a múlt században alakult ki, napjainkban egyre nagyobb jelentőségre tesz szert.

Adatvédelmi jogszabály megalkotására vonatkozó első javaslat Vámos Tibor akadémikustól származik 1981-ből. Később, 1987-ben Sólyom László készített egy törvényjavaslatot. Az új törvény nem készült el, de a média jóvoltából napirenden maradt, a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások alatt is felmerült a szükségessége. Az Alkotmánybíróságnak, a Központi Statisztikai Hivatalnak köszönhetően a rendszerváltás hajnalán folyó kodifikációs munkálatok eredményét 1992-ben formába öntötték.⁵ Így született meg a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) E törvény volt az alapja az öt évvel későbbi speciális adatvédelmi jogszabálynak, az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvénynek (a továbbiakban: Eüak.). Közel tíz év után született meg az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.), mely felváltotta az Avtv.-t.

Fontos, hogy a szektorális adatvédelmi törvények biztosítsák az „adatvédelmi jogrend szigorát”. Vannak olyan speciális élethelyzetek, melyekre nem elégségesek az általános adatvédelmi törvény szabályai, mert valamilyen okból ezek az élethelyzetek különleges elbánást igényelnek.⁶ Az Avtv. célja az volt, hogy: „személyes adatával mindenki maga rendelkezzen.”⁷ Az Infotv. célja nem az egyén, a személyes adat birtokosa, hanem a „mindenki más” oldaláról határozza meg a célját, ennek alapján kimondja: „e törvény célja az adatok kezelésére vonatkozó alapvető szabályok meghatározása annak érdekében, hogy a természetes személyek magánszféráját az adatkezelők tiszteletben tartsák”.

Alapfogalom a személyes adat,⁸ illetve a különleges⁹ vagy szenzitív adat, mely a személyes adatok egyik speciális formájaként értelmezhető. A külön meghatározás célja, hogy a privát szféra intimebb tartományaiba tartozó információkat próbálja szigorúbb szabályozással védeni. A különleges adatok felsorolása a törvényben taxatív.

Az egészségügyi állapotra vonatkozó adat, mint különleges adat kezelése csak az érintett írásbeli hozzájárulásával lehetséges, vagy akkor, ha törvény közérdeken alapuló célból elrendeli.¹⁰ Az

3 Magyarország Alaptörvénye VI. cikk (2): Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

4 CHRONOWSKI Nóra: kézirat.

5 BALOGH Zsolt György: *Jogi informatika*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1998. 200–206.

6 TÓTH Gábor Attila – HALMAI Gábor: *Emberi jogok*. Osiris, Bp., 2003. 604–610.

7 A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Avtv.) 1. §.

8 Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. § 2. pont.

9 Infotv. 3. § 4. pont b).

10 Infotv. 5. § (2) bekezdés a), c) pont.

egészségi állapotra vonatkozó adat kezelhető akkor is, ha az érintett hozzájárulásának beszerzése lehetetlen vagy aránytalan költséggel járna, és a személyes adat kezelése az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése céljából szükséges, vagy ha az adatkezelő vagy harmadik személy jogos érdekének érvényesítése céljából szükséges, és ezen érdekek érvényesítése a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozásával arányban áll.¹¹ Főszabály, hogy kétség esetén azt kell vélelmezni, hogy az érintett a hozzájárulását nem adta meg.¹²

Az adatkezelés során az érintettnek, illetve törvényes képviselőjének joga van a megfelelő tájékoztatáshoz, a kezelt adatok helyesbítésére, törlés kérésére, illetve ha bizonyított kérelmeit nem teljesítik, jogorvoslatért a bírósághoz, vagy az Adatvédelmi Biztos Irodájához (Adatvédelmi Hatósághoz) fordulhat.¹³ Melyek azok a területek, melyekre az adatvédelem kiterjed? Általánosságban az adat felvételétől kezdve a megsemmisítéséig tartó folyamat egésze védelem alá kell, hogy essen. Adatkezelés az alkalmazott eljárástól függetlenül az adatokon végzett bármely művelet vagy műveletek összessége.¹⁴

Az érintett jogait¹⁵ is a törvény határozza meg, eszerint:

- tájékoztatást kérhet személyes adatai kezeléséről (adatkezelő tájékoztatási kötelessége 30 napon belül, ingyenesen)
- helyesbítést,
- törlést vagy zárolást kérhet (törlési kötelezettség az adatkezelő részéről, ha a kezelés jogellenes, ha az érintett kéri, ha hiányos vagy téves, ha törvényi célja megszűnt vagy az adatok tárolásának törvényben meghatározott ideje lejárt; bíróság vagy az Adatvédelmi Hatóság elrendelte).¹⁶

Az Eüak. hatálya kiterjed:¹⁷ az egészségügyi ellátó hálózatra, valamint *minden olyan jogi személyre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetre, természetes személyre, amely, vagy aki egészségügyi és személyazonosító adatot kezel (egyéb adatkezelő szerv).*

Az Infotv.¹⁸ kimondja, hogy az adatkezelésnek mindig célhoz kötöttnek kell lennie. Az ágazati törvénynek minősülő Eüak. elsődleges, másodlagos és harmadlagos célt is meghatároz az egészségügyi és hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezelése során.¹⁹

Az *egészségügyi adatok védelméhez való jog* az Alaptörvényből eredetezhető, alapjai az egészséghez²⁰ és a személyes adatok védelméhez²¹ való jogok. Az egészségügyi adatok védelmére rendelt generális norma az Infotv., speciális norma pedig az Eüak. A generális jogszabály szerint az egészségi állapotra vonatkozó adat a különleges, szenzitív adatok kategóriá-

11 Infotv. 6. § (1) bekezdés.

12 Infotv. 6. § (8) bekezdés.

13 KOVÁCS Györgyi – SZIKLAY Júlia – ZOMBOR FERENC: *A pszichiátriai betegek joga személyes adataik védelméhez.* Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet, Bp., 1997. 20–22.

14 Infotv. 3. § 10. pont (Avtv. 2. § 9.).

15 Infotv. 14. §.

16 Infotv. 17. § (2) bekezdés.

17 Eüak. 2. §.

18 Infotv. 4. §.

19 Eüak. 4. §.

20 Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés.

21 Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés.

jába tartozik, ezért speciális védelmet igényel.²² A speciális jogszabály az egészségi állapotra vonatkozó adatokat két részre bontja. Az egyik részt az egészségügyi adatok²³ alkotják, a másik részét pedig a személyazonosító adatok,²⁴ melyek nem összekeverendőek, habár részben azonosak a személyes adatokkal. A kettő együtt alkotja az *egészségi állapotra vonatkozó szenzitív adatot*.

2. ábra



Az egészségi állapotot jelölő adat akkor keletkezik, ha két adatból áll: egészségügyi²⁵ és személyazonosító²⁶ adatból, s csak így érheti el a különleges adat státuszát. Az egészségügyi adat önmagában adatvédelmi szempontból értelmezhetetlen, hiszen nincs kihez kapcsolni, nincs birtokosa. A személyazonosító adatok önmagukban a személyes adatok egy csoportját alkotják, s különleges, egészségi állapotra vonatkozó adattá csak az egészségügyi adatokkal együtt válnak.

22 Infotv. 3. § 3. b); 5. § (2) bekezdés; 6. §.

23 Eüak. 3. § a).

24 Eüak. 3. § b).

25 Eüak. 3. § a).

26 Eüak. 3. § b).

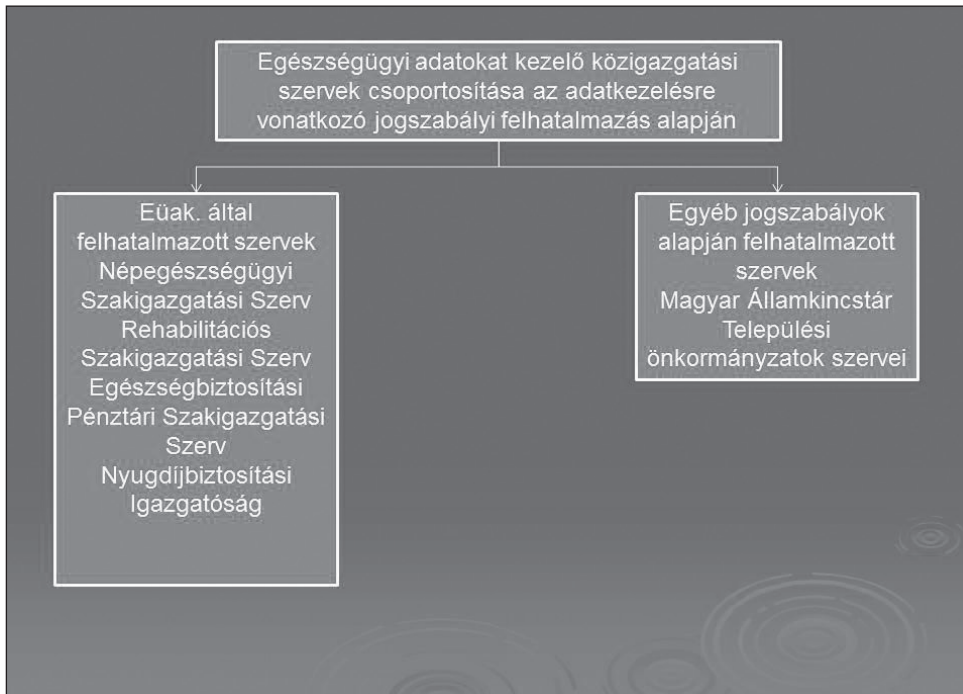
2. A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK ADATKEZELÉSE

A szociális ellátórendszer egyik legösszetettebb része a betegséggel, fogyatékkal élők ellátásai. A sokféleségét a jogosulti kör differenciáltságának, és annak köszönheti, hogy eltérő időpontokban, más-más céllal alakultak ki.²⁷ A rendszerváltás után többször is próbálták a szociális ellátások rendszerét megreformálni. 1998-ban egy egységes ellátást (fogyatékosági támogatás) akartak létrehozni, de egységesítés helyett tovább színesítették az igénybe vehető ellátások palettáját. 2011-ben újabb reformot kísérelt meg a Kormány a szociális ellátások felülvizsgálata terén. Ennek következményeként a korábbi rokkantsági ellátások teljesen átalakultak. Kikerültek a nyugdíjszerű ellátások közül, s különbséget tesz az új rendszer a rehabilitálható és a végleges állapot között.

A közös a tartós betegség és fogyatékoság miatt járó ellátások között, hogy mindegyik igénybejelentéssel indul, csatolni kell az orvosi dokumentációt, és be kell szerezni a Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv állásfoglalását, melyet általában az igényelbíráló szerv kezdeményez, szakhatósági állásfoglalás kérése során.

Vannak azonban olyan közigazgatási szervek, melyek nem ellátás folyósítása végett, hanem gyógyító-megelőző céllal kezelnek egészségügyi adatot.

3. ábra



27 FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): Közigazgatási jog különös rész. Osiris Kiadó, BP, 2006. 294 old.

3. ORSZÁGOS EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI PÉNZTÁR (OEP)

Az OEP-től taj-szám alapján lekérdezhető az egyén „betegletútja” és a vénytörténete is.²⁸ Az OEP egy *komplex* nyilvántartást vezet a biztosítottakról. Célja nem a gyógyítás elősegítése, hanem az egészségügyi szolgáltatók tevékenységének nyomon követése. A betegletút-adatok az egészségügyi szolgáltatók által beküldött elszámolásokból keletkeznek, a vénytörténetben pedig az láthatjuk, hogy mely patikák és hányszor tekintették meg, hogy milyen gyógyszert váltottunk ki korábban. Az OEP által vezetett nyilvántartások nem a beteg gyógyulását szolgálják, hanem a pénzügyi kérdésekre vezethetőek vissza. Az adatok szolgáltatásának kötelezettségét rendeletek írják elő.²⁹ Az Alkotmánybíróság a 11/1990. (V. 1.) AB-határozatában kimondta, hogy „személyes adatok kezelését csak törvényi szinten lehet előírni”. Az adatvédelmi biztos felhívta a jogalkotót, hogy gondoskodjék az általános adatkezelési felhatalmazás módosításáról, annak érdekében, hogy az adatok továbbításának jogalapja megállapítható legyen.³⁰ Az adatvédelmi biztos által 2006-ban ajánlott jogszabályok módosítására a kifogásolt rendelkezések tekintetében nem került sor. Alexin Zoltán az egészségügyi adatvédelem vizsgálatában a legjelentősebb szerepet tölti be. Az OEP adatkezelését több aspektusból is megkérdőjelezhetőnek tartja.³¹ Az adatkezelésének, mint az adatvédelmi biztos állásfoglalásból is látszik, hiányzik a jogszabályi alapja, hisz nem törvény, hanem rendelet írja elő. Természetesen az sem lenne megoldás, hogy ezentúl mindent törvényben írnának elő. A fő kérdés az, hogy az egészségügy finanszírozásához, tervezettségéhez, miért van szükség személyes adatokra? Ugyanakkor arra is figyelemmel kell lenni, Alexin Zoltán kutatása alapján, hogy néhány jelentéktelennek tűnő adatból is milyen pontossággal azonosítható az egyén.³² Az egészséghez való jog az emberi élethez és méltósághoz való jogból, mint anyajogból eredeztethető. Sólyom László a halálbüntetés eltörléséről szóló alkotmány bírósági határozathoz fűzött párhuzamos indoklásában kifejti „Az élethez való jog és az emberi méltósághoz való jog a legalapvetőbb emberi jogok. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az emberi méltósághoz való jog anyajog (...). Ezért e jog értelmezése hatással lehet az egyéni autonómia határainak megvonására más emberi jogok esetében, csakúgy, ahogy az élethez való jog értelmezése befolyásolhatja az élet feletti rendelkezés más vitás eseteinek eldöntését (pl. abortusz, eutanázia).³³ Az adatok áramlása pénzügyi okokból

28 <https://ugyintezes.magyarorszag.hu/szolgáltatások/taj.html> (2014. október 13. 16.42.).

29 Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 4. § és 17. §; Az egyes személyazonosításra alkalmatlan ágazati (egészségügyi, szakmai) adatok körének meghatározására, gyűjtésére, feldolgozására vonatkozó részletes szabályokról szóló 76/2004. (VIII.19.) ESzCsM rendelet.

30 1301/A/2006-9 Állásfoglalás.

31 Dr. ALEXIN Zoltán: Nagy Testvérünk: az Egészségbiztosítási Pénztár. *Délmagyarország*, 2008. május 29.; Uő: Don Quijote és az adatrablók. *Népszabadság*, 2010. július 2.; Uő: Adatvédelmi kutatások az orvosi és informatikai tudományterületen. Nemzeti Innovációs Hivatal, I. Magyar Jövő Internet Konferencia, Bp., 2014. október 16–17.

32 Uő: Does fair anonymization exist? *International Review of Law, Computers and Technology*, Vol. 28 No. 1: 21–44. Taylor & Francis Publishing 2014.; Uő: *Adatvédelmi kutatások... I. m.*

33 23/1990. (X. 31.) sz. AB-határozat.

az egészségügyi szolgáltatókon kívülre – még törvényi felhatalmazás ellenére is – sértheti az emberi méltósághoz való jogot, hiszen a közigazgatásban dolgozókat etikai normák kötik, de a hippokratészi eskü nem.

4. EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI PÉNZTÁRI SZAKIGAZGATÁSI SZERVEK, NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI IGAZGATÓSÁG

A Megyei Kormányhivatalokon belül, de az Országos Egészségbiztosítási Pénztár szakmai irányítása alatt működnek az Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szervek. Míg a központi szerv, az OEP teljes körű adatbázissal rendelkezik, a szakigazgatási szervek főként az egyes ellátások megállapítása folyósítása során kerülnek kapcsolatban egészségügyi adatokkal. Ezen adatok egy része a munkáltatókon keresztül érkezik hozzájuk (például táppénz esetén).³⁴ A jogszabály azt is meghatározza, mely adatok tarthatóak nyilván:

- természetes személyazonosító adatok,
- családi állapot, állampolgárság, eltartott hozzátartozó és élettárs esetén a hozzátartozói minőség,
- lakóhely és tartózkodási hely,
- foglalkozás, munkahely, munkakör, tevékenység,
- az egészségbiztosítási ellátások megállapításához szükséges egészségügyi adatok,
- jövedelemre vonatkozó adatok.³⁵

Egészségügyi adatok szükségesek a *terhességi-gyermekágyi segély, a táppénz, a baleseti ellátások (baleseti táppénz, baleseti járadék), a megváltozott munkaképességűek ellátásának (rokkantsági és rehabilitációs ellátás), a nyugellátások közül pedig a baleseti hozzátartozói nyugaltságok, valamint a rehabilitációs járadék megállapításához.*

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 42. § e) pontja alapján a társadalombiztosítási ellátás megállapításához szükséges az egészségkárosodás mértékére, a rehabilitálhatóságra, az egészségi állapotra, továbbá az élettársra, az eltartott hozzátartozói minőségre vonatkozó adatok tarthatóak nyilván az egyén személyes és jövedelmi adatai mellett.

34 A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 79. § (1) Az egészségbiztosító – ideértve a társadalombiztosítási feladatokat külön jogszabály vagy megállapodás alapján ellátó munkáltatókat és egyéb szerveket – természetes személyről adatokat az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai, illetőleg a társadalombiztosítási feladatot ellátó szervek hatáskörébe utalt más ellátások megállapítása, folyósítása és ellenőrzése céljából taj-számon, társadalombiztosítási folyószámlaszámon, illetőleg nyugdíjfolyósítási törzsszámon tarthat nyilván.

81. § (1) Az egészségbiztosító szak- és pénzügyi ellenőrzése kiterjed az egészségbiztosítás pénzbeli, illetőleg baleseti ellátásaival összefüggő nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésére, a társadalombiztosítási feladatokat ellátó szervek hatáskörébe tartozó ellátásoknak és szolgáltatásoknak a jogosultak részére történő megállapítására, folyósítására, továbbá az ezekkel összefüggő ügyviteli feladatok ellátására. Az ehhez szükséges nyilvántartásokat, egészségügyi szolgáltatói jelentéseket, könyvelési és egyéb okmányokat, illetőleg adatokat rendelkezésre kell bocsátani.

35 A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 79. § (2) bekezdés.

A Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság szintén a Kormányhivatal szerve. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 96. § meghatározza, hogy milyen célból, mely adatok tarthatók nyilván. A személy azonosítására alkalmas adatok mellett a 96. § (2) bekezdés e) pontja szerint a rokkantság fokára, az egészségkárosodás, egészségi állapot mértékére, a szakmai munkaképességre, a rehabilitálhatóságra, továbbá az egészségi állapotra vonatkozó adatok, amennyiben jogszabály szerint a nyugellátás, egyéb ellátás megállapítása az egészségi állapot figyelembevételével történik.

5. NÉPEGÉSZSÉGÜGYI SZAKIGAZGATÁSI SZERV

A Megyei Kormányhivatalok Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve az Eüak. 5. § (3) bekezdése alapján kezelhet közegészségügyi-járványügyi céllal, tehát betegség megelőzése, terjedése miatt egészségi állapotra vonatkozó szenzitív adatokat. Azokat a fertőző betegségeket, amelyek esetén az adattovábbítás feltétlenül szükséges, az Eüak. 15. § és 1. számú melléklete részletezi. A közigazgatási szerv jogosult ellenőrzést végezni a további fertőzések megelőzése végett, valamint ezen szerv rendelkezik olyan laboratóriummal, ahol a fertőző vírus vagy baktérium léte megállapítható.

Egyrészt e szerv feladata a fertőző betegségek terjedésének megakadályozása. Ez állami, társadalmi érdek. A *járványügyi célból* történő adatkezelés esetén a legkényesebb kérdés az, hogy a betegek adatait hova és milyen célból továbbítják. A témával foglalkozó 2009-es adatvédelmi beszámoló után 2010-ben konzultációs kérdést tettek fel az adatvédelmi biztosnak arra vonatkozóan, hogy a H1N1 ellen térítésmentes oltást kapó személyek adatait továbbítani kell-e az ÁNTSZ-nek.³⁶ Az adatvédelmi biztos az adatok továbbítását nem tekintette jogszerűtlennek. A háziorvosok statisztikai célú adatszolgáltatást és személyes adatok továbbítását egyaránt végezték ezen időszak alatt.

Másrészt e szerv rendelkezik olyan laboratóriummal, mely bizonyos kórokozókat fel tud deríteni. Például a kismamák vérében a toxoplazmózis, illetve a Hepatitis-fertőzés kizárása érdekében is a Kormányhivatalok Népegészségügyi és Szakigazgatási Szervei vizsgálják. Ezen esetben kérdéses, hogy miért nincs az egészségügyi szolgáltatónál működő laboratóriumnak erre kapacitása, eszköze, miért kell ezt közigazgatási szerv keretein belül vizsgálni. Más kérdés, ha az adott fertőzést felderítik, akkor esetleg továbbítani kellene az adatokat a közigazgatási szerv részére. Az esetek többségében azonban fertőzésről nincs szó. A népegészségügy szabályait az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény III. fejezete részletezi.

Harmadrészt ezen szervek végeznek speciális vizsgálatokat a népesség egészségi állapotának felmérése, illetve bizonyos szakmákban munkaegészségügyi célból. Ilyen esetet vizsgált az adatvédelmi biztos már 1995/96-os években. Pedagógusok fordultak panaszszal az adatvédelmi biztoshoz, az ÁNTSZ szervei és egészségügyi betéti társaságok által végzett egészségfelméréssel kapcsolatban – áll az 1995–1996-os beszámolóban.³⁷ Sem az

36 <http://www.naih.hu/files/Adatvedelmi-biztos-beszamolaja-2009.PDF> ; <http://www.naih.hu/files/Adatvedelmi-biztos-beszamolaja-2010.PDF>, 92., 2015. január 2. 23:11.

37 <http://abiweb.obh.hu/abi/index201.php?menu=beszamolok/1995-96/IV/A/16> 2011. 09. 01. 13.02.

ÁNTSZ, sem a betéti társaságok nem tájékoztatták a pedagógusokat a felmérés céljáról, sőt a kitöltött nyomtatványok kezelése, kezeltetése közben is súlyos jogsértéseket követtek el. Az adatvédelmi biztos megfogalmazta, hogy az egészségfelmérés célja annak megállapítása, hogy a pedagógus képes-e ellátni a munkáját, „a munkakörében meghatározott feladatainak egészségügyi szempontból is a legteljesebb mértékben meg tudja felelni”. Az adatvédelmi biztos álláspontja szerint – s adatvédelemi szempontból, a munkavállaló érdekeinek védelme miatt, mindenképp csak így lehet eljárni – a munkáltató csak a vizsgálat eredményét ismerheti meg, nevezetesen, hogy az adott személy képes-e ellátni a feladatait, vagy nem. Az a gyakorlat, hogy a nyilatkozatokat a tanári szobában lévő nyitott üzenőrekeszben kellett elhelyezni, azt eredményezte, hogy azok tartalmát nemcsak az intézményvezető, hanem bárki megismerhette.

6. REHABILITÁCIÓS SZAKIGAZGATÁSI SZERV

A Rehabilitációs Szakigazgatási Szervek a Kormányhivatalokon belül működnek a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális hivatal szakmai irányítása mellett.³⁸ A többi tárgyalt közigazgatási szervtől abban különböznek, hogy itt megbízással, vagy kinevezéssel, de orvosi végzettségű személyek végzik a munkájukat. Az ő feladatuk, hogy szakhatóságként megállapítsák, hogy a rokkantsági, rehabilitációs ellátást, fogyatékosági támogatást igénylők megfelelnek az ellátásra vonatkozó jogszabályban előírt követelményeknek. Az orvosi dokumentáció az adott ellátás folyósítására jogosult szervtől, postán jut hozzájuk, illetve a vizsgálatra az ügyfél viszi magával. Az igénylőről szakhatósági állásfoglalást, szakvéleményt adnak ki. A szakvélemények, szakhatósági állásfoglalások tartalmát jogszabály határozza meg. Ezek tartalmazzák a korábbi kezeléseket, betegségeket, illetve azt, hogy az igényelt ellátás szempontjából az egyén állapota a jogszabályoknak megfelel-e. A hatóság döntéséhez elengedhetetlenül szükséges szakvélemények, szakhatósági állásfoglalások tehát a teljes kórelőzményt és diagnózist tartalmazzák. E dokumentumokat a Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv megküldi az igényelbírálónak, s e szervnél tárolásra kerül. A rehabilitációs járadék vagy a fogyatékosági támogatás megállapítására jogosult közigazgatási szerv ügyintézője orvosi szakkérdésben dönteni nem tud, kénytelen szakhatósági állásfoglalást kérni. Az esetek többségében elég lenne, ha az igénybejelentés után az egyén maga vinné az orvosi dokumentációját a Rehabilitációs Szakigazgatási Szervhez. Vannak azonban olyan helyzetek, ahol az igényelbíráló szerv többszöri hiánypótlás keretében tudja csak a szakhatósági állásfoglalás, szakvélemény kiállítását megalapozó iratokat az ügyféltől beszerezni (egy gyakorlott ügyintéző már tudja, mely iratok szükségesek). A hiánypótlásra, a többszöri időpontadásra a Rehabilitációs Szakigazgatási Szerveknek nincs kapacitásuk. Az orvoshiány e szerveknél fokozottan érződik, hiszen az orvosok elsődleges célja a gyógyítás, s nem az iratok vizsgálata, és vélemények kiállítása.

38 <http://www.kormanyhivatal.hu/hu/szakigazgatasi-szervek/rehabilitacios-szakigazgatasi-szerv>, 2014. 10. 19. 18.58.

7. MAGYAR ÁLLAMKINCSTÁR

A Magyar Államkincstár, 2015. március 1-ig, két ellátásra való jogosultságmegállapítása során is kezel egészségi állapotra vonatkozó adatokat. Az egyik a családtámogatási ellátások közül az emelt összegű családi pótlék, illetve gyermekgondozási segély folyósítása. Ezek az ellátások a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek után járnak. A gyermek kezelőorvosa állít ki egy orvosi igazolást, mely tartalmazza a betegség BNO-kódját és az orvos aláírását, arról, hogy a gyermek betegsége a jogszabályban foglalt feltételeknek megfelel, és jogosult a támogatásra. A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 45. § (1) bekezdés h)–i) pontja alapján az ellátásra jogosító gyermek tartós betegségére, súlyos fogyatékoságára vonatkozó adat; a magasabb összegű családi pótlékban részesülő, 18. életévét betöltött jogosult munkaképesség-csökkenése, illetve egészségkárosodása mértékére vonatkozó adat tartható nyilván. Miniszteri rendelet³⁹ sorolja fel azoknak a betegségeknek a BNO-kódját, melyek a magasabb összegű családi pótlékre jogosítanak. A BNO-kódot az orvosi igazolás tartalmazza. A kódot az igényelbíráló rendszerben rögzíteni kell. A kódból a gyermek betegségét, fogyatékoságát bármelyik igényelbíráló megismerheti. A tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermek szülője a gyermek három éves kora után, annak 10 éves koráig jogosult gyermekgondozási segélyre.

A fogyatékosági támogatást 1998-ban azért hozták létre, hogy a különböző ellátásokat kiváltsa, ennek ellenére egy új ellátásforma a fogyatékkal élő személyek részére, s csupán részben a vakok személyi járadékát váltotta fel.

Az ellátás megállapítása iránti eljárás igénybejelentésre indul, a támogatás megállapítása a Magyar Államkincstár hatáskörébe tartozik 2015. március 1-ig.⁴⁰ A súlyosan fogyatékos állapot fennállásának megállapítását orvosszakértői szerv végzi. A fogyatékos személy állapotát, ha a szakvélemény eltérően nem rendelkezik, ötévente felül kell vizsgálni.⁴¹

A fogyatékosági támogatás igénylése során az adatok kezelését törvény, illetve a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Korm. rendelet (továbbiakban: Korm. rendelet) melléklete határozza meg. A Fot. alapján⁴² a Kincstár nyilvántartást vezet a támogatásra való jogosultság megállapítása, az ellátás biztosítása céljából. *A nyilvántartás tartalmazza:* a jogosult természetes személyazonosító adatait; állampolgárságát, illetőleg bevándorolt, letelepedett vagy menekült jogállását; belföldi lakó- és/vagy tartózkodási helyét; a jogosultsági feltételekre és az azokban bekövetkezett változásokra vonatkozó adatokat; a fogyatékosági támogatás megállapítására, megváltoztatására és megszüntetésére való döntés; a felülvizsgálat időpontját; a jogosult taj-számát. A nyilvántartásból a fogyatékosági támogatásra való jogosultság megszűnésétől számított öt év elteltével tö-

39 A magasabb összegű családi pótlékre jogosító betegségekről és fogyatékoságokról szóló 5/2003. (II. 19.) ESzCsM rendelet.

40 A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.) 23/B. § (1) bekezdés.

41 Fot. 23/C. § (1) bekezdés.

42 Fot. 23/E. § (1) bekezdés.

rölni kell az adott személyre vonatkozó adatokat,⁴³ tehát a személyes adatokat. Az egészségi állapotra vonatkozó adatok kezelését a törvény nem szabályozza. A *rendelet melléklete az igénylő következő adatait kéri megadni*: az igénylő házassági neve, születési neve, anyja születési neve, születési helye, ideje, taj-száma, állampolgársága, lakó- és tartózkodási helye, gondnoka neve, címe, bankszámlaszáma, számlavezető bank neve. Az *igénybejelentő laphoz csatolni kell az igénylő háziorvosa, bentlakásos szociális intézményben élő igénylő esetén az intézmény orvosa által kiállított orvosi beutalót* (raktári szám: A 3510-90), a fogyatékossgot igazoló *orvosi dokumentációt*, valamint a személyazonosító és lakcímről szóló hatósági igazolványának a *lakcímről szóló hatósági igazolvány részéről készült másolatát*.⁴⁴ Az orvosi beutalóban a háziorvos nyilatkozik arról, hogy a rendelkezésre álló orvosi dokumentáció alkalmas-e a súlyosan fogyatékos állapot minősítésére; véleményt ad az igénylő önálló életviteli képességének és önkiszolgálási képességének⁴⁵ minősítéséhez; valamint nyilatkozik arról, hogy az érintett személyes vizsgálata szükséges-e, s ezt a lakóhelyén, vagy a szakértő telephelyén végezzék-e el.⁴⁶ Az A 3510-90 raktári számú orvosi beutaló tartalmi elemei⁴⁷: a beteg/az igénylő/a biztosított neve; előző neve; születési neve; anyja neve; születési helye, ideje; taj-száma; személyi igazolvány száma; szakképzettség; utolsó munkaköre; lakcíme; tartózkodás helye; gondnokának neve és lakcíme. Minden esetben kötelezően kitöltendőek a személyes adatok rubrikái, melyek *rendelet alapján kerülnek felvételre, kezelésre*. A beutaló, mely alkalmazására *kormányrendelet* alapján kerül sor, kötelezően kéri a következő *egészségi állapotra vonatkozó adatok* feltüntetését is: mióta tartozik az orvos ellátási körébe a beteg/biztosított/igénylő; *kórelőzményben szereplő érdemi megbetegedései*; jelenlegi *alapbetegségének* megnevezése, BNO-kódja; az alapbetegséget mikor diagnosztizálták, mióta kezelik; előzőleg kezelte-e más is a beteget, mikor. Ezeket felül fel kell tüntetni a beutalóban az *alapbetegség szövődményeinek* megnevezését, BNO-kódját, és hogy mióta észlelik, valamint ugyanezen adatokat a beteg alapbetegségével közvetlenül össze nem függő *más betegségeiről*. A beteg *kórházi kezelésére* vonatkozó adatait az igénylést megelőző két év során. Mettől, meddig volt kórházban, diagnózisa és annak BNO-kódja. A *BNO-kódrendszer* a betegségek nemzetközi osztályozására szolgál az egészségügyben. A BNO-kód formátuma: egy betű és négy számjegy.⁴⁸ A kezelőorvos feladata, hogy ismertesse a beteg *részletes státuszát*, kiemelve anatómiai és funkcionális károsodásának, fogyatékossgának jellemzőit. A beutalóban fel kell tüntetni a beteg állapotának megítéléséhez szükséges leleteket, konziliáriusi véleményeket. A beutalót kiállító orvosnak a *kezelési módokat*, azok hatékonyságát és a kórlefolyás jellegét is ismertetnie kell. Az egészségügyi állapotra vonatkozó adatok halmazán túl véleményt kell adni a kezelőorvosnak arról, hogy a beteg állapotán további terápiával lehet-e javítani, s hogy lehetsé-

43 Fot. 23/F. § (3) bekezdés.

44 A súlyos fogyatékossg minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossgai támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/2000. (VIII. 9.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 5/A. §.

45 Korm. rendelet r. 3. §.

46 Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés.

47 http://www.depot.hu/office/product_info.php?manufacturers_id=73&products_id=9049 2009. 09. 23. 13.03.

48 <http://www.hazipatika.com/services/bno> 2009. 09. 23. 13.30.

ges-e orvosi rehabilitációja, vagy foglalkozási rehabilitációja saját, illetve más munkakörben. Összefoglaló véleményt kell adni a beteg *együttműködési* készségéről, arról, hogy az utasításokat betartja-e, fizikai terhelhetőségéről, járóképességéről, segédeszköz-használatáról, veszélyeztető állapotról. Fogyatékosági támogatás igénylése során meg kell jelölni a *fogyatékoság típusát*, azt, hogy súlyos fogyatékoság okán milyen, a mindennapi életben szükséges tevékenységek elvégzéséhez szükséges mások segítségének igénybevétele. Például bevásárlás, főzés, takarítás, mosás, közlekedés, mindennapi ügyintézés. Jelölni kell azt is, hogy önmaga ellátása során mely tevékenységekhez igényli mások segítségét. Ilyen az étkezés, tisztálkodás, öltözködés, illemhely használata, lakáson belüli közlekedés. Végül fel kell tüntetni a kiállító orvos nevét, munkahelyének nevét és címét, aláírását, a bélyegző lenyomatát és a bélyegzőjének a számát. *A beutalóban egészségügyi és hozzájuk kapcsolódó személyes adatok feltüntetésére kerül sor, rendelet alapján, az igénylő figyelmeztetése és megfelelő védelmi háló működése nélkül.*

A Kincstár igényelbírálásra jogosult szerve a kérelem beérkezését követő 3 napon belül megkeresi a szakértői bizottságot szakvélemény adása végett. A megkereséshez *mellékeli* az igénylő által becsatolt orvosi dokumentációt is. Erről értesíti az igénybejelentőt, és egyben felhívja az együttműködésre, illetve tájékoztatja az együttműködés hiányának következményeiről.⁴⁹ A Korm. rendelet 3. számú melléklete az Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv szakvéleményének tartalmát határozza meg. *A szakvélemény tartalmazza a fogyatékoság fajtáját, mértékét, a fogyatékos személy önálló életvitelre képességét, azt, hogy súlyosan fogyatékosnak minősül-e, hogy önkiszolgálási képessége hiányzik-e, illetve a betegségről és a felülvizsgálat szükségességéről indokolást.*⁵⁰

8. TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK

Az önkormányzatok hatáskörébe tartozik az ápolási díj, az önkormányzati segély és a (méltányossági) közgyógyellátás megállapítása. Ezen ellátások megállapításához is egészségi állapotra vonatkozó adatok kerülnek kezelésre közigazgatási szervek, illetve a képviselő-testületek által.⁵¹ A közgyógyellátás megállapítása egy hosszú, bonyolult folyamat eredménye. A közgyógyellátásról való jogosultságról a jegyző dönt. A kérelmező számára a háziorvos állít ki egy igazolást, melynek tartalmi elemeit a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 50/A. § (3) bekezdése határozza meg. Az igazolás a kérelmező személyes adatai mellett tartalmazza a betegség BNO-kódját, az alkalmazott gyógymódokat és gyógyszereket. Az igazolást a jegyző továbbítja az egészségbiztosítási szervnek. E szerv is megvizsgálja, s kétség esetén szakhatósági állásfoglalást kér. A szakhatósági állásfoglalások is tartalmazzák a betegségre vonatkozó és az egyén személyes adatait. A szakhatósági állásfoglalás alapján végül a jegyző dönt a jogosultság feltételeiről. 2006-ban az adatvédelmi biztos az

49 Korm. rendelet 6. §.

50 MADARÁSZNÉ Ifju Bernadett: Az egészségügyi adatok kezelése a közigazgatásban: a fogyatékosági támogatást igénylők adatainak védelme. *Infokommunikáció és Jog*, 41. 2010. 211–215.

51 <http://emmiugyfelfozolgalat.gov.hu/>, 2014. 10. 19. 18.59

alábbi állásfoglalást bocsátotta ki: „A közgyógyellátási jogosultságot megállapító jegyző nem ismerheti meg az érintett egészségügyi adatait – az egészségügyi rászorultság tényének kivételével –, ezt a jogszabálynak egyértelműen ki kell mondania.

Az egészségbiztosítási szerv ugyanilyen indokok alapján nem jogosult a közigazgatási határozat azon részének megismerésére, melyen az érintett szociális helyzetére vonatkozó adatok szerepelnek.” (1010/H/2006-2). A jogszabálynak az állásfoglalás alapján történő módosítására nem került sor. Mind a jegyző, mind az egészségbiztosítási szerv nyilvántartást vezet a közgyógyellátásra jogosultakról, mely tartalmazza a jogosult személyes adatait és betegségének BNO-kódját. A nyilvántartásokat évente egyeztetik.

9. ÖSSZEFOGLALÁS

A közigazgatási szervek egészségügyi adatkezelése jogszabályilag megalapozott. A probléma gyökere abban rejlik, hogy hatalmas mennyiségű, egészségi állapotra vonatkozó különleges adat kerül be a közigazgatás heterogén összetételű, orvosi eskü alatt nem álló közösségébe. A közigazgatásban dolgozók mindegyike tesz vagy tett esküt a kinevezésekor, melynek szövege a következő:

„Én, becsületemre és lelkiismeretemre fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek; jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom; tisztességem a magyar nemzet javára gyakorolom.”

(Az eskütevő meggyőződése szerint:) „Isten engem úgy segéljen!”⁵²

A betegellátó kötelessége, hogy az orvosi titkot időbeli korlátozás nélkül megőrizze. Ezt passzív magatartással tudja megvalósítani, amint a hippokratészi esküben is szerepel: „Bármit látok vagy hallok kezelés közben vagy gyógyításon kívül az emberek köznap életében, amit kifecsegni nem szabad, arról hallgatok, s mint orvosi titkot megőrzöm.” A végzős orvostanhallgatók esküjében a következőképpen hangzik a titoktartási klauzula: „A hozzám forduló bizalmával, kiszolgáltattott helyzetével visszaélni nem fogok, titkaikat fel nem fedem. (...) Az orvosi működésemmel kapcsolatos etikai követelményeket tiszteletben tartom.”⁵³ Ennél sokkal felületesebb a közigazgatásban dolgozók esküje az egészségügyi adatvédelem szempontjából. Ezt tetézi az a tény is, hogy míg az orvos, a betegellátó személyes kapcsolatban van a betegével, addig az igényt elbíráló sokszor csak papíron találkozik az ellátásra jogosulttal. Az orvos jobban fel van készülve egy-egy betegségre, fogyatékosagra, míg az igényelbíráló szerv dolgozója csak hüledezik és meglepődik egy-egy eseten. Nincs arra felkészítve, hogy feldolgozza a látottakat, hallottakat, s önkéntelenül is kibeszéli magából. Ez egy normális emberi reakció, nincs benne alapjában véve semmi rossz, mert valahogy túl kell jutni egy nem mindennapi ügyön. A beteg, ellátást igénylő szempontjából azonban lehetnek hátrányos következményei.

52 A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 44. § (2) bekezdés.

53 <http://hu.wikipedia.org/wiki/Orvos>, 2010. 05. 18. 14.15.

A közigazgatásban egészségi állapotra vonatkozó adatok feldolgozásával, továbbításával dolgozó személyeket *mind jogilag, mind mentálisan* meg kellene erősíteni, hogy ezen eseteket laikusként kezelni tudják.

Juhász Lilla Mária

GOOD GOVERNANCE – INTERNATIONAL DIMENSIONS – RECENZIO

A modern állam és kormányzás aktuális kérdéseinek vizsgálata kiemelt kutatási terület a tudomány számára, mivel hozzájárul a jó állami működés hatékonyságához és hazánk versenyképességének növeléséhez. A Good Governance – International Dimensions című kötet a jó kormányzás hazai és nemzetközi elméleti, valamint gyakorlati hátterének új kutatási módszertan alapján történő bemutatása, mely nemcsak a közszolgálati képzés résztvevőinek, hanem a gyakorlott tisztviselők és a kormányzat számára is hasznos ismeretet nyújt.

• • • • • • • • • •

A jó kormányzás eszköz- és fogalomrendszerének nemzetközi dimenzióit mutatja be a Nemzeti Közzolgálati Egyetem kutatói által angol nyelven íródott kiadvány. A kötet szerkesztője Kádár Krisztián, szerzői Gellén Márton, Kádár Krisztián, Kaiser Tamás, Kis Norbert, Kiss Norbert és Nyikos Györgyi, akik saját szakterületeik nézőpontjából világítanak rá a jó kormányzás eszköztárára, aktuális tudományos vizsgálódást nyújtva az állami szerepvállalásról és a kormányzati kérdések alakulásáról. A kiadvány megszületése a közszolgálati képzés nemzetköziesítésének egyik eredménye is egyben, hiszen a téma angol nyelvű, hazai és nemzetközi vizsgálat alapján történő bemutatását jelenti, mellyel az egyetem kutatói potenciálja a nemzetközi szakirodalomban is megjelenik, minőségi olvasatot kínálva az érdeklődőknek.

A jó kormányzás témája növekvő relevanciával kerül a kutatók látókörébe az európai integrációnak és a közigazgatás nemzetköziesítési törekvéseinek köszönhetően. A nemzetközi reformok és modernizációs törekvések alapján látható, hogy az országok teljesítményét új mérési eszközök, indikátorok felhasználásával elemzik, ezáltal az államok teljesítményéről és a kormányzás minőségéről összehasonlító, szintetizáló, mérési, valamint statisztikai adatokra épülő, empirikus kutatási eredményeken nyugvó értékelést adnak.

A kötet 6 fejezetből áll, és szerkezeti egységeként eltérő megközelítésben mutatja be a jó kormányzáshoz kapcsolódó tudástartalmat, valamint értékelési szempontjait. Az első fejezet a kormányzás minőségére és értékelésére helyezi a hangsúlyt, speciális eleme a Jó Állam Index (GGI – Good Governance Index), mint a kormányzati teljesítmény értékelése és mérése

modell teljes körű bemutatása. Az állam működésének kiemelt szegmenseit vizsgáló modell általános koncepciójának ismertetését követően az egyes tartalmi elemek részletes kifejtésére kerül sor: biztonság és bizalom a kormányzatban, jóléti elemek, gazdasági versenyképesség és pénzügyi stabilitás, demokrácia, fenntarthatóság – szociális, környezetvédelmi, gazdasági – hatékony közigazgatás, a jó kormányzás jogállami jellegének kritériumai, az alapvető jogok védelme. A fejezetben azok a lényeges módszertani kérdések is szerepet kapnak, melyekkel a kutatók a kormányzati teljesítménymérés során szembesülnek. A könyvben található szerzői good governance megközelítések közül az első fejezet a legrészletesebb nemzetközi kitekintést nyújtja a témában azáltal, hogy bemutatja az EU, az ENSZ, az OECD és a Világbank vonatkozó értékelései gyakorlatát. A fejezet a kormányzás pénzügyi és gazdasági összehasonlításon alapuló értékelései alapján felállított rangsorokat is elemzi, különös tekintettel a kiemelt szereplőnek számító Világbank, az IMD (Institute for Management Development) és a WEF (World Economic Forum) rangsoraira. A szerző kiemeli, hogy számos tudományos dilemma uralkodik a kormányzati működés kapcsán, jelenleg a New Public Management üzleti szempontú, magánszféra felé nyitó megközelítését felülíró neoweberi elméletet érdemes kiemelni, mely szerint az állam aktív szerepben lép fel újra a kormányzati működésben. A gazdasági válság és a korrupciós esetek napvilágra kerülése kapcsán az erős, szabályozó, beavatkozó, transzparens állam megteremtését, valamint fenntartását célozták meg a reformok. Ugyanakkor az elméleti hátterek mellett a tényleges gyakorlati kérdéseket sem lehet figyelmen kívül hagyni, ezért fontos a mérési és értékelési módszertan alkalmazása, mely háttérrel ad a kormányzati döntéseknek, továbbá átfogó segítséget nyújthat a lehetséges fejlesztési irányok kialakítása során. A jövőben a tudományos alapokon nyugvó értékeléseknek kell megalapozniuk a hatékony állami működést, ehhez segítenek hozzá a mérések, értékelések speciális módszertanukkal, megfelelő hatástanulmányt és a stratégiai tanácsadást nyújtva a fejlesztések megvalósításához – véli Kis Norbert, a fejezet szerzője.

A második és harmadik fejezet a központi téma elméleti háttérének bemutatására fókuszál, egyfajta keretet adva a téma nemzetközi, nemzeti (tagállami) és önkormányzati szintű válaszolásának. A jó kormányzás, mint közigazgatási reformmodell részleteit ismerhetjük meg a második fejezetben. A szerző, Gellén Márton kiemeli, hogy ebben a megközelítésben a kormányzás nem strukturaként, hanem cselekvési folyamatként jelenik meg. A hagyományos, bürokratikus modelltől eljutunk a lazán értelmezett hálózatos „network”-szerű döntéshozatalhoz és működéshez. Ez a civil részvételen alapuló kormányzás ígéretes a résztvevőkre nézve és a részvételi demokrácia erősítését jelenti, ám számos feltétel van, melynek meg kell felelnie. Ezek közül kiemelendő az átláthatóság követelménye, mely a hálózatos működésben kevésbé lehet hatékony, hiszen a felelősség eloszlik a résztvevők között. Nem utolsósorban az is fontos kérdés, hogy valóban mindenki részt szeretne-e venni és részt vehet-e a kormányzásban, például rendelkezik-e a döntéshez szükséges teljes körű információval, vagy csak töredékinformációk alapján, saját érdekeit részesíti előnyben. Amennyiben így van, dilemmaként fogalmazódhat meg, hogy ez a részvétel nem okozza-e azt a helyzetet, hogy a közszféra és egyéb társadalmi résztvevők bevonása döntőképeséget akadályozó tényezőként jelenik meg, mivel minden résztvevő a saját érdekeinek, és nem a „köz” érdekeinek érvényesítésére törekszik. A kormányzás, mint cselekvési folyamat ebben a rend-

szerben a koordináció és felügyelet tekintetében domináns. A delegálás hagyományos értelemben vett jelentése szerint a közfeladatokat magasabb szintekről delegálják alacsonyabb szintekre a hierarchia szerinti rendszerben. Ma már ezt a delegációt úgy is értelmezhetjük, hogy a cselekvési folyamatba a társadalmi partnerekre is delegálunk döntéshozatali részvételt, így ők a közigazgatás külső résztvevőiként, de részeiként jelennek meg. A harmadik fejezetben részletesen kifejtésre kerül az Európai Unió gyakorlatát jelölő többszintű kormányzás (multi-level governance) elve, a folyamatba bekapcsolt résztvevői és együttműködési lehetőségek tárházát mutatja be Kaiser Tamás szerző, a good governance elméleti alapjaihoz igazodva. Ismerteti továbbá az europanizáció elemeit, és részletesen elemzi a horizontális, vertikális kormányzás koncepcióját.

A negyedik fejezet makroökonómiai megközelítésben, az európai integráció gazdasági és pénzügyi oldaláról világít rá a jó kormányzás elemeire Nyikos Györgyi szerző segítségével. A gazdasági és pénzügyi válság hatása minden EU-tagországban érzékelhető, a fiskális politika kialakítása során a meggondolt, eddigi tapasztalatokat is számba vevő, óvatos keretek kialakítására van szükség. A jó kormányzás számára elsődleges cél a pénzügyi stabilitás, a fenntarthatóság, az államadósság csökkentése, ugyanakkor olyan kormányzati döntések meghozatala és eszközök igénybevétele indokolt, melyek a hosszabb távú, fenntartható növekedést képesek biztosítani. A megújuló keretek kialakításánál ezekre kell fektetni a hangsúlyt. Azok az államok, amelyek a felmerülő célok érdekében rövid távú megoldásokat választanak, előbb-utóbb visszakerülnek a krízisbe, ezért fontos az eszközök megfelelő megválasztása és érvényesítése, melyek kiválasztásához a kutatások eredményeinek számbavétele szükséges. Az EU ilyen eszközök kifejlesztésére és érvényesítésére törekszik, így intézményein keresztül ezekhez kapcsolódó, szorosabb pénzügyi és gazdasági beavatkozást eszközöl. A nemzeti parlamentek és a döntésben érintettek nem ismerik eléggé ezeket a javasolt, méréseken alapuló eszközöket, ezért fontos lenne az érintettek teljes körű bevonása az EU által kialakított módszertanba. A tagállamok ugyan elhatározták, hogy az integráció szellemében egymást segítve összefognak, a hasznos módszerek átadásával és koordináltan lépnek fel a gazdasági válság teljes körű feloldásában, a szerző mégis úgy véli, hogy a leghatékonyabb megoldást az eurózóna és az EU egésze tudja áthatóan kezelni. Az egységes, koordinált, központi fellépés akár a krízis előtti helyzetnél is jobb állapotba tudja hozni az uniót és tagállamait.

Az ötödik fejezet a közpolitika-alkotás és a közszolgálati szervezetrendszer oldaláról közelíti meg a kormányzat teljesítményének témáját, melybe a közpolitika-elemzés módszerével vezet be, Kiss Norbert szerző segítségével. Leírja a kormányzati cselekményeket, és keretet állít fel az analízis elvégzésére. A XXI. században fontos szerepe van a közszolgálatnak, mely periodikus fejlődéshez kötött, elemzéséhez adatgyűjtés és speciális módszertan társul. Lépésekre épül a governance-folyamat, így szükséges tisztázni a problémákat, alternatívákat keresni, döntést hozni, megvalósítani, végrehajtani a döntést, majd megvizsgálni, hogy sikeres volt-e a politikai aktus. A közszolgálat teljesítményének mérése a gazdaságosság és hatékonyság szempontjait részesíti előnyben, a speciális analízis módszer e célok mentén teljesíti küldetését.

Az utolsó részben a jó kormányzás mérésének kulcskoncepciói és az indikátorrendszerek ismertetésére kerül sor, a „development pyramid of good governance” fejlődési piramis vázolásán túl, a Világbank, az OECD projektjei valamint a korrupció-megelőzési szempontok

elemeinek értékelése kerül előtérbe. A WEF – World Economic Forum és az IMD – International Institute of Management Development – legmegbízhatóbb és legteljesebb adatbázisainak alkalmazása hozzásegít a globális versenyképesség vizsgálatához, valamint átfogó ismeretekhez juttatja a kormányzás értékelésére irányuló vizsgálódást. A fejezet rávilágít a good governance demokratikus aspektusára, ezt biztosítja a részvételi lehetőség a döntéshozatalban. A fejezet és a könyv azzal a konklúzióval zárul, hogy a mutatók és speciális adatbázisok, módszertanok alkalmazása mellett a döntéshozói, szabályozási beavatkozásra is szükség van a közjó biztosítása érdekében, tehát önmagában a döntéshozatalba történő bevonás, a hatékony módszertani mérés és értékelés nem jelent eredményességet, az erős állami beavatkozás és részvétel továbbra is kiemelt szempont a jó kormányzás során.

A kötet célja, hogy olvasói minél szélesebb körben megismerjék a téma aktualitásait és a kapcsolódó szerzői-tudományos álláspontokat. Egyrészt használatos tankönyvként, ezt a funkciót a fejezet végén található összefoglalók, valamint az ismeretellenőrző, lényegkiemelő kérdések is segítik. Másrészt alkalmas arra is, hogy megalapozza a témabeli ismereteinket és további tudományos elmélyülés iránti igényt keltsen a megjelölt szakirodalom segítségével. A kötet hasznos olvasatot nyújt gyakorlott közigazgatási szakemberek, kormányzati döntéshozók számára is, akik tudományos alapokon kívánják megismerni a jó kormányzás elemeit, mérési eszközeit, aktualitásait.

A tartalom szempontjából nem megkerülhető az a tény, hogy a governance-irányzatok elméleti hátterével kapcsolatban a hazai és nemzetközi kutatók eltérő álláspontokat alakítottak ki, és még mindig érezhető a fogalomzavar a good governance, a new governance, a neoweberi állam és a good government megnevezések között. Jelen kötet is céloz arra, hogy a nemzetközi szakirodalomban a jó kormányzás elnevezésnek aktuális angol megfelelőjeként a neoweberi irányzat elemzésében említett good government modell kerül megnevezésre, mely az állam szerepét új megközelítésben jeleníti meg, erős, beavatkozó állami részvételt hirdetve a kormányzás – mint döntéshozatal – során. A good governance – a governance-irányzat alapján értelmezve – inkább a kormányzásra, semmint cselekvési folyamatra tekint, mely a hagyományos, hierarchikus kormányzati tevékenységbe integrálja a köz- és üzleti szférát, a civilek és a területi, funkcionális szervezetek hálózatokat alkotó rendszerének munkáját. Összefoglalóan a kormányzásra cselekvési folyamatként tekint, melynek a szervezés és menedzselés áll a fókuszában. Az új társadalmi aktorok bevonásával a kormányzás tárgya és alanya nem különíthető el élesen egymástól. Ebben a kötetben az egyes fejezetek megközelítései – az elméleti hátterek elemzésein kívül – a jó kormányzás eszközrendszerére, mérésére és hatékonyságának kiterjesztésére helyezik a hangsúlyt. A téma kifejtése során nem a good governance mint irányzat, mozgalom elméleti hátterének vizsgálata és pozicionálása kerül középpontba, hanem a jó kormányzás feltételrendszerének, eszközeinek, aktualitásainak és a cselekvési folyamat hatékonyságmérésének bemutatása kap főszerepet.

ANGOL NYELVŰ MONOGRÁFIA A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI JOGRÓL ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYRÓL

A könyvismertetés a magyar közigazgatási jog és közigazgatás-tudományról szóló angol nyelvű monográfia legfontosabb témáit veszi vizsgálat alá. A Patyi András, valamint Rixer Ádám által szerkesztett „Hungarian Public Administration and Administrative Law” című könyv a passai Schenk Verlagnál látott napvilágot. A kötet a magyar közigazgatást egységes szakmai nézőpontok alapján mutatja be. Ez a munka egyedülálló teljesítmény a magyar társadalomtudományban.



A nem rendszeralkotó, azaz nagy közigazgatási rendszereken (az amerikai, francia és a német adminisztrációs szisztémán kívüli) közigazgatások, de különösen a rendszerváltáson átesett kelet-közép-európai kisállamok számára igen jelentős esemény, amikor a nagy közigazgatási kultúrák valamelyikének nyelvén tehetik megismerhetővé önmagukat. Francia vagy német nyelven kisebb kihívás lenne egy ilyen vállalkozás. Ugyanis anglicizálódott világunkban különösen nehéz a kontinentális jogról, de még inkább a kontinentális közigazgatási jogról angol nyelven írni. Különösen embert próbáló a feladat, ha mindez a közigazgatási jog, illetve a közigazgatás-tudomány közel teljes körű számbavételi kísérletével párosul egy olyan ország esetében, ahol a közigazgatás (és a közigazgatási jog) monografikus alakban való¹ idegen nyelvű bemutatása csupán kisszámú és igen esetleges próbálkozásokra tekint-

¹ A magyar közigazgatási jog korai idegen nyelvű ismertetésére lásd a következőt: Desider (Dezső) MÁRKUS: *Ungarisches Verwaltungsrecht*. Tübingen, 1912. 579. A mű szövegének világhálós elérhetősége: <http://www.archive.org/details/ungarischesverwa00mr>. Egy orosz nyelvű tankönyv a magyar közigazgatási jogról közvetlenül a rendszerváltás időszakából: Sándor BERÉNYI: *Венгерское административное право* (per.: Л. В. Гречко; ред.: Б. М. Лазарева). Moskva, 1990. 482.

het vissza, hasonlóan az idegen nyelveken írt könyvfejezetekhez.² Ezért tekinthető jelentős mérföldkőnek a „*Hungarian Public Administration and Administrative Law*”³ című *magnum opus* megjelenése, olyan súlyú eseménynek, amely talán csak ötven esztendőnként egyszer fordul elő. Ugyanis a Passauban, a *Schenk Verlag*-nál vezető magyar közigazgatási jogászok és közigazgatási jogtudósok közreműködésében, egységes szemlélet és elvek alapján, a modern, élő magyar közigazgatást általában a rendszerváltásig történő kitekintéssel bemutató 552 oldalas nagymonográfia az anyanyelvi beszélő (*native speaker*) olvasó számára kívánt érthető szöveget nyújtani. Azonban a kötet jóval több, mint a közigazgatás és a közigazgatási jog közelmúltjának és jelenének bemutatása az angolul tudók számára.⁴ Egy alaposan megtervezett műről van szó, a két szerkesztő mérnöki pontossággal gondoskodott a kötet megfelelő felépítéséről. Az angol stílárius elemek betartásán angol anyanyelvű olvasószerkesztő őrködött, valamint a szakmai lektorálást (*expert reviewing*) Tamás András, Borók György, valamint Szabó Annamária Eszter segítették. A munka tudományos voltát megerősítette, hogy majd’ minden szerző PhD doktori fokozattal rendelkező személy.

A kötet 7 részben, összesen 19 fejezetben teljesedett ki, áttekintő és részletes tartalomjegyzékkel, rövidítések listájával, a felhasznált esetjog jegyzékével, tárgymutatóval, személynév-mutatóval, szervezeti névmutatóval, illetőleg egy angol–magyar, valamint magyar–angol szótárrésszel kiegészülten nagyon alkalmas a tematika megismertetésére. A 2014. október 30-án megjelent könyv az új Alaptörvénnyel, és a számos új jogszabállyal módosított jogi környezet hű tükré.

A könyv kellő alaposággal mutatja be a hazai közigazgatási jog tematikus átnézetét: az előszót (Kukorelli István), és a monumentális, 130 oldalas apoteózisszerű bevezetést a magyar közigazgatási jog és közigazgatás-tudomány változásait és idegen nyelvű irodalmát taglaló rész követi. A harmadik rész a közigazgatás jogi alapozását és külső kapcsolatait mutatja be: itt a közigazgatás alkotmányos alapjai; a közigazgatási bíráskodás; a közigazgatás és az ügyészség kapcsolata; az ombudsman; valamint a civil szervezetek és a közigazgatás viszonya külön-külön fejezetben kap igen részletes megvilágítást. A negyedik rész tartalmazza a magyar területszervezési jogot: a központi közigazgatást; a területi államigazgatást; a helyi önkormányzatokat; és a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó sza-

2 A rendszerváltás utáni közigazgatási jog újabb fejlődéséről: Lajos LŐRINCZ: *Administrative Law*. In: Attila HARMATHY (ed.): *Introduction to Hungarian Law*. The Hague–London–Boston, 1998. 35–50. Mária BORDÁS: Hungary. In: Denis J. GALLIGAN – SMILOV, D. M. (eds.): *Administrative Law in Central and Eastern Europe 1996–1998*. Bp., 1999. 115–138. Magyar közigazgatási jogi tárgyú írások angolul és oroszul egyazon témáról, a közigazgatási bíráskodásról: Denis J. GALLIGAN – Richard H. LANGAN – Constance S. NICANDROU (eds.): *Administrative Justice in New European Democracies. Case Studies of Administrative Law and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine*. Oxford–Budapest, 1998. 652. Uők (eds.): *Административная юстиция в новый Европейский демократия. Практические исследования в сфере административного права и процесса в Болгарии, Эстония, Венгрия, Польша и Украине*. Kijiv–Budapest, 1998. 686. A magyar tárgyú fejezetek szerzői Bordás Mária, Mihajlov Dobromir, valamint Temesi István voltak.

3 Anita BOROS et al: *Hungarian Public Administration and Administrative Law* (szerk.: András PATYI – Ádám RIXER). Passau, 2014. 552.

4 A kötet angol nyelvű, hazai alkotmányjogról szóló párdarabja: Lóránt CSINK – Balázs SCHANDA – András Zs. VARGA (szerk.): *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*. Dublin–Budapest, 2012. XIX. 350.

bályokat. Az ötödik rész a közpénzügyi jogot, a közigazgatás és az EU-jog kapcsolatát, valamint a közszolgáltatásokat tekinti át. A hatodik rész a közigazgatási eljárás, a közigazgatási szankciók (közigazgatási büntetőjog) és az elektronikus közigazgatás kérdéseivel foglalkozik. A hetedik részben a magyar közszolgálati jog lényegi elemeket kiemelni törekvő bemutatása olvasható. Összességében a hazai közigazgatás alapvonalai bemutatása mellett a mély rétegekbe hatolásra, részletes kifejtésekre is sor kerül. Mostantól bármely angolul tudó személy pontos eligazítást nyerhet a kötetből a hazai közigazgatás állapota, fejlődése és dilemmái vonatkozásában.

HELYREIGAZÍTÁS:

Szalai András a szakfolyóirat 2014/1. számában megjelent „Az ellenzék mint a parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátja” című tanulmányának címe a lap magyar, angol, német és francia nyelvű tartalomjegyzékében helytelenül került feltüntetésre. A tanulmány címe „Az ellenzék mint a parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátja”.

HELYREIGAZÍTÁS:

A szakfolyóirat 2014/2. számában közölt „Jó állam mérhetősége” című tanulmány szerzőiként megjelölt kutatói közösség közös tanulmányának elkészítésében társszerzőként Sente Zoltán és Gárdos-Orosz Fruzsina nem vettek részt, nevük törlését kérték. A tanulmány 10. alpontja a két nevezett szerző műve, amely nem képezi részét a „Jó állam mérhetősége” című tanulmánynak.

E számunk szerzői

DR. CHRISTIÁN LÁSZLÓ – tanszékvezető egyetemi docens
Nemzeti Közszerológati Egyetem, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék

DR. FEIK CSABA – jegyző
Ercsi Város Önkormányzata

DR. FLEINER RITA – egyetemi adjunktus
Óbudai Egyetem

DR. HORVÁTH ANETT – tanársegéd
Nemzeti Közszerológati Egyetem KTK, Közpolitika és Közigazgatás-fejlesztési Tanszék

ILLÉSSY MIKÓS – tudományos munkatárs
MTA TK Szociológiai Intézet

JUHÁSZ LILLA MÁRIA – doktorjelölt
Nemzeti Közszerológati Egyetem

DR. KOI GYULA – egyetemi adjunktus
Nemzeti Közszerológati Egyetem, KTK, Európai és összehasonlító közjogi Tanszék
MTA tudományos munkatársa

MADARÁSZNÉ DR. IFJU BERNADETT – doktorjelölt, jogtanácsos, követeléskezelő referens
Magyar Államkincstár Veszprém Megyei Igazgatóság

MAKÓ CSABA – tudományos tanácsadó
MTA TK Szociológiai Intézet

DR. MANDÁK FANNI – egyetemi tanársegéd
Nemzeti Közszerológati Egyetem, KTK, Államelméleti és Politikatudományi Tanszék

DR. MICSIK ANDRÁS – tudományos főmunkatárs,
MTA SZTAKI

DR. KOVÁCS ÉVA – tanársegéd
Nemzeti Közszerológati Egyetem, KTK, Szakigazgatási és Önkormányzati Igazgatás Tanszék

KRAUSS GÁBOR – doktorandusz, humánpolitikai referens
Nemzeti Külgazdasági Hivatal

PROF. DR. MUNK SÁNDOR – egyetemi tanár
Nemzeti Közszerológati Egyetem

DR. NAVRACSICS TIBOR
Európai Unió kulturális, oktatási, ifjúságpolitikai és sportügyi biztosa

NYÁRY MIHÁLY
Magyar Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület

ORBÁN BALÁZS ANDRÁS – kutatási igazgató
Századvég Alapítvány

PETRÓ CSILLA – doktorjelölt, továbbképzési programmenedzser
Nemzeti Közszerológati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet

SIKOLYA ZSOLT
Magyar Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület

Szerzőinkhez

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

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

Tudományos közlemények/Tanulmányok

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

Szakmai fórum

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

Nemzetközi kitekintés

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

Szemle

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

MEGJELENÉS

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

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

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

PUBLIKÁLÁSI FELTÉTELEK

Terjedelem

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

Formázás

A kézirat egy oldala kb. 25-26 másfeles vagy dupla sorközzel gépelt sort tartalmazzon, soronként 60 leütéssel, 12-es betűméretes, Times New Roman betűtípussal. A margók ideális mérete: bal oldalon 20 mm, jobb oldalon 30 mm, alul 40 mm, felül 25 mm. A 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.

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

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára

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

Kapcsolattartás

Kérjük szerzőinket, hogy az olvasó számára való azonosíthatóság érdekében adják meg foglalkozásukat, munkahelyüket; ha ez egyetem, egyetemi beosztásukat vagy tudományos fokozatukat, valamint azt az elérhetőségüket, lehetőleg azt az e-mail címet, amelyen az olvasó keresheti őket.

Ezeket az adatokat az „E számunk szerzői” rovatban közöljük.

További információ: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

Table of contents

Foreword/Preface	NORBERT KIS	3
Scientific publications/ Studies	CSABA MAKÓ –MIKLÓS ILLÉSSY	
	• Organizational innovations at public institutions	4
	DR. LÁSZLÓ CHRISTIÁN	
	• New approaches to the private security	21
	DR. ÉVA KOVÁCS	
	• Behind the „command – control” system: possible ways of coordination within the public service system	31
	GÁBOR KRAUSS – CSILLA PETRÓ	
	• Current issues regarding non-salary compensations of the public service	45
	DR. BALÁZS ANDRÁS ORBÁN	
	• Snapshot into to the legislative activities of the Hungarian Parliament - 2014	59
International Scope	DR. TIBOR NAVRACSICS	
	• National interest and Europe	100
	DR. ANETT HORVÁTH	
	• Financing political parties – British and German lessons	105
	DR. FANNI MANDÁK	
	• Towards the presidential dimensions – Hungary and Italy	109
Professional Forum	DR. CSABA FEIK	
	• Mayors’ Offices – its functioning, management and scope of power, competences and assignments	120
	DR. SÁNDOR MUNK - RITA FLEINER - ANDRÁS MICSIK - ZSOLT SIKOLYA - MIHÁLY NYÁRY	
	• Related, opened data of the government and their research in Hungary	144
	DR. BERNADETT IFJU MADARÁSZNÉ	
	• Data management on public health issues	170
Review	LILLA MÁRIA JUHÁSZ	
	• Good Governance- International Dimensions Review	185
	DR. GYULA KOI	
	• English monograph about the Hungarian law on public administration and about the science of public administration	189
Information	Authors of Current Issue	193
	To the Authors	194
	Table of Contents in Foreign Language	196

Sommaire

Introduction/Préface	NORBERT KIS	3
Études	CSABA MAKÓ – MIKLÓS ILLÉSSY	
	• Les innovations organisationnelles dans les organisations du secteur public	4
	DR. LÁSZLÓ CHRISTIÁN	
	• Certains aspects de l'approche de la sécurité privée	21
	DR. ÉVA KOVÁCS	
	• Au-delà du monde des «Instructions – vérifications» cadre de l'interprétation de la coordination de l'administration publique	31
	GÁBOR KRAUSS – CSILLA PETRÓ	
	• Les problèmes actuels du système des avantages en nature et sociaux de la fonction publique	45
	DR. BALÁZS ANDRÁS ORBÁN	
	• Capture d'écran des activités législatives du Parlement - 2014	59
Perspectives internationales	DR. TIBOR NAVRACSICS	
	• Les intérêts nationaux et l'Europe	100
	DR. ANETT HORVÁTH	
	• L'histoire de financement des partis en Europe – le modèle britannique et allemand	105
	DR. FANNI MANDÁK	
	• La présidentialisation de la politique – La Hongrie, L'Italie	109
Forum	DR. CSABA FEIK	
	• La gestion et le contrôle du bureau du maire, les responsabilités et l'autorité des contributeurs	120
	DR. SÁNDOR MUNK - RITA FLEINER - ANDRÁS MICSIK - ZSOLT SIKOLYA - MIHÁLY NYÁRY	
	• Les données du gouvernement ouvert et connecté et leur recherche en Hongrie	144
	DR. BERNADETT IFJU MADARÁSZNÉ	
	• La gestion des données de santé des institutions de service public	170
Revue	LILLA MÁRIA JUHÁSZ	
	• Revue des Dimensions Internationales de Good Governance	185
	DR. GYULA KOI	
	• Monographie en anglais sur le droit administratif hongrois et la science de l'administration publique	189
Informative	Les auteurs de ce numéro	193
	À nos auteurs	194
	Sommaire des langues étrangères des matières	196

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung	NORBERT KIS	3
Studien	CSABA MAKÓ –MIKLÓS ILLÉSSY	
	• Organisatorische Innovationen bei den öffentlichen Institutionen	4
	DR. LÁSZLÓ CHRISTIÁN	
	• Neue Ansätze zu der persönlichen Sicherheit	21
	DR. ÉVA KOVÁCS	
	• Hinten den „Befehl – Kontrol“ System: Möglichkeiten der Koordination innerhalb der Dienst an der Allgemeinheit	31
	GÁBOR KRAUSS – CSILLA PETRÓ	
	• Aktuelle Fragen der nicht-lohnlichen Entschädigungen der Dienst an der Allgemeinheit	45
	DR. BALÁZS ANDRÁS ORBÁN	
	• Ausblick zu den legislativen Aktivitäten vom Parlament des Ungarns – 2014	59
Internationaler Ausblick	DR. TIBOR NAVRACSICS	
	• Nationale Interesse und Europa	100
	DR. ANETT HORVÁTH	
	• Finanzierung der politischen Parteien - britische und deutsche Erfahrungen	105
	DR. FANNI MANDÁK	
	• Presidentschäftliche Einfassungen im Stattsystem – Ungarn und Italien	109
Fachforum	DR. CSABA FEIK	
	• Die Ämte von Bürgermeisterern – ihre Funktionierung. Management und der Raum der Macht, Kompetenzen und Aufgaben	120
	DR. SÁNDOR MUNK - RITA FLEINER - ANDRÁS MICSIK - ZSOLT SIKOLYA - MIHÁLY NYÁRY	
	• Verwandte, eröffnete Daten der Regierung und ihre Forschung in Ungarn	144
	DR. BERNADETT IFJU MADARÁSZNÉ	
	• Daten Management zu öffentlicher Gesundheit	170
Rundschau	LILLA MÁRIA JUHÁSZ	
	• Good Governance- Internationale Dimensionen Rezension	185
	DR. GYULA KOI	
	• Englische Monografie über das ungarische Gesetz Recht der öffentlichen Verwaltung und über die Wissenschaft der öffentlichen Verwaltung	189
Information	Autoren dieser Ausgabe	193
	Zu unseren Autoren	194
	Fremdsprachiges Inhaltsverzeichnis	196

Impresszum

PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

KIADÓ: NKE Szolgáltató Kft.

A KIADÁSÉRT FELELŐS: Prof. Dr. Patyi András

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

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Kis Norbert

A papíralapon megjelenő kiadvány azonosítószáma: ISSN 2063-9058

Az internetes kiadvány azonosítószáma: ISSN 2063-9066 (online)

Szerkesztőség

MUNKATÁRSÁK: Balla Zsófia, Petró Csilla, Séra Magdolna, Tózsá Réka

CÍME: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

LEVELEZÉSI CÍM: 1519 Budapest, Pf.: 275

E-MAIL CÍM: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: <http://ppb.mk.uni-nke.hu>

Nyomda

NYOMDAI MUNKA: Séd Nyomda Kft.

FELELŐS VEZETŐ: Katona Szilvia

WEBLAP: www.sednyomda.hu



PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

Tisztelt Olvasó!

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

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

Bővebb tájékoztatás érdekében látogasson el a <http://uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatas/> weboldalra vagy forduljon szerkesztőségünk munkatársaihoz a ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu e-mail címen!

Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!

Pro Publico Bono!

Impresszum:

KIADÓ: NKE Szolgáltató Kft.

A KIADÁSÉRT FELELŐS: Prof. Dr. Patyi András rektor

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

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Kis Norbert

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

KIADÓ: NKE Szolgáltató Kft.

A KIADÁSÉRT FELELŐS: Prof. Dr. Patyi András rektor

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

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Kis Norbert

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.