

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2018 2

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



PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

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

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001

„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című
projekt keretében került kiadásra.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 2. SZÁM

köszöntő	KISS GYÖRGY	3
tudományos közlemények/ tanulmányok	BORDÁS PÉTER • Új szerepkörben a helyi önkormányzatok: intézményfenntartóból gazdaságfejlesztő? JUHÁSZ KRISZTINA • A Visegrádi Csoport migrációs és menekültügyi politikája KÖBEL SZILVIA • „A végső döntés illesse az illetékes minisztert!” KUN ATTILA • A közszolgálati jogviszonyt keletkeztető jogi tények – kinevezés kontra szerződés PAKSI-PETRÓ CSILLA • Utánpótlás-politikai kihívások a közigazgatásban PONGRÁCZ ALEX • A szuverenitásfogalom változásának 21. századi fejleményei TÁTRAI TÜNDE – NÉMETH ANITA • A közbeszerzési jelzőrendszerek informatikai támogatása VESZPRÉMI BERNADETT • Az interoperabilitás kérdésének boncolgatása a közigazgatásban	4 24 50 80 106 128 154 174
szemle	KÁDÁR MAGOR • A városmárkázás kommunikációs folyamata	188

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

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

tartalomjegyzék

Publikációs felhívás	200
Idegen nyelvű tartalomjegyzékek	202
Szerkesztőbizottság	204
Impresszum	206

LECTORI SALUTEM!

A szólás szerint egyetlen állandó dolog van, ez pedig a változás. E számunk első tanulmánya annak a változásnak a folyamatát kívánja felvázolni, amelynek eredményeképpen a helyi önkormányzatoknak egyre kevésbé intézményfenntartó, hanem fokozatosan gazdaságfejlesztő szerepük van, ahogy azt a szerző látja. Ezt a változást az intézményfenntartó szerepkör csökkenésén keresztül írja le. A vonatkozó uniós adatok pedig megfelelő nemzetközi környezetbe helyezik el a magyar fejlődést.

Második cikkünk a Visegrádi Csoport (Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia) migrációs és menekültügyi politikáját veszi górcső alá. Ismerteti többek között a V4-re háruló migrációs nyomás mértékét, a nemzetközi védelem megadásának arányát, elemzi az alternatív menekültügyi és migrációs megközelítés négy fő elemét. Összegzésében a szerző arra a megállapításra jut, hogy a négy ország közül csak Magyarország volt tényleges migrációs nyomás alatt; a válságkezelés külső dimenzióját érintő kérdésekben (például külső határvédelem) az államok egyetértének.

A magyar közigazgatási bíróság 1949. évi II. törvény általi megszüntetésének előzményeibe enged betekintést Köbel Szilvia tanulmánya. A törvény elfogadásához vezető jogi és politikai lépéseket, és annak jogdogmatikai környezetét szemlélteti levéltári és országgyűlési iratokkal, valamint a szakirodalom beemelésével. A bíróság az 1946. évi I. törvény által deklarált alapjogok érvényesülését, azoknak valódi garanciáit kívánta előmozdítani, azonban a pártállami hatalom szerint a közigazgatási bíróság szembehelyezkedett a demokratikus fejlődéssel, nem kívánatos jelenségként sorsa megpecsételődött.

A közszolgálati jogviszonyt keletkeztető jogi tényekről írt tanulmányában Kun Attila a szerződéses (kontraktuális) elv relevanciáját vizsgálja meg. Rávilágít a kinevezés jogi minősítése kapcsán kirajzolódó szakmai dilemmákra, különösen ennek a szerződéses elvnek aligha figyelmen kívül hagyható jelentőségére, valamint érzékeltetni kívánja azt, milyen lehetőségük van, illetve milyen lehetőségeknek kellene lenni a közszolgálati jogban a munkajogi alapú generálklauzuláknak.

A szuverenitás fogalmát számos megközelítés alapján lehet elemezni, mindenesetre az ezzel foglalkozó tanulmány szerzője hangsúlyozza, hogy a nemzetállamok domináns pozícióban lévő entitása a 20. század második felében „offenzíva” alá került. Napjainkban több entitásfogalom, vagy inkább több egymással ellentétes megközelítés ismeretes, amelyet kellő érzékenységgel tárgyal közleményünk.

A további munkák is aktuális témákkal szolgálnak, így olvashatunk többek között a közigazgatásban jelentkező utánpótlás-politika kihívásairól és lehetőségeiről, valamint a közbeszerzési jelzőrendszerek informatikai támogatásáról.

Pro Publico Bono!

Kiss György
a szerkesztőbizottság elnöke

Bordás Péter

ÚJ SZEREPKÖRBE A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK: INTÉZMÉNYFENNTARTÓBÓL GAZDASÁGFEJLESZTŐ?¹

The Changing Role of Local Governments: From Public Administration to Economic Development Management

Dr. Bordás Péter, PhD, tudományos munkatárs, MTA-DE Közszolgálati Kutatócsoport, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
bordas.peter@law.unideb.hu

Az elmúlt években jelentősen átalakultak a helyi önkormányzati szerepek, köszönhetően az új jogszabályi környezetnek és a helyi közfeladati kör változásának. Ennek eredménye, hogy ma már másképp kell gondolnunk a helyi önkormányzatokra, mint korábban. A változás a költségvetési adatokon keresztül is érzékeltethető, ahogyan a jogszabályokból is kimutatható. Nevezetesen a korábbi intézményfenntartó szerepkörük lényegesen csökkent, és helyette más feladatokban próbálnak kihívást találni úgy, mint a helyi gazdaságfejlesztésben. A tanulmány ennek a változási folyamatnak az előzményeit és lépéseit elemzi, feltárva azt, hogy a helyi önkormányzatok számára mit is jelenthet az szerepkör, építve arra, hogy az elmúlt évek költségvetési adatai és az önkormányzati gyakorlatok azt mutatják, hogy a helyi gazdaságfejlesztésre egyre több forrást költenek. Ennek vizsgálatához áttekintjük az intézményfenntartó szerepkör csökkenését kiváltó folyamatot, majd a helyi gazdaságfejlesztés fogalmakörét és annak illeszkedését a magyar rendszerbe. Az uniós adatok értelmezése pedig nemzetközi szinten helyezi el a folyamatokat, a magyar tapasztalatok bemutatása mellett.

KULCSSZAVAK:

gazdasági ügyek, helyi gazdaságfejlesztés, helyi közfeladatok, helyi önkormányzatok, közfoglalkoztatás, új önkormányzati törvény

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálatfejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Debreceni Egyetemen működő DE ÁJK Állami Erőforrások Államtudományi Kutatóműhely együttműködésével készült. A projekt-irány elhelyezésére lásd: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk. (2016): Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus. 25–37.

In recent years, the roles of local governments have changed significantly due to changes in the regulatory environment and in the scope of public service duties fulfilled at a local level. The result is that today we have to think differently about local governments than we did before. This change can be illustrated through fiscal data as well as regulatory provisions. As the previous role of local governments in maintaining institutions has significantly decreased, they try to find challenges in other tasks, such as local economic development. This paper analyses the background and the steps of this change process, revealing what this new role might mean for local governments. Building on an examination of the budget data of recent years and local practices, it might be concluded that more and more resources are being spent on local economic development. Thus, I will review the process of reducing the role of local governments in the maintenance of institutions, then examine the concept of local economic development and its integration into the Hungarian system. The inclusion and interpretation of relevant EU data aims to facilitate international comparisons of the processes under review, drawing particular attention to (uniquely) Hungarian experiences.

KEYWORDS:

economic affairs, local public goods, local government, local economic development, public employment

1. ELŐJÁRÓBAN

A rendszerváltás során kialakuló önkormányzati rendszer alapvetően a decentralizációra építkezve próbálta a helyi egységek autonómiáját megteremteni. Ennek egyik fontos eleme volt, hogy a közfeladat-ellátás széles körét próbálták helyi szinten megszervezni, így különösen az oktatási, az egészségügyi, vagy épp a szociális feladatokat. Majd az 1990-es évektől tovább növekedett a helyben ellátandó feladatok köre, s ezáltal mind a települési, mind a megyei önkormányzati szint intézményfenntartó szerepkörbe került.² Ez nemcsak a feladatok formájában öltött testet, hanem a helyi költségvetések arányában is, ugyanis az intézmények működtetése tette ki a legnagyobb kiadásokat.³ Ugyanakkor általánossá vált az a vélekedés, hogy a feladatok növekedésével nem tartott lépést a finanszírozás, s a közfeladatok biztonságos, folyamatos működtetése plusz források bevonásával, jellemzően hitelfelvétellel volt csak megoldható.⁴ Az általános működés biztosítása mellett beruházásokra kevesebb forrás jutott, amelyen csak az európai uniós források megjelenése segített valamelyest. Az egész jelenség persze szorosan összefügg a rendszer születés kori hibájával, amelyet a „kis méret és széles feladatkör” jelzővel szoktak leírni.⁵ Tény viszont, hogy az önkormányzati rendszerben a 2000-es évektől növekedett a hitelfelvétel, és nőtt az adósságállomány.⁶ Erre válaszul megtörtént az önkormányzati rendszer reformja, és 2011-től több körben konszolidálta a Kormányzat az önkormányzatok adósságát. Ezzel párhuzamosan nemcsak a pénzügyi nehézségektől, hanem a feladataik jelentős részétől is megszabadították őket, így a helyben ellátott feladatok köre jelentősen lecsökkent. Megjegyzendő, hogy egyes vélekedések szerint az adósság átvállalása csak eszköz volt a helyi feladatok centralizálására.⁷ Az eredménye ugyanakkor jól látható, a helyi költségvetések körülbelül egyharmadával csökkentek, s átalakult a kiadási szerkezet is. A korábbi működési jellegű költségvetésből az intézmények számának csökkenésével egy másfajta költségvetési forma bontakozott ki. Ezzel párhuzamosan a bevételi szerkezet átalakulása, a források kötött felhasználásúvá tétele, az erőteljesebb költségvetési korlátok egy új szerepet jelöltek ki a jelenlegi önkormányzati rendszernek. A változások hatására feltehetjük azt a kérdést, hogy a korábbi szerepkör miként is módosult, s milyen új szerepet jelölt ki a jogalkotó számukra?

Az elmúlt évek költségvetési adatai, a jogszabályi környezet és az önkormányzati gyakorlatok azt mutatják, hogy a helyi gazdaság fejlesztésében egyre fontosabb szerepet kapnak

² BORDÁS Péter (2015): Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban. *Miskolci Jogi Szemle*, 10. évf. 1. sz. 129–147.

³ BORDÁS Péter (2016): Pénztelen utas nem tud messze menni. A helyi önkormányzatok költségvetési kiadásai 1993–2010 között, majd 2010 után. *Pro Futuro*, 6. évf. 1. sz. 79–97.

⁴ GYIRÁN Zoltán (2015): A helyi önkormányzatok adósságrendezését kiváltó okok tipizálása az 1996–2014 közötti eljárások tapasztalatai alapján. *JURA*, 21. évf. 1. sz. 202–213.

⁵ JÓZSA Zoltán (2017): Elhibázott modernizáció? – a magyar önkormányzati rendszer 25 éve. *Közjavak*, 3. évf. 3. sz. 11–15.

⁶ LENTNER Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 330–344.

⁷ HORVÁTH M. Tamás (2014): Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályok átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 4. sz. 6.

a helyi egységek. Így ennek vizsgálatához érdemes áttekinteni az intézményfenntartó szerepkör csökkenését okozó változásokat, majd a helyi gazdaságfejlesztés fogalmkörét és illeszkedését a magyar rendszerbe. Továbbá elemezni szükséges a hazai és nemzetközi költségvetési adatokat, hogy a változás iránya elhelyezhető legyen.

2. AZ INTÉZMÉNYFENNTARTÓ SZEREPKÖR VÁLTOZÁSÁNAK ALAPJAI

A helyi vonzatú feladatok ellátása és finanszírozása körében az utóbbi években egyértelműen az oktatási, egészségügyi és szociális feladatok okozták a legnagyobb változásokat, amelyhez alapvetően az intézményfenntartó szerepkör is társult. Az új önkormányzati törvény (2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, a továbbiakban: Mötvtv.) elfogadásával kezdődtek a változások, ami számos korábbi feladatot központi kormányzati hatáskörbe utalt, azaz csökkent és átrendeződött az önkormányzati feladatok köre. Mindez az önkormányzati eladósodás és a decentralizáció válságával⁸ leírt folyamattal hozható összefüggésbe. Ugyanis a szociális, egészségügyi és oktatási feladatok visszavételével a helyi önkormányzatok szerepköre a korábban már meglévő feladatainak erősítését és újak megjelenését eredményezte. Mindezek mellett érdekes folyamat, amire Horváth M. Tamás hívja fel a figyelmet, nevezetesen a helyi önkormányzati feladatellátásban a liberalizációs korszak megoldásai mellett megerősödött Európa szerte, s hazánkban is a közzállalati remunicipalizáció, azaz a helyi közfeladatok önkormányzati vállalatok által történő ellátása.⁹ Tehát ez az önkormányzatok gazdasági szervező, koordináló szerepének megerősödését is előidézte. Ennek oka többek között abban keresendő, hogy a közmegrendelők elvesztették a kontrollt a közszolgáltatásokkal szemben támasztott igények felett, másrészt a fogyasztói díjak meghatározása nem volt hatékony, ahogyan azt például a hulladékgazdálkodás esetében mutatták a tapasztalatok.¹⁰ Így az utóbbi évek változási folyamatában, főleg a nagyobb vállalati körrel rendelkező önkormányzatok esetében fontossá vált a gazdálkodás hatékonyabbá tétele is.¹¹ A problémakört maga a gazdasági válság hozta felszínre, s más megvilágításba kerültek a piacgazdaság köztulajdoni formái nálunk és a rendszerváltó országok többségében.¹² Ebből a nézőpontból tehát a hazai önkormányzati szerepek inkább felértékelődtek, különösen a finanszírozási rendszer változása okán, ami ösztönzőleg hat arra, hogy a települések a kötött felhasználás és a beszámítás elől forrásaikat a vállalataikba menekítsék.

⁸ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 201–203.

⁹ HORVÁTH M. Tamás (2016): *Változások a városüzemeltetés igazgatásában*. In HORVÁTH–BARTHA szerk.: *i. m.* 263–274.

¹⁰ HORVÁTH (2016): *i. m.* 270.

¹¹ LENTNER Csaba (2016): *Rendszerváltás és pénzügypolitika: Tények és tévhit a neoliberalis piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 63–86.

¹² HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 168–169.

A változások tehát az új önkormányzati törvényben is testet öltöttek. Az Mötv. 27. § (1) bekezdése értelmében a megyei önkormányzat, mint területi önkormányzat, törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. A megyei önkormányzatok tehát területfejlesztési és területrendezési, valamint ehhez kapcsolódó forráselosztási funkciót kaptak,¹³ azaz korábbi intézményfenntartó szerepüket teljesen elveszítették. E mellett 2014-ben az Országgyűlés elfogadta az Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptiót,¹⁴ (a továbbiakban: OFTK), amely nevesíti, hogy a megyéknek kell koordinálni a helyi szintű fejlesztéseket is, azok lehatárolását, összehangolását, nyomon követését és értékelését. Továbbá azt is rögzíti a dokumentum, hogy a sikeres fejlesztésekhez a megye koordinációs támogatása mellett aktív helyi és térségi fejlesztési partnerségek működtetésére van szükség.

A települési önkormányzatok legfontosabb feladatait az Mötv. 13. § (1) bekezdése sorolja fel, és releváns módon a településfejlesztés feladatával kezdi, amely már önmagában is utaló jel volt a változásokra. E mellett külön említést érdemel, hogy – ahogyan az Ötv.-ben¹⁵, úgy itt is – megjelenik a helyi gazdaságszervezéssel kapcsolatos feladatok rögzítése, illetve új feladatként a helyi közfoglalkoztatás szervezése, valamint a kistermelők, őstermelők számára termékeik értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is. Ez utóbbi feladatoknak a helyi gazdaságfejlesztés körében különös jelentősége lehet, mint majd látni fogjuk. E mellett a már említett OFTK is tovább erősítette a települési önkormányzatok új szerepének kialakítását, hiszen célul tűzte ki a helyi gazdaság erősítését. Így már ekkor látható volt, hogy a települési önkormányzatok közfeladat-ellátó szerepe mellett a korábbi gazdasági szervezői, koordináló szerepköre nyert nagyobb hangsúlyt, ami nemcsak a jogszabályból, hanem az Eurostat költségvetési adataiból is kitűnik.¹⁶

¹³ BARTA Attila (2017): Merre tovább megyei önkormányzat? Gondolatok a magyar középszintű önkormányzatok megújult szerepéről. *Így kutattunk mi!* Tudományos cikkgyűjtemény 2. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal.

¹⁴ 1/2014 (I. 3.) OGY határozat.

¹⁵ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

¹⁶ Lásd a kérdéskörrel részletesebben: LENTNER Csaba (2015): A helyi önkormányzati rendszer egyes stratégiai kérdései – múlt és jövő. In KATONA Klára – KÖRÖSI István szerk.: *A magyar gazdaság negyedszázaddal a rendszerváltás után*. Budapest, Pázmány Press. 31–48.

1. táblázat • Helyi kormányzati szint kiadásai a GDP %-ában, feladatcsoportonként, 2006–2015 között (Forrás: az Eurostat adatai alapján saját szerkesztés¹⁷)

Helyi feladatcsoportok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Általános működés és településüzemeltetés	1,9	1,8	1,7	1,8	2,2	1,9	1,9	1,7	1,9	1,8
Közrend és közbiztonság	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Helyi gazdasági ügyek	1,0	0,8	0,8	0,9	1,3	1,0	1,1	1,2	1,4	1,4
Környezetvédelem	0,6	0,5	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,7	0,8	0,9
Lakásgazdálkodás és közösségi rekreáció	1,1	1,0	0,9	1,2	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8
Egészségügy	2,0	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	0,8	0,3	0,3	0,3
Szabadidő, kultúra és vallás	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,8	0,6	0,7	0,7	0,7
Oktatás	3,8	3,5	3,4	3,4	3,7	3,2	2,7	1,2	1,1	1,2
Szociális ellátás	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5	1,2	1,1	1,0	0,8
Összesen, minden más kiadással együtt:	12,7	11,6	11,3	12,0	12,6	11,4	9,3	7,5	7,8	7,9

Az 1. táblázat a költségvetési adatok tükrében vizsgálja a hazai szerepek változását, az intézményfenntartó szerepkörből a gazdaságfejlesztő szerepkörbe való elmozdulást. Az Eurostat adataiból a legfontosabb helyi feladatköröket emeli ki, illetve összesítve a teljes költséget.

Az adatokból megállapítható, hogy az általános működésre szolgáló kiadások érdemben nem változtak a 2010-es választási évet leszámítva, amikor kisebb emelkedést mutatnak. Ami már érdekesebb tendencia, az a helyi gazdasági ügyekre, valamint a környezetvédelemre fordított összegek növekedése, amelyek a válság óta lényegében megduplázódtak. A lakásgazdálkodásra és rekreációra¹⁸ fordított kiadások aránya pedig pont ezzel ellentétes, 2009-et követően a felére esett vissza. Az intézményfenntartó szerepkör csökkenését bizonyítja az egészségügyi, az oktatási és a szociális feladatok terén látható adatok változása. Itt figyelhető meg legjobban az is, hogy minek is köszönhető az önkormányzati szektor GDP-arányos kiadásainak egyharmadával történő visszaesése. Legelőször az egészségügyi kiadások csökkentek kis mértékben 2012-ben, majd 2013-ban jelentősebb mértékben, amely a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek

¹⁷ Eurostat. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 20.)

¹⁸ A közösségi rekreáció fogalma alatt az Eurostat gyakorlata olyan feladatokat ért, mint a közfürdők és gyógyfürdők üzemeltetése, közösségi terek, parkok, játszóterek fenntartása, építése.

és a megyei önkormányzatok egészségügyi intézményeinek állami átvételéből fakadt.¹⁹ Így azt láthatjuk, hogy a magyar rendszerben a helyi egészségügyi kiadások a GDP 1,9%-áról a 0,3%-ára estek vissza, ami az uniós átlagtól (1,5%) leszakadást mutat. A közoktatás területén 2012-ben kezdődött meg a változás, először a megyei önkormányzatok által fenntartott középiskolák, kollégiumok átvételével, amit 2013-ban az alapfokú oktatás állami fenntartásba vétele követett, ezzel a korábbi 3,8%-ról 1,2%-ra esett a helyi szinten a közoktatási feladatra fordított GDP-arányos kiadás. Nem utolsósorban meg kell említeni a szociális ellátások terén tapasztalható változásokat, amelyek bár nem olyan nagymértékben, de szintén hozzájárultak az intézményműködető szerepkör csökkenéséhez. A vizsgált három szakfeladatra bekövetkezett csökkenés azt eredményezte, hogy 2015-re a helyi kormányzati szint útján a GDP 7,9%-át osztották vissza, míg az uniós átlag 11,0% volt. Bár az is megjegyzendő, hogy ha az uniós átlagadatokat nézzük, a helyi szint újraosztó szerepe általánosságban is csökkent.²⁰ Érdekességként megemlíthető, hogy ezzel ellentétes folyamatra is találunk példát az Európai Unióban, így Bulgáriában a 2011-ben mért 6,6%-ról 2015-re 10,4%-ra nőtt a GDP-arányos helyi újraelosztás. Maradva a hazai folyamatoknál, vizsgáljuk meg részletesebben, hogy mi is történt a magyar rendszerben, hogyan alakult át az intézményfenntartó szerepkör.

3. AZ INTÉZMÉNYFENNTARTÓ SZEREPKÖR ÁTALAKULÁSA A SZAKFELADATOK OLDALÁRÓL

A helyi önkormányzatok közoktatási feladatainak átalakítása 2012-ben indult meg, amelynek egyik legfontosabb okát megtaláljuk a Széll Kálmán Tervben, ami alapot teremt arra, hogy az államnak újra szerepet kell vállalnia a közoktatásban. A dokumentum úgy érvel, hogy „nem függhet az oktatás színvonala az önkormányzatok helyzetétől és eseti döntéseitől, az állam ezen a téren egységes rendet tud tenni”.²¹ Ezek alapján úgy tűnik, hogy alapvetően a szolgáltatás egységes színvonalának biztosítása érdekében indult meg az átalakítás, majd megjelent a közpolitikai vitában a költséghatékonyságra való hivatkozás is, azaz, hogy az önkormányzati költségvetések számára nagy terhet jelent a feladat ellátása, amire visszavezethető az eladósodás egyik oka is.²²

Az új típusú feladatellátást a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 74. § (1) és (2) bekezdése szövegezi le, amely kimondja, hogy az állam gondoskodik – az óvodai nevelés kivételével – a köznevelési alapeladatok ellátásáról. A korábban említett MötV. rendelkezéseivel összhangban a települési önkormányzatoknál csupán az óvodai nevelés

¹⁹ 2012. évi XXXVIII. törvény; 2011. évi CLIV. törvény.

²⁰ Az Eurostat adatai alapján a 2009-es 12,1%-ról 2015-re 11,0%-ra esett vissza.

²¹ Széll Kálmán Terv 5. pontja.

²² Az kétségtelen, hogy a helyi költségvetési kiadások között az oktatásra fordított költségek voltak a legmagasabbak a forrásszabályozási rendszer működése óta, de az nem bizonyítható, hogy az alapfokú iskolák működése sodorta volna az önkormányzatokat az eladósodás útjára.

feladata maradt, amiről intézmény alapítása és fenntartása, vagy köznevelési szerződés révén gondoskodhatnak. Így megszűnt a megyei önkormányzatok középfokú, a települési önkormányzatok alapfokú oktatásszervezési tevékenysége.

A közoktatás biztosítását 2013 szeptemberétől kezdődően az állam egy, az Emberi Erőforrások Minisztériumának irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv útján – pontosabban az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt működő központi hivatal – látja el, aminek elnevezése a széles körben ismert Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK).²³ Az új megoldás az utóbbi években a szakmai élet számos területén váltott ki visszhangot, a túlcentralizált, bürokratikus szervezeti megoldás, a folyamatos adósságfelhalmozás, vagy épp a szakmai színvonal csökkenése miatt.²⁴ A korrekciókra hamarosan sor került, amelyek közül kiemelendő, hogy a 2016-os tanév kezdetén szervezeti változások valósultak meg és 59 tankerületi központ jött létre, amelybe 2017. január 1-jével beolvadtak a régi KLIK területi szervei, és létrejött a Klebelsberg Központ. Ezzel a dekoncentráció irányába mozdult el a rendszer, felismerve, hogy a centralizált feladatellátás számos problémát hordozhat magában, egyfelől a feladatellátástól és az információ képződési helyétől nagy a távolság, másfelől a túlságosan nagy méreteket öltő szervezetek rugalmatlanok, harmadrészt a nagyobb feladatellátási méret nem feltétlenül jelent gazdaságosabb és hatékonyabb működést.

Megjegyzendő, hogy a közoktatás új állami rendszere nem érintett minden diákot, mivel a köznevelési törvény 2. § (3) bekezdése értelmében köznevelési intézményt egyházi jogi személy, vallási tevékenységet végző szervezet is alapíthat és tarthat fenn. Az alternatív lehetőség miatt a 2013-as tanévtől a települési önkormányzatok támogatták a korábbiakban önkormányzati fenntartásban lévő iskolák egyházi fenntartásba történő átadását.²⁵ Ez azt eredményezte, hogy megemelkedett az egyházi működtetés alatt álló intézmények száma, kivonva ezeket az intézményeket az állami intézmény függősége alól. Ezzel a nem állami fenntartású közoktatási intézmények száma közel azonos szintre emelkedett az állami fenntartású intézményekéhez, azaz az ellátás többszektorsága tovább nőtt.²⁶

Az önkormányzatok új szerepkörének kialakulásához másodsorban meg kell vizsgálni az egészségügyi ellátások körében lezajló folyamatokat. Az egészségügyi ellátások legnagyobb körének biztosítása ugyan differenciáltan, de önkormányzati (települési, megyei) feladat volt a rendszerváltástól 2012-ig. A változási folyamat egyes kutatók – így Hoffman István – szerint már 2008-ban megkezdődött, amikor is a Társadalombiztosítási Alapok

²³ A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Alapító Okirata (2013). *Hivatalos Értesítő*, 47. sz. Elérhető: <https://magyarokozlony.hu/dokumentumok/177b077c9c0f3fd6cfc4691339a379b9a2612d28/megtekintes> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.) 13603–13610.

²⁴ PÉTERI Gábor (2015): A költségvetés nyilvánossága – korrupció, átláthatóság, elszámoltathatóság. *Közjavak*, 1. évf. 2. sz. 23–27.

²⁵ Az egyházi fenntartásba történő átadás nem minden esetben volt teljesen sikeres és zökkenőmentes, így például Hajdúsámson esetében a Debreceni Törvényszék első körben hatályon kívül helyezte az önkormányzat döntését, amellyel a helyi általános iskola fenntartói jogát a Hit Gyülekezete Egyháznak adta át.

²⁶ Lásd erről az alábbi adatokat: PÉTERI Gábor (2016): A közoktatás pénzügyei. In HORVÁTH–BARTHA szerk.: *i. m.* 549–550.

a korábban önálló alrendszerből a központi költségvetési alrendszer alapszerűen működő előirányzataivá váltak.²⁷ Az igazi változás az Möt. hatálybalépésével, 2012. január 1-jével következett be, ugyanis a megyei önkormányzatok, illetve a fővárosi önkormányzat által fenntartott egészségügyi szakellátást nyújtó intézményeket állami fenntartásba vonták.²⁸ Így a megyei önkormányzati szint elveszítette másik nagy feladatát, aminek következtében tovább csökkent a szerepe. Mint a költségvetési adatoknál láttuk, a folyamat nem állt meg itt, hanem tovább folytatódott, hiszen 2012-ben a települési önkormányzatok által működtetett fekvőbeteg-szakellátást nyújtó intézményeket, és az ezekhez kapcsolódó járóbeteg-szakellátási intézményeket vette át az Állami Egészségügyi Ellátó Központ.²⁹ Az egészségügyi feladatok állami fenntartásba vonásának utolsó lépésére 2013-ban került sor, a gazdasági társasági formában működő intézmények átvételével,³⁰ s egyúttal költségvetési szervekké történő átalakításukkal.³¹ A változás következtében a települési önkormányzatoknak csupán az egészségügyi alapellátások (házi orvosi, házi gyermekorvosi, fogorvosi alapellátás és ezek ügyleti ellátása, védőnői ellátás és az iskola-egészségügyi ellátás) megszervezése körében maradt feladata.³² Érdekesképpen megjegyezhető, hogy míg az oktatási intézmények fenntartásának kötelezettsége elkerült az önkormányzatoktól, addig az iskola-egészségügyi ellátás maradt helyi kötelező feladat, így folyamatos együttműködésre utalt a két szervezet.

Az intézményfenntartó szerepkör csökkenésének utolsó állomásaként a szociális közszolgáltatások, különösen a személyhez fűződő szociális szolgáltatások körét szeretném kiemelni. Bár az előzőknél kisebb mértékben érintette a helyi költségvetéseket, de mégis hozzájárult a változáshoz. Az első lépés egyikeként a már említett megyei önkormányzatok szociális- és gyermekvédelmi intézményei állami fenntartásba kerültek. Majd 2012-ben egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről született döntés.³³ A szociális intézményrendszer állami fenntartásba vételének folytatásaként 2013. január 1-jével 40 szociális és 137 gyermekvédelmi intézményt vett át az állam a települési önkormányzatoktól.³⁴ Ezzel lényegében csak az idősek ellátásához kapcsolódó, szakosított intézmények maradtak helyi önkormányzati szinten. Az oktatási és az egészségügyi feladatokhoz hasonlóan a korábbi intézmények ágazati fenntartóhoz kerültek, nevezetesen a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósághoz.³⁵ A reform részeként megemlíthető az is, hogy 2015 tavaszán a szociális támogatási rendszer is átalakult. A kormányhivatalok járási hivatalaihoz került a szociális támogatások jövedelemkompenzáló

²⁷ HOFFMAN István (2016): Az egészségügyi közszolgáltatások területi finanszírozása. In HORVÁTH-BARTHA szerk.: *i. m.* 447.

²⁸ A 2011. évi CLIV. törvény alapján.

²⁹ A 2012. évi XXXVIII. törvény alapján.

³⁰ 2013. évi XXV. törvény.

³¹ HOFFMAN (2016): *i. m.* 448.

³² 2015. évi CXXIII. törvény 5. § (1) bek.

³³ 2012. évi CXCI. törvény.

³⁴ HOFFMAN (2016): *i. m.* 340.

³⁵ 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet.

része, míg az önkormányzatoknál a kiadáskompenzáló támogatási formák maradtak, amelyek neve egységesen települési támogatásra módosult.

Az intézmények száma és a költségvetési kiadások közötti kapcsolat jól látható, párhuzamosan csökkent mindkettő. Nemzetközi összehasonlításban ez egyedinek mondható, mivel a válság hatására az Európai Unió tagállamaiban épp ellenkezőleg a GDP-hez mért helyi költségvetési újraelosztás növekedést mutat. Bár a centralizált feladatellátás, hangsúlyozni szeretném, hogy önmagában nem jelent minőségi, hatékonysági vagy gazdaságossági mércét. Ahogyan Balázs István érvel, az újonnan kialakult rendszer nem ellentétes az Önkormányzati Charta előírásaival, hiszen számos más országban is találunk arra példát, hogy az alapfokú oktatási feladatokat, vagy épp az egészségügyi feladatokat állami intézmények útján biztosítják. Ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy a centralizációs folyamat ellentétes lehet azzal a mintaszerű céllal, amit a dokumentum preambuluma fogalmaz meg, nevezetesen, hogy az önkormányzatiságot folyamatosan erősíteni kell, ami a visszalépés tilalmaként is felfogható.³⁶

A helyi közfeladatok változásának áttekintésével azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az önkormányzatok rendszerváltástól kialakuló intézményfenntartó szerepköre jelentősen csökkent, s így arányában más feladatokra helyeződtek át a hangsúlyok. Ezt mutatják a költségvetési adatok és a jogszabályok is. Kérdésként merülhet fel tehát, hogy mi léphet a korábbi szerepkör helyébe? Egyik ilyen régi-új szerepkör lehet, ami úgy tűnik, hogy erőteljesebben kap hangsúlyt a jelenlegi rendszerben, a helyi gazdaságfejlesztés. Ezt erősíti az is, hogy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény által 2015. január 1-jével bevezetett települési adóból, valamint az iparüzési adóból származó bevételek kötött felhasználásúvá váltak, részben településfejlesztésre fordíthatók, s így a helyi gazdaság fejlesztésére is. Tehát az önkormányzatok szerepköre változás alatt áll, – egyesek talán még most is keresik azt – s egyik ilyen elrugaszkodási pont lehet a helyi gazdaságfejlesztés.

4. ÚJ SZEREPKÖRBEN: A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS JELENTŐSÉGE, FOGALMA ÉS TERÜLETEI

A helyi önkormányzati szint jelentőségét nemcsak az autonómiaelméletekkel, hanem a fiskális föderalizmus decentralizációs elméletével is szokás magyarázni. E körből a témához kapcsolódóan Wallace E. Oates 1956-os decentralizációs teorémáját emelem ki, aki az allokációs funkció helyi szinten történő ellátását igazolva vonta le következtetéseit. Oates saját elméletére az 1972-es könyvében használta a *decentralizációs teoréma* elnevezést.³⁷ Az elmélet alap gondolata a helyi közjavak (*local public goods*) felvetésével indít, hogy léteznek helyi szinten biztosított közjavak, közszolgáltatások, amelyek esetében a kereslet

³⁶ BALÁZS István (2012): A helyi önkormányzati autonómia felfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 10. sz. 37–42.

³⁷ OATES, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.

területenként eltérő.³⁸ A helyi közjavak tehát olyan közjavak, amelyek előnyeit az adott ország népességének csak egy meghatározott földrajzi területén élők élvezhetik.³⁹ De ez nemcsak földrajzi, hanem településkategóriák viszonylatában is igaz lehet. Ez alapján a helyi gazdaságfejlesztést is helyi közjavak kategóriájába sorolhatjuk, már amennyiben annak előnyeit minden helyi lakos és vállalkozás élvezheti.

A decentralizációs hipotézis abból indul ki, hogy a központi kormányzat nem képes a közjavak Pareto-hatékony előállítására az információhiány miatt, azaz nem tudja területileg eltérő mennyiségben vagy minőségben differenciálni azt. Ezzel szemben a helyi egységek közelebb állnak az információ keletkezésének a helyéhez, tehát a közjavakat élvező lakossághoz, s így jobban tudnak ahhoz alkalmazkodni az előállítása során. Ez alapján azt mondhatjuk, hogy az egyes helyi közjavakat még azon a legalacsonyabb szinten kell előállítani, ahol az információk birtokában gazdasági szempontból a leghatékonyabban kivitelezhetők. Különösen igaz ez a gazdaságfejlesztés tevékenységére, hiszen helyben ismerik a lehetőségeket és a szükséges változtatási lépéseket.

Oates elméletének kritikájaként, vagyis a decentralizáció elleni érvként szokás említeni a túlsordulási hatást (*spillover effect*). Ebben az esetben arról van szó, hogy a decentralizált egységek a helyi közjavak előállítása során nincsenek tekintettel a határaikra, azok hatása másik egység számára is pozitív, vagy negatív hatást eredményezhet. Ahogy Kecső Gábor is utal rá, költségvetési szempontból is megragadható a probléma, azaz a túlsordulási hatás esetében elválik a közszolgáltatás terhei viselőjének és az igénybe vevők köre.⁴⁰ A helyi gazdaságfejlesztés esetében ez szinte megkerülhetetlen. Az önkormányzat által végzett beruházás, a munkahelyek számának növelése nemcsak közvetlenül a helyi lakosok számára jelenthet pozitív hatást, hanem a település vonzáskörzetének is.

A helyi gazdaságfejlesztés egyre nagyobb mértékben kerül előtérbe a világ szinte minden részén, ahol erősíteni szeretnék a helyi kapacitásokat, és javítanának a lehetőségeken. A Világbank már az 1970-es évek óta különös figyelmet fordít a helyi gazdaságfejlesztés támogatására, a rendszerváltást követően így hazánk is a fókuszába került. A globalizációval egyszerre jelenik meg az alkalmazása, átvétele, másfelől megoldásként szolgál a globalizáció okozta problémák kezelésére.⁴¹ Így a nemzetközi verseny is arra ösztönzi a településeket, hogy a „városversenyben” különféle források, lehetőségek, díjak vagy épp elismerések megszerzése érdekében alkalmazzanak fejlesztési technikákat. De megemlíthető az is, hogy a 2008-as gazdasági világválság utáni időszak is lendületet adott a terjedésének, a válság hatására kieső magánberuházások ellensúlyozása érdekében.

³⁸ SZALAI Ákos (2002): Fiskális föderalizmus. *Közgazdasági Szemle*, 49. évf. 5. sz. 424–426.

³⁹ HYMAN, David N. (2011): *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*. Mason, USA, South-Western Cengage Learning. 712.

⁴⁰ KECSŐ Gábor (2015): A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben. *MTA Law Working Papers*, 2. sz. 68.

⁴¹ LENGYEL Imre (2002): A regionális gazdaság- és vállalkozásfejlesztés alapvető szempontjai. In BUZÁS Norbert – LENGYEL Imre szerk.: *Ipari parkok fejlődési lehetőségei: regionális gazdaságfejlesztés, innovációs folyamatok és klaszterek*. Szeged, SZTE GTK – JATEPress. 24–54.

Számos definíciója létezik a helyi gazdaságfejlesztésnek (HGF),⁴² és nincs egységesen elfogadott verziója.⁴³ Mégis azokat megvizsgálva láthatunk közös elemeket, még hozzá, hogy egy tudatos, a fenntartható fejlődés érdekében végzett fejlesztési tevékenységről van szó, amelynek célja lehet a helyi gazdaság megteremtése, a helyi vállalkozások számára belső piac létrehozása, a helyi lakosság számára megfelelő munkalehetőségek és életszínvonal biztosítása.⁴⁴ Mezei Cecília külön kiemeli a fogalomban a helyi szereplők részvételét, akik különböző pozícióban jelenhetnek meg, valamint a közösségi részvétel fontosságát, ami helyi szinten az önkormányzatok szerepvállalását szinte kötelezővé teszi. Tehát jól látható, hogy a köz-, magán- és üzleti szektor működik együtt a feladat megvalósítása érdekében.⁴⁵ Jelen tanulmányban az önkormányzatok szerepével foglalkozom.

A helyi gazdaságfejlesztés számos előnyét emeli ki a szakirodalom, mint például, hogy munkahelyteremtő és megőrző szerepe van, a helyi vállalkozási tevékenységet növeli, a helyi népességmegtartó erőt fokozza, a helyi együttműködések bővíti.⁴⁶ Speciális sajátosság, hogy hazánk és az átmeneti országok helyi gazdaságfejlesztése nagyban igazodik a felsőbb kormányzati szintű célkitűzésekhez, mint például az Európai Unió különféle dokumentumaiban meghatározott elvárásokhoz, ami főként az onnan érkező pénzügyi források lehívásához és felhasználásához vezethető vissza.

Az önkormányzatok olykor közösen is végezhetnek ilyen fejlesztési tevékenységet, a nemzetközi gyakorlatban számtalan formában találunk rá példát, különösen az infrastrukturális vagy környezetvédelmi beruházások terén.⁴⁷ A magyar rendszerben, az 1990-es években kialakuló különféle társulási formák is felhozhatók példának, amelyek egyik tipikus köre volt a közös infrastrukturális beruházások. Az önkormányzatok szerepe tehát alapvető, sőt egyes országokban kizárólagos a helyi gazdaságfejlesztésben. Már csak azért is, mert a helyi fejlesztés mozgatórugója az alulról fölfelé építkező bottom-up stratégia.⁴⁸ Bajmócy Zoltán három tényezőt emel ki, ami meghatározza a helyi szerepeket, így az uralkodó politikai irányvonalat, a szabályozási környezetet és a helyi önkormányzat szervezetét. A siker alapvető kulcsa, hogy a hagyományos közjogias, bürokratikus megközelítést ki kell egészíteni a menedzsmentszemlélettel.⁴⁹ Ehhez viszont kétségtelen, hogy szemléletváltásra van szükség az önkormányzatok részéről.

Mint már említettük, az önkormányzat szerepe többféle lehet, s így megjelenhet gazdasági szereplőként is a fejlesztésben, például az önkormányzati vállalatok, holdingok útján.

⁴² BAJMÓCY Zoltán (2011): *Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe*. Szeged, JATEPress.; MEZEI Cecília (2006): *A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása. Tér és Társadalom*, 20. évf. 4. sz. 85–96.

⁴³ Angolszász terminológiában ez a local economic development (LED) fogalmával azonosítható.

⁴⁴ CZENE Zsolt – RICZ Judit (2010): *Területfejlesztési füzetek 2. – Helyi gazdaságfejlesztés: ötletadó megoldások, jó gyakorlatok*. Budapest, VÁTI Nonprofit Kft. 13–14.

⁴⁵ MEISE Vanessa (2003): *Helyi gazdaságfejlesztés – Rövid bevezető a HGf-be*. Washington D.C., The World Bank.

⁴⁶ CZENE–RICZ (2010): *i. m.* 17.

⁴⁷ SWINBURN, Gwen – GOGA, Soraya – MURPHY, Fergus (2004): *A helyi gazdaságfejlesztés kézikönyve*. London, The World Bank, Washington D.C.

⁴⁸ CZENE–RICZ (2010): *i. m.* 15.

⁴⁹ HORVÁTH M. Tamás (2006): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

További speciális megjelenési formája a helyi szociális gazdaság, amely a helyi társadalom speciális, kirekesztett, vagy valamilyen oknál fogva hátrányos helyzetben lévő egyénei számára biztosít munkalehetőséget, vagy megélhetést.⁵⁰ Akárhogy is jelenjen meg az önkormányzat, a szerepe mögött ott van a helyi közösségi igények kielégítésének igénye, így például egy közösségi földprogram vagy közfoglalkoztatás során. De megemlíthető a helyi szakképzés szervezése is, ami a helyi viszonyoknak és igényeknek megfelelően képes a foglalkoztatás növelésére.

A 2. táblázat a főbb önkormányzati modellek mintaadó államainak, valamint az egyes rendszerváltó országok adatait és az Európai Unió 28 tagállamának átlagadatait mutatja, abból a szempontból, hogy a helyi kormányzati egységek a GDP hány %-át fordították helyi gazdasági ügyekre.

2. táblázat • Helyi gazdasági ügyekre fordított kiadások a GDP %-ában, 2008–2015 között az Európai Unió egyes tagállamaiban (Forrás: az Eurostat adatai alapján saját szerkesztés⁵¹)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EU 28 átlag	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4
Egyesült Királyság	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
Németország	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
Spanyolország	0,9	1,1	1,4	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0
Franciaország	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2	2,3	2,2	2,2
Magyarország	0,8	0,9	1,3	1,0	1,1	1,2	1,4	1,4
Lengyelország	2,3	2,5	2,7	2,4	2,0	2,0	2,2	2,0
Románia	2,5	2,2	2,1	2,4	2,1	2,0	1,8	2,1
Csehország	2,3	2,7	2,6	2,3	2,2	2,0	2,2	2,1
Szlovákia	1,1	1,3	1,4	1,2	1,2	1,1	1,2	1,5

Magyarország az uniós átlagnak megfelelő szinten költ helyi gazdasági ügyekre, de mint láthatjuk 2010-et megelőzően ez csupán feleannyi volt, azaz lényegesen emelkedett a költségvetési kiadás. Franciaországot abból a szempontból érdemes kiemelni, hogy egyenesen módon, az uniós átlagot meghaladóan költ e feladatra. Németország és Spanyolország adataihoz annyi magyarázatot érdemes hozzáfűzni, hogy ott az állami berendezkedés miatt a középszintű kormányzati szint is szerepet kap a gazdasági ügyek finanszírozásában. Ha ezt is hozzávesszük, akkor például 2015-ben mindkét államban a GDP 2,5%-át fordították alsóbb kormányzati szinten a gazdasági ügyekre. A volt rendszerváltó országokkal összehasonlítva Magyarországot azt láthatjuk, hogy Lengyelország, Csehország

⁵⁰ CZENE–RICZ (2010): i. m. 25.

⁵¹ Eurostat. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 20.)

és Románia helyi szintjei mindig is többet költöttek e feladatokra, de az utóbbi években némiképp csökkent az arány. Hazánk pedig Szlovákiához közel azonos mértékre tornázta fel magát. Az adatokat árnyalja, hogy az uniós statisztikából nem derül ki, hogy a gazdasági ügyeken belül az egyes célterületek aránya hogyan alakul, s a gazdasági ügyeken belül pontosan mire fordítanak az egyes országok. Továbbá megemlíthető, hogy az Európai Unió által nyújtott források egy részének is van helyi gazdaságfejlesztő prioritása, ami a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok révén, különösen a nettó befizető országok esetében hatással lehet a fenti adatokra.

A magyar adatok esetében pedig a helyi gazdaságfejlesztés egy speciális formája említhető meg, ami az Möt. 13. §-a által a helyi gazdasági feladatok közé beemelt közfoglalkoztatás szervezése, és koordinálása. A 2012 óta működő közfoglalkoztatási programok kísérletet tesznek a helyi gazdaság élénkítésére.⁵² Így az önkormányzatok számos olyan gazdasági tevékenységben megjelentek, ahol korábban nem rendelkeztek szaktudással, nem voltak jelen a piacon. Ilyen területek például: zöldség- és gyümölcsstermesztés, megújuló energiaforrás előállítás, építőipari termékek gyártása vagy az állattenyésztés. A nagyságrendeket jól jelzi, hogy a programokban foglalkoztatottak száma a 2017-es év végén a KSH adatai szerint 167 ezer fő volt.⁵³ Az adatok azt mutatják, hogy az önkormányzatok, mint foglalkoztatók, a növekvő állami szerepvállalás jegyében a munkaadói oldalon is erősebben részt vesznek a helyi gazdaságban, s ez is oka lehet a 2. táblázatban látott növekvő GDP-arányos újraosztásnak.

Érdemes röviden kitérni a település mérete és a gazdaságfejlesztés közötti kapcsolatra. Egy friss hazai kutatás alapján,⁵⁴ elmondható, hogy a kisebb lakosságszámmal rendelkező települések kevésbé tudatosan alkalmazzák a helyi gazdaságfejlesztés eszköztárát, ami a település méretével ugyanakkor növekszik. A nagyobb városok mára felismerték, és tudatos módon egyre inkább átültetik a gyakorlatba a külföldi példákat és elméleti ajánlásokat. A kutatás arra is rávilágított, hogy a globális folyamatok miatt ma már egy település sikerességét nemcsak a lakosság száma, hanem korösszetétele, képzettségi szintje, – a helyi vállalkozások adóerő-képességén túl – a helyi gazdaság szerkezete, és annak közvetett környezeti és társadalmi hatása is egyre jobban meghatározza.⁵⁵ A vállalkozások körében végzett kutatás megállapította, hogy az infrastrukturális adottságoknak, adókedvezményeknek, pénzügyi ösztönzőknek egyre kisebb a súlya, s a vonzerő inkább a vállalkozások és a működésükben érintett egyéb szereplők eredményes együttműködésében rejlik. Így tehát valamennyi kisebb település előtt is nyitottak a kapuk a helyi gazdaságfejlesztés megvalósításához.

⁵² 2011. évi CVI. törvény.

⁵³ Adatok elérhetők: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli037.html (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)

⁵⁴ KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program” című kiemelt projekt. A kutatási eredményei elérhetők: <http://bm-okl.hu/News/ViewFile?fileID=1136> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 14.)

⁵⁵ *Gazdaságösztönzési Útmutató: ajánlások a helyi önkormányzatok számára a tudatos helyi gazdaságfejlesztéshez.* Elérhető: <http://bm-okl.hu/News/ViewFile?fileID=1129> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 14.)

5. A HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS GYAKORLATI ESZKÖZEI

A helyi gazdaságfejlesztésbe fektetett pénzügyi erőforrások tehát növekedést mutatnak a magyar rendszerben, ahogyan a jogszabályi környezet is ezt erősíti. Az OFTK 3.1.4 stratégiai szemléletű pontja is rávilágít arra, hogy a globalizálódó világban csak azok a helyi közösségek lehetnek sikeresek, amelyek felismerik helyi adottságaikat, értékeiket, és azokon alapuló fenntartható fejlesztést valósítanak meg. E körben az önkormányzatok jelenleg is számos formában és minőségben vesznek részt, ami természetesen területileg differenciált léptéket mutat. Így a helyi gazdaságfejlesztési terület lehet: a közösségfejlesztés, a helyi termékek előállításának és értékesítése, helyi energiatermelés, a helyi vállalkozások fejlesztése, a helyi gazdasági együttműködések kialakítása, szociális gazdaság működtetése, vagy épp a helyi igényeknek megfelelő szakképzés. Nézzünk tehát néhány példát először hazánkban, majd külföldről, hogy milyen gyakorlati lehetőségek kínálkoznak.

A már említett közfoglalkoztatás helyi megszervezése szinte mindenki előtt ismert. Az önkormányzatok leleményességén múlik, hogy mire használják fel a helyi erőforrásokat, úgy, hogy növeljék a helyi közjavak körét vagy épp pluszbevételekre tegyenek szert. Az ilyen ötletet felsorolni is hosszú lenne, az utóbbi években számos kiadvány foglalta össze ezeket a jó gyakorlatokat.⁵⁶

A helyi kistermelői piacok az utóbbi években nemcsak az Möt. által támasztott elvárásnak feleltek meg, hanem népszerűbbé váltak, mondhatni divat lett a helyi termékeket kínáló piacokon vásárolni. A helyi termelői piac alatt egyébként olyan piacot értünk, ahol a kistermelő a piac fekvése szerinti megyében, vagy a piac 40 km-es körzetében működő gazdaságából származó mezőgazdasági, illetve élelmiszeripari termékét értékesíti.⁵⁷ Az ilyen piacok száma az utóbbi években megtöbbszöröződött, 2017-ben közel 300 ilyen helyi termelői piac működött az országban, köszönhetően a kormányzati támogatásnak is.⁵⁸ Megemlíthető, hogy az OFTK 2.1 pontja is kiemelt szerepet tulajdonít neki, hiszen ahogy fogalmaz, a helyi piacok létesítése egyrészt hozzájárul a belföldi piacok visszaszerzéséhez, másrészt komoly gazdasági lehetőségeket hordoz a helyi falusi közösségek és vidéki térségek számára.

A közfoglalkoztatásra építkezve, annak egy következő lépcsőfokaként értelmezhetők a szociális szövetkezetek.⁵⁹ Ezek olyan speciális gazdálkodó szervezetek, amelyek ötvözik a gazdasági társaságok és társadalmi szervezetek előnyeit, mert a hátrányos helyzetű embereknek biztosítanak munkalehetőséget, és olyan szükségletek kielégítésére törekednek, amelyeket a piacgazdaság nem tud felvállalni. Az önkormányzatok szerepe itt is

⁵⁶ Lásd erről bővebben: *Közfoglalkoztatási Portál*. Elérhető: <http://kozfoglalkoztatas.kormany.hu/kiadvanyok> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)

⁵⁷ A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 2. § 5a. pontja szerint.

⁵⁸ *Közel háromszorosára nőtt a termelői piacok száma* (2017). Elérhető: www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/parlament-i-allamtitkarsag/hirek/kozel-haromszorosara-nott-a-termeloi-piacok-szama (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

⁵⁹ TÉSITS Róbert – ALPEK B. Levente – KUN Antigóné (2015): Az új típusú szociális szövetkezetek területileg eltérő foglalkoztatási szerepe. *Területi Statisztika*, 55. évf. 3. sz. 254–272.

megjelenhet, ugyanis a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény kimondja, hogy a természetes személyeken kívül helyi önkormányzat vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiségű társulása is tagja lehet a szociális szövetkezetnek. Az ilyen típusú szervezetek száma ugrásszerűen megnőtt az elmúlt években, csak a közfoglalkoztatáshoz kötődően – részben a Belügyminisztérium és uniós források támogatásával – 260 új jött létre,⁶⁰ teljes számuk pedig 2017 végén elérte a 2900-at.

A helyi energiatermelés lehetőségére is már több önkormányzat felfigyelt. Nem véletlen, hogy az OFTK ezt is beemelte prioritásai közé, mivel az ilyen helyi – s különösen a megújuló – energiaforrások felhasználásával részben autonóm térségi ellátórendszerek épülhetnek ki, amelyek munkahelyeket teremtenek, és javítják az ellátásbiztonságot. Ilyenre is számos példát találunk a hazai gyakorlatban: általános iskolában beüzemelt tömegkályha, biomassza távhőszolgáltatás, önkormányzati épületek geotermikus fűtése, közintézményen elhelyezett napkollektor, vagy épp a napelemes közvilágítás.⁶¹

A helyi vállalkozások letelepedéséhez és növekedéséhez ipari parkok kialakításával is hozzájárulhat az önkormányzat. 2016-ban 196 ilyen működött az országban, szinte minden nagyobb városban legalább eggyel találkozhatunk. Az ipari park címet viselő szervezetek egyharmada önkormányzat, kétharmada gazdasági szervezet, de ezek jelentősebb része is önkormányzati tulajdonú.⁶²

Nemzetközi szinten is számos követendő példát találunk, amelyek kijelölhetik a fejlődési irányokat. Ezek közül nézzünk néhányat. Csehországban a Regionális Márkák Szövetsége helyi imázsépítésbe kezdett, amelynek célja a helyi termékek és turisztikai attrakciók népszerűsítése, egy közös logó használata. Ez nemcsak hasonló minőségi paraméterek eléréséhez nyújt segítséget, hanem a helyi gazdaság közös felvirágoztatásához is.⁶³ Hollandiában uniós forrás segítségével mozgó szövetkezeti boltokat alakítottak ki, amelyek a szövetkezetben részt vevő vidéki gazdaságokban megtermelt termékeket a nagyobb városok lakóihoz is képesek eljuttatni. Hasonló kezdeményezés jött létre Portugáliában, ahol a fővárosban nyitottak a helyi gazdaságokban előállított termékek értékesítésére szakosodott üzletet. Franciaországban a helyi energiatermelésbe vonták be a gazdákat, a termőföldek körül található növényi hulladékok felvásárlásával.⁶⁴ A helyi gazdaságot élénkítő helyi fizetőeszközök bevezetésére is találunk jól működő példát Ausztriában vagy épp Nagy-Britanniában.⁶⁵ De ez csak néhány önkényesen kiemelt példa, ennél sokkal nagyobb a nemzetközi adaptáció lehetősége.

⁶⁰ Uo.

⁶¹ ÁLDORFAI György – TOPA Zoltán (2015): *Helyi gazdaság- és vállalkozásfejlesztés. Szemlénygyűjtemény.* Gödöllő, Szent István Egyetem. 65–68.

⁶² *Tájékoztató a Magyarországon működő ipari parkok helyzetéről* (2016). Kormányzati kiadvány. Elérhető: www.kormany.hu/download/4/fb/f0000/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20a%20Magyarorsz%C3%A1gon%20m%C5%B1k%C3%B6d%C5%91%20ipari%20parkok%20helyzet%C3%A9r%C5%91%20a%202016-os%20besz%C3%A1mol%C3%B3k%20alapj%C3%A1n.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 06. 14.) 2–4.

⁶³ ÁLDORFAI–TOPA (2015): *i. m.* 65–68.

⁶⁴ Uo.

⁶⁵ CZENE–RICZ (2010): *i. m.* 92–95.

6. KONKLÚZIÓ

A helyi önkormányzatok szerepe a helyi gazdaságfejlesztésen belül is nagyon sokféle lehet. Ezek közül a tanulmányban csak néhány példát emeltem ki, számos köz- és magánegyüttműködési lehetőségre nem tértem ki. Az áttekintett költségvetési adatokból és jogforrási elemzésekből is látható, hogy a települési önkormányzatok szerepe mozgásban van. Mint láttuk, az egyes települési és megyei önkormányzatok által működtetett intézmények száma 2011 után jelentősen csökkent, ami a GDP-arányos költségvetési adatokból jól kimutatható. Különösen nagymértékben érintette ez a csökkenés a megyei önkormányzatokat, amely által azok szerepvesztése következett be. De mint láthattuk, a települési önkormányzatok intézményfenntartó szerepe is csökken. Ezzel párhuzamosan pedig a helyi gazdasági ügyekre fordított kiadások emelkedtek, s a korábbi alacsonyabb színtről az európai uniós átlaghoz került közelebb hazánk. Ez ugyanakkor azt eredményezte, hogy a helyi költségvetések belső súlya megváltozott, a korábban intézményfenntartásra fordított összegek csökkenésével nagyobb szerepet kapott a helyi gazdaságfejlesztés, s annak koordinálása. A jelenség persze összefüggésbe hozható az önkormányzati autonómia kérdéskörével is. A csökkenő szerepek miatt az önkormányzatok új feladatokban próbálják meg szerepüket erősíteni, s a helyi közösségért tenni, ezzel legitimálva funkciójukat. Nem utolsósorban a magasabb szintű dokumentumokban – mint az OFTK vagy egyes uniós szakpolitikai dokumentumok – meghatározott célkitűzések megvalósítása érdekében (sokszor az esetleges pénzügyi ösztönzők hatására) vesznek részt a helyi gazdaságfejlesztésben. Ahogyan nagy szórást mutat településkategóriák vonatkozásában is a helyi gazdaságfejlesztés, jellemzően minél nagyobb egy település, annál szorosabb kapcsolatot ápol a vállalkozói szférával, s annál nagyobb mértékben fordítja gazdaságfejlesztésre erőforrásait is. Véleményem szerint indokolt lenne a kisebb települések gazdaságfejlesztési lehetőségeinek további támogatása, megfelelő jó példák, útmutatók adaptálásával,⁶⁶ képzésekkel – ahogy a közfoglalkoztatás esetében is történt. A gazdaságfejlesztés támogatásának erősítését szolgálhatná a finanszírozási rendszer további elemeibe történő beépítése is, különösen az európai uniós források jövőbeni várható csökkenése miatt.

⁶⁶ Mint például az említett *Gazdaságösztönzési Útmutató: ajánlások a helyi önkormányzatok számára a tudatos helyi gazdaságfejlesztéshez* című dokumentumban foglaltak megismertetése útján.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁLDORFAI György – TOPA Zoltán (2015): *Helyi gazdaság- és vállalkozásfejlesztés. Szemlénygyűjtemény*. Gödöllő, Szent István Egyetem.
2. BAJMÓCY Zoltán (2011): *Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe*. Szeged, JATEPress.
3. BALÁZS István (2012): A helyi önkormányzati autonómia felfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 10. sz.
4. BARTA Attila (2017): Merre tovább megyei önkormányzat? Gondolatok a magyar közép szintű önkormányzatok megújult szerepéről. *Így kutattunk mi!* Tudományos cikkgyűjtemény 2. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal.
5. BORDÁS Péter (2015): Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban. *Miskolci Jogi Szemle*, 10. évf. 1. sz.
6. BORDÁS Péter (2016): Pénztelen utas nem tud messze menni. A helyi önkormányzatok költségvetési kiadásai 1993–2010 között, majd 2010 után. *Pro Futuro*, 6. évf. 1. sz.
7. CZENE Zsolt – RICZ Judit (2010): *Területfejlesztési füzetek 2. – Helyi gazdaságfejlesztés: ötletadó megoldások, jó gyakorlatok*. Budapest, VÁTI Nonprofit Kft.
8. GYIRÁN Zoltán (2015): A helyi önkormányzatok adósságrendezését kiváltó okok tipizálása az 1996–2014 közötti eljárások tapasztalatai alapján. *JURA*, 21. évf. 1. sz.
9. HOFFMAN István (2016): Az egészségügyi közszolgáltatások területi finanszírozása. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
10. HORVÁTH M. Tamás (2006): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
11. HORVÁTH M. Tamás (2014): Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010–2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályok átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 4. sz.
12. HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
13. HORVÁTH M. Tamás (2016): Változások a városüzemeltetés igazgatásában. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
14. HYMAN, David N. (2011): *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*. Mason, USA, South-Western Cengage Learning.
15. JÓZSA Zoltán (2017): Elhibázott modernizáció? – a magyar önkormányzati rendszer 25 éve. *Közjavak*, 3. évf. 3. sz. 11–15. Elérhető: <http://kozjavak.hu/elhibazott-modernizacio-magyar-onkormanyzati-rendszer-25-eve> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
16. KECSŐ Gábor (2015): A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben. *MTA Law Working Papers*, 2. sz.
17. LENGYEL Imre (2002): A regionális gazdaság- és vállalkozásfejlesztés alapvető szempontjai. In BUZÁS Norbert – LENGYEL Imre szerk.: *Ipari parkok fejlődési lehetőségei: regionális gazdaságfejlesztés, innovációs folyamatok és klaszterek*. Szeged, SZTE GTK – JATEPress.
18. LENTNER Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adóssággkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz.

19. LENTNER Csaba (2015): A helyi önkormányzati rendszer egyes stratégiai kérdései – múlt és jövő. In KATONA Klára – KÖRÖSI István szerk.: *A magyar gazdaság negyedszázaddal a rendszerváltás után*. Budapest, Pázmány Press.
20. LENTNER Csaba (2016): *Rendszerváltás és pénzügypolitika: Tények és tévhitiek a neoliberalis piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
21. MEISE Vanessa (2003): *Helyi gazdaságfejlesztés – Rövid bevezető a HGf-be*. Washington D.C., The Word Bank.
22. MEZEI Cecília (2006): A helyi gazdaságfejlesztés fogalmi meghatározása. *Tér és Társadalom*, 20. évf. 4. sz. 85–96.
23. OATES, Wallace E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.
24. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona szerk. (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
25. PÉTERI Gábor (2015): A költségvetés nyilvánossága – korrupció, átláthatóság, elszámoltathatóság. *Közjavak*, 1. évf. 2. sz. 23–27
26. PÉTERI Gábor (2016): A közoktatás pénzügyei. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
27. SWINBURN, Gwen – GOGA, Soraya – MURPHY, Fergus (2004): *A helyi gazdaságfejlesztés kézikönyve*. London, The Word Bank, Washington D.C.
28. SZALAI Ákos (2002): Fiskális föderalizmus. *Közgazdasági Szemle*, 49. évf. 5. sz.
29. TÉSITS Róbert – ALPEK B. Levente – KUN Antigoné (2015): Az új típusú szociális szövetkezetek területileg eltérő foglalkoztatási szerepe. *Területi Statisztika*, 55. évf. 3. sz.

Jogi források:

1. 1990. évi C. törvény a helyi adókról
2. 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
3. 2005. évi CLXIV. törvény a kereskedelemről
4. 2006. évi X. törvény a szövetkezetekről
5. 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről
6. 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról
7. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
8. 2012. évi XXXVIII. törvény a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról
9. 2012. évi CXCII. törvény egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról
10. 2013. évi XXV. törvény a fekvőbeteg-szakellátó és egyes fekvőbeteg-szakellátóhoz kapcsolódó egészségügyi háttérszolgáltatást nyújtó, 100%-os állami tulajdonban lévő, valamint azok 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok által ellátott feladatok

központi költségvetési szervek általi átvételéről, valamint az ezzel kapcsolatos eljárási kérdések rendezéséről

11. 2015. évi CXXIII. törvény az egészségügyi alapellátásról
12. 316/2012. (XI. 13.) Kormányrendelet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról
13. 1/2014 (I. 3.) Országgyűlési Határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról
14. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Alapító Okirata (2013). *Hivatalos Értesítő*, 47. sz. Elérhető: <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/177b077c9c0f3fd6cfc4691339a379b9a2612d28/megtekintes>

Egyéb internetes források:

1. *Eurostat database*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
2. *Gazdaságösztönzési Útmutató: ajánlások a helyi önkormányzatok számára a tudatos helyi gazdaságfejlesztéshez*. Elérhető: <http://bm-oki.hu/News/ViewFile?fileID=1129> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
3. *Közel háromszorosára nőtt a termelői piacok száma* (2017). Elérhető: www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/parlamenti-allamtitkarsag/hirek/kozel-haromszorosara-nott-a-termeloi-piacok-szama (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
4. *A közfoglalkoztatás keretében foglalkoztatottak munkaügyi adatai*. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli037.html (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
5. *Közfoglalkoztatási Portál*. Elérhető: <http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/kiadvanyok> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
6. *Összefoglaló Kutatási Jelentés*. Elérhető: <http://bm-oki.hu/News/ViewFile?fileID=1136> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
7. *Tájékoztató a Magyarországon működő ipari parkok helyzetéről* (2016). Kormányzati kiadvány. Budapest. Elérhető: www.kormany.hu/download/4/fb/f0000/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20a%20Magyarorsz%C3%A1gon%20m%C5%B1k%C3%B6d%C5%91%20ipari%20parkok%20helyzet%C3%A9r%C5%91%20a%202016-os%20besz%C3%A1mol%C3%B3k%20alap%C3%A1n.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

Dr. Bordás Péter, PhD 2017-ben szerezte meg az állam- és jogtudományok doktori fokozatát. A disszertációjában a helyi önkormányzati rendszer finanszírozásának változását vizsgálta, különös tekintettel a magyar folyamatokra, tendenciákra. Ennek egy eleme volt a helyi szerepkörök átalakulása és a helyi gazdaságfejlesztés alternatívája. 2013 óta részt vesz a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán működő MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport munkájában, jelenleg tudományos munkatárs beosztásban. E mellett a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszékének egyetemi tanársegédje. Kutatási tevékenysége szerteágazó, a pénzügyi jog és a közigazgatási jog területén a fenti témán túl a helyi közfeladatok és az állami szerepek változásával, egyes adókkal és az adóeljárással, a közpénzek védelmével, a társadalombiztosítás szabályozásával, a felsőoktatás finanszírozásával, illetve a hírközlési szolgáltatással is foglalkozott az elmúlt években.

Juhász Krisztina

A VISEGRÁDI CSOPORT MIGRÁCIÓS ÉS MENEKÜLTÜGYI POLITIKÁJA¹

The Migration and Asylum Policy of the Visegrád Group

Dr. Juhász Krisztina, PhD, adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Politológiai Tanszék, juhaszk@polit.u-szeged.hu

Az Európai Uniót 2015-ben elért migrációs válság és a kezelése kapcsán megfogalmazott válaszlelések egy része komoly törésvonalat keletkeztetett az EU-n belül. Jelen tanulmány a Visegrádi Csoport országai által képviselt alternatív migrációs és menekültügyi megközelítésének bemutatására és elemzésére vállalkozik. Az első rész a V4-ekre háruló migrációs nyomás mértékét, a második a visegrádi országokban megadott nemzetközi védelem megadásának arányát vizsgálja, a harmadik az alternatív menekültügyi és migrációs megközelítés négy fő elemét elemzi, míg az utolsó egység a visegrádi országok alternatív megközelítéssel szembeni elkötelezettségét, az azt veszélyeztethető körülményeket és végül, de nem utolsósorban az alternatív politika európai uniós fősodorra gyakorolt hatását veszi górcső alá.

KULCSSZAVAK:

EU, kvótarendszer, menekültügy, migráció, V4-ek

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Egyed István Posztdoktori Program* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

Some of the measures given as responses to the migration crisis reaching the European Union in 2015 have caused a crucial fault-line within the EU. This study aims to introduce and analyse the alternative migration and asylum policy represented by the countries of the Visegrád Group. The first part examines the volume of the migration pressure in the V4, the second overviews the rate of the given forms of international protection in the Visegrád countries, the third analyses the four main elements of the alternative asylum and migration approach, whilst the last unit studies the strength of the commitments of the Visegrád countries to the alternative approach, the circumstances might endanger this commitment and last but not least the impact of the alternative policy to the European mainstream.

KEYWORDS:

asylum, EU, migration, quota system, V4

1. BEVEZETÉS

A migrációs nyomás és az ennek nyomán kialakult válság, valamint a kezelésére tett válaszlépések két blokkra osztották az Európai Uniót. Egyrészt beszélhetünk a fősodornak tekintett megközelítésről, amely az Európai Bizottság migrációs stratégiájában megfogalmazott mérföldkövek mentén próbál megbirkózni a krízissel, hangsúlyozva a nemzetközi védelem megadásának fontosságát az arra rászorulóknak, mégpedig a tagállamok közötti szolidaritás és felelősség-megosztás bázisán. Másrészt létrejött a fősodor politikáját ellensúlyozni és módosítani kívánó Visegrádi Négyek (a továbbiakban: V4) alternatív migrációs politikája, amelynek legfontosabb elemei az alábbiakban foglalhatók össze:

- A Németország és személy szerint Angela Merkel kancellár fémjelezte Willkommenspolitik elutasítása;
- a kötelező (szükséghelyzeti és állandó) áthelyezési mechanizmus, vagy más néven a kvótarendszer ellenzése;
- az Európai Unió külső határvédelmének megerősítése és ezzel párhuzamosan a schengeni rendszer működőképességének helyreállítása;
- a válságkezelés súlypontjának az Európai Unió területén kívülre, a válság gyökereire történő áthelyezése.

A tanulmány célja a V4-ek migrációs politikájának bemutatása és elemzése kvalitatív és kvantitatív módszerek segítségével elsősorban a Visegrádi Csoport által kiadott dokumentumok (közös nyilatkozatok, elnökségi programok és jelentések), a vezető politikusok megnyilatkozásai, valamint az Eurostat bevándorlási és menekültügyi statisztikai adatai alapján. A tanulmány további célkitűzése a V4-ek migrációs politikája szilárdságának az elemzése, mégpedig két aspektusból: egyrészt, hogy mekkora a kohézió és az elkötelezettség a V4-tagállamok részéről a közös migrációs megközelítés iránt, másrészt hogy képes-e az alternatív megközelítés a mainstream európai migrációs politika alakítására, módosítására.

2. A VISEGRÁDI CSOPORT ORSZÁGAIRA HÁRULÓ MIGRÁCIÓS NYOMÁS

A Visegrádi Csoport migrációs és menekültügyi politikájának áttekintését és elemzését megelőzően szükségesnek mutatkozik az Európai Unióra, valamint a V4-országokra háruló migrációs nyomás volumenének vizsgálata. A migrációs válság eddigi csúcspontjának tekinthető 2015-ös évet követően – amikor is mintegy 123%-kal nőtt a menedékkérők száma a 2014-es adatokhoz képest – az EU28 tagállamaiba érkező menedékkérők száma 2016-ban kis mértékben, mintegy 4%-kal csökkent. A V4-ekre háruló migrációs nyomás alakulása 2014 és 2016 között ugyanakkor nagymértékben eltér az EU28-hoz viszonyítva, ami elsősorban a Visegrádi Csoport országainak földrajzi elhelyezkedésére, valamint az Európai Unióba tartó migrációs útvonalak forgalmában bekövetkezett változásokra vezethető vissza. Ahogy az 1. táblázat adataiból látható, 2015-ben a Magyarországra érkező több mint

174 ezer menedékkérő miatt a Magyarországra – és ennél fogva a V4-ekbe – érkezők száma jóval az uniós növekedés feletti arányban (323, illetve 288%-kal) nőtt. Az is egyértelműen kiténik az adatokból, (lásd az 1., 2. és 3. táblázat adatait) hogy a 2015-ben legforgalmasabb kelet-mediterrán útvonal-folytatásnak tekinthető, nyugat-balkáni migrációs folyosóval közvetlenül határos Magyarország esetében beszélhetünk csak a V4-ek kapcsán – egyébként már a 2015-ös évet megelőzően is – valódi migrációs nyomásról, egészen a műszaki határzár 2015 szeptember közepén történő felállításáig. Mivel Csehország, Szlovákia és Lengyelország sem az elsődleges célországok, sem pedig a jellemző tranzitországok közé nem tartozik, esetükben nem beszélhetünk migrációs nyomásról, illetve válságról.

1. táblázat • Az először regisztrált menedékkérők számának alakulása az EU28-ban és a V4-országokban (2014–2016) (Forrás: saját szerkesztés az Eurostat newsrelease 44/2016 és a 46/2017 adatai, valamint saját számítások alapján)²

	Az először regisztrált menedékkérők számának alakulása az EU28-ban és a V4-országokban (2014–2016)				
	2014	Változás aránya	2015	Változás aránya	2016
EU28	562 680	+123%	1 257 030	-4%	1 204 280
V4-ek	47 960	+288%	186 195	-78.9%	39 295
Csehország	905	+36%	1 235	-3%	1 200
Lengyelország	5 610	+83%	10 255	-5%	9 780
Magyarország	41 215	+323%	174 435	-84%	28 215
Szlovákia	230	+18%	270	-63%	100

2. táblázat • Az először regisztrált menedékkérők aránya az EU28-hoz képest (2014–2016) (Forrás: saját szerkesztés az Eurostat newsrelease 44/2016 és a 46/2017 adatai, valamint saját számítások alapján)³

	Az először regisztrált menedékkérők aránya az EU28-hoz képest (2014–2016)		
	2014	2015	2016
V4-ek	8,5%	14,8%	3,2%
Csehország	0,1%	0,1%	0,1%
Lengyelország	1%	0,8%	0,8%
Magyarország	7,3%	13,9%	2,3%
Szlovákia	0,0%	0,0%	0,0%

² Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015 (2016). eurostat newsrelease. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/>; 1.2 million first time asylum seekers registered in 2016 (2017). Eurostat Newsrelease. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 21.)

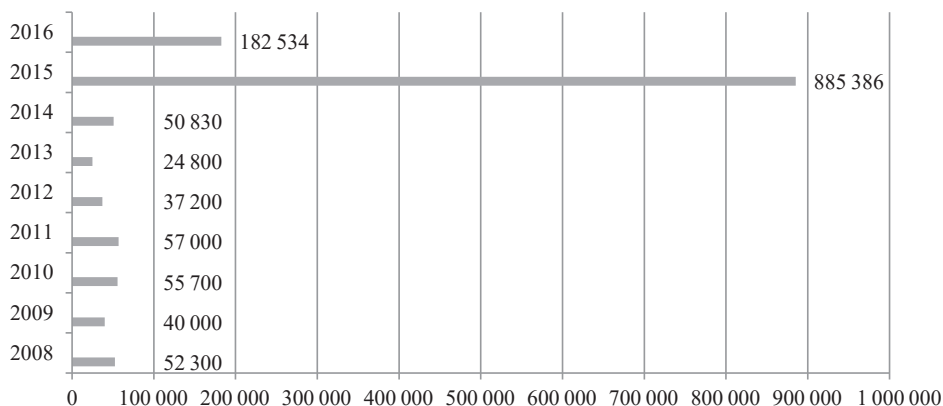
³ Uo.

3. táblázat • Az egymillió főnyi helyi lakosra jutó először regisztrált menedékkérők száma az EU28-ban és a V4-országokban (2014–2016) (Forrás: saját szerkesztés az Eurostat data in focus 3/2015, az Eurostat newsrelease 44/2016 és a 46/2017 adatai alapján)⁴

	Az egymillió főnyi helyi lakosra jutó először regisztrált menedékkérők száma az EU28-ban és a V4-országokban (2014–2016)		
	2014	2015	2016
EU28	1 060	2 470	2 360
Csehország	85	117	114
Lengyelország	150	270	258
Magyarország	4 175	17 699	2 870
Szlovákia	40	50	18

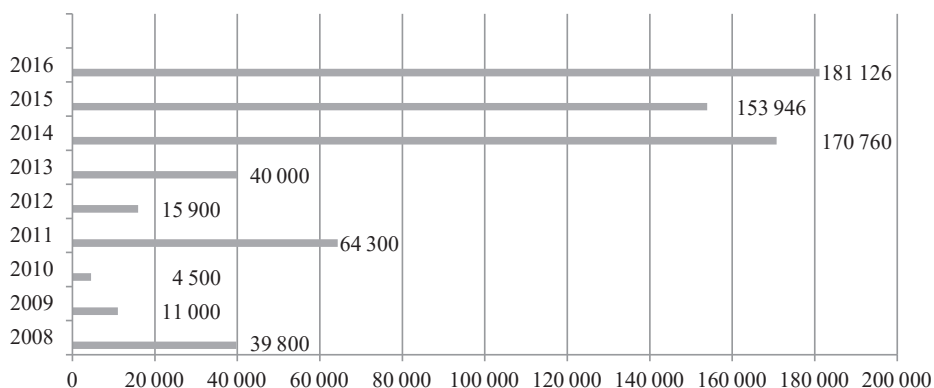
Az is kiolvasható az adatokból, hogy a V4-ek esetében 2016-ban az uniós átlagnál jóval nagyobb arányú csökkenés tapasztalható a menedékkérők számában, azaz amíg az EU28-ban mindösszesen 4, addig a V4-ek esetében 78,9 és az országcsoportban a migráció szempontjából meghatározó Magyarország esetében pedig 84%-kal csökkent az első ízben regisztrált menedékkérők száma. A Magyarországra, és ezáltal a V4-ekre háruló migrációs nyomás csökkenésének oka elsősorban a magyar–szerb, majd később a magyar–horvát határszakaszra felhúzott műszaki határozatra vezethető vissza. Az EU28 tekintetében a 2016-os 4%-nyi csökkenést azonban nem a magyar határozár okozta, hanem elsősorban a 2016. március 18-i EU–Törökország közös nyilatkozat aláírása, valamint az abban foglaltak végrehajtása, amelyek következtében az addig legfrekvenciáltabb kelet-mediterrán útvonalon érkezők száma ugrásszerűen csökkent, ahogyan azt az 1. ábra is mutatja. Másodsorban meg kell említenünk a nyugat-balkáni országok által 2015 novemberétől fokozatosan elrendelt határozarak migrációcsökkentő hatását is.

⁴ *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014* (2015). Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf>; *Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015* (2016). Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf>; *1.2 million first time asylum seekers registered in 2016* (2017). Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 21.)



1. ábra • A kelet-mediterrán útvonalon szabálytalanul érkezők száma 2008 és 2016 között (Forrás: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/> [Letöltés dátuma: 2018. 01. 21.]

Joggal vetődik fel a kérdés: mi magyarázza, hogy nem volt tapasztalható nagyobb arányú csökkenés az EU28 viszonylatában? Ennek hátterében az Észak-Afrikából (első-sorban Líbiából) az Európai Unióba tartó, úgynevezett közép-mediterrán migrációs útvonal forgalmának számottevő növekedése állt, ahogyan ezt a 2. ábra is mutatja. Ráadásul a Magyarország déli határain felhúzott határzár nem állította meg a kelet-mediterrán és a nyugat-balkáni útvonalon érkezőket, csak elterelte azokat Horvátország és Szlovénia irányába.



2. ábra • A közép-mediterrán útvonalon szabálytalanul érkezők száma 2008 és 2016 között (Forrás: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/> [Letöltés dátuma: 2018. 01. 21.]

2017-ben tovább folytatódott mind uniós szinten, mind a V4-ek viszonylatában a menedékkérők számának csökkenése, ahogy azt a 4. táblázat – a tanulmány írásakor rendelkezésre álló – adatai is tanúsítják.

4. táblázat • *Először regisztrált menedékkérők száma az EU28-ban és a V4-országokban 2017 első három negyedévében (Forrás: saját szerkesztés az Eurostat Asylum Quarterly Report Third Quarter 2017 4. adatai, valamint saját számítások alapján)*⁵

	Először regisztrált menedékkérők száma az EU28-ban és a V4-országokban 2017 első három negyedévében			
	Q1	Q2	Q3	Q1-Q3 összesen
EU28	166 490	148 825	166 335	481 650
V4-ek	2 400	1 680	1 835	5 915
Csehország	295	270	285	850
Lengyelország	965	735	815	2 515
Magyarország	1 080	650	715	2 445
Szlovákia	60	25	20	105

3. AZ EURÓPAI UNIÓBAN ÉS A VISEGRÁDI CSOPORT ORSZÁGAIBAN NYÚJTOTT NEMZETKÖZI VÉDELEM

Az Eurostat adatai szerint 2015-ben az EU 28 tagállama összesen 333 350 menedékkérőt részesített a nemzetközi védelem valamely formájában az első fokú, valamint a fellebbezéseket követő másodfokú eljárások során; 246 175-en menekültstátuszt, 60 680-an kiegészítő védelmet, míg 26 500-an humanitárius alapú nemzetközi védelmet kaptak. A kedvezményezettek három legnagyobb csoportját a szíriaiak (166 100 fő), eritreaiak (27 600 fő) és irakiak (23 700 fő) tették ki. A legtöbb menedékkérőnek védelmet nyújtó tagállamok Németország (148 200), Svédország (34 500), Olaszország (29 600), Franciaország (26 000), Egyesült Királyság (17 900), Ausztria (17 800) és Hollandia (17 000) voltak.⁶ Az EU28-ban és a V4-ekben biztosított nemzetközi védelem adatait az alábbi, 5. táblázat tartalmazza:

⁵ *Asylum quarterly report* (2018). Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report (Letöltés dátuma: 2018. 01. 25.)

⁶ *EU Member States granted protection to more than 330 000 asylum seekers in 2015* (2016). eurostat press release. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

5. táblázat • Nemzetközi védelemben részesítettek száma és aránya az EU28-ban és a V4-országokban 2015-ben (Forrás: saját szerkesztés az Eurostat press release 75/2016-20 April 2016 adatai, valamint saját számítások alapján.)⁷

	Nemzetközi védelemben részesítettek száma és aránya az EU28-ban és a V4-országokban 2015-ben					
	Nemzetközi védelem iránt benyújtott kérelem ügyében hozott döntések összesen	Positív (az EU28-hoz viszonyított arány)	Menekültstátusz	Kiegészítő védelem	Humanitárius alapú védelem	A nemzetközi védelem megadásának aránya (elismerési ráta)
EU28	775 552	333 350	246 175	60 680	26 500	42,6%
V4-ek	11 170	1 780	590	995	190	15,9%
Csehország	1 730	460	55	390	15	26,5%
Lengyelország	5 385	695	360	195	135	12,9%
Magyarország	3 900	545	170	370	5	13,9%
Szlovákia	155	80	5	40	35	51,6%

Az adatokból látható, hogy az EU28-ban 2015-ben 775 552 esetben született döntés nemzetközi védelem megadása tárgyában, amely 333 350 pozitív eredményt hozott, 42,6%-os elismerési rátával. A V4-országcsoportban jóval kevesebb pozitív döntést eredményeztek a nemzetközi védelem megadására irányuló eljárások, a 11 170 döntésből mindössze 1780 eredményezte a nemzetközi védelem valamely formáját, amely 15,9%-os elismerést jelent. Az is kiolvasható az adatokból, hogy elég nagy a szórás a V4-eken belül a nemzetközi védelem megadásának arányában, amíg az Szlovákiában az uniós átlag felett volt (51,6%), addig Magyarországon (13,9%) és Lengyelországban (12,9%) messze az alatt. Ha a nemzetközi védelem formáját nézzük, az EU28 viszonylatában a menekültstátusz volt a leggyakoribb, a V4-ek esetében (Lengyelország kivételével) a kiegészítő védelem volt a legtöbbet alkalmazott nemzetközi védelmi jogintézmény.

2016-ban összesen 710 395 menedékkérő kapott nemzetközi védelmet az Európai Unióban az első, illetve a másodfokú eljárásokban, ami több mint duplája a 2015-ös adatoknak; 389 670-en menekültstátuszt, 263 755-en másodlagos védelmet, míg 56 970-en humanitárius alapú védelmet kaptak. A kedvezményezettek három legnagyobb csoportját 2016-ban a szíriaiak (405 600 fő), az irakiak (65 800 fő) és az afgánok (61 800 fő) jelentették. 2016-ban a legtöbb menedékkérőnek védelmet nyújtó országok csoportja nem változott: Németország 445 210, Svédország 69 350, Olaszország 35 450, Franciaország 35 170, Ausztria 31 750,

⁷ EU Member States granted protection to more than 330 000 asylum seekers in 2015 (2016). eurostat newsrelease. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

Hollandia 21 825, míg az Egyesült Királyság 17 080 főt részesített a nemzetközi védelem valamely formájában.⁸

6. táblázat • Nemzetközi védelemben részesítettek száma és aránya az EU28-ban és a V4-országokban 2016-ban (Forrás: saját szerkesztés az Eurostat newsrelease 70/2017 26 April 2017 adatai, valamint saját számítások alapján)⁹

	Nemzetközi védelemben részesítettek száma és aránya az EU28-ban és a V4-országokban 2016-ban					
	Nemzetközi védelem iránt benyújtott kérelem ügyében hozott döntések összesen	Pozitív (az EU28-hoz viszonyított arány)	Menekültstátusz	Kiegészítő védelem	Humanitárius alapú védelem	A nemzetközi védelem megadásának aránya (elismerési ráta)
EU28	1 327 195	710 395	389 670	263 755	56 970	64,2%
V4-ek	11 635	1 130	435	780	270	9,7%
Csehország	1 705	450	145	300	5	26,3%
Lengyelország	3 780	390	125	200	65	10,3%
Magyarország	5 880	440	160	270	5	7,4%
Szlovákia	270	210	5	10	195	77,7%

2016-ban uniós szinten 1 327 195 nemzetközi védelem ügyében született döntés, amely 710 395 esetben eredményezett nemzetközi védelmet, azaz az esetek 64,2%-ában pozitív határozat született. A V4-országcsoportban megadott nemzetközi védelem aránya viszont csökkent 2015-höz képest, 15,9%-ról 9,7%-ra. A V4-eken belüli szórás 2016-ban továbbra is nagy volt, Szlovákiában 77,7%, míg Magyarországon 7,4%. 2016-ra is érvényes volt, hogy míg az EU-ban a menekültstátusz, addig a V4-országcsoportban a kiegészítő védelem volt a legtöbbet alkalmazott védelmi intézmény (ekkorra már Lengyelországban is).

Ha a 2017-es adatokat vizsgáljuk, meg kell említenünk, hogy a tanulmány írásakor az Eurostat adatbázisában nem egész évi, csak az első három negyedév adatai és csak az elsőfokú eljárások döntései szerepelnek. Ennek alapján 2017 első három negyedévében összesen 763 175 döntés született első fokon nemzetközi védelem ügyében uniós szinten, amelyek 46%-a (355 045) eredményezett pozitív döntést. Ugyanakkor érdekes tendencia olvasható ki az uniós szinten és a V4-országcsoportban megadott nemzetközi védelem területén: amíg uniós szinten az elismerési ráta negyedévről negyedévre csökkent

⁸ EU Member States granted protection to more than 700 000 asylum seekers in 2016 (2017). eurostat newsrelease. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8001715/3-26042017-AP-EN.pdf/05e315db-1fe3-49d1-94ff-06f7e995580e> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 13.)

⁹ Uo.

(50%–46%–43%), a V4-ekben nőtt (8%–42%–45%), ami a Lengyelországban (14%–69%–23%) és főként Magyarországon (4%–47%–73%) megugró pozitív döntésekből következik. Lengyelországban és Magyarországon a második negyedévben ugrásszerűen megnőtt a nemzetközi védelmet eredményező pozitív döntések aránya, és bár Lengyelországban az elismerési ráta a harmadik negyedévben csökkent, így is magasabb volt, mint az első negyedévben, Magyarországon pedig végig szignifikánsan növekvő tendenciát mutatott. Csehország és Szlovákia esetében az uniós tendencia mutatható ki, azaz a csökkenő arányú pozitív döntések.

7. táblázat • Nemzetközi védelemben részesítettek száma és aránya az EU28-ban és a V4-országokban 2017 első három negyedévében (Forrás: saját szerkesztés a Eurostat Asylum Quarterly Report First Quarter 2017 14., Second Quarter 2017 13., Third Quarter 2017 13. adatai, valamint saját számítások alapján)¹⁰

Nemzetközi védelemben részesítettek száma és aránya az EU28-ban és a V4-országokban 2017 első három negyedévében																			
	Nemzetközi védelem iránt benyújtott kérelem ügyében hozott döntések összesen			Pozitív döntés			Menekültstátusz			Kiegészítő védelem			Humanitárius alapú védelem			A nemzetközi védelem megadásának aránya			
	Q1	Q2	Q3	Q1	Q2	Q3	Q1	Q2	Q3	Q1	Q2	Q3	Q1	Q2	Q3	Q1	Q2	Q3	
EU28	284755	275695	202725	141375	126185	87485	66915	62615	45265	54890	44750	30490	19570	18825	11735	50%	46%	43%	
V4-ek	3385	1055	1520	275	445	685	70	95	55	180	330	565	25	15	65	8%	42%	45%	
Csehország	300	290	330	55	35	35	15	5	5	40	30	30	0	0	0	18%	12%	11%	
Lengyelország	835	205	435	115	140	100	35	65	20	75	75	80	5	0	0	14%	69%	23%	
Magyarország	2210	540	745	80	255	545	20	25	30	55	220	455	5	5	60	4%	47%	73%	
Szlovákia	40	20	10	25	15	5	0	0	0	10	5	0	15	10	5	67%	71%	50%	

¹⁰ Asylum quarterly report (2017). Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+Quarterly+Report+Q1+2017.pdf/94c64b2c-39ec-4228-a47f-1877c19070ad>; Asylum quarterly report (2018). Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report (Letöltés dátuma: 2018. 01. 25.)

4. A VISEGRÁDI CSOPORT MIGRÁCIÓS POLITIKÁJÁNAK ELEMEI

A migráció kérdése és az ezzel kapcsolatos közös álláspont 2015-től jelenik meg a V4-ek által kiadott dokumentumokban, a közös nyilatkozatokban és az elnökségi programokban. A legelső között kell említenünk a 2015. június 19-én, a V4 szlovák elnökségét lezáró, Pozsonyban tartott találkozó miniszterelnöki közös nyilatkozatát, amely az Európai Bizottság migrációs stratégiájának (European Agenda on Migration) első kritikáit fogalmazta meg. Egyrészt, hogy az uniós dokumentum földrajzilag nem átfogó megoldási javaslatokat tartalmaz, elhanyagolva a kelet-mediterrán és a nyugat-balkáni irányból érkező migrációt, másrészt már ebben a nyilatkozatban hangsúlyozták a Bizottság javaslatában szereplő áthelyezési mechanizmus önkéntes jellegének preferálását, kiemelve, hogy elvi szinten nem értenek egyet a kötelező áthelyezési mechanizmussal, ami véleményük szerint további ösztönzőként hatna az Európába áramló tömegek számára.¹¹ A 2015 nyári rendkívüli migrációs helyzet eredményeként 2015. szeptember 4-én a V4-országok kormányfői Prágában találkoztak rendkívüli V4-csúcs keretében, amelyben lefektették az országcsoport migrációs politikájának legfontosabb elemeit. Ahogyan a bevezetésben is említettük, a V4-ek migrációs politikájának négy sarokköve van:

- A Willkommenspolitik ellenzése,
- a kötelező kvótarendszer elutasítása,
- az Európai Unió külső határvédelmének megerősítése,
- a migrációs válság okainak orvoslása és a válságkezelés kiszervezése az Európai Unió területén kívülre.

4.1. A Willkommenspolitik ellenzése

Az Angela Merkel nevével fémjelzett nyitott ajtók politikája – amelyet a kancellár a válság eddigi csúcspontjának tekinthető 2015 őszén hirdetett meg elsősorban szíriai menekültek részére – teljes elutasításra talál, nemcsak a V4-ek kormánya, hanem a társadalmuk többsége részéről is, és tulajdonképpen ez jelenti a Visegrádi Csoport migrációs politikájának legitimációs alapját is.¹² A V4-ek kormányai – eltérő stílusban és vehemenciával – kezdetektől kitartóan hangsúlyozzák: sem az országaiknak, sem az Európai Uniónak nem érdeke a muszlim bevándorlók – legyenek azok gazdasági migránsok vagy

¹¹ *Joint Statement of the Heads of Government of the Visegrad Group Countries* (2015). Bratislava. Elérhető: www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the (Letöltés dátuma: 2018. 01. 18.)

¹² Lásd a menekültek megítélésének alakulását Magyarországon, és az Európai Unió más tagállamaiban: MANEVICH, Dorothy (2016): *Hungarians share Europe's embrace of democratic principles but are less tolerant of refugees, minorities*. Pew Research Centre. Elérhető: www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/30/hungarians-share-europes-embrace-of-democratic-principles-but-are-less-tolerant-of-refugees-minorities/; POUŠTER, Jacob (2016): *European opinions of the refugee crisis in 5 charts*. Pew Research Centre. Elérhető: www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/ (Letöltés dátuma: 2018. 01. 18.)

valóban nemzetközi védelemre szoruló – tömeges befogadása. A V4-ek érdekközpontú politikájukat az alábbi érvekkel támasztják alá:

- A tömeges bevándorlás biztonsági kockázatot jelent Európa számára: a 2015. januári Charlie Hebdo elleni, illetve az azt követő terrortámadások kapcsán fogalmazódott meg a bevándorlás és a terrorizmus közötti közvetett, illetve közvetlen kapcsolat problémája, ami az egyik legtöbbet hangoztatott ellenérv a menedékkérők befogadásával szemben.
- A muszlimok integrálása lehetetlen küldetés: 2016 januárjában Miloš Zeman, cseh államfő a nyugat-európai országokban létrejött gettókra és elzárt közösségekre utalva gyakorlatilag lehetetlennek nevezte a muszlim közösségek integrációját.¹³ Hasonlóan vélekedik Orbán Viktor is, aki egy 2016. szeptemberi interjúban nyilatkozott úgy, hogy nem tartja elképzelhetőnek a muszlimok integrációját, a legtöbb, amiben reménykedni lehet, a békés egymás mellett élés, ami azonban párhuzamos társadalom kialakulásához vezet, amely szintén kerülendő, hiszen azzal párhuzamos jogrendszer is létrejönne.¹⁴
- A multikulturalizmus idegen a kelet-közép-európai országoktól: a nyugat-európai országoktól eltérően a régió államai nem rendelkeznek gyarmattartói múlttal, ezért egyrészt nem érznek sem büntudatot, sem felelősséget a közel-keleti és az afrikai államokat sújtó gazdasági és politikai problémákért, másrészt nincsenek hozzászokva az Európán kívüli bevándorlók jelenlétéhez.¹⁵

4.2. A kötelező átmeneti és állandó kvótarendszer elutasítása, a rugalmas szolidaritás preferálása

A V4-ek migrációs politikájának legismertebb és legtöbbet hangoztatott eleme az EU-ra háruló migrációs teher kötelező elosztásának elvetése a tagállamok közötti szolidaritás alapján. Az Európai Bizottság által 2015. május 13-án elfogadott *European Agenda on Migration* című stratégiai dokumentum fogalmazta meg először a menedékkérők kötelező elosztását jelentő úgynevezett kvótarendszer bevezetésének szükségességét. A Bizottság javaslata alapján

¹³ NG, Kate – COWBURN, Ashley (2016): *Miloš Zeman: Czech President says integrating Muslims is 'practically impossible'* Independent. Elérhető: www.independent.co.uk/news/world/europe/milos-zeman-czech-president-says-integrating-muslims-is-practically-impossible-a6818491.html (Letöltés dátuma: 2018. 01. 11.)

¹⁴ Kovács András (2016): *Orbán: elképzelhetetlen a muszlimok integrációja*. Origo. Elérhető: www.origo.hu/itt-hon/20160927-orban-viktor-szerint-joguk-van-kulon-elni-de-ahhoz-nem-kell-idejonn.html (Letöltés dátuma: 2018. 01. 11.)

¹⁵ *Refugee Crisis: a new East-West rift in Europe?* (2015). Interview with Lukaš Macek, Foundation Robert Schuman. Elérhető: www.robert-schuman.eu/en/european-interviews/0088-refugee-crisis-a-further-east-west-rift-in-europe (Letöltés dátuma: 2018. 01. 11.)

a Tanács 2015. szeptember 14-i,¹⁶ illetve szeptember 22-i¹⁷ határozatában döntött 40 ezer, illetve 120 ezer egyértelműen nemzetközi védelemre jogosult személy áthelyezéséről Olaszországból és Görögországból, mivel Magyarország nem kérte frontországként való elismerését. A második tanácsi határozatról szóló szavazás során a V4-országsoportból Csehország, Magyarország és Szlovákia nem támogatta a határozatok elfogadását, egyedül Lengyelország szavazott mellette. A lengyel hozzáállás csak a 2015. októberi parlamenti választások eredményeként bekövetkezett kormányváltás, a Jog és Igazságosság (PiS) párt hatalomra kerülését követően változott meg gyökeresen. Magyarország és Szlovákia amellett, hogy nem támogatta a tanácsi határozat elfogadását, 2015. december elején az Európai Bíróság előtt támadták meg a második áthelyezési tanácsi határozatot, annak megsemmisítését kérve.

Ha a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus kvótáinak teljesítését vesszük górcső alá, Magyarország egyáltalán nem tett hivatalos felajánlást, illetve nem helyezett át egyetlen menedékkérőt sem Olaszországból, sem Görögországból. Lengyelország 65 görögországi és 35 olaszországi menedékkérő áthelyezésére tett felajánlást, amelyet azonban később visszavont, Csehország Görögországból 30, Olaszországból 20 menedékkérő áthelyezésére tett ígéretet, ténylegesen pedig összesen 12 személy áthelyezésére került sor, kizárólag Görögországból 2018. január 25-ig. Ugyanakkor, ahogyan az Európai Bizottság 2017. július 26-i áthelyezésekről és áttelepítésekről szóló jelentése is megjegyezte, Csehország 2016 májusa óta nem tett további áthelyezésre ígéretet, 2016 augusztusa óta pedig nem történt tényleges áthelyezés. A fentiek okán a Bizottság 2017 júniusában a három visegrádi állam ellen kötelezettségszegési eljárást indított. Érdekes kérdés, hogy Szlovákia, ami szintén élesen elutasította a kötelező áthelyezési mechanizmust, és meg is támadta az erről rendelkező tanácsi határozatot, miért maradt ki az annak végre nem hajtása miatt indított kötelezettségszegési eljárásból? A magyarázat, hogy Szlovákia 2017 júniusában 10 menedékkérő áthelyezésére tett ígéretet az ismét rendkívüli migrációs nyomás alatt álló Olaszországból, habár ennek végrehajtására 2018. január 25-ig nem került sor; ezt megelőzően a szlovák kormány kizárólag Görögországból vállalta 50 fő fogadását, és ténylegesen 16 személy áthelyezése történt meg.¹⁸

Fontos hangsúlyozni, hogy a V4-ek nemcsak az átmeneti áthelyezési mechanizmust, hanem az európai migrációs stratégiában szintén szereplő, kötelező automatikus áthelyezést is ellenzik, amely a jövőre vonatkozóan szabályozná az EU-ba áramló tömegek

¹⁶ A Tanács 2015/1523 határozata a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EL> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 29.)

¹⁷ A Tanács 2015/1601 határozata a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32015D1601> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 29.)

¹⁸ *Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (As of 25 January 2018)* Elérhető: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)

tagállamok közötti szétosztását.¹⁹ 2016 februárjában Orbán Viktor miniszterelnök bejelentette, hogy a kormány népszavazást kezdeményez az automatikus kötelező kvótarendszer kérdésében. A magyarországi pártokat és a közvéleményt is erősen megosztó népszavazást 2016. október 2-án tartották, ami bár eredménytelen lett, mert az érvényes szavazatok száma nem érte el a minimális 50%-ot, a résztvevők 98%-a nemmel szavazott a feltett kérdésre, miszerint: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasssa nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?”

A tagállamok többsége és a V4-országok között a legtöbb feszültséget és vitát okozó szolidaritáson alapuló kvótakérdés ügyében az EU soros elnökségét 2016 második felében betöltő Szlovákia tett kísérletet a befagyott helyzet kompromisszumos megoldására, amikor javaslatot tett egy alapvetően háromlépcsős válságkezelésre a jövő vonatkozásában, és benne az úgynevezett hatékony szolidaritás alkalmazására. A javaslat három lehetséges migrációs scenárió esetére – amelyeket a beáramló menedékkérők mennyisége alapján különböztet meg – kínál megoldási módokat. Az első forgatókönyv a normális körülményekre vonatkozik, amikor csak mérsékelt számú menedékkérő érkezik az EU területére. Ebben az esetben a jelenlegi menekültügyi szabályok (illetve a reform alatt lévő dublini szisztéma) szerint történne a menekültekért való felelősségvállalás és ennek keretében a menedékkérelmek elbírálása. A második scenárió, amikor az EU-nak nagyszámú menedékkérővel kell megbirkóznia. Ebben az esetben lehetne alkalmazni a hatékony szolidaritást, amelynek a lényege, hogy minden tagállam szerepet kell vállaljon a megnövekedett migrációs nyomás közös kezelésében, ugyanakkor a tagállamok megválaszthatnák, hogy milyen módon kívánnak a közös válságkezeléshez hozzájárulni: fokozottabb pénzügyi támogatással, a közös menekültügyi, bevándorlási és határőrizeti szerveknek nyújtott nagyobb segítséggel vagy éppen menedékkérők befogadásával. A harmadik migrációs forgatókönyv azt a súlyos helyzetet jelenti, amikor a rendkívül magas számú menedékkérő miatt lényegében összeomlik a közös menekültügyi rendszer, lehetetlenné válik az annak alapján történő válságkezelés. Ekkor az Európai Tanács irányelvei mentén történne a válságkezelést szolgáló döntések meghozatala a javaslat szerint.²⁰ A szlovák kezdeményezés előzményét a Visegrádi Csoport 2016. szeptember 16-i pozsonyi közös nyilatkozatában megfogalmazott rugalmas szolidaritás elve jelentette, amelynek lényege, hogy a tagállamok a képességeik és tapasztalataik alapján választhatják meg a közös válságkezelésben való részvétel módját.²¹ A V4-ek koncepciójának a lényege tehát, hogy a szolidaritás mértéke ne csak azzal legyen mérhető, hogy egy tagállam hány menedékkérőt fogad be, hanem a felelősségvállalás más formái, többek között a külső határok védelme érdekében tett tagállami

¹⁹ *Joint statement by the Prime Ministers of V4 Countries on migration 19 July 2017, Budapest.* Elérhető: www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Joint-Statement-by-the-Prime-Ministers-of-V4-Countries-on-migration.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.) 2.

²⁰ NIELSEN, Nikolaj (2016): *Slovak presidency proposes 'effective solidarity' on migration.* Euobserver. Elérhető: <https://euobserver.com/migration/135960> (Letöltés dátuma: 2016. 11. 18.)

²¹ *Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries Bratislava, 16th September 2016.* Elérhető: www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2016/09/Bratislava-V4-Joint-Statement-final.docx.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 25.)

erőfeszítések, vagy éppen a migrációs nyomásnak kitett harmadik országok pénzügyi segítése is az európai szolidaritás részét képezzék. A rugalmas szolidaritás fényében tettek Paolo Gentiloninak írt közös levelükben felajánlást Olaszország megsegítésére 2017 júliusában a V4-ek miniszterelnökei, többek között a Líbia déli határainak megerősítését célzó európai fellépésben, az EU területén kívül elhelyezett hotspotok felállításában, vagy éppen a líbiai parti őrség kiképzésében való részvétel révén.²²

4.3. Az Unió külső határvédelmének megerősítése és a schengeni rendszer megőrzése

A V4-ek mind biztonsági megfontolásokból, mind a schengeni övezet fenntarthatóságának szempontjából kezdetektől hangsúlyozzák az Unió külső határai feletti teljes ellenőrzés és védelem visszaállításának fontosságát, kiemelve, hogy az uniós jog világosan megfogalmazza minden egyes tagállam kötelezettségét az EU és a schengeni övezet külső határainak védelmével összefüggésben.²³ A beáramló tömegek ellenőrzésében központi szerepet játszó hotspot rendszer felállításának és teljes működőképességének elérése szintén a V4-ek prioritásai közé tartozott kezdetektől, ráadásul a hotpotok felállítását nemcsak a migrációs válság által leginkább érintett tagállamokban (úgynevezett frontországokban) tartották szükségesnek felállítani, hanem elsősorban az Unió területén kívül. A hotpotoknak nemcsak a beáramló migránsok regisztrációjában és azonosításában van központi szerepe, hanem az áthelyezési mechanizmus végrehajtásában is, hiszen itt kell megtörténnjen az áthelyezésre várók elsődleges biztonsági átvilágítása is, ennél fogva a V4-ek szükségesnek tartják a hotpotok fogvatartási funkcióval való ellátását is.

Mivel a schengeni együttműködés az Európai Unió egyik legfontosabb vívmánya mind gyakorlati, mind szimbolikus értelemben, ennek megőrzése is prioritás kell, hogy legyen. A V4-ek elvetnek minden olyan kezdeményezést, amely egyfajta mini-Schengen felállítását javasolja,²⁴ továbbá 2015. december 3-i közös kormányfői nyilatkozatukban bejelentették a „Schengen barátai” elnevezésű kezdeményezés elindítását, amely nyitott minden tagállam számára, és amelynek rendeltetése, hogy közös fórumul szolgáljon a schengeni övezet megőrzését célzó egyeztetéseknek.²⁵ Meg kell jegyeznünk azonban, hogy a kezdeményezés bejelentését követően a „Schengen barátai” fórum nem mutat semmilyen életjelet.

²² V4 letter to the Prime Minister of Italy (2017). Elérhető: www.visegradgroup.eu/documents/official-statements (Letöltés dátuma: 2018. 01. 25.)

²³ Joint Statement of the Heads of Government of the Visegrad Group Countries (2015) Prague. Elérhető: www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 18.)

²⁴ 2015 novemberében az Ausztria, Belgium, Hollandia, Luxemburg és Németország közötti egyeztetésen merült fel, elsősorban holland kezdeményezésre az ötlet. Lásd: BURCHARD, Hans von der (2015): *Five nations consider mini-Schengen*. Politico. Elérhető: www.politico.eu/article/nations-mini-schengen-borders-passports-travel-freedom-migration-refugees/ (Letöltés dátuma: 2015. 11. 19.)

²⁵ Joint Statement of the Visegrad Group Countries (2015). Prague. Elérhető: www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-151204 (Letöltés dátuma: 2017. 07. 08.)

Az Európai Határ- és Parti Őrség felállításának gondolatát a V4-ek alapvetően üdvözlötték, hiszen a külső határok védelmét biztosító uniós szervről van szó, ugyanakkor mindvégig hangoztatták, annak működése nem sértheti és korlátozhatja a nemzetállami szuverenitást és hatásköröket.

4.4. A migrációs válság kiváltó okainak orvoslása és a válságkezelés kiszervezése az Európai Unió területén kívülre

Az Európára háruló migrációs nyomás hosszú távú kezelése érdekében elengedhetetlen az azt kiváltó okoknak (fegyveres konfliktusok, szegénység, munkanélküliség, vízhiány) a kezelése, ebben egyébként egyetértés van összeurópai szinten. A V4-ek azonban emellett hangsúlyozzák a válságkezelés súlypontjának EU-n kívülre helyezését, és az áttelepítési, valamint az áthelyezési mechanizmusok alkalmazása helyett inkább a válsággócokkal szomszédos és ezért rendszerint nagy migráns- és menekülttömegeket befogadó országok segítségét, a fejlesztési támogatások növelését a származási és a tranzitországok megsegítésére, valamint az Európai Visszatérési Program (European Return Programme) felállítását és ezzel párhuzamosan a visszafogadási egyezmények végrehajtását szorgalmazzák. Ennek kapcsán a V4-ek üdvözlötték a 2015. októberi EU–Törökország közös cselekvési tervet és az azt aktiváló november 29-i EU–Törökország csúcstalálkozót, valamint a 2016. március 18-i EU–Törökország közös nyilatkozatban lefektetett uniós és török kötelezettségvállalásokat a kelet-mediterrán útvonalon történő tömeges és szabálytalan migráció megfékezésére.

A kelet-mediterrán migrációs útvonal folytatását jelentő nyugat-balkáni folyosó stabilizálása és a térség országainak nyújtandó segítség is a V4-ek migrációs politikájának fontos elemét képezte, ezért a nyugat-balkáni útvonal országainak nyújtott uniós segítségen túl a V4-ek belügyminisztereinek 2016. január 19-i találkozásán vetődött fel egy együttműködési program elindítása, amelynek célja a migrációs helyzet stabilizálása Macedóniában a kialakult görög–macedón helyzet megoldása.²⁶

Kiemelendő, hogy az országcsoport államai 2017. július 3-ig szinte teljesítették a bevándorlási alapoknak tett felajánlásait, amelyek a válság származási és tranzitországokban való kezelését célozzák, és amelyet az alábbi táblázat szemléltet:

²⁶ *Joint Declaration of Ministers of Interior* (2016). Prague. Elérhető: www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-declaration-of (Letöltés dátuma: 2018. 01. 18.)

8. táblázat • A V4-ek hozzájárulásai a migrációs támogató alapokhoz (millió euró)
 (Forrás: saját szerkesztés a *European Agenda on Migration factsheets, Central Mediterranean Route: Trust Funds adatai alapján*²⁷)

A V4-ek hozzájárulásai a migrációs támogató alapokhoz (millió euró)								
	Afrikai Támogatási Alap		Szíriai Támogatási Alap		Törökországi Menekülteket segítő Eszköz		Összesen	
	vállalás	teljesítés	vállalás	teljesítés	vállalás	teljesítés	vállalás	teljesítés
Csehország	0,74	0,74	5	5	20,4	20,4	26,14	26,14
Lengyelország	1,1	1,1	4,2	3	57	57	62,3	61,1
Magyarország	0,7	0,7	3	3	14,7	14,7	18,4	18,4
Szlovákia	0,6	0,6	3	3	10,5	10,5	14,1	13,85

4.5. A V4-ek által képviselt migrációs és menekültügyi politika szilárdsága, valamint hatása a közös európai bevándorlási és menekültügyi politikára

A Visegrádi Csoport által képviselt migrációs politika szilárdságát és jelentőségét véleményünk szerint alapvetően két tényező határozza meg:

- Maguk a V4-ek mennyire elkötelezettek a közös álláspont hosszú távú képviselete iránt;
- Képesek-e a V4-ek befolyásolni és a maguk érdekei szerint alakítani a közös európai migrációs és menekültügyi politikát?

4.5.1. A V4-ek migrációs politikájának kohéziója, avagy mennyire elkötelezettek a V4-ek a közös álláspont képviselete mellett hosszú távon

A Visegrádi Együttműködés 1991-es felállítása és az akkor közös célként megfogalmazott euroatlanti intézményekbe történő integráció megvalósulása óta az országcsoport tagjai főként – legalábbis a széles közvélemény számára – marginális kérdésekben alakítottak ki közös álláspontot és fogalmaztak meg közös célkitűzéseket (digitális egységes piac, az EU további, nyugat-balkáni országokkal való bővítése, az EU klímapolitikájának kritikája). Ugyanakkor a „high politics” körébe tartozó és a közvélemény számára is fontos kérdésben, mint a putyini Oroszországhoz fűződő viszony divergáltak az érdekeik. Hosszú idő óta a migrációs és menekültügy jelenti tehát az első stratégiai jelentőségű és a közvélemény élénk figyelmét is élvező politikaterületet, amelyben közösen lépnek fel a Visegrádi

²⁷ *European Agenda on Migration factsheets, Central Mediterranean Route: Trust Funds* (2017). Elérhető: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704_factsheet_-_central_mediterranean_route_trust_funds_en.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 18.)

Csoport országai. Felvetődik azonban a kérdés, hogy valóban egységes-e a V4-ek elkötelezettsége az európai mainstreammel szembenemő alternatív megközelítés képviselői iránt.

Egyre inkább úgy tűnik, hogy a Visegrádi 4 helyett Visegrádi 2 + 2-ről beszélhetünk, amelyben Magyarország és Lengyelország továbbra is a konfrontatív alternatívaállítás politikáját képviseli – egyébként nem csak a migráció kérdéskörében –, míg Csehország és Szlovákia számára fontosabbnak tűnik az EU magállamaival való együttműködésen és konszenzuson alapuló kapcsolat fenntartása. Mi több, a szlovák köztársasági elnök, Andrej Kiska és Robert Fico akkori miniszterelnök kijelentette, Szlovákiát az EU magállamai között szeretné tudni.²⁸ Nem véletlen, hogy a szlovák soros elnökség kísérletet tett a kvótavita kapcsán a rugalmas vagy hatékony szolidaritás európai diskurzusba való bevezetésére. Ráadásul számos cseh és szlovák politikus és diplomata figyelmeztetett: mára Budapest és Varsó euroszeptikus, illiberális attitűdje és retorikája mérgező branddévá tette a Visegrádi Csoportot.²⁹ Csehország második leggazdagabb emberének, a cseh Trumpnak is nevezett Andrej Babiš kormányalakításai és Miloš Zeman újválasztása a köztársasági elnöki tisztségbe erősítheti Csehország elkötelezettségét a visegrádi álláspont iránt rövid- és középtávon, hiszen Babiš a választási kampányban is, és hatalomba kerülését követően is több fórumon hangoztatta: Európa legnagyobb problémája az illegális migráció és az azt elősegítő embercsempészet, valamint hogy a kötelező kvótarendszer inadekvát válasz a migrációs válságra.³⁰ Ugyanakkor Babiš és mozgalma, az ANO Európa-párti EU-kritikus, amelyet hangoztatnak is, valamint azt sem szabad elfelednünk, hogy az ANO az európai föderációt és a migrációs fősodor politikáját támogató Európai Liberálisok és Demokraták pártföderációjának tagja.³¹

Megemlítenéd, hogy Csehország és Szlovákia számára nem csak a V4-ek jelentik a regionális együttműködés egyedüli fórumát, hiszen cseh kezdeményezésre jött létre 2015 januárjában az úgynevezett slavkovi háromszög, Ausztria, Csehország és Szlovákia stratégiai partnerségének kialakítása céljából, bár azt a létrejöttkor, és később is hangoztatták a résztvevők: az új fórum nem a Visegrádi Együttműködés ellenében, illetve annak

²⁸ *President: Slovakia wants to stay at the core of the EU* (2017). The Slovak Spectator. Elérhető: <https://spectator.sme.sk/c/20518757/president-slovakia-wants-to-stay-at-the-core-of-the-eu.html>; *Fico: Eurozone Should be Closer-knit, Slovakia Aims to Be in Its Core.* (2017). NewsNow. Elérhető: <https://newsnow.tasr.sk/foreign/fico-eurozone-should-be-closer-knit-slovakia-aims-to-be-in-its-core/> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 16.)

²⁹ Foy, Henry – BYRNE, Andrew (2016): *Splits over EU Test Relations between Visegrad Four*. Financial Times. Elérhető: www.ft.com/content/f5d017f8-84b2-11e6-8897-2359a58ac7a5 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 26.); Bórtos Botond (2017): *Visegrád halott – Orbán-ellenes szövetség alakul Közép-Európában is.* Mandiner. Elérhető: http://mandiner.hu/cikk/20170628_botos_botond_visegrad_halott_orban_ellenes_szovetseg_alakul_kozep_europaban_is (Letöltés dátuma: 2018. 01. 26.)

³⁰ *Andrej Babiš nemet mondott a menekültek befogadására* (2017). Kitekintő.hu. Elérhető: <http://kitekinto.hu/2017/11/11/europai-ugyek/andrej-babis-nemet-mondott-a-menekultek-befogadasara/>; *Az embercsempészet megfékezése a megoldás a migrációs válságra* (2017). Origo. Elérhető: www.origo.hu/nagyvilag/20171214-andrej-babis-robot-fico-eu-csucs.html (Letöltés dátuma: 2018. 01. 26.)

³¹ *Czech election winner Babiš says his party pro-Europe* (2017). Reuters. Elérhető: <https://uk.reuters.com/article/uk-czech-election-babis/czech-election-winner-babis-says-his-party-pro-europe-idUKKBN1CQQQ5>; *Looking for the cause of Czech euroscepticism? Go back to school* (2017). Europeum. Elérhető: <http://europeum.blogactiv.eu/2017/11/02/looking-for-the-cause-of-euroscepticism-go-back-to-school/> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 25.)

alternatívaként jött létre.³² Ennek némileg ellentmondani látszik a slavkovi nyilatkozatban kijelölt együttműködési területek széles köre, amely magában foglalja az európai ügyekben való konzultációt, illetve közös álláspont kialakítását az európai tanácsi üléseket megelőzően.³³

Az sem hagyható figyelmen kívül, hogy – Ausztria kivételével – elmaradt a populista és EU-ellenes pártok kormányra kerülése a nyugat-európai választásokon, mi több, Emmanuel Macron megválasztásával a francia-német együttműködés új lendületet kaphat, amelynek következménye az EU többsebességű forgatókönyv szerinti reformja lehet. Ebben a helyzetben pedig Csehország és Szlovákia számára várhatóan fontosabb lehet a Kerneuropához tartozás, mint a V4-ek kohéziójának fenntartása migránskérdésben.

Szintén nem elfelejtendő körülmény, hogy a Brexit miatt minden idők egyik legnehezebb költségvetési egyeztetése kezdődik meg a tagállamok között a 2020 utáni időszakra, ahol a kelet-közép-európai tagok legfontosabb célja a kohéziós támogatások minél szélesebb körű megtartása, amelynek azonban minden bizonnyal ára is lesz.

A V4-ek migrációs és menekültügyi politikái kohéziójának fenntartását tehát három kihívás fenyegeti közép, illetve hosszú távon: Csehország és Szlovákia lassú kihátrálásának lehetősége; a többsebességű Európa, mint fejlődési opció megvalósulása, valamint a költségvetési alkufolyamat.

4.5.2. A V4-ek alternatív megközelítésének hatása a közös európai bevándorlási és menekültügyi politikára

Mindenekelőtt meg kell jegyeznünk, a V4-ek formális politikaalakítási képességét szűkítette a Lisszaboni Szerződés által bevezetett kettős többség elvén alapuló minősített többségi döntéshozatal, ami a korábbi súlyozott szavazatokon alapuló minősített többségi szavazást váltotta fel 2014. november 1-jei hatállyal.³⁴ A szisztéma lényege, hogy a Bizottság vagy az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének javaslata alapján hozott döntéseknél a Tanácsban a tagállamokat képviselő miniszterek közül legalább 55%-nak támogatnia kell a javaslatot, és a támogató tagállamoknak együttesen képviselniük kell az EU népességének legalább 65%-át. A javaslat elfogadását blokkoló kisebbség kialakításához pedig legalább négy tagállamra van szükség, amelyek együtt az EU népességének legalább

³² Fico: Csehország, Szlovákia és Ausztria együttműködése nem alternatívája a V4-nek (2017). Magyar Idők. Elérhető: <http://magyaridok.hu/kulfold/fico-csehország-szlovákia-es-ausztria-egyuttmukodese-nem-alternativa-ja-v4-nek-1858828/> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 25.)

³³ GROSZKOWSKI, Jakub (2015): *The Slavkov Declaration. A new format of regional cooperation*. OSW Analysis. Elérhető: www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2015-02-04/slavkov-declaration-a-new-format-regional-cooperation (Letöltés dátuma: 2018. 01. 21.)

³⁴ 2014. november 1. után is bármely tagállam kérhette 2017. március 31-ig, hogy egy adott döntést a szavazati súlyokon alapuló minősített többséggel fogadjanak el.

35%-át képviselik.³⁵ Amíg a korábbi döntéshozatali szisztémában a V4-ek országai összesen annyi szavazattal bírtak, mint Németország és Franciaország közösen (azaz 58 szavazat), így könnyebben alakíthatták az uniós szakpolitikák tartalmát, és főleg könnyebben blokkolhatták az uniós döntéshozatalt (minimum 93 szavazatra volt szükség a blokkoló kisebbség eléréséhez), addig a kettős többségi döntéshozatal visszaszorította a közepes tagállamok, így a V4-ek döntéshozatalban játszott súlyát és ezzel a befolyásolási képességét a nagy tagállamokkal, elsősorban Németországgal szemben. A döntések blokkolásához szükséges 4 tagállamnak ugyanis a 28 tagú és 512 milliós EU esetében legalább 180 millió főt kell képviselniük az Unió lakosságából, a V4-ek össznépsége pedig 63,6 millió fő, így a V4-ek csak a korábbinál szélesebb koalíció kialakítása révén akadályozhatják meg egy uniós döntés meghozatalát.

A formális döntéshozatal során tehát csökkent a V4-ek mozgástere, ugyanakkor mégis azt látjuk, hogy a bevándorlási és menekültügyi politikáról szóló diskurzust tulajdonképpen a kezdetektől tematizálni tudják, mégpedig elsősorban azért, mert Nyugat-Európában a migrációs válság hatására több tagállamban is megerősödtek a migráció- és menekültellenes mozgalmak és pártok, amelyek a lakosság jelentős hányadának véleményét képviselik. A 2017-es holland, francia és német választások, amelyek döntő fontosságúak voltak az európai populista pártok megerősödése szempontjából, egészen egyszerűen a téma jelölését követelték meg a mainstream európai menekültpolitikát támogató pártoktól és kormányoktól.

A kényes kérdések „altatása” azonban nem jelenti a V4-ek politikai győzelmét migrációs és menekültügyben, ahogy azt – elsősorban – Budapest előszeretettel hangoztatja. Ezt támasztja alá, hogy Csehország, Magyarország és Lengyelország ellen 2017 júniusában kötelezettségzegési eljárás indult a sürgősségi áthelyezési mechanizmus végre nem hajtása miatt, 2017 szeptemberében pedig az Európai Unió Bírósága elutasította Magyarország és Szlovákia második kvótahatározat megsemmisítése ügyében indított keresetét.³⁶ Fontos hangsúlyoznunk azt is, hogy ugyan az áthelyezési határozatok két évre jelentettek eltérést a Dublin III. rendelet bizonyos rendelkezései alól a 2017. szeptember 26-ig érkezettek számára lehetővé téve áthelyezésüket Görögországból, illetve Olaszországból, ahogyan azt az Európai Bizottság az áthelyezésről és az áttelepítésről szóló tizenötödik jelentésében lezögezte, az áthelyezés 2017. szeptember 26. után is folytatódik, „észszerű” időtartamon belül, azaz a tagállamok kötelezettsége nem szűnt meg 2017. szeptember 26-ával.³⁷

A V4-ek alternatív migrációs és menekültügyi politikája ugyanakkor külső szövetségként tekinthet a 2017 őszén megválasztott Sebastian Kurz osztrák kancellárra,

³⁵ HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint (2008): *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után.* Budapest, HVG-ORAC. 182–183.

³⁶ Lásd: a Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyeket (2017). Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1281100> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 29.)

³⁷ *Európai Bizottság: Tizenötödik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről* (2017). Brüsszel. Elérhető: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9ca86f51-93d9-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF (Letöltés dátuma: 2017. 12. 29.) 10.

aki a 2017 decemberében a *Bild am Sonntag* című lapnak adott interjújában a kötelező kvótarendszer azon veszélyére hívta fel a figyelmet, hogy annak tovább erőltetése az Európai Unió megosztottságának további mélyüléséhez vezet csak, továbbá hangsúlyozta: a migrációs és menekültügyi válság kezelésének súlypontját az Európai Unión, sőt Európán kívülre kell helyezni.³⁸

Szintén a kvótarendszer megosztó jellegére és hatástalanságára hívta fel a figyelmet Donald Tusk, az Európai Tanács elnöke sokat kritizált nyilatkozatában 2017 októberében,³⁹ és a 2017 decemberi EU-csúcsot megelőzően a tagállamoknak küldött levelében is ennek közös beismerésére kapacitálta azokat,⁴⁰ ami azonban a közöttük továbbra is fennálló megosztottság miatt természetesen nem történt meg.⁴¹ Ráadásul ez a megosztottság jelenti a közös menekültügyi reform régóta napirenden lévő megoldásának legfőbb akadályát is, hiszen a visegrádi országok nem támogatják a menekültügyi rendszer reformja kapcsán felmerült automatikus és állandó kvótarendszer kialakítását sem, amely álláspontjuk szerint további vonzó tényezőt jelent a migránsok számára, ami ráadásul az Unión belüli másodlagos mozgások legfőbb forrása, és ezáltal a schengeni övezet fenntarthatóságát leginkább veszélyeztető intézmény.⁴²

5. KONKLÚZIÓ

A Visegrádi Csoport országainak migrációs és menekültügyi politikájának elemzését követően megállapítható egyrészt, hogy az először regisztrált menedékkérők száma alapján egyedül Magyarország volt tényleges migrációs nyomás alatt, másrészt, hogy a V4-ekben biztosított nemzetközi védelem messze elmarad az uniós átlagtól. Különösen alacsony volt Magyarország és Lengyelország esetében egészen 2017 második negyedévéig, amikor mindkét országban ugrásszerűen nőtt a nemzetközi védelem valamely formáját eredményező döntések száma, ami azért is meglepő, mert egyik ország sem hajtott végre egyetlen áthelyezést sem Görögországból és Olaszországból a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus keretében.

³⁸ Kurz: *A kvóta nem megoldás a migrációs válságra* (2017). MTI, Origo. Elérhető: www.origo.hu/nagyvilag/20171224-az-osztrak-kancellar-szerint-a-kvota-nem-megoldas-a-menekultproblemarra.html (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)

³⁹ RETTMAN, Andrew (2017): *Tusk: EU migrant quotas have 'no future'*. Brussels, euobserver. Elérhető: <https://euobserver.com/migration/139534> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 29.)

⁴⁰ BARIGAZZI, Jacopo – HERSZENHORN, David M. (2017): *Tusk to ask EU leaders to declare mandatory refugee quotas 'ineffective'*. Politico. Elérhető: www.politico.eu/article/donald-tusk-to-ask-eu-leaders-to-declare-mandatory-refugee-quotas-ineffective/ (Letöltés dátuma: 2017. 12. 13.)

⁴¹ RANKIN, Jennifer (2017): *Bitter divisions over migration threaten show of unity at EU summit*. The Guardian. Elérhető: www.theguardian.com/world/2017/dec/14/divisions-over-migration-spoil-show-of-unity-at-eu-summit-in-brussels (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)

⁴² *Joint Declaration of V4 Interior Ministers* (2017). Budapest. Elérhető: www.visegradgroup.eu/calendar/selected-events-in-2017-170203/joint-declaration-of-v4 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)

A V4-ek alternatív megközelítésének négy pillére közül a Willkommenspolitik és legfőképp a szükséghelyzeti, valamint az állandó áthelyezési mechanizmus (kvótarendszer) elutasítása az, ami a fő törésvonalat képezi a mainstream uniós bevándorlási és menekültügyi politikával szemben, míg a válságkezelés külső dimenzióját érintő kérdésekben (úgy, mint külső határvédelem és a schengeni térség működőképességének biztosítása, valamint a migráció szempontjából forrásországnak, valamint tranzitországnak tekinthető államok segítése) a tagállamok jórészt egyetértének.

Ha a visegrádi országok közös álláspont iránti elkötelezettségét vizsgáljuk, akkor azt látjuk, hogy ugyan mind a négy állam nyíltan ellenzi kezdetektől a kvótarendszert, Magyarország és Lengyelország jóval konfrontatívabb formában teszik ezt, míg a másik oldalon ki kell emelni Szlovákia diplomáciai lépését 2017 májusából, amikor felajánlást tett 16 menedékkérő Olaszországból való áthelyezésére, és ezzel lényegében elkerülte a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus végre nem hajtása miatt indított kötelezettségszegési eljárást. A V4-ek migrációs és menekültügyi politikája kohéziójának fenntartását, mint fentebb is kifejtettük, három kihívás fenyegeti közép, illetve hosszú távon: Csehország és legfőképpen Szlovákia lassú kihátrálásának lehetősége; a többsebességes Európa, mint fejlődési opció megvalósulása, valamint a költségvetési alkufolyamat.

Végül, de nem utolsósorban, ha az alternatív megközelítés hatását vizsgáljuk, a V4-ek sikeresen tematizálták az EU-n belüli migrációs és menekültügyi vitákat elsősorban a szükséghelyzeti áthelyezési mechanizmus végrehajtásának szabotálásával, valamint az állandó kvótarendszer elutasításával, amely utóbbi a közös menekültügyi szabályozás reformjának késedelmét eredményezi. Hogy milyen tartósan tud hatást gyakorolni a Visegrádi Csoport az uniós menekültügyi és bevándorlási politikára, az attól is függ, milyen tartós és milyen szoros koherencia tapasztalható az azt képviselő tagállamok között, amelyet azonban több tényező is megkérdőjelez.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. *1.2 million first time asylum seekers registered in 2016* (2017). Eurostat Newsrelease. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 21.)
2. *Andrej Babiš nemet mondott a menekültek befogadására* (2017). Kitekintő.hu. Elérhető: <http://kitekinto.hu/2017/11/11/europai-ugyek/andrej-babis-nemet-mondott-a-menekultek-befogadasara/> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)
3. BARIGAZZI, Jacopo – HERSZENHORN, David M. (2017): *Tusk to ask EU leaders to declare mandatory refugee quotas 'ineffective'*. Politico. Elérhető: www.politico.eu/article/donald-tusk-to-ask-eu-leaders-to-declare-mandatory-refugee-quotas-ineffective (Letöltés dátuma: 2017. 12. 13.)
4. BŐTÖS Botond (2017): *Visegrád halott – Orbán-ellenes szövetség alakul Közép-Európában is*. Mandiner. Elérhető: http://mandiner.hu/cikk/20170628_botos_botond_visegrad_halott_orban_ellenes_szovetseg_alakul_kozep_europaban_is (Letöltés dátuma: 2018. 01. 26.)
5. BURCHARD, Hans von der (2015): *Five nations consider mini-Schengen*. Politico. Elérhető: www.politico.eu/article/nations-mini-schengen-borders-passports-travel-freedom-migration-refugees/ (Letöltés dátuma: 2015. 11. 19.)
6. *Czech election winner Babiš says his party pro-Europe* (2017). Reuters. Elérhető: <https://uk.reuters.com/article/uk-czech-election-babis/czech-election-winner-babis-says-his-party-pro-europe-idUKKBN1CQ0Q5> (Letöltés dátuma: 2018.01. 25.)
7. *Az embercsempészet megfékezése a megoldás a migrációs válságra* (2017). Origo. Elérhető: www.origo.hu/nagyvilag/20171214-andrej-babis-robotert-fico-eu-csucs.html (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)
8. *EU Member States granted protection to more than 330 000 asylum seekers in 2015* (2016). eurostat newsrelease. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
9. *EU Member States granted protection to more than 700 000 asylum seekers in 2016* (2017). eurostat newsrelease. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8001715/3-26042017-AP-EN.pdf/05e315db-1fe3-49d1-94ff-06f7e995580e> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 13.)
10. *Eurostat Asylum Quarterly Report First Quarter 2017*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+Quarterly+Report+Q1+2017.pdf/94c64b2c-39ec-4228-a47f-1877c19070ad> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 25.)
11. *Eurostat Asylum Quarterly Report Second Quarter 2017*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+Quarterly+Report+Q2+2017.pdf/7a771a52-9501-45e3-8c28-35c09e379fd0> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 25.)
12. *Eurostat Asylum Quarterly Report Third Quarter 2017*. Elérhető: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report (Letöltés dátuma: 2018. 01. 25.)

13. *Eurostat data in focus 3/2015*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 21.)
14. *Eurostat newsrelease 44/2016*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 21.)
15. *Eurostat newsrelease 46/2017*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 21.)
16. *Eurostat newsrelease 70/2017*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8001715/3-26042017-AP-EN.pdf/05e315db-1fe3-49d1-94ff-06f7e995580e> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 13.)
17. *Eurostat press release 75/2016*. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
18. *European Agenda on Migration factsheets, Central Mediterranean Route: Trust Funds* (2017). Elérhető: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170704_factsheet_-_central_mediterranean_route_trust_funds_en.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 18.)
19. *Fico: Csehország, Szlovákia és Ausztria együttműködése nem alternatívája a V4-nek* (2017). Magyar Idők. Elérhető: <http://magyaridok.hu/kulfold/fico-csehország-szlovákia-es-ausztria-egyuttmukodese-nem-alternativaja-v4-nek-1858828/> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 25.)
20. *Fico: Eurozone Should be Closer-knit, Slovakia Aims to Be in Its Core*. (2017). NewsNow. Elérhető: <https://newsnow.tasr.sk/foreign/fico-eurozone-should-be-closer-knit-slovakia-aims-to-be-in-its-core/> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 16.)
21. FOY, Henry – BYRNE, Andrew (2016): *Splits over EU Test Relations between Visegrad Four*. Financial Times. Elérhető: www.ft.com/content/f5d017f8-84b2-11e6-8897-2359a58ac7a5 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 26.)
22. *Frontex: Central Mediterranean Route*. Elérhető: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/central-mediterranean-route/> (Letöltés dátuma: 2019. 05. 21.)
23. *Frontex: Eastern Mediterranean Route*. Elérhető: <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/eastern-mediterranean-route/> (Letöltés dátuma: 2019. 05. 21.)
24. GROSZKOWSKI, Jakub (2015): *The Slavkov Declaration. A New Format of Regional Cooperation*. OSW Analisis. Elérhető: www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2015-02-04/slavkov-declaration-a-new-format-regional-cooperation (Letöltés dátuma: 2018. 01. 21.)
25. HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint (2008): *Az európai unió szerződéses reformja. Az unió lisszabon után*. Budapest, HVG-ORAC.
26. *Joint Declaration of Ministers of Interior* (2016). Prague. Elérhető: www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-declaration-of (Letöltés dátuma: 2018. 01. 18.)
27. *Joint Declaration of V4 Interior Ministers* (2017). Budapest. Elérhető: www.visegradgroup.eu/calendar/selected-events-in-2017-170203/joint-declaration-of-v4 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 21.)

28. *Joint statement by the Prime Ministers of V4 Countries on migration 19 July 2017*. Budapest. Elérhető: www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Joint-Statement-by-the-Prime-Ministers-of-V4-Countries-on-migration.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)
29. *Joint Statement of the Heads of Government of the Visegrad Group Countries* (2015) Prague. Elérhető: www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 18.)
30. *Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries Bratislava, 16th September 2016*. Elérhető: www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2016/09/Bratislava-V4-Joint-Statement-final.docx.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 25.)
31. Kovács András (2016): *Orbán: elképzelhetetlen a muszlimok integrációja*. Origo. Elérhető: www.origo.hu/itthon/20160927-orban-viktor-szerint-joguk-van-kulon-elni-de-ahhoz-nem-kell-idejonn.html (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)
32. Kurz: *A kvóta nem megoldás a migrációs válságra* (2017). MTI, Origo. Elérhető: www.origo.hu/nagyvilag/20171224-az-osztrak-kancellar-szerint-a-kvota-nem-megoldas-a-menekultproblemara.html (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)
33. MANEVICH, Dorothy (2016): *Hungarians share Europe's embrace of democratic principles but are less tolerant of refugees, minorities*. Pew Research Centre. Elérhető: www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/30/hungarians-share-europes-embrace-of-democratic-principles-but-are-less-tolerant-of-refugees-minorities/ (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)
34. *Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (As of 25 January 2018)*. Elérhető: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)
35. NG, Kate – COWBURN, Ashley (2016): *Miloš Zeman: Czech President says integrating Muslims is 'practically impossible'* Independent. Elérhető: www.independent.co.uk/news/world/europe/milos-zeman-czech-president-says-integrating-muslims-is-practically-impossible-a6818491.html (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)
36. NIELSEN, Nikolaj (2016): *Slovak presidency proposes 'effective solidarity' on migration*. Euobserver. Elérhető: <https://euobserver.com/migration/135960> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)
37. POUSTER, Jacob (2016): *European opinions of the refugee crisis in 5 charts*. Pew Research Centre. Elérhető: www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/ (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)
38. *President: Slovakia wants to stay at the core of the EU* (2017). The Slovak Spectator. Elérhető: <https://spectator.sme.sk/c/20518757/president-slovakia-wants-to-stay-at-the-core-of-the-eu.html> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)
39. RANKIN, Jennifer (2017): *Bitter divisions over migration threaten show of unity at EU summit*. The Guardian. Elérhető: www.theguardian.com/world/2017/dec/14/divisions-over-migration-spoil-show-of-unity-at-eu-summit-in-brussels (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)

40. *Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015* (2016). eurostat newsrelease. Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 21.)
41. *Refugee Crisis: a new East-West rift in Europe?* (2015). Interview with Lukaš Macek, Foundation Robert Schuman. Elérhető: www.robert-schuman.eu/en/european-interviews/0088-refugee-crisis-a-further-east-west-rift-in-europe (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)
42. RETTMAN, Andrew (2017): *Tusk: EU migrant quotas have 'no future'*. Brussels, euobserver. Elérhető: <https://euobserver.com/migration/139534> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)
43. *Szlovák Köztársaság és Magyarország kontra az Európai Unió Tanácsa C-643/15. és C-647/15. sz. egyesített ügyek* (2017). Elérhető: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1281100> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 28.)
44. *V4 letter to the Prime Minister of Italy* (2017). Elérhető: www.visegradgroup.eu/documents/official-statements (Letöltés dátuma: 2018. 01. 25.)

Jogi források:

1. Európai Bizottság: Tizenötödik jelentés a migránsok EU-n belüli áthelyezéséről és áttelepítéséről (2017). Brüsszel. Elérhető: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9ca86f51-93d9-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF (Letöltés dátuma: 2017. 12. 29.)
2. A Tanács 2015/1523 határozata a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=HU> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 29.)
3. A Tanács 2015/1601 határozata a nemzetközi védelem területén Olaszország és Görögország érdekében elfogadott átmeneti intézkedések megállapításáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601&from=HU> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 29.)

Dr. Juhász Krisztina, PhD a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politológiai Tanszékének adjunktusa. PhD-fokozatát 2014-ben szerezte meg *Az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége* című disszertációjával. Kutatási területei a differenciált integráció, az EU szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség politikái közül a bevándorlás, menekültügy és határellenőrzés, valamint az Európai Unió közös kül-, biztonság- és védelempolitikája.

Köbel Szilvia

**„A VÉGSŐ DÖNTÉS ILLESSE AZ ILLETÉKES
MINISZTERT!”****A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG 1949-BEN
TÖRTÉNT MEGSZÜNTETÉSÉNEK ELŐZMÉNYEI¹***“The final decision should be done by the cognizant minister!”**The Prelude of the Hungarian Administrative Court’s Cessation in 1949*

Dr. Köbel Szilvia, PhD, tudományos főmunkatárs, Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára; egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, szilvia.kobel@gmail.com

A tanulmány célja a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvény elfogadásához vezető jogi és politikai lépések, továbbá a törvény jogdogmatikai környezetének levéltári és parlamenti iratok, valamint szakirodalmi anyagok alapján történő dokumentálása. A második világháború után az államigazgatási döntések nagy része fölött fokozatosan szűnt meg a független bírói kontroll, a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozó ügyek nagy része a végrehajtó hatalomtól függő fórumokra terelődött át. A közigazgatási bíróság az 1946. évi I. törvény által deklarált alapjogok érvényesülésének valódi garanciáit törekedett megteremteni, miközben a kiépülő sztálini igazgatási modellben a végrehajtó hatalomnak, különösen a belügyi, állambiztonsági szerveknek egyre nagyobb szerepe lett. A pártállami hatalom szerint a közigazgatási bíróság „szembehelyezkedett a demokratikus fejlődéssel”. A kormányzat számára a „független, csak a jog, az igazság szolgálatában álló” közigazgatási bíróság nem volt kívánatos jelenség, így sorsa a megszüntetés lett.

KULCSSZAVAK:

döntőbizottság, emberi jogok, jogállam, jogorvoslat, közigazgatás, népi demokrácia, szocializmus, végrehajtó hatalom

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Prof. dr. Stipta István által vezetett Államtudományi Kutatóműhely [A közigazgatási jogvédelem hazai múltja, hivatásrendi és aktuális dogmatikai kérdései (2017/164/KRE-ÁJK) című kutatóműhely] keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

The purpose of this study is to describe the political and legislative procedures that led to the Administrative Court's cessation by Act II of 1949, based on documents found in the archives and the Parliament, as well as existing literature of the topic. After World War II, the legal remedy of administration by independent judicature began to slowly dissipate as more and more cases were handled by forums controlled by the executive power. The Administrative Court intended to guarantee the fulfilment of basic rights declared in Act I of 1946, all the while the executive branch gained more power under the newly built Stalinist Administration, especially internal affairs and the secret services. The new regime claimed that the Administrative Court "stood in the way of democratic advancement"; for them, an Administrative Court which was "independent and only in service of law and justice" was an unwelcome institution, thus its fate was termination.

KEYWORDS:

arbitration committee, human rights, rule of law, legal remedy, public administration, people's democracy, socialism, executive power

1. BEVEZETÉS

Jelen tanulmány célja a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvény elfogadásához vezető jogi és politikai lépések vizsgálata, továbbá a törvény jogdogmatikai környezetének levéltári és parlamenti iratok, valamint szakirodalmi anyagok alapján történeti dokumentálása. Előjáróban szükséges megjegyezni, hogy a kapcsolódó levéltári forrásokat ebben az elemzésben nem tudjuk a teljesség igényével bemutatni. Ennek részben az az oka, hogy a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárának (a továbbiakban: MNL OL, Országos Levéltár) költözése miatt a levéltárban található, témát érintő iratok egy része – különösen a Miniszterelnökség iratanyaga – a tanulmány írásakor még nem volt kutatható, így azokat a következő tanulmányokban fogjuk majd feldolgozni. Ebben az írásban az Országos Levéltárban meglévő források közül a Magyar Dolgozók Pártja, a Minisztertanács és az Országgyűlés vonatkozó iratanyagait mutatjuk be, továbbá az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában (a továbbiakban: ÁBTL, Történeti Levéltár) található dokumentumokból idézünk. A forráshiány másik oka az, hogy az Országos Levéltár épülete az 1956-os forradalom során lövést kapott, aminek következtében a Magyar Közigazgatási Bíróság (a továbbiakban: Közigazgatási Bíróság, közigazgatási bíróság) iratanyagainak jelentős része megsemmisült.² Emiatt további forráshelyek felkutatása is szükséges lesz a későbbiekben. A közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló törvényjavaslat parlamenti vitájának jegyzőkönyveit (naplók) és az azokhoz tartozó irományokat (törvényjavaslat, bizottsági iratok) a Magyar Parlamenti Gyűjtemény, valamint a Hungaricana Közgyűjteményi Portál adatbázisa alapján dolgoztuk fel.³ A szakirodalmi források tekintetében elsősorban az Országgyűlési Könyvtár adatbázisára, internetes forrásokra, illetve korábbi kutatásaimra támaszkodtam.⁴

Ebben a tanulmányban kitérünk a téma vonatkozásában a második világháború utáni közjogi átmenet kontextusára is. A jelzett időszakban egyidejűleg voltak jelen a polgári demokratikus társadalom, a jogállam kiépítésére irányuló törekvések, valamint az ezzel elmentés előjelű, diktatórikus tendenciák. Ez a kettősség a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló törvényjavaslat országgyűlési vitájában is leképeződik. Ebben a folyamatban különösen fontos kimutatni, hogy az államigazgatási döntések nagy része fölött fokozatosan szűnt meg a független bírói kontroll, a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozó

² Ezúton szeretném megköszönni a Magyar Nemzeti Levéltár főigazgatójának, Dr. Szabó Csabának az iratokra vonatkozó szíves tájékoztatását, valamint azt, hogy a levéltárban meglévő források közül a Magyar Dolgozók Pártja, a Minisztertanács és az Országgyűlés vonatkozó iratanyagait a jelen tanulmány megírásához a rendelkezésemre bocsátotta.

³ Lásd az Országgyűlési Könyvtár honlapját. Elérhető: www.ogyk.hu/hu/magyar-parlament-gyujtemeny?utm_campaign=banner-mpgy&utm_medium=banner&utm_source=website-www (Letöltés dátuma: 2017. 12. 27.)

⁴ Itt szeretném köszönetemet kifejezni az Országgyűlési Könyvtár munkatársainak, valamint dr. Draskovich Edinának, az Országgyűlés Hivatala munkatársának a segítségét. Lásd még: DRASKOVICH Edina (2016): Közigazgatási bíráskodás. *Infojegyzet*, 47. sz. Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, Képviselői Információs szolgálat. Elérhető: www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_47_kozigazgatasi_biraskodas.pdf/278d227e-eb40-4357-89f3-41b46995eeb9 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 08.)

ügyek ezzel párhuzamosan más fórumokra terelődtek át. Az 1946. évi I. törvény által deklarált emberi jogok érvényesülésének valódi garanciáit meg kellett volna teremteni, ehelyett azonban lépésről lépésre olyan sztálini igazgatási modell épült ki, amelyben a végrehajtott hatalom, különösen a belügyi, állambiztonsági szervek egyre nagyobb teret foglaltak el.⁵ Ennek összefüggéseit a közigazgatási bíróság megszüntetésének következményeiről, valamint esettanulmányokról szóló későbbi írásokban fogjuk kifejteni, ám – az előbb elmondottak miatt – megkerülhetetlen már ebben a dolgozatban is ráirányítani erre a figyelmet (például a rendészet és a közigazgatás kapcsolata, internálási eljárások).

Az alábbiakban a közigazgatási bíróság megszüntetését kiváltó 1949. évi II. törvény megszületésének körülményeit a fenti perspektívából tekintjük át.

2. A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY ÉS A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS KÉRDÉSEI AZ 1940-ES ÉVEKBEN

Magyary Zoltán az 1942-ben megjelent, *Magyar közigazgatás* című közigazgatás-tudományi monográfiáját azzal kezdte, hogy műve „a közigazgatástudomány válságos korszakában jött létre, amikor a régi minták már elavultak, új pedig még nincs”.⁶ Magyary Zoltán munkája fontos látélet a magyar közigazgatás 1940-es évek eleji állapotáról. A második világháború alatt, és az azt követő években még hatványozottabbá vált a krízis minden téren. A közigazgatási bíróság 1949-ben bekövetkezett megszüntetése előzményeinek feltárása szempontjából nemcsak a közigazgatási válságtünetek bemutatása okán fontos Magyary műve, hanem azért is, mert benne a szerző igen részletes és letisztult fogalmakat tár az olvasó elé. Ebből fakadóan hasznos visszanyúlnunk Magyary rendszerező igényű látéletéhez, mert a műve támpontot jelenthet a 21. század elejéről visszatekintve a közigazgatási bíróság megszüntetését megelőző zavaros, ellentmondásos közjogi helyzet és bizonytalan politikai környezet értelmezésében. Mindjárt tegyük azt is hozzá, hogy ugyanígy fogódzóként szolgálhat Magyary kötete a közigazgatási bíróság megszüntetésének következményeit vizsgáló további kutatómunkához is.

Kutatásunk szempontjából Magyary Zoltán fogalommeghatározásai közül kiemelendő – többek között – a közigazgatási bírászkodás, a rendészet, a rendőri büntetőbíráskodás, a „politikai vagy államrendészet”, illetve a „véghatározat” jogintézményeinek az értelmezése. Mind a háborút követő politikai és közjogi átmenet, mind pedig az 1949 utáni pártállami államigazgatás kontextusában a rendészeti szervek, és ezen belül a – rendszer fő támaszát jelentő – politikai rendőrség szerepe kiemelkedik. Magyary bemutatta

⁵ GYARMATI György szerk. (2000): *Államvédelem a Rákosi-korszakban*. Budapest, Történeti Hivatal.

⁶ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. század államában; A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 624–625. Elérhető: http://mtdportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_magyar_kozigazgatás.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 09.)

a közigazgatás „bíráskodásának” sokszínűségét,⁷ ami nyilván egészen más jelentéstartalommal bír jogállami keretek között, mint ahogyan ez a jelenség a totalitárius struktúrákhoz vezető folyamat során, illetve a már kiépült egyeduralkodó rendszerben funkcionál. Az államhatalom egységének elvét valló államszocializmusban a közigazgatásnak ez a sokrétűsége eszközként szolgált a diktatórikus hatalmi megnyilvánulásokhoz.⁸

Magyary egyértelműen azt az álláspontot képviselte, hogy a „közigazgatási bíráskodás a jogállam követelménye”. Úgy érvelt, hogy a „közigazgatási eljárásban a közigazgatási hatóság és a magánfél állnak egymással szemben”, de a „hatóság nemcsak fél, hanem egyúttal a közérdek képviselője és ő is dönt”; tehát a hatóság dönt „olyan ügyben, amelyben ő az egyik érdekelt fél”. Ennélfogva a „közigazgatási fellebbvitel során az eljáró hatóság változik, de a hatóság és a felek viszonya ugyanaz marad”.

Gondolatmenetét Magyary logikusan és világosan így folytatta: „A közigazgatási bíráskodás ezzel szemben azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság és a felek közti jogvitát egy olyan harmadik dönti el, aki a közigazgatástól és a felektől egyaránt független, és a bírői függetlenségnek ugyanazokat a biztosítékait élvezzi, mint a rendes bíróságok.”⁹

Magyary Zoltán itt azokról az elvi, szakmai alapokról beszélt, arról a jogi garanciáról, amit a független bíróság nyújthat a jogok érvényesítésében. Ez azonban ebben a Magyary által felvázolt tiszta formában nem valósult meg, sem a háború előtt, sem azt követően. Érdekes vonulat bontakozik ki a szemünk előtt, ha utalunk a közigazgatás és a rendészet két világháború közötti összefüggéseire. Ennek révén ugyanis érthetőbbé válik, hogy mely jogi és igazgatási csatornák ágyaztak meg a második világháború utáni diktatórikus

⁷ „De a közigazgatás bíráskodik is, így rendőri és jövedéki kihágások felett (1929: XXX. t.-c. 59. §, 1928. évi 18.400 P. M. sz. hivatalos összeállítás) és a községi bíráskodásban magánjogi jogviták felett is, ha azok tárgya 1. pénzfizetés, 2. munka teljesítése, 3. ingó dolgok iránti perek, ha a per tárgyának értéke 100 pengőt meg nem halad. Ugyancsak bíráskodhatik magánjogi kártérítési kérdésekben a rendőri büntetőbíró is. Ezt a bíráskodást túlnyomórészt közigazgatási közegek végzik (városi tisztviselő, községi bíró és jegyző, városbíró, rendőri büntetőbíró. L. 1911: I. t.-c. 755-766. §, 65.000/909. B. M. sz. r, 43. §). A fél, ha a községi bíróság határozatával nincs megelégedve, ügyét 15 nap alatt a járásbíró elé viheti. Oda fellebbezhet is.” MAGYARY (1942): i. m. 45–46.

⁸ Fontos felidézni, hogy Magyary a rendészet fogalmát akként határozta meg, hogy „a közigazgatásnak egyik ága, amelynek hatásköre a közigazgatás minden más ágába belenyúlik, ezért tartozik az általános igazgathoz”. Magyary Zoltán a rendészet feladatainak csoportosítása körében megkülönböztette a közrend fenntartása (és helyreállítása), a közbiztonság fenntartása, a politikai vagy államrendészet, közigazgatási rendészet, igazságügyi rendészet, rendőri büntetőbíráskodás körébe tartozó feladatokat. A közbiztonság fenntartása körébe tartozó ügyek esetén foganatosítható kényszerintézkedések között helyezendők el többek között a kiltítás és a rendőrhatalom felügyelet vagy őrizet alá helyezés (internálás) rendszabálya is. A politikai vagy államrendészet fogalmát Magyary a következők szerint értelmezte: „Jelenti az állam, az alkotmány, a törvény és a társadalmi rend veszélyeztetésére irányuló cselekedetek és törekvések megakadályozását, felderítését és leküzdését. Számos érintkezési pontja van a közbiztonsági rendszettel, idetartozik a hazaárulás, felség sértés, nemzetgyalázás, kémkedés, hatóság elleni erőszak, igazgatás, pénzhamisítás, továbbá a közellátás biztosítására és a külfölddel való áru- és pénzforgalomra (devizagazdálkodás) vonatkozó jogszabályok megsértése stb. A közönséges bűncselekmény, pl. gyilkosság, lopás is lehet politikai az indoknál fogva (pl. diplomáciai jelkulcs [chiffre] ellopása). A politikai vagy titkos rendészet feladatai mélyreható politikai átalakulások korában az új állami rend megszilárdítására is kiterjednek.” A rendőri büntetőbíráskodás jelentése pedig Magyary megfogalmazásában a „közigazgatási hatóságok elé utalt kihágási ügyekben való bíráskodás, ideértve a jövedéki büntetőbíráskodást is.” MAGYARY (1942): i. m. 564–566.

⁹ MAGYARY (1942): i. m. 624–625.

rendszer kiépítésének, amely modellbe egy klasszikus értelemben működő közigazgatási bíróság sehogy sem illett bele.

Az alábbiakban hosszabban idézünk Parádi József tanulmányából, amely a közigazgatás centralizációjának a két világháború közötti fokozatos megvalósulásával kapcsolatban a következőket fejt ki: „Az állam működése szempontjából reális és kényelmes is volt, hogy a rendőrséghez kerüljenek olyan feladatkörök, amelyeket egyébként rendvédelmi szempontból nem feltétlenül kellett a rendőrség hatáskörébe telepíteni. E tevékenységeket azonban a kormányok közvetlenül kívánták felügyelni. Ide sorolható például az útlevelek kibocsátása, egyesületek engedélyezése, fegyvertartási engedélyek kiadása stb. E feladatok rendőrséghez csatolását bizonyos mértékig szakmailag is indokoltta tette az egységes és centrális nyilvántartás vezetésének szükségessége, amelyet a kor technikai színvonalából, valamint a hierarchikus és centrális felépítéséből adódóan leginkább a rendőrség tudott biztosítani. Másrészt pedig a rendőrségnél maradtak, illetve gyarapodtak olyan tevékenységek is, amelyek még az önkormányzati időszakban testálódtak a szervezetekre. Ilyenek voltak például a különböző engedélyek kibocsátásának hatáskörei. Az üzletek, szórakozóhelyek üzembe helyezésének engedélyezése, nyitva tartásuk rendjének meghatározása stb. Logikus volt, hogy az adott közösség az ilyen és ehhez hasonló helyi kérdéseket választott képviselői útján rendezte. Miután azonban a rendőrséget államosították, ezek a jogkörök nem kerültek vissza oda, ahonnan származtak. A rendőrség ilyen természetű teendőit még bővítették is. Ennek tipikus esete a kötelező bejelentkezés volt. [...] Az, hogy a honvédelem tehermentesítésére egyes feladatköröket a rendvédelmi szervek vettek át, egyben e testületek militáns vonásainak erősödését is táplálta, éppen e feladatok eredményes végzése érdekében. [...] Az alkotmányosságnak és az emberi szabadságjogoknak elsőbbséget adó nézetek helyett a rendvédelem profizmusát hangsúlyozó felfogások kerültek előtérbe. Ez nem jelentette azt, mintha a törvényesség kiszorult volna a rendőri munkából, a profizmus elsődlegessége azonban úgy valósult meg, hogy az eredményesség érdekében a rendvédelemből kiiktatták a túlzottnak tartott biztosítékokat. Ez a folyamat nem volt mindig egyforma intenzitású, leginkább az időszak kezdetén és végén volt érzékelhető, amikor embereket egyszerű közigazgatási határozattal is megfoszthattak szabadságuktól és internálhattak. [...] A háború nyomán keletkezett helyzetből adódóan utat tört a rendvédelem eredményességének primátusát valló felfogás. [...] A militarizmus és a profizmus mellett a korszak rendvédelmi szerveinek sajátosságai közé sorolható a bürokratizmus is. Ez az államigazgatás centralizálásából fakadt, ugyanis bizonyos teendők a kormányzat közvetlen hatáskörébe kerültek, és azok elvégzését a kormányzati felügyelet alatt álló egyik legütőképesebb szervezetre, a magyar rendvédelem egyik testületére, többnyire a rendőrségre bízta. Ez a folyamat öngerjesztőnek bizonyult. Egyre több engedélyezési, nyilvántartási jogot, illetve kötelezettséget eleve a rendvédelmi testületekhez telepítettek, holott az ilyen jellegű tevékenységek eredetileg általában az önkormányzatok, illetve a kormány kompetenciájába tartoztak. A rendvédelmi szerveket a kiegyezés nyomán, a központi államhatalom az önkormányzatok a törvények, illetve rendeletek betartatására hozták létre, ezzel szemben a két világháború között különböző engedélyezési kompetenciákat adtak nekik, különösen a rendőrségnek. Ezek a jogosultságok nem voltak ugyan ellentétesek az ország törvényes rendjével, mégis az a helyzet állhatott elő,

hogyan az a szervezet alakíthatott ki szabályokat, ellenőrizte azok végrehajtását, és büntette meg – bizonyos korlátok között – a szabályok ellen vétőket.”¹⁰

Az idézett elemzés hátterén érthetőbbé válik, hogy a háború utáni politikai döntésekhez milyen muníciót szolgáltathattak a rendőrségnél „felejtett” jogkörök.

3. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG MEGSZÜNTETÉSÉT MEGELŐZŐ POLITIKAI LÉPÉSEK

A közigazgatási bíróság megszüntetésének szándéka nem szakmai, elvi érvek mentén dőlt el, hanem egyértelműen politikai indítékokból. Az alábbiakban ennek a politikai folyamatnak egyes mozzanatait villantjuk fel.

A második világháborút követően a közigazgatás megtisztítása központi kérdéssé vált. Az igazolási eljárások,¹¹ majd a B-lista rendelet¹² révén az „államapparátus egyensúlyának helyreállítása” érdekében felfüggesztéseket, elbocsátásokat eszközöltek, és a cél „új szellemű közalkalmazotti kar” kialakítása volt. A közigazgatási bíróságnak a hatáskörébe tartozott ugyan a tisztviselők újraválasztásával vagy megerősítésével kapcsolatban felmerült panaszok elintézése, a bíróság tevékenysége azonban nem tudta befolyásolni sem a politikai szándékot, sem pedig ennek a közigazgatásra gyakorolt hatását. Az 1945. évi VIII. törvényen megszűnt a közigazgatási bíróság hatásköre a választójogosultság és a választások érvényessége kérdésében. Az említett rendeletek értelmében az önkormányzati testületeket nem a választópolgárok választották meg, hanem a helyi Nemzeti Bizottságok megállapították az egyes pártok és szakszervezetek képviseleti arányát, a képviselőket pedig maguk a pártok, illetve szakszervezetek küldték ki. Ezt a gyakorlatot Borsos Endre, a közigazgatási bíróság tanácselnöke 1947-ben megjelent írásában úgy minősítette, hogy „aligha lehet a demokrácia elveivel összeegyeztetni”.¹³

Egy – 1944–1949 közötti időszakra fókuszáló – 1981-ben készült belügyminisztériumi tanulmány, amely az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában található,¹⁴ a következőt állapította meg: „A közigazgatás megtisztításának következetes végrehajtásával

¹⁰ PARÁDI József (2011): A polgári magyar állam rendőrségei 1867–1945. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 20. évf. 23. sz. 124–143. További hivatkozásokat lásd ott. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02100/02176/00009/pdf/RTF_23_124-143.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)

¹¹ A közigazgatás ideiglenes rendezéséről szóló 15/1945. ME rendelet, valamint az azt kiegészítő 1030/1945. ME rendelet.

¹² 5000/1946. ME rendelet az államapparátus egyensúlyának helyreállítása érdekében szükséges egyes rendelkezésekről.

¹³ BORSOS Endre (1947): Közjogi jelentőségű ügyek. In CSORBA János szerk.: *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság. 67. Borsos Endre itt hangsúlyozta, hogy a bíróság a választásokkal kapcsolatos korábbi ítélezésénél „*azt tartotta mindig szem előtt, hogy senkit, akit a választójog megillet, ettől a jogától meg ne fosszanak, másrészt viszont a névjegyzékbe be ne kerülhessenek olyanok, akiknek választójoguk nincs*”.

¹⁴ BODNÁR József et al. (1981): *Az állam biztonsága ellen kifejtett tevékenység és az ellene folytatott harc*. I–IV. rész. ÁBTLL 4.1. A-1363/1,2,3,4. Budapest, BM Könyvkiadó.

a belügyi állomány megerősödött, amelyre a megnövekedett feladatok miatt égető szükség volt. A B-listázás során az államvédelmi szervek – hasonlóan az igazolásokhoz – bőséges információval látták el a bizottságokat.¹⁵ Az államvédelmi szervek fokozatosan egyre nagyobb teret nyertek a közigazgatásban. Ez nemcsak azt jelentette, hogy a politikai okokból „nemkívánatos” személyeket érintő internálások, kitiltások, rendőrhatalósági felügyelet alá helyezések, kitelepítések során jártak el, hanem az egyesületek, pártok, különböző szervezetek, intézmények feloszlata is a feladatuk volt.¹⁶ Az állambiztonsági szervek különösen nagy hangsúlyt fektettek a vallási alapon szerveződő egyesületek¹⁷ feloszlására és későbbi, illegálisan való működésük megfigyelésére. Katolikus ifjúsági szervezeteket például azért tartottak a „népi demokratikus rendszer” ellenségének, mert – egy állambiztonsági jelentés megfogalmazása szerint – a „vallás leplével” „elit” kinevelését végzik, és céljuk a „hivatásrendi társadalom” megvalósítása, ami veszélyt jelent a munkásosztályra nézve.¹⁸

Az említett belügyi tanulmány szerzői – az internálási eljárások elemzése kapcsán – egyenesen arra a megállapításra jutottak, hogy az „*államvédelmi szervek közigazgatási bírói jogkört gyakoroltak, sőt többször (a korszakban elsősorban népbírói) tevékenységet a vonatkozó jogszabályok alapján felülbírálhattak, s akiket a bíróság jogerősen ugyan felmentett, azokat az illetékes szervek – preventív szempontok alapján – internálták*”.¹⁹

Jelen tanulmány további részében majd látjuk, hogy a közigazgatási bíróság még 1948-ban is arra számított, hogy visszakapja az 1945-ben elvett, a választások feletti bíráskodásra vonatkozó hatáskörét, sőt hatásköreinek bővítése révén az emberi jogok védelmében valódi alkotmánybírósági működésre készült. Ezzel szemben – amint az a politikai folyamatok diktatórikus előrehaladásában várható volt – a közigazgatási bíróság megszüntetése került napirendre. A Magyar Dolgozók Pártja (a továbbiakban: MDP) Titkársága (a továbbiakban: Titkárság) 1948. október 21-én tárgyalta egy javaslatot, amely 5 pontban foglalta össze a közigazgatási bíróság megszüntetésével kapcsolatos kérdéseket. A javaslat végrehajtásához a Titkárság hozzájárult. Ez a dokumentum arról tanúskodik, hogy az MDP ekkorra már lényegében megszüntetné tekintette a közigazgatási bíróságot, és a törvényhozónak mindössze az volt a feladata, hogy ezt a politikai döntést legitimálja.

A javaslat első pontja ezért úgy szólt, hogy a „*közigazgatási bíróságot, miután már gyakorlatilag megszűnt, most formálisan is – törvény útján – meg kell szüntetni*”, és „*rendezni kell azoknak az ügyeknek intézését, amelyek eddig a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoztak*”.

A második pontban azt javasolták, hogy „*az iparüzési jog elvonására, a hadigondozottak ellátásának mérvére, a betegápolási díjakra nézve, a közellátási bírságokra és a vízjogi ügyekre nézve a végső döntést illesse meg az illetékes minisztert*”.

¹⁵ BODNÁR et al. (1981): i. m. 56–60.

¹⁶ BODNÁR et al. (1981): i. m.

¹⁷ BALOGH Margit (1998): *A KALOT és a katolikus társadalompolitika 1935–1946*. Budapest, MTA Történettudományi Intézete.

¹⁸ ÁBTL – 3.1.9. V-146694/6. Vizsgálati dosszié Kis László és társai ügyében. A dossziében a Katolikus Ifjak Országos Egyesülete (KIOE) és a Katolikus Lányok Országos Szövetsége (KLOSZ) szervezetek feloszlására, majd illegális tevékenységének a megfigyelésére vonatkozó iratok vannak.

¹⁹ ÁBTL 4.1. A-1363/2.; BODNÁR et al. (1981): i. m. 39–40.

A harmadik javaslat az volt, hogy „a közadókra és a közszolgálati alkalmazottak illetményére nézve döntsön egy-egy a pénzügyminiszter mellett szervezendő döntőbírótság”, amely „döntőbírótságok álljanak az Igazságügy-miniszter által kijelölt elnökből, az illetékes miniszter által kijelölt egy illetékes tisztviselőből és az érdekképviselő (illetményügyben a Közalkalmazottak Szakszervezete) egy képviselőjéből”.

A negyedik javaslat „a közjogi jellegű közigazgatási bírósági jogorvoslat megszüntetését” irányozta elő.

Az ötödik javaslati pont arra irányult, hogy szüntessék meg „a felekezeti adóknak közadók módjára való behajtását”, aminek következtében nem lesz lehetőség „az ilyen adók kivetése jogosultságának megtámadására”. Zárójelben az a megjegyzés olvasható, hogy „ez a rendszabály csak a katolikus és a zsidó egyházat érinti, mert a többiek nem hajtják be adóikat közadó módjára”.²⁰

A harmadik javaslat szóhasználatához itt fontos egy megjegyzést tenni. Ez a dokumentum „döntőbírótság” szervezését javasolja, ám a néhány hét elteltével beterjesztett törvényjavaslatban, és az elfogadott törvényben végül döntőbizottságok felállítása szerepelt. Arról nincsen információ, hogy ez elírás volt-e, vagy pedig az eredeti elgondolás szerint az elnevezés döntőbírótság lett volna. A későbbi parlamenti vitából azonban kitűnik, hogy a közigazgatási bíróság megszüntetése támogatóinak egyik nyomós érve az volt, hogy a közigazgatási bíráskodás valójában nem szűnik meg, csak a hatásköröket utalják át más fórumokra. A törvényjavaslat (és az elfogadott törvény is) tartalmazott egy olyan fordulatot, hogy a döntőbizottságokat „bírói jelleggel szervezett hatóságoknak kell tekinteni”. Ez arra enged következtetni, hogy a bíráskodási látszat fenntartása érdekében kezdetben tervezhették akár „döntőbírótság” megnevezéssel is felállítani az új intézményt.

Ugyancsak észrevétel kívánkozik a javaslatnak a felekezeti adókkal kapcsolatos részéhez is.²¹ Sem a későbbi törvényjavaslat, sem pedig az elfogadott törvény nem szólt erről a kérdésről. Egyes szakirodalmi adatok szerint az egyházi adó állami úton történő behajtásának a megszüntetése a Gazdasági Főtanács 600/1948. számú rendeletéhez köthető, másik forrás pedig ezt a felekezetek egyenjogúsítását célzó 1947. évi XXXIII. törvényhez kapcsolja. Vitathatatlan azonban, hogy ekkor megszűnt az egyházi adó „kényszerjellege”, amelyet az alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvénynek az állam és az egyház elválasztásáról szóló rendelkezése véglegesített.²²

²⁰ MNL OL M KS 276 54 f 15 óe. 0022. Magyar Dolgozók Pártja iratai.

²¹ CSIZMADIA Andor (1966): *A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

²² A Gazdasági Főtanács Határozatok Tára 12. számának I. számú mellékletére utal tanulmányában Orbán Sándor: ORBÁN Sándor (1960): *Az állam és a katolikus egyház megállapodása, 1950. Történelmi Szemle*, 3. évf. 2–3. sz.; Izsák Lajos az egyházi adó kényszerjellegének megszüntét a bevett és az elismert vallásfelekezetek között az elismert vallásfelekezetek hátrányára fennálló különbségek megszüntetéséről szóló 1947. évi XXXIII. törvénycikkkel kapcsolja össze. Izsák Lajos (1985): *A katolikus egyház társadalompolitikai tevékenysége Magyarországon, 1945–1956. Századok*, 119. évf. 2. sz.; A forrásokat idézi: KÖBEL Szilvia (2005): *„Oszd meg és uralkodj!” A pártállam és az egyházak*. Budapest, Rejtjel. 53.

A Minisztertanács levéltári iratanyagából megtudhatjuk, hogy az 1948. december 10-én tartott minisztertanácsi ülésen a Gazdasági Főtanács főttkára, az igazságügy-miniszter és a közlekedésügyi miniszter megvitatták a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló előterjesztést. Ekkor már egy megszövegeztetett törvényjavaslatot tárgyaltak ugyan, ez azonban még nem a végleges, országgyűléshez beterjesztett változat volt. A hatásköri bíróságot ez a verzió még nem szüntette volna meg, hanem módosította volna a szervezete-re vonatkozó szabályokat. Elnöke a Kúria elnöke lett volna, és a közigazgatási bíróság íté-lőbírái helyett „tagként nyolc olyan fogalmazási szakon működő közszolgálati alkalmazott vagy jogi képzésű más személy” vett volna részt, akiket a kormány erre a „tisztségre három évre kinevez”. Ezen a minisztertanácsi ülésen döntöttek végül a hatásköri bíróságnak a köz-igazgatási bírósággal történő egyidejű megszüntetéséről is, és arról is, hogy a hatásköri bí-róság helyett egy háromtagú döntőbizottságot kell szervezni, amelynek elnöke „az igaz-ságügy-miniszter kiküldöttje, tagjai a bíróság egy tagja és a belügyminiszter egy kiküldöttje” lesznek. Arról is határoztak, hogy elvi kérdés esetén „a bizottság az ügyet az igazságügy-mi-niszter útján döntés céljából a minisztertanács elé terjeszti”.

Ugyanezen a minisztertanácsi ülésen került bele a szövegbe az a kiegészítés is, hogy „a Magyar Államvasutak alkalmazottainak szolgálati viszonya alapján járó illetményi” ügyek esetében is az „illetményügyi döntőbizottsághoz lehet panasszal fordulni”.²³

Az események látszólag ellentmondó, gyors változását mutatja az, hogy a Miniszterta-nács iratanyagai között található az előterjesztés Gál Jenő közigazgatási bírósági tanács-elnöki kinevezéséről, 1947. június 19-ei dátummal,²⁴ bő másfél év elteltével, 1949. február 11-én pedig már Csorba Jánosnak a Közigazgatási Bíróság elnöki tiszte alól való felmentése tárgyában fogadtak el előterjesztést.²⁵

4. A TÖRVÉNYJAVASLAT PARLAMENTI VITÁJA

A közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló, 1948. december 10-én²⁶ kelt törvényjavas-latot Ries István akkori igazságügy-miniszter nyújtotta be. Az országgyűlés alkotmány-ügyi és közjogi bizottsága 1949. január 11-én megtárgyalta a törvényjavaslatot (217. számú iromány), és „általánosságban és részleteiben változtatás nélkül fogadta el”, és azt java-solta az Országgyűlésnek, hogy „szintén eredeti szövegében fogadja el” azt.²⁷ A plenáris ülésen 1949. január 13-án megtárgyalták a törvényjavaslatot, és azt még aznap – egy, a ka-tonai bíróságot érintő hatásköri összeütközésre vonatkozó módosítással – el is fogadták.

²³ MNL OL XIX A 83 a 00 19481210 1 0020-0022, 0235-0245. Minisztertanács iratai.

²⁴ MNL OL XIX A 83 a 00 19470619 1 0003. Minisztertanács iratai.

²⁵ MNL OL XIX A 83 a 00 19490211 1 0003. Minisztertanács iratai.

²⁶ Éppen ezen a napon fogadta el az ENSZ közgyűlése Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatát.

²⁷ *Országgyűlési irományok* (1947). IV. kötet. 227. sz. Az országgyűlés alkotmányügyi és közjogi bizottságának je-lentése a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 217. számú törvényjavaslat tárgyában. Elérhető: https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KI-1947_04/?pg=97&layout=s&query=227.%20sz%C3%A1m (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)

Az Országgyűlés elnöke a megalkotott törvény hiteles szövegének három példányát rögvest megküldte Dobi István miniszterelnöknek, kihirdetés céljából, aki azt előterjesztette a közársasági elnöknek. Szakasits Árpád január 24-én hozzájárult a törvény kihirdetéséhez.²⁸

A 14 szakaszból álló törvényjavaslat kimondta, hogy „[A]zokra az ügyekre nézve, amelyekben a fennálló jogszabályok a közigazgatási bírósághoz intézhető panaszt engednek, a jelen törvény hatálybalépésétől kezdve” a törvény rendelkezései lesznek az irányadók. (2. §) Eszerint az ügyek egy része döntőbizottságok elé kerül (3–5. §), egy részük polgári peres útra terelődik (6–7. §), és végül az ügyek egy harmadik csoportját illetően az addig biztosított „panaszjog megszűnik és a miniszternek, illetőleg a kormánynak olyan határozata (intézkedése), amely ellen eddig panasznak volt helye, végérvényes” lesz, „más közigazgatási hatóság határozata (intézkedése) ellen pedig az eddigi panasz helyett aszerint, hogy a határozat első- vagy másodfokú, fellebbezésnek, illetőleg felülvizsgálati kérelemnek” lesz „helye az illetékes miniszterhez” (8. §).

A javaslat értelmében a döntőbizottságok elé adóügyekben (közadónak minősülő szolgáltatások megállapítása, kivetése vagy az azok kezelése és behajtása tekintetében) és illetményügyekben (a szolgálati viszony alapján járó illetmények és egyéb járandóságok tekintetében) emelhető panaszok kerülnek; előbbi ügyekben pénzügyi döntőbizottság, utóbbi ügyekben illetményügyi döntőbizottság áll fel. A bírói és laikus elemekből álló döntőbizottságok megalakítása a pénzügyminiszter feladata lett. A benyújtható panasz határidejét a javaslat 15 napon állapította meg.

A javaslat indokolása szerint az előbbieken felsorolt adózási és illetményi esetekben „különösen fontos” ügyekről van szó, amelyek „közvetlenül érintik az állampolgárok anyagi érdekeit”. Annak ellenére, hogy az előterjesztő ezt így fogalmazta meg, a javaslat mégsem biztosította a bírósághoz való fordulás jogi garanciáját.

A törvényjavaslat polgári peres útra két ügycsoportot terelt. Az egyikbe tartoztak az adó-kivetés során okozott károkból eredő ügyek. A javaslat itt úgy fogalmazott, hogy „az állami vagy községi (városi) közegek által az államkincstárnak, helyhatóságnak vagy magánfeleknek jogtalanul okozott költségek vagy károk megtérítése tárgyában a közigazgatási bizottság adóügyi bizottsága által hozott másodfokú, illetőleg a közigazgatási bizottság által hozott elsőfokú határozat ellen – az eddigi panasz helyett – mind a károsult, mind a marasztalt közeg a határozat kézbesítésétől számított tizenöt nap alatt polgári perúton kereshet orvoslást”. A másik eset arra vonatkozott, amikor a „felelős számadót elmarasztaló határozat ellen” a számadó az addigi panasz helyett polgári bírósághoz fordulhat.

A javaslat 8. §-ában említett, addig a közigazgatási bíróság hatáskörébe utalt (a törvényjavaslatban külön nem nevesített) ügyekre nézve a panaszjog megszüntetését azzal indokolták, hogy ezek az ügyek „olyan természetűek, amelyek a demokratikus fejlődés” akkori „fokán aggály nélkül utalhatók közigazgatási útra, közelebről a kormány, illetőleg az illetékes miniszter végső döntésére”.

²⁸ MNL OL XIX A j X 479 1949. Miniszterelnökség iratai.

A törvényjavaslat a közigazgatási bírósággal egyidejűleg a hatásköri bíróság megszüntetését is kimondta, a megszüntéssel egyidejűleg pedig hatásköri döntőbizottság felállítását írta elő. A hatásköri döntőbizottság elnöke a javaslat értelmében az igazságügy-miniszter (vagy általa kijelölt helyettese), továbbá egyik tagját a belügyminiszter jelöli ki, másik tagja pedig a Kúria tanácselnöke és bírái közül a Kúria elnöke által („akadályoztatása esetén törvényszerű helyettese által”) kijelölt ítélőbíró. [11. § (1)–(5) bek.] Ezt a szakaszt²⁹ kiegészítették azzal, hogy ha a „hatásköri összeütközés egyik részen katonai bíróságot érint, aszerint, hogy az összeütközés a másik részen a rendes bírósággal vagy más hatósággal merült fel, a döntőbizottság egyik tagjaként az előbbi esetben a belügyminiszter által kijelölt tag helyett, az utóbbi esetben pedig a Kúria ítélőbírája helyett a honvédelmi miniszter által kijelölt hadbíró jár el”.³⁰

A törvényjavaslat indokolása azzal kezdődik, hogy a „múlt [értsd 19. – K. Sz.] század – mintegy az azt megelőző korszak visszahatásaként – a politikai fejlődés betetőzését az úgynevezett jogállam kiépítésében látta”, amelynek „fogalmához [...] hozzátartozott a közjogi bíraskodásnak az a rendszere, amelyben a közhatalom és a jogkeresők között felmerülő közjogi jellegű jogviták eldöntése egy, a végrehajtó hatalmon kívül álló bírói szerv hatáskörébe tartozik”. Az igazságügy-miniszter által jegyzett indokolás ezzel szembeállította a „népi demokrácia” rendszerét, amely „az állampolgári jogok biztosítékát abban látja, hogy az államhatalmat maga a nép gyakorolja”, és „maga a végrehajtó hatalom is olyan hatóságok kezében van, amelyek minden tekintetben a nép érdekeit tartják szem előtt”. „Ilyen felfogás mellett”, folytatja az indokolás, „külön közigazgatási bíraskodásra nincs többé szükség”. Ezt azzal is alátámasztotta az előterjesztő, hogy a „magyar közigazgatási bíraskodást a jogszabályhoz kötöttségében a jogalkalmazás terén bizonyos merevség jellemezte, ami sok esetben nem felelt meg” a végbemenő „rohamos fejlődésnek”, sőt „nem egy esetben keresztezte is” a „népi demokráciának bizonyos államcéllok megvalósítására irányuló törekvését”. Lényegében ez volt a magyarázata annak, hogy szerintük „szükségessé vált a közigazgatási bíróság megszüntetése”, és addig a hatáskörébe tartozó „ügyek elbírálásának gyökeres új szabályozása”.³¹

A törvényjavaslat parlamenti vitáját Hebelt Ede³² felszólalása nyitotta, aki az alkotmányjogi és közjogi bizottság részéről a javaslat előadója volt. A vitában – az előadóval együtt – hatan szólaltak fel: Székely Imre Kálmán, Antall József, Tóth Endre és Vészy Mátyás

²⁹ A törvényjavaslat 11. § (3) bekezdését érintette a módosítás.

³⁰ MNL OL XIX A j X 479 1949. Miniszterelnökség iratai.

³¹ *Országgyűlési irományok.* (1947). III. kötet, 159–219. sz. Törvényjavaslat a közigazgatási bíróság megszüntetéséről. Elérhető: https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KI-1947_03/?pg=385&layout=s&query=k%C3%B6zizgazgat%C3%A1si%20b%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1g (Letöltés dátuma: 2017. 12. 30.)

³² Hébelt Ede (1879–1961): szociáldemokrata politikus, ügyvéd, nemzetgyűlési képviselő. 1905-től az SZDP tagja. 1922-től 1926-ig Sopron szociáldemokrata nemzetgyűlési képviselője. A Horthy-korszak első éveitől kezdve mint ügyvéd védelmezte a politikai üldözötteket, s védőügyvédként szerepelt a kommunisták elleni perekben. Részt vett a Vörös Segély munkájában. 1945 után támogatta a két munkáspárt együttműködését és a munkásegység létrehozását. 1954-től 1956-ig tagja volt az MDP Központi Bizottságának: *Magyar Életrajzi Lexikon.* Arcanum. Elérhető: www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-eletrajzi-lexikon-7428D/h-75B54/hebelt-ed-75CD1/ (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)

képviselők, végül Ries István igazságügy-miniszter. Érdemes részletesebben idézni a felszólalásokból, mivelhogy hat jogász politikai és dogmatikai vitájának lehetünk utólag a tanúi.

Hebelt Ede a felszólalásában az indokolással összhangban folytatta a javaslatot támogató elvi alapozást. Azt taglalta, hogy a „*jogállam ideálját előbb a szociális állam ideálja váltotta fel*”, ami azt jelentette, hogy „*a kapitalista állam [...] a szociálpolitika olajcseppjeivel igyekezett enyhíteni*” a „*kizsákmányolást*”. Az előadó szerint azonban „*további fejlődés következett be*”, a „*népi demokrácia*” korszaka, „*amikor a néptől függ az, hogy milyen az ország kormánya, és amikor a kormány a nép érdekében gyakorolja a főhatalmat*”. Azzal folytatta, hogy a „*szocializmus*”, mint az új „*államideál*” korában „*az a természetes, hogy amit a népi demokrácia kormánya helyesnek ítél, azt semmiféle bírói határozattal, formai, jogi határozattal ne lehessen megváltoztatni*”. Ez súlyos mondat volt, mert egyértelművé tette a végrehajtó hatalomnak szánt omnipotens pozíciót. A felszólalásában ezt követően a közjog és a magánjog viszonyának a változására tért rá, ami abban állt, hogy a népi demokráciában „*a közjog egyre jobban behatol a magánjogba, a magánjog visszaszorul a közjoggal szemben*.” Kifejtette, hogy „*nem engedhető meg, hogy a közjogi jogosítványok egyéni érdekeket tápláljanak, és hogy a közjogi jogosultak egyéni érdekeik érdekében mehessenek bírói hatóság elé és ott [...] a közérdekkel ellentétesen, egyéni érdekből érvényesíthessék közjogi jogosultságaikat*”.

A fenti elméleti okfejtés leglátványosabban a javaslat 8. §-ában realizálódott. Hebelt a 8. § kapcsán azzal érvelt, hogy „*rendkívül sok olyan ügy volt, amelyben a közigazgatási bírósághoz lehetett panasszal fordulni*”, amikor „*az érdekelt fél valamilyen közjogi jogosítványt azért érvényesített, mert ez az ő magánérdekét szolgálta*”. Ezekben az esetekben tehát hidegvágással szüntették meg a panaszjogot, még döntőbizottsági fellebbezési lehetőség sem maradt, mert a miniszter kezébe tette le a „*végérvényes*” döntés jogát. Itt visszautalhatunk Magyary Zoltán felállított tételére, miszerint „*közigazgatási fellebbevitel során az eljáró hatóság változik, de a hatóság és a felek viszonya ugyanaz marad*”.³³

A bizottsági előadót követően Székely Imre Kálmán,³⁴ a Demokrata Néppárt képviselője szólalt fel. A szintén jogász végzettségű képviselő Hebelt Ede érveit „*érdekes jogpolitikai és jogfilozófiai*” szempontoknak nevezte, ám azonosulni nem tudott vele. Azzal egyetértett, hogy „*a magánérdeknek háttérbe kell szorulnia a közérdek előtt*”, de szerinte „*amikor a magánérdek jogos magánérdek, akkor egyben közérdek is az, hogy érvényesülhessen*”. Székely

³³ MAGYARY (1942): i. m. 624–625.

³⁴ Dr. Székely Imre Kálmán ügyvéd (1893–1980): Középszintű tanulmányait Budapesten, a piaristáknál végezte, majd beiratkozott a Pázmány Péter Tudományegyetemre, ahol állam- és jogtudományi doktorátust szerzett. Az első világháború idején besorozták katonának. Az orosz fronton harcolva esett hadifogságba. Egész életében elutasította a bolsevizmus eszméjét és gyakorlatát. 1947-ben az általa is vallott politikai katolicizmus modern eszmeiségét hirdető Demokrata Néppárt indult a választásokon. A parlament feloszlása után visszavonult a politikától. Életkörülményei egyre nehezebbé váltak, miután az 1950-es évek elejére a magánügyvédi tevékenység előtt minden kapu bezárult. 1956-ban részt vett a Demokrata Néppárt újjászervezésében. 1958-ban az ügyvédek felülvizsgáló bizottság alkalmatlannak nyilvánította az ügyvédi pályára: *Kereszténydemokrácia Tudásbázis*. Barankovics Alapítvány honlapja. Elérhető: <https://barankovics.hu/keresztenydemokracia-adatbazis/ki-kicsoda/szekely-imre-kalman-dr> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)

felidézte azt, hogy amikor „a közigazgatási bíróság megkezdte munkáját, a nemzet egyeteme lelkes örömmel üdvözölte, mint a jogállam épületének betetőzését, és mint megbízható eszközt arra, hogy az állam és polgárai között felmerült vitás ügyeket nem a végrehajtó hatalom funkcionáriusai, tehát végeredményben nem az állam, vagyis az egyik peres fél, hanem a pártatlanság és függetlenség minden lehető emberi attribútumával felruházott külön szerv, mint az állam feletti szerv: a közigazgatási bíróság dönti el”. Szerinte az idő igazolta a bírósággal szembeni reményeket. A képviselő rámutatott két tényezőre, ami viszont „panasz” lehetett a bíróság működését illetően. Az egyik az, hogy az 52 év alatt „nem lett belőle alkotmánybíróság, [...] amely a legszélesebb körben örködhett volna a végrehajtó hatalom ténykedéseinek törvényessége felett”. A másik az, hogy a nagy apparátussal működő bíróság egészen apró peres ügyekben is döntött, és így túl költséges volt a működése. Székely Imre Kálmán azonban ezeket nem a közigazgatási bíróság hibájaként rótta fel, hanem úgy érvelt, hogy a bíróságot tehermentesíteni kellett volna középfokú vagy alsó fokú közigazgatási bírósággal.

Székely Imre Kálmán szerint a közigazgatási bíróság megszüntetésének „gyér indoklása” egyfelől az, hogy „az államhatalmat maga a nép gyakorolja”, másfelől pedig az, hogy a bíraskodást „a maga jogszabályhoz kötöttségében a jogalkalmazás terén bizonyos merevség jellemezte”. A művelt jogász kifejtette ezekkel szembeni érveit. Az előbbivel azért nem értett egyet, mert szerinte a „nép maga sem csálthatatlan, funkcionáriusai még kevésbé, és a legdemokratikusabban szervezett társadalomban is számolni kell tévedésekkel, mulasztásokkal, sőt sok esetben túlkapásokkal”. Arra hívta fel a figyelmet, hogy „félteni kell [...] az állami túlkapástól, az államhatalom túltengésétől is, amely az állampolgárok szabadságát, jólétét, emberi jogait veszélyeztetheti”, a közigazgatási bíróság pedig „az állami önkényuralom ellen volt hathatós eszköz”. Érvelésében kidomborodik, hogy éppen a „nép érdeke, a demokrácia érdeke” egy olyan „fórum, amely bizonyos vonatkozásban az állam felett is áll, amelyhez [...] a nemzet minden tagja teljes megnyugvással apellálhat”. A törvényjavaslat indokolásának másik elemét illetően röviden úgy foglalta össze, hogy azért nincs szükség közigazgatási bíróságra, „mert az a törvény szerint ítélkezik”. Székely ezt egyenesen „sikamlós talajnak”, „veszedelmes megállapításnak” tartotta. Logikusan levezette a jogállamiság tételét, miszerint ha „valamely törvény a változott viszonyok folytán többé nem megfelelő, új törvényt kell hozni”, de „amíg a törvény törvény, addig mindenkinek tiszteletben kell tartania, és mindekelőtt a bíróságnak”. Majd így folytatta: „Ha ez az elv érvényesül, hogy a törvény alkalmazása hibának minősül, akkor valójában már a parlamentre is alig van szükség, hiszen a parlament által hozott törvények sem betartandó normák, hanem kinek-kinek tetszésére van bízva, hogy a törvényt betartja-e, vagy pedig eltér-e tőle.” Székely Imre Kálmán tehát a jogbiztonságra hivatkozva utasította el a törvényjavaslat indokolását.

A Demokrata Néppárt képviselője górcső alá vette azt is, hogy a javaslat milyen megoldást képez el a közigazgatási bíróság helyett. Annak ellenére, hogy a javaslat szerint „bírói jelleggel szervezett hatóságoknak” kell tekinteni a döntőbizottságokat, Székely álláspontja az volt, hogy „a bizottságok összeállításának mikéntjéből nyilvánvaló, hogy ezek nem bírói szervek lesznek, hanem a mindenkori kormány szervei”. Ez azt jelentette a képviselő számára, hogy nem fog megvalósulni az a „nagy szempont”, amely miatt

a közigazgatási bíróság létrejött, „*hogyan az állam és az állampolgárok közötti vitát független bíróság döntse el*”. A törvényjavaslat legaggályosabb rendelkezésének azt a szakaszt tekintette, amely a panaszjogot megszünteti, és a miniszternek ad végérvényes döntési hatáskört. Érvelését arra alapozta, hogy „*a miniszterek politikusok, pártemberek*”, és „*az ő személyük kétségtelenül nem garancia arra nézve, hogy ha vita merül fel az állam, vagy [...] a kormányhatalom és egy-egy állampolgár között, megnyugvással lehessen a miniszter döntésére bízni ezt a vitát*”. Kifogásolta, hogy ezáltal éppen a „*leglényegesebb esetekben*” lesznek elzárva az állampolgárok a jogorvoslat lehetőségétől.

Székely – ismét a jogbiztonság érvei mentén – fogalmazta meg azt a kritikát, hogy a törvényjavaslat a hatásköri bíróságot is megszüntetni rendeli, miközben ezt a törvényjavaslat címében nem tüntették fel. Holott „*a hatásköri bíróságot törvény létesítette, törvény módosította*”, és ha már ezt temetik, „*akkor legalább törvény rendelkezze felette is*”.

Összegzőképpen Székely Imre Kálmán azt mondta, hogy ha „*ez a törvényjavaslat törvénnyé válik, az alkotmánynak hatalmas bástyája omlik össze*”, és „*óriási lépést*” tesznek „*az állami omnipotencia felé*”. A Demokrata Néppárt döntését így foglalta össze: „*Mivel pedig pártom azt vallja, hogy az állam nem öncél, hanem csak eszköz az egyes polgárok boldogulására, olyan törvényjavaslatot, mint az előttünk fekvő, amely az állampolgárok idáig tiszteletben tartott alkotmányjogának igen jelentős és értékes részét veszi el, nem szavazhatunk meg.*”

A kisgazdapárti jogász, Antall József³⁵ következett felszólalásra. A képviselő támogatóan érvelt a közigazgatási bíróság megszüntetése mellett. Úgy értékelte, hogy ez a törvényjavaslat „*folytatása azoknak a törvényes rendelkezéseknek, amelyek mind szükségesek ahhoz, hogy a dolgozók demokratikus államát, a nép államát*” kiépítsék. Antall „*jogpolitikai*” álláspontja az volt, hogy a közigazgatási bíróság nem „*gyűlöletes ellensége [...] a népi demokráciának*”, hanem azért kell megszüntetni, mert „*a népi demokrácia rendező elve, államelméje egészen más, mint azoké az időké volt, amikor [...] a közigazgatási bíróság megalakult*”. Szerinte a közigazgatási bíróság „*elavult*”, és a kisgazdapárt a „*törvényhozási úton való megszüntetése mellett*” foglalt állást. Antall érvei alátámasztására a „*jogtörténeti fejlődés*” szempontját hozta fel. Szerinte a közigazgatási bíróság felállítása „*nem a francia forradalom eszmevilágából táplálkozott, hanem annak inkább már egy későbbi kivirágása volt*”, tehát „*a liberalizmus idejéből eredt, amikor a jogállam eszméje lett az uralkodó*”. Antall Józsefnek az volt a véleménye, hogy a közigazgatási bíróság azért „*nem tudott megizmosodni,*

³⁵ Id. Antall József (1896–1974): A gimnáziumot Lőcsén kezdte, majd tanulmányait a pesti piaristáknál folytatta. 1914-ben tett érettségi vizsgát, majd bevonult katonának. 1915-ben Oroszországban fogságba esett. Az orosz fogságból visszatérve a budapesti tudományegyetemen jogi tanulmányokat folytatott, ezek befejeztével köztisztviselő lett. Az 1930-as évek végétől a menekültügy megszervezése és irányítása az ő hatáskörébe került. A német megszállás után, 1944. március 22-én megalakult a Sztójay-kormány, Antall József benyújtotta lemondását. Börtönbe került, ahonnan a Lakatos-kormány megalakulása után, Horthy közbenjárására szabadult ki. 1931-ben alapító tagja volt a Független Kisgazdapártnak, 1945 nyarától itt kezdett el ismét aktívan dolgozni. A párt képviselőjében újjáépítési államtitkár, majd újjáépítési miniszter lett, 1946. április–májusban pénzügyminiszteri funkciót is betöltött. 1948-ig az FKgP pártigazgatója volt: *Volt politikusok levelei Kádár Jánoshoz megvont nyugdíjuk ügyében* (2012). Archivnet: XX. századi történeti források. 12. évf. 3. sz. Elérhető: http://archivnet.hu/hetkoznapok/volt_politikusok_levelei_kadar_janoshoz_megvont_nyugdijuk_ugyeben.html?oldal=3 (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)

nem tudott gyökeret verni a magyar társadalomban, mert [...] már a megalkotásánál degradálták azzal, hogy egyfórumúvá állapították meg”, ennélfogva a „tudós emberek apró-cseprő ügyekkel” foglalkoztak. Beszédében – reflektálva Hebelt Ede gondolataira – arra is utalt, hogy a 19. század végén „már a szocialista gondolat, a szociális eszme kezdett jelentkezni”. Kifejtette, hogy a liberalizmussal szemben, amely passzivitást várt el az államtól az emberi jogok vonatkozásában, a szociális állam a végrehajtó hatalomnak aktív, „pozitív”, segítő szerepet szánt, és „tele lett a közigazgatási élet [...] ezer és ezer feladattal”. Szerinte a törvényjavaslat tárgyalásának napjaiban történt az „átalakulási folyamat”, a „szociális állam” kiteljesedése. Egyetértően utalt Szabó Imrének *Az emberi jogok mai értelme*³⁶ című könyvére, amelyben a szerző azt állította, hogy az akkori társadalmi rendszernek „döntő jogi dokumentuma már nem a magánjogi törvénykönyv, közjogi vonatkozásban pedig az emberi jogok deklarációja, hanem az a tény, hogy az államhatalom minden igazgatási megnyilatkozásával a népi elveket szolgálja és a szociális jogok gyakorlati megvalósítására törekszik”.

Antall József beszédében külföldi példákkal támasztotta alá azt, hogy miért „nem nélkülözhetetlen” szerv a közigazgatási bíróság. Idézett egy svájci jogászprofesszort, aki szerint „ha sikerül a közigazgatási szervezetben olyan ellenőrző berendezéseket beépíteni, amelyek a közigazgatási funkciók törvényességét és következetességét biztosítják anélkül, hogy a közigazgatás egységét megtörnék, akkor ez a közigazgatási bírászkodás mesterséges eszközzel szemben mindenképpen előnyösebb lenne”. Antall kifejezte, hogy – Székely Imre Kálmánnal szemben – neki nincs aggálya az iránt, hogy a felállítandó pénzügyi és illetményügyi döntőbizottság „bírói jelleggel rendelkező bírói szerv” lesz, és lényegében a közigazgatási bíróság megmarad, csak beépül a közigazgatásba, és a különbség annyi lesz, hogy „olcsóbban” fog működni. Szerinte „a jobbiztonságot ez a szervezési mód sokkal jobban előmozdítja” a „gyors intézkedés szempontjából”. Felszólalását Antall József így fejezte be: „Megállapítom, hogy az állampolgárok, az érdekelt egyének közigazgatási jogvédelme éppen olyan biztosan, sőt sokkal biztosabban és célszerűbben fog érvényesülni e törvényjavaslat törvényerőre emelkedése esetén az új bírászkodási szervek révén. Éppen ezért pártom nevében ezt a törvényjavaslatot általánosságban, a részletes tárgyalás alapjául megnyugvással fogadom el.”

A következő szónok Tóth Endre³⁷ volt, a Nemzeti Parasztpárt képviselője. Hivatásának megfelelően a felszólalását a jogdogmatika szempontjai mentén indította. Leszögezte, hogy a „jog [...] a mindenkori társadalmi berendezés hű tükré”, annak „változásával, módosulásával, fejlődésével szükségszerűen meg kell változnia a jognak, a jogrendszernek és intézményeinek is”. A jog – folytatta – „a hatalmon levő osztály uralmának megszervezője, a bíróság

³⁶ SZABÓ Imre (1948): *Az emberi jogok mai értelme*. Budapest, Hungária. 240.

³⁷ Tóth Endre (1902–1962): 1925-ben Debrecenben jogi doktorrá avatták. Budapesten, majd Debrecenben ügyvéd mellett vállalt munkát, közjegyző feladatokat végzett. Az 1930-as évek óta szoros kapcsolat fűzte a népi írókhoz. 1945-ben belépett a Nemzeti Parasztpártba (NPP), majd a párt független pártfunkcionáriusa lett, ezért lemondott közjegyzői állásáról. 1947-ben országos listán jutott be a parlamentbe. Mandátumát 1949. május 15-e után is megőrizte. Parasztpárti tagsága 1951-ben szűnt meg, de a Magyar Dolgozók Pártjába nem lépett be. Később tanácsstag, VB elnökhelyettes volt, majd jogtanácsosként vállalatnál dolgozott: *Országgyűlés Almanachja, 1947–1949*. Elérhető: http://mpgy.ogyk.hu/mpgy/alm/almanach_1947-49/1947_ngy_a_t424.htm (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)

pedig ennek az uralmi rendnek az állandóságát hivatott biztosítani”. Ezután azt magyarázta, hogy „a népi demokrácia útján kialakuló szocialista társadalmi rendnek megfelelően és annak szükségéhez képest ki kell fejlődnie annak a jogrendszernek, amely a szocialista társadalmi rend kifejezője [...] és egyben fejlesztője is”, és „ezzel egyidejűleg el kell sorvadnia, el kell tűnnie a polgári jogrendnek [...] és minden intézményének is”. Ezen elvi bevezető után a képviselő azt taglalta, hogy „annak idején a közigazgatási bíróság megalakításának” a „célja az emberi alapjogok, az állampolgári jogok biztosítása volt”, mivel ez az „intézmény hatásosan megvédheti az egyént a végrehajtó hatalom túlkapásaival szemben”. Figyelmeztetett azonban arra, hogy „a közigazgatási bíróság nem öröktől fogva van”, ennél fogva „nem is maradhat örökké”. Hebelt Edéhez és Antall Józsefhez hasonlóan, Tóth Endre szintén aköré építette fel a további argumentációját, hogy az emberi jogok rendszerében – a hagyományos személyi szabadságjogokhoz képest – előtérbe kerültek a szociális és gazdasági jogok, „nemcsak az egyének, hanem az emberi csoportok számára is”, és ez a sorrendváltás a „polgári rend lassú elmúlásával és a szocialista társadalmi rend kialakulásával” következett be. A beszédében itt azt a kérdést fogalmazta meg, hogy „ezzel a feladattal meg tud-e birkózni a polgári jogrend közigazgatási bírósága”. „Naivitás lenne azt hinni”, válaszolta meg Tóth Endre a saját kérdését, „hogy a közigazgatási bíróság képes megbirkózni az államhatalommal, ha rendszeréből kifolyólag szemben áll az emberi jogokkal”. „Alig tehető fel”, folytatta, „hogy közigazgatási úton lehetne panaszt érvényesíteni például a nélkülözéstől mentes emberi élet megsértése vagy a munkához való jog megsértése miatt”, mert ha a bíróság erre orvoslást tudott volna nyújtani, akkor sem a munkásság, sem a parasztság „nem sínylődött volna és nem vérzett volna úgy el, ahogyan elvérzett a polgári rend alatt”. Tóth Endre szerint az „emberi és állampolgári jogok érvényesítése csak az államapparátus és a közigazgatás alapvetően demokratikus, jogszerű működésének lehet természetes következménye”. Utalt még Szladits Károly álláspontjára, miszerint a „demokratikus közvélemény” jelentheti a jogok legfőbb biztosítékát. Tóth Endrének nem volt kétsége afelől, hogy a „népi demokrácia ennek a feladatnak eleget tud tenni”, mert az „állam többé nem egy kizsákmányoló kis osztály tulajdona, hanem az államhatalmat a munkásosztály és a dolgozó parasztság veszi a kezébe”, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy e két osztály „foglalja el az államhatalom minden jelentősebb pozícióját”. A Parasztpárt képviselője azzal zárta a beszédét, hogy a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló törvényjavaslat egy lépés a szocializmus megvalósítása felé, ezért örömmel üdvözli és elfogadja a javaslatot maga és pártja nevében.

Vészy Mátýás³⁸ képviselő szintén felszólalt a vitában. Vészy korábban a Polgári Demokrata Párt (PDP) képviselője volt, a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló törvényjavaslat

³⁸ Vészy Mátýás (1892–1959): Hódmezővásárhelyen érettségizett a református főgimnáziumban. 1914-ben fejezte be Budapesten jogi tanulmányait, majd bevonult a frontra. 1927-től az Ügyvédek Reformszövetsége helyettes elnöke, majd 1931-től az Országos Ügyvédszövetség társelnöke. Belépett a Nemzeti Demokrata Pártba. 1943-ban csatlakozott a fasiszta ellenállási mozgalomhoz. 1944. novemberben hazaárulással vádolva a nyilasok elfogták, 1945. februárban a német csapatok tartóztatták le. A visszavonuló németek fogságából a nyugati határszélen a szovjet csapatok szabadították ki. A háború után Budapest II. kerületében ellátta a református egyházközség gondnoki teendőit is. 1947-ben mandátumát a Somogy megyei választókerületben szerezte. 1947. október 28-án kilépett a pártból. 1948. november 18-án a parlamentben helyet foglaló 72 pártönkívüli képviselő szövi-

vitájában már párton kívüli képviselőként vett részt. Az ügyvéd Vészy Mátyás az előtte szólók érveire reagálva azt mondta, hogy „a nép hatalomátvétele” nem jelenti azt, hogy a kormánynak „már nem kötelessége a tisztviselők packázásaival szemben biztosítani” az emberi jogokat. Felhívta a figyelmet arra, hogy az 1946. évi I. törvénycikk deklarálja ugyan „a minden embert egyformán megillető emberi jogokat”, amelyek most már nem csak a „kiváltságosokat” illetik meg, ez azonban nem teszi feleslegessé a közigazgatási bíróságot. Vészy a közigazgatási bíróságot ugyan „csenevész” intézménynek titulálta, de mindjárt hozzátette, hogy ez nem a bíróság „saját hibája”, hanem a törvényhozóé. Vészy azt várta volna a kormánztól, hogy „a közigazgatási bíróságot megfelelően kifejleszti és alkalmassá teszi az adóztatás kérdésében, a közigazgatás problémáiban és a nagy emberi jogok védelmében”. A közigazgatási bíróság munkájának megítélésével kapcsolatban emlékezett a képviselőtársait arra az esetre, amikor a bíróság bátor volt semmisíteni „a Gömbös-féle időkben a választásokkal szemben benyújtott petícióknál 80–90%-ban kormánypárti mandátumokat”, valamint annak is hangot adott, hogy „a szegény embereknek egy-két forint adóügyben is ez a közigazgatási bíróság igyekezett igazságot találni”. Szerinte ez a törvényjavaslat nem változtat a bíróság eddigi hibáin, mert nem iktat be egy középfokú döntési fórumot, ugyanis a közigazgatási bíráskodásnak ez volt az egyik nagy hiányossága. Vészy Mátyás a döntőbizottságokat sem tudományos, sem gyakorlati szempontból nem tekintette „bíráskodásnak”. Úgy érvelt, hogy nem bíróság az, „amelynek elnökét a miniszter az ítélőbírák sorából jelöli ki”. További kritikája a pénzügyminiszter által kijelölendő pénzügyi szakembert érintette. „A pénzügyi adminisztrációban sohasem jó az a rendszer, [...] hogy [...] a pénzügyi ügyekben végső fokon dönt” – állapította meg. Felidézte, hogy a közigazgatási bíróság gyakorlatában is gondot okozott az, amikor a tanácsban a pénzügyi szakemberek egyoldalúan képviselték a „financiális és fiskus-szempontokat”. Szerinte ezt a döntőbizottság laikus tagja nem tudja majd ellensúlyozni, mert nem fogja ismerni, „nem is ismerheti azt a materiát, amelyet ott ismerni kell”. Ezt követően felhozta azt a szempontot, hogy a szociális állam „végeredményben csökkenti az adókérdés jelentőségét, hiszen a [...] végcélja kizár minden magángazdálkodást”, ebből következően szerinte a pénzügyi döntőbizottságnál „legtöbbször az állami vállalatok adójáról és illetékéről lesz szó, amikor az állam érdekét kell majd látszólag védeni”, sőt még azt is hozzátette, hogy „a konstrukció végső célja az adózás kiküszöbölése”. Vészy Mátyás azt az álláspontot képviselte, hogy a pénzügyi rendszer előbb vázolt változása miatt elég lett volna, ha a közigazgatási bíróságon belül létrehozunk egy jogegységi fórumot a helyzet kezelésére. Ő tehát nem is a pénzügyi kérdéseket tekintette a legnagyobb bajnak, hanem az emberi jogok biztosítását látta veszélyben. Egyszerű szavakkal oszlatta el azt a téves nézetet, miszerint a népi

vőjévé választották. Több jelentős politikai perben vállalt feladatot (Hóman Bálint, Kelemen Gyula). Mindszenty József védelmére is ő készült fel, de felkérését a kommunista hatalom megakadályozta. Utolsó védenca a Matheovits-perben vád alá helyezett Gróh József, a Keresztény Női Tábor mandátumától megfosztott országgyűlési képviselője volt. 1949. október 1-jén családjával Ausztriába menekült, majd Londonban politikai menedékjogot kaptak: *Országgyűlés Almanachja, 1947–1949*. Elérhető: http://mpgy.ogyk.hu/mpgy/alm/almanach_1947-49/1947_ngo_a_t459.htm (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)

demokráciában „mindenkire egyforma mennyiségű hatalom” jutna. Azzal magyarázta ezt meg, hogy „a népi demokrácia is csak annyit tud elérni, hogy a népuralom biztosítására fent vannak azok, akik intézkednek, és a nép a maga nagy tömegében várja – és joggal várja – a számára igazságos, jószándékú kormányzatot”. Gondolatmenete logikusan azzal folytatódik, hogy ezt a kormányzatot „csak akkor lehet biztosítani, ha a kormányzatnak valóban van olyan független szerve, amely ennek biztosítására alkalmas”. Fájjalta nagyon, hogy a kormányzat ilyen szervet nem kíván létesíteni.

Vészy Mátyás az emberi jogok féltését történelmi tapasztalatra alapozta, mert ahogyan a múltban támadták, és az akkori „jelenben” is támadás alatt voltak a jogok, szerinte a jövőben is ez volt várható. Ügyvédi hivatása mellett Vészy az egyik budai református egyházközség gondnoki tisztségét is betöltötte, és óhatatlanul is arra gondolunk, hogy hitéből fakadóan tért ki beszédében a döntések mögötti emberi tényező szerepére. Úgy fogalmazott, hogy az emberi jogokat sértő „hibás intézkedések” oka az ember „bűnös vagy esendő” volta, mert „az igazság nagyon szép gondolata talán el van oltva” az ember lelkében, „de nem mindig olyan könnyű megállapítani, hogy mi az igazság”, merthogy az ember nem mentes a személyes részrehajlástól, nem beszélve az „utálatos pénzről, amely felé sajnos [...] hajlik az emberiség”.

Mondanivalóját Vészy Mátyás akként összegezte, hogy „igenis kellene, hogy az 1946. évi I. tc. értelmében szankciója is lenne az emberi jogok megsértésének”. Azért lenne szükség a közigazgatási bíraskodás kiterjesztésére, hogy „a legelemibb szabadságjogok megsértésével szemben legyen egy fórum, ahova fordulni lehet”, hogy az 1946. évi I. törvény, ezáltal mindenki „kincsévé” váljék. Vészy úgy nyilatkozott, hogy nem azért nem fogadja el a törvényjavaslatot, mert az megszünteti a közigazgatási bíróságot, hanem sokkal inkább azért, mert a kormány nem gondoskodik olyan „bíraskodásról, amely az emberi szabadságjogokat valóban biztosítani tudja”.

A képviselői felszólalásokat Ries István³⁹ igazságügy-miniszter záróbeszéde követte. Elmondta, hogy készült arra, hogy az ellenzék a vitában a melléne „fogja szögezni a jogállam tipikusan német konstrukcióját”. Ries azonnal kijelentette: „Mi nem a jogállam, hanem a népi demokratikus állam alapján élünk, amely nem ellentéte a jogállamnak, hanem tökéletesebb formája”. Idejétmúlt elméleti fejtegetésnek nevezte mindazt, amit a javaslat ellen felszólalók a közigazgatási bíraskodásról mondtak.

³⁹ Ries István (1885–1950) jogi tanulmányait Budapesten végezte. 1912-ben ügyvédi irodát nyitott. Az első világháború alatt orosz hadifogságba került, hazatérte után, a Tanácsköztársaság idején a közoktatásügyi népbiztosság pártiskola előadója volt, majd mint a Vörös Hadsereg katonája vett részt a felvidéki hadjáratban. 1924-ben belépett a Szociáldemokrata Pártba. Ügyvédi tevékenysége során többször védte a munkásmozgalom üldözötteit. 1945 után tagja lett az ideiglenes nemzetgyűlésnek. 1945. július 21-től 1950. július 17-ig igazságügy-miniszter. 1948-tól 1950-ig az MDP Központi Vezetőségének tagja. Minisztersége idején szavazta meg az országgyűlés az új alkotmányt (1949. évi XX. tc.), és ebben az időszakban születtek meg azok az új jogszabályok, amelyek a nagy társadalmi és gazdasági változásokat tükrözték. 1950. július 7-én koholt vadak alapján letartóztatták. A börtönben halt meg. 1956-ban rehabilitálták. *Magyar Életrajzi Lexikon*. Arcanum. Elérhető: www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-eletrajzi-lexikon-7428D/r-775E4/ries-istvan-777D4/ (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)

„*Én az egész mai vitát leegyszerűsíténém*” – mondta Ries, majd így folytatta: „*a t. túloldal vegye tudomásul azt, hogy mi igenis a népi demokratikus államon keresztül a szocializmust akarjuk megvalósítani. Mégpedig forradalmi úton. Ebből okszerűen következik az, hogy irgalom nélkül eltávolítunk az útból minden olyat, ami törekvéseink akadályaként jelentkezik. Márpedig nem vitás, hogy a közigazgatási bíróság az elmúlt három és fél év alatt azt bizonyította, hogy minden módon szembehelyezkedik a demokratikus fejlődéssel. Minden ítélete azt bizonyította, hogy ami akadályt csak tudott volna utunkba állítani, azt meg akarta csinálni. Szerencsére – megmondom nyíltan és őszintén – nem nagyon figyeltünk arra, hogy ők mit csinálnak budai magányukban.*”

Az igazságügy-miniszter szerint a közigazgatási bíróságnak „*semmi köze sem volt [...] semmiféle állampolgári joghoz, ugyanis a törvényben meghatározott hatásköre „kigúnyolása minden bírósági hatáskörnek*”. Azzal érvelt, hogy a „*dolgozó embert*” érdeklő ügyek közül egy sem tartozott a hatáskörébe, sőt „*a legtöbb kisember az sem tudta, hogy egyáltalán létezik ilyen bíróság*”. A Vészy által említett mandátumok megsemmisítését „*házi perpatvarnak*” nevezte, mert szerinte a közigazgatási bíróság „*Horthy bírósága volt*”, és az „*akkori kormány pedig már jobban közeledett a Horthy-ellenes irányzathoz, nem jó értelemben, hanem még rosszabb értelemben véve*”, és ezt a „*perpatvart*” a „*közigazgatási bíróságon keresztül akarták elintézni*”. Egyetértett azokkal, akik a közigazgatási bíróság túl költséges működését vetették fel. Ries István álláspontja szerint azért nem lesz szükség közigazgatási bíróságra, mert „*a kormány gondoskodik arról, hogy a közigazgatás minden ágába bekerüljenek a dolgozó nép képviselői és már a maguk jelenlétével átalakítóan hassanak a közigazgatás szellemére*”.

Ries a közigazgatási bíróság német példája ellen szólt. Beszédében azt panaszolta, hogy „*a mi törvénytárunk tele van a német törvények fordításával*”, és a „*Verwaltungsgerichtshof tipikus német intézmény, amely Európában ebben a formában sehol sincs meg, és amelyet [...] azért csináltak meg, hogy egy csomó embert ott el tudjanak helyezni*”. Ezzel szemben a magyar kormány megoldási módja az, hogy „*de facto*” nem is szüntetik meg a bíróságot, hanem ennek a „*fiktív bíróságnak a hatáskörét*” átruházzák „*olyan hatóságokra, amelyek közelebb állnak a népi demokratikus Magyarországhoz*”. Szerinte amiatt sem volt értelme a közigazgatási bíróságnak, mert vitatott volt a bíróság ítéletének jogereje a közigazgatási hatóságokra nézve. Az igazságügy-miniszter ezt a példával érzékeltette, hogy hiába marasztalt el a bíróság valakit illetékügyben, ha a pénzügyminisztériumnál az illetőnek jó összeköttetése volt, akkor el tudta engedtetni az illetéket. Megjegyezte, hogy ezért „*semmi különbség nem lesz jogilag*” a régi és a jövőbeni helyzet között. Utalt arra, hogy már működnek is egyes döntőbizottságok, és azt igazolják, hogy „*gyorsabban, jobban, az életnek megfelelőbben intézik az ügyeket*”, ami a feleknek is jó, mert „*néha még a nyeresélnél is fontosabb a gyorsaság, hogy végre tudja: mi van az ügyében*”. A „*demokratikus kormány*” pedig, ígérte a miniszter, „*nem ad utasításokat*” a bizottságoknak. Ries István azzal zárta a beszédét, hogy „*a törvényjavaslat megfelel a népi demokratikus értelemben vett jogeszmének*”,

ami után gondolatjelben a következőt toldotta be: „*hogy ezt az egészen visszataszító szót használjam*”.⁴⁰

5. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG SZEREPFELFOGÁSA

Mindezek után nézzük meg, hogy miként tekintett a Közigazgatási Bíróság a második világháború alatt és azt követően a maga rendeltetésére. Ehhez fontos támpontot nyújtanak a bíróság saját kiadványai, különösen *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897–1947)* című összeállítás, amely a Közigazgatási Bíróság kiadásában 1947-ben látott napvilágot.⁴¹

A bíróság 1942. január 12-én tartott teljes ülésén Rakovszky Iván⁴² elnök előadást tartott *A közigazgatási bíráskodás történelmi és elméleti háttere, valamint fejlődésének iránya* címmel. Rakovszky a bevezetőben utalt az akkoriban készülő átfogó magyar közigazgatási reformra, amely „*kétségtelenül érinti a közigazgatási jogszolgáltatást is*”. Az elnök fontosnak tartotta nemzetközi összehasonlításban felvázolni a különböző rendszerekben és eltérő történelmi alapokon működő közigazgatási bíróságokat. Azt fejtegette, hogy az „*újabb alkotmányfejlődés*” vajon „*milyen álláspontot foglal el a közigazgatási bíráskodás elvével szemben*”, és számára az volt a nagy kérdés, hogy vajon „*a tekintély elvén alapuló kormányzatok meghagyják-e a közigazgatási bíráskodás intézményét, vagy olybá tekintik-e, amely hatalmukat korlátozza*”. Megállapította, hogy „*elavult*” lett az a felfogás, miszerint a közigazgatási bíráskodás „*az egyes személy jogait védi az államhatalommal szemben*”, és „*győzelemre jutott az a nézet*”, hogy ennek az intézménynek az a célja, hogy „*az objektív, a tárgyi jog minél tökéletesebben érvényesüljön, nem az egyes, de a közösség érdekében*”. Rakovszky Iván három pontot fogalmazott meg előadása végén:

⁴⁰ A fentiekben idézett felszólalások forrása: *Országgyűlési napló, 1947. V. kötet, 1948. december 14. – 1949. április 12.* 179–206. Elérhető: https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KN-1947_05/?pg=0&layout= (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)

⁴¹ CSORBA János szerk. (1947): *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság. 367.; A közigazgatási bíráskodással kapcsolatban lásd a következő szakirodalmi forrásokat: TRÓCSÁNYI László (1992): *Milyen közigazgatási bíráskodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.; PATYI András (2011): *Közigazgatás – Alkotmány – Bíráskodás*. Győr, Universitas–Győr Nonprofit Kft.

⁴² Rakovszky Iván (1885–1960): politikus, miniszter. Jogi tanulmányok után pályáját Turóc vármegye szolgálatában kezdte. 1910-től 1918-ig munkapárti és 1920-tól 1935-ig egységes párti országgyűlési, illetve nemzetgyűlési képviselő volt. 1922. június 16. és 1926. október 15. között belügyminiszter Bethlen István kormányában, majd 1928-tól 1935-ig a Fővárosi Közmunkák Tanácsának elnöke. 1941. április 28-tól volt a Közigazgatási Bíróság elnöke és felsőházi tag. 1944. augusztus 29-től 1944. október 16-ig vallás- és közoktatásügyi miniszter a Lakatos-kormányban. Nevéhez fűződik a rendőrség újjászervezése, a vármegyei törvényhatóságok reformja és az 1925. évi választójogi törvény: *Magyar Életrajzi Lexikon*. Arcanum. Elérhető: www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-eletrajzi-lexikon-7428D/r-775E4/rakovszky-ivan-776A0/ (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)

- „1) a közigazgatási bírászkodás a modern államban nélkülözhetetlen,
 2) a fejlődés a külön szakbíróságok irányába mutat,”
 3) az a törekvés, hogy a középfokú bíróságokat is „magas szellemi felkészültségű, komoly külön bíróságokká fejlesszék ki eddigi elhanyagolt állapotukkal szemben”.⁴³

A második világháborút követően Csorba Jánost,⁴⁴ Budapest háború utáni első polgármesterét választották meg a Közigazgatási Bíróság elnökévé. Az új elnök 1945. június 10-én mondta el székfoglaló beszédét a bíróságnak a Képviselőház üléstermében tartott teljes ülésén. Szenvedélyes, szókimondó beszédében Csorba János kísérletet tett arra, hogy az akkori zavaros közjogi állapotokat a jogállami konstrukció megoldásai felé orientálja. Mondanivalójának központi témája volt a hatalmi ágak egymáshoz való viszonya, és az volt az álláspontja, hogy egy „demokratikus államban a törvényhozás a legerősebb faktor s ennek van alárendelve a végrehajtó hatalom”. Nevén nevezte azt, hogy Magyarországon „ez a viszony megfordult és a törvényhozás lett alárendelve a végrehajtó hatalomnak, miután a végrehajtó hatalom visszaélései segítségével jött létre [...] különösen Gömbös Gyulától kezdve a törvényhozásban domináló többség, amely azután csak formailag állt a végrehajtó hatalom fölött, a valóságban azonban függőségi, alárendeltségi viszonyba került vele”. Csorba itt rámutatott a harmadik hatalmi ágnak, egy legfelsőbb bírói fórumnak a lehetséges szerepére, „amelynek joga lett volna szavát felemleni” a törvények védelmében és „ítélkezni a törvénysértések fölött”, amikor „a választásoknál meghamisították a nemzet akaratát”. A nemzeti „szerencsétlenség” okát Csorba János abban látta, hogy a „közjogi bírói fórum nem volt egyenrangú fél a végrehajtó hatalommal”, és nem tudott „az államélet megnyilvánulásának minden vonalán örködni a végrehajtó hatalom működésének törvényessége fölött”, így a „végrehajtó hatalom egészségtelen túlsúlya” katasztrófát hozott. Székfoglalójában Csorba Magyarország jövőbeni államberendezkedését annak mentén képzelte el, hogy „az egyéni szabadság legyen az alappillére”, és a szabadságnak „csak az állampolgárok közös érdekei szabjanak korlátot”. A korábbi „öncélú” bürokráciát szerinte fel kell, hogy váltsa a francia mintájú „service public”, ami annyit jelent, hogy „az államhatalom gyakorlása az alattvalók felett nem uralmi jellegű, hanem közérdekű társadalmi tevékenység”. A magyar közigazgatás „egyetlen” célját abban jelölte meg az elnök, hogy „segítségére legyen az állampolgároknak a mindennapi életükben előforduló bajok, nehézségek, kontroverziák

⁴³ RAKOVSKY Iván (1942): *A közigazgatási bírászkodás történelmi és elméleti háttere, valamint fejlődésének iránya*. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság elnökének a Közigazgatási Bíróság 1942. január 12-én tartott teljes ülésén elmondott előadása. Budapest. 18.

⁴⁴ Csorba János (1897–1986): ügyvéd, politikus. Az egyetem elvégzése után Makón folytatott ügyvédi gyakorlatot. 1931-től tagja a Független Kisgazdapártnak, a párt makói, majd Csanád megyei vezetője. 1941-től parlamenti képviselő, 1944. március 19-től részt vett az ellenállási mozgalomban. 1944 novemberében a Magyar Nemzeti Felkelés Felszabadító Bizottságának alelnöke. 1945. január 19-től 1945. május 16-ig Budapest első polgármestere, majd 1948-ig a Közigazgatási Bíróság elnöke. 1951. június 11-től 1953 őszéig Dévaványára telepítették ki. 1953-tól ügyvéd, 1970-ben nyugdíjba vonult. 1956. október 30-tól november 4-ig az újjászervezett Független Kisgazdapárt Intézőbizottságának tagja volt: *Magyar Életrajzi Lexikon*. Elérhető: <http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC02469/02873.htm> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)

eliminálásában”. Ezzel támasztotta alá Csorba a közigazgatási bíróság létjogosultságát, amely az állampolgárok és a közigazgatás között felmerülő jogvitákban teljesen független, minden befolyástól mentes szervként tud dönteni. Utalt Concha Győző jogi álláspontjára, miszerint az egyéneknek a „közigazgatási tények megtámadására adott jog nemcsak az egyes jogalanyok érdekét szolgálja, hanem egyúttal az állami törvényhozó hatalom fölényének a biztosítása a végrehajtó hatalom fölött, a jogrend biztosítása”. Így vezette fel Csorba János azt, hogy szükség lenne a közigazgatási bíróság taxatív hatásköreinek generális klauzulával történő kiegészítésére, amely azt mondaná ki, hogy mindazok a jogszérmek a közigazgatási bíróság elé tartoznak, amelyek nem tartoznak a rendes bíróság hatáskörébe, illetve nincsenek kivonva a közigazgatási bíróság hatásköréből. Ezáltal a közigazgatási bíróság megkerülésének kiskapuit szándékozott bezárni. Beszédében a „közigazgatást végző tisztviselőknek” a szabadságára is kitért azt hangsúlyozva, hogy „a köztisztviselőnek a pártérdekeket szem előtt tartó miniszterrel szemben” biztosítani kell a független bíróság előtti jogvédelmet. Csorba János a beszédében a közigazgatási bíróságnak „rendeletvizsgálati” jogot is igényelt, mégpedig absztrakt normakontroll formájában, ami által a végrehajtó hatalom rendeleteinek vizsgálatát „minden konkrét panasz nélkül is” elvégezheti. Előrevetítette tehát a „közjogi bírósággá” válás jogfejlődési perspektíváját, ami akkor valósulna meg szerinte, ha törvény kimondaná, „hogy az alkotmányjog, közjog és a közigazgatás terén felmerülő minden vitás ügyben végső fokon a Közigazgatási Bíróság dönt”, és „ha szükségesnek látja, a közszabadságok, valamint államérdek szempontjából [...] vitás kérdéseket panasz nélkül is hatáskörébe vonhatja és elbíráhatja”. Végül pedig patetikusan azt fogalmazta meg, hogy a „*Justitia est regnorum fundamentum*” („Az igazság az államok alapja”) talaján állva a közigazgatási bíróság „olyan legyen, mint a tenger hullámaiból kiemelkedő világítótorony, amelyet sem vihar, sem a hullámok ereje nem rendíthet meg és amely jó és rossz időben, szélcsendben és viharban egyaránt mutatja fényével az igazsághoz vezető utat, [...] amely biztosan elvezet az erős, szabad, független, demokratikus Magyarországhoz”.⁴⁵

A székfoglaló beszédében meghirdetett – lényegében – alkotmánybíróági fejlődési irányelvekre erősített rá Csorba János a közigazgatási bíróság 1947-es évnnyitó teljes ülésén elhangzó megnyilvánulásával, amelyről a *Jogtudományi Közönyben* is megjelent összefoglaló. A bíróság elnöke méltatta az 1946. évi I. törvény jelentőségét, „mint amely hivatva van gátat vetni újabb parancsuralmi irányzatok érvényesülésének azáltal, hogy az állampolgárok elidegeníthetetlen tulajdonává teszi a személyes szabadságot és biztonságot, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítását, az egyesülési és gyülekezési szabadságot, a nélkülözéstől mentes életet.” Szorgalmazta a közigazgatási bíróság hatáskörének a kiterjesztését, és hangsúlyozta, hogy az átalakuló rendszer „különösen nélkülözhetetlenné teszi a Közigazgatási Bíróság kiegyensúlyozó, az állampolgárok jogait biztosító szerepét”, és ezért a bíróság „vezérelvévé” tette az 1946. évi I. törvényben biztosított „emberi jogok védelmét”.⁴⁶ Csorba János

⁴⁵ CSORBA János (1945): *A közigazgatási bíróság, mint alkotmányvédő bíróság*. A Közigazgatási Bíróság elnökének elnöki székfoglalója. Budapest, Officina. 14.

⁴⁶ *Jogtudományi Közöny*, 1947. március 20.

arra számított, hogy a jövőben az alapjogoknak vagy egyenként lesz bírói jogvédelme, vagy pedig a közigazgatási bíróság hatáskörét a jogok vonatkozásában „*elvi alapon*” állapítják majd meg, ami lehetővé fogja tenni, hogy „*az alapjogaikban sértett állampolgárok a bírósághoz forduljanak orvoslásért*”.⁴⁷ A „4634/1897. ME rendeletben biztosított jog alapján tett elnöki javaslatra” a teljes ülés határozatot fogadott el az 1946. évi I. törvényben foglalt „*jogelvek érvényesítése tárgyában, és kimondta, hogy minden olyan esetben, amikor a törvényes korábbi jogszabályok ellentétesek az ember elidegeníthetetlen és természetes jogait biztosító 1946. évi I. törvény rendelkezéseivel, az említett törvényben megnyilatkozó szellem az irányadó*”. Felhívta arra a figyelmet, hogy a jogvédelem csak akkor válik „*teljessé*”, ha a jogrendszer minden szintjén a törvény elveit követik.⁴⁸ Láthatjuk tehát, hogy a törvények alkotmányossági vizsgálatának meghirdetésével a normakontroll hatáskör további szintjére léphetett volna a közigazgatási bíróság.

A közigazgatási bíróság 50 éves tevékenységéről a fentiekben említett, 1947-ben megjelent átfogó kötet igen részletesen, elvi és gyakorlati oldalról, az egyes ügyekre lebontva nyújt áttekintést. Csorba János a kötet bevezető írásában – összhangban a korábbi álláspontjával – úgy jellemezte a közigazgatási bíróság öt évtizedes útját, hogy az „*állandóan felfelé vezetett, hogy mint alkotmányjogi bíróság elfoglalja a helyét a törvényhozó és a végrehajtó hatalom mellett annak az erkölcsi piramisnak a csúcsán, melyet minden nemzet saját alkotmányában önmaga fölé épít*”.⁴⁹ Csorba itt utalt arra, hogy már a garanciális panaszjogot biztosító 1907. évi LX. törvény⁵⁰ indokolásában a kormány megállapította, hogy a közigazgatási bíróság „*alkotmányjogi bírósággá fejlődött*”. Hangsúlyozta az elnök a közigazgatási bíróságnak a választások tisztasága fölötti örökös körében kifejtett tevékenységét, és egyúttal kifejezte, hogy csak „*átmenetinek kell tekinteni azt az állapotot, hogy a választások feletti bíraskodást az 1945. évi VIII. tc. kivonta*”⁵¹ a hatásköréből. Ezt a megállapítást Csorba arra alapozta, hogy az időközben megszületett 1946. évi I. törvénycikk „*biztosítja az emberi jogokat*”, ami a „*legnagyobb biztosítóka a magyar demokrácia fejlődésének*”, és a közigazgatási bíróság feladata lett, hogy „*érvényt szerezzen ezen törvény szellemének*”.⁵²

Az 50 éves évfordulóra készített kötetben – többek között – a következő témakörökről olvashatunk: az ítéletalkotás munkájáról, a közigazgatási bíraskodásról, a pénzügyi közigazgatási bíróságról, a közigazgatási bíróság előtti eljárásról, közjogi jelentőségű ügyekről, a közigazgatási bíróság feladatköréről vallási és népoktatási ügyekben, községi és törvényhatósági ügyekről, az állami és önkormányzati alkalmazottak járandóságai ügyében hozott elvi határozatokról, a közigazgatási bíróság hatáskörébe utalt különféle ügyekről,

⁴⁷ Ifj. MÁRFFY Albin (1947): Tallózás a Közigazgatási Bíróság teljes ülési jegyzőkönyveiben. In CSORBA János szerk.: *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság. 365.

⁴⁸ *Jogtudományi Közöny*, 1947. március 20.

⁴⁹ CSORBA János (1947): A hegyoldalról. In CSORBA János szerk.: *i. m.* 3.

⁵⁰ A magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikk.

⁵¹ A nemzetgyűlési választásokról szóló 1945. évi VIII. törvénycikk 53. § (1) bek.

⁵² CSORBA szerk. (1947): *i. m.* 3–4.

adóügyekről (általános jövedelem- és vagyoadó, közadók, földadó és házadó, kereseti adó, társulati adó, forgalmi adó, illetékek), a közigazgatási bíróság hatáskörét érintő jogszabályokról, az ítélebírákról és irodalmi munkásságukról, illetve a működés statisztikai adatairól.⁵³

Csorba János még 1948-ban is – miközben politikai szinten már a megszüntetéséről tárgyaltak – publikálta a bíróság működését. *Mit dolgozik a Közigazgatási Bíróság?* című 14 oldalas tanulmányát az elnök azzal a céllal írta, hogy „az illetékesek”, valamint „a közvélemény” előtt felvázolja, hogy milyen panaszok kerülnek a bíróság elé, és bemutassa, hogy „milyen komoly érdek fűződik ezek szakzerű eldöntéséhez”. Csorba János rövid írását olvasva az az érzésünk támad, mintha ezzel az elnök elébe kívánt volna menni a későbbi parlamenti vitában elhangzó érveknek, és egyfajta védőbeszédnek is tekinthető. Mottóul Descartes-idézetet választott: „A dolgokat meg kell ismerni, még a legjelentéktelenebbeket is, hogy igazi jelentőségükről meggyőződjünk és tekintetükben ne csalódjunk.” Csorba János fontosnak tartotta tisztázni, hogy a sajtó általában a politikai természetű ügyeket emelte ki, holott ezek 1945–1948 között az ügyforgalomnak alig két-három ezrelékét tették ki. Igyekezett tehát a bíróság munkájáról kialakult téves képet eloszlatni, és részletesen elmagyarázta a bíróságnak a háború utáni új helyzetben folytatott tevékenységét. Ebben kitért arra, hogy például a földreform következtében „új egzisztenciák” jöttek létre, amelyeknek az adófizetésbe való bekapcsolódásuk során új panaszok keletkeztek. Úgyszintén a házadóval kapcsolatban is bonyolulttá vált a jogi környezet. Csorba János úgy látta, hogy a kormány rendeleteinek értelmezésében a bíróságnak fontos szerepe lenne, mert szerinte a „pénzügyi hatóság” az ügyek intézése során az „állam finánc érdekeit” tartja szem előtt. Csorba hangot adott annak, hogy a bíróságnak „különleges feladata” az, hogy örködjön „az újjáépítés szempontjából olyannyira fontos adóerőkölcs érvényesülése felett”. Kitért a közigazgatási osztály munkájára is, amelynek a legnagyobb részét a tisztviselők fizetési osztályba való besorolásával kapcsolatos panaszok tették ki. Igazán kényes területnek számított ez a háború után zajló igazolási eljárások és B-listázások idején. Csorba megjegyezte, hogy a sajtó több esetben kritika tárgyává tette a közigazgatási bíróságnak „a községek, városok, törvényhatóságok elöljáróinak és tisztviselőinek újraválasztásával vagy megerősítésével kapcsolatban felmerült panaszok” elintézését. Az elnök itt tisztázta, hogy „a 30.000 újraválasztott vagy megerősített tisztviselőből a Közigazgatási Bíróság mindössze 27-nél semmisítette meg az eljárást, ami az összes tisztviselőnek egy ezrelékét sem teszi ki”. Csorba János elhárította, hogy a bíróság politikai célzattal hozta volna meg a döntéseket, illetve azt is leszögezte, hogy ezek a döntések – éppen a csekély számuk miatt – semmilyen befolyással nem bírtak „a demokrácia tisztviselőinek összeállítására”, és az „ítéletnek pedig semmi kihatása nem lehetett arra, hogy újabb választás esetén milyen pártállású tisztviselőt jelöljenek az illetékesek”. Hozzátette: „A bírót nem csak esküje, de belső meggyőződése is arra kötelezi, hogy a demokrácia által alkotott szabályokat mindenkiel betartassa.”

⁵³ CSORBA szerk. (1947): *i. m.* Tartalomjegyzék.

Csorba egyértelműen azon az állásponton volt – összhangban Magyar 1942-ben publikált jogelvével –, hogy a „*kormányzat szempontjából nézve, a Közigazgatási Bíróságnak az a hivatása, hogy a kormány intencióit érvényre juttassa olyan esetekben, amikor a végrehajtó apparátus egyes tagjai ettől eltérnek*”. Érvelt a bíróságnak azon fejlődési iránya mellett, hogy az elvi jelentőségű ítéleteinek, döntéseinek az alkalmazását a közigazgatás végrehajtó szerveire nézve kötelezővé tegyék, ugyanis egy-egy ítélete csak abban a konkrét ügyben volt kötelező, amelyben hozta. Szerinte ez a „*gazdaságilag gyengébbekre nézve súlyos hátrány*”, mert sokaknak nem áll módjában jogorvoslatot érvényesíteni. Reményét fejezte ki, hogy „*az erkölcsi igazság felé törekvő demokratikus*” kormányzat teljesíteni fogja az adófizetőknek ezt a „*régi kívánságát*”. Csorba János ezzel az írásával szerette volna cáfolni azt az „*alaptalan*” elképzelést, hogy „*a Közigazgatási Bíróság tagjai elefántcsonttoronyban ülnek és nem látják meg az élet fejlődését*”. Mintha így előre üzent volna Ries István igazságügy-miniszternek, aki az elnök idézett tanulmányát követő évben a parlamentben arról beszélt, hogy a kormány nem foglalkozott azzal, hogy a bíróság tagjai mit is csinálnak „*budai magányukban*”.

Csorba János végül ezekkel a szavakkal zárta tanulmányát: „*Azt remélem, hogy aki ezt a kis füzetet olvassa, tiszta képet nyer a munkánkról és ezt a munkát helyesen tudja értékelni. Az állampolgárok millióinak megnyugvására szolgálhat az a mindentől független, csak a jog, az igazság szolgálatában álló munka, amelyet a Közigazgatási Bíróság végez, és megnyugtatóra szolgálna egész társadalmunknak, ha mindazok a vitás kérdések a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe utaltatnának, amelyek elintézésére megfelelő elfogulatlan szervek még nincsenek alkotva.*”⁵⁴

6. KONKLÚZIÓ

Mindezek után idézzük fel Ries István szavait: a közigazgatási bíróság „*szembehelyezkedik a demokratikus fejlődéssel*”. A kormányzat számára a „*független, csak a jog, az igazság szolgálatában álló munka*” nem volt kívánatos jelenség, így a közigazgatási bíróság sorsa a szervezetének, hatásköreinek fejlesztése helyett a megszüntetés lett. A közigazgatási bíróság elnöke a végrehajtó hatalom túlsúlya ellen emelte fel szavát, miközben a bíróság megszüntetése már a végrehajtó hatalom hatalmi megnyilvánulása volt, és annak további erősödését jelentette.

A dolgozatban láthattuk, hogy – a szakmai megfontolásokat teljességgel mellőzve – milyen politikai lépések vezettek (személyi „*tisztogatások*” a közigazgatásban, a jogállami garanciák kiiktatása) a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló törvényjavaslat benyújtásához. Megismerhettük a tanulmányból a törvényjavaslat parlamenti vitájában elhangzott pro és kontra érveket. Több képviselő kinyilvánította, hogy a közigazgatási

⁵⁴ CSORBA JÁNOS (1948): *Mit dolgozik a Közigazgatási Bíróság?* Budapest, Hernádi Árpád Adó-, Illetékügyi és Közigazgatási Szakkönyvkiadó.

bíróság megszüntetésével a jogállamiság bástyája omlik össze, és megszűnik a közigazgatási döntések feletti független bírói jogorvoslat lehetősége. A törvényjavaslat előterjesztői ezzel szemben úgy érveltek, hogy a kormány a nép érdekében gyakorolja a hatalmat, és amit a kormány „helyesnek ítél”, azt bírói fórum ne vizsgálja felül. A tanulmányban végül a közigazgatási bíróságnak a második világháború alatti és utáni szerepfelfogását is megjelentítettük. Ebből egyértelműen kiderült, hogy a közigazgatási bíróság bírái az emberi jogok, a jogállamiság védelme érdekében alkotmánybírói feladatra készültek, és ennek bátran hangot is adtak. Következő tanulmányunkban folytatjuk a gondolatmenetet a bíróság megszüntetésének további körülményeit, szervezeti és személyi következményeit, valamint a közigazgatásban bekövetkezett változásokat vizsgálva.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára 4.1. *Állambiztonsági munkához készült háttéranyagok (A-anyag)*
2. BALOGH Margit (1998): *A KALOT és a katolikus társadalompolitika 1935–1946*. Budapest, MTA Történettudományi Intézete.
3. BODNÁR József – CSÉCSI Kálmán – CSILLAG György – GIDÁLI GÁBOR – HAVASI László – JUHÁSZ László – KOMORNIK Vilmos – KUCSERA László – MÁRKUS Sándor – OLLÉ Ferenc – PÁLFI József – SELMECI György – SZEGEDI V. TIBOR – SZÉP László – TAKÁCS István – TIHANYI Sándor – TÓTH László – ZINNER Tibor: *Az állam biztonsága ellen kifejtett tevékenység és az ellene folytatott harc*. I–IV. rész. ÁBTL 4.1. A-1363/1,2,3,4.
4. BORSOS Endre (1947): *Közjogi jelentőségű ügyek*. In CSORBA János szerk.: *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság.
5. CSIZMADIA Andor (1966): *A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
6. CSORBA János (1945): *A közigazgatási bíróság, mint alkotmányvédő bíróság. A Közigazgatási Bíróság elnökének elnöki székfoglalója*. Budapest, Officina.
7. CSORBA János (1947): *A hegyoldalról*. In CSORBA János szerk.: *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság.
8. CSORBA János (1948): *Mit dolgozik a Közigazgatási Bíróság?* Budapest, Hernádi Árpád Adó-, Illetékügyi és Közigazgatási Szakkönyvkiadó.
9. CSORBA János szerk. (1947): *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság.
10. DRASKOVICH Edina (2016): *Közigazgatási bíraskodás. Infojegyzet, 47. sz.* Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, Képviselői Információs Szolgálat. Elérhető: www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_47_kozigazgatasi_biraskodas.pdf/278d227e-eb40-4357-89f3-41b46995eeb9 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 08.)
11. GYARMATI György szerk. (2000): *Államvédelem a Rákosi-korszakban*. Budapest, Történeti Hivatal.
12. IZSÁK Lajos (1985): *A katolikus egyház társadalompolitikai tevékenysége Magyarországon, 1945–1956. Századok, 119. évf. 2. sz.*
13. KÖBEL Szilvia (2005): *„Oszd meg és uralkodj!” A pártállam és az egyházak*. Budapest, Rejtjel.
14. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. század államában; A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Elérhető: http://mtdaportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_magyar_kozigazgatas.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 09.)
15. MÁRFFY Albin ifj. (1947): *Tallózás a Közigazgatási Bíróság teljes ülési jegyzőkönyveiben*. In CSORBA János szerk.: *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897–1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság.

16. ORBÁN Sándor (1960): Az állam és a katolikus egyház megállapodása, 1950. *Történelmi Szemle*, 3. évf. 2–3. sz.
17. *Országgyűlés Almanachja*, 1947–1949.
18. *Országgyűlési irományok* (1947). IV. kötet. 227. sz. Az országgyűlés alkotmányjogi és közjogi bizottságának jelentése a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 217. számú törvényjavaslat tárgyában. Elérhető: [https:// library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KI-1947_04/?pg=97&layout=s&query=227.%20sz%C3%A1m](https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KI-1947_04/?pg=97&layout=s&query=227.%20sz%C3%A1m) (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)
19. *Országgyűlési napló*, 1947. V. kötet, 1948. december 14. – 1949. április 12. 179–206. Elérhető: https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KN-1947_05/?pg=0&layout=s (Letöltés dátuma: 2017. 12. 28.)
20. PARÁDI József (2011): A polgári magyar állam rendőrségei 1867–1945. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 20. évf. 23. sz.
21. PATYI András (2011): *Közigazgatás – Alkotmány – Bíráskodás*. Győr, Universitas–Győr Nonprofit Kft.
22. RAKOVSKY Iván (1942): *A közigazgatási bírászkodás történelmi és elméleti háttere, valamint fejlődésének iránya*. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság elnökének a Közigazgatási Bíróság 1942. január 12-én tartott teljes ülésén elmondott előadása. Budapest.
23. SZABÓ Imre (1948): *Az emberi jogok mai értelme*. Budapest, Hungária.
24. TRÓCSÁNYI László (1992): *Milyen közigazgatási bírászkodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
25. *Volt politikusok levelei Kádár Jánoshoz megvont nyugdíjuk ügyében* (2012). Archívnet: XX. századi történeti források. 12. évf. 3. sz.

Jogi források:

1. 1907. évi LX. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről
2. 1945. évi VIII. törvénycikk a nemzetgyűlési választásokról
3. 1949. évi XX. törvénycikk a Magyar Népköztársaság Alkotmánya
4. 4634/1897. ME rendelet

Dr. Köbel Szilvia, PhD az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának tudományos főmunkatársa, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének egyetemi docense. 2003 óta az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékén önálló kurzust tart a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, 2010 óta a KRE ÁJK-n alkotmányjogot és egyházjogot oktat. A Magyar Alkotmányjogászok Egyesülete tudományos tanácsadó testületének választott tagja. 2003-ban szerezte meg PhD-fokozatát az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán. Doktori értekezése 2005-ben jelent meg *„Oszd meg és uralkodj!” A pártállam és az egyházak* címmel. 1995 óta folytat levéltári kutatásokat. Kutatási területe a politikai szabadságjogok közjogtörténeti, alkotmányjogi szempontból történő vizsgálata 1945-től napjainkig, ezen belül foglalkozik az állam és egyházak viszonya, lelkiismereti és vallásszabadság, szólásszabadság, rendszerváltozás, információs kárpótlás, adatvédelem, közigazgatási bíróság témakörökkel. 2008 és 2011 között MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíjban részesült. 2015-ben önálló kötete jelent meg *A politikai szabadságjogok korszakai Magyarországon 1945-től napjainkig* címmel a Gondolat Kiadó és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára kiadásában. 2016-ban önálló szerkesztője volt *Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai* című egyetemi tankönyvnek, amit a Patrocinium Kiadó jelentetett meg.

Kun Attila

A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONYT KELETKEZTETŐ JOGI TÉNYEK – KINEVEZÉS KONTRA SZERZŐDÉS¹

Legal Facts Establishing the Public Service Legal Relationship – Appointment Versus Contract

Dr. Kun Attila egyetemi docens, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet, tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Kun.Attila@uni-nke.hu

A dolgozat célja, hogy a közzolgálati jogviszony keletkezésének problémakörében megvizsgáljon egy szűkebb kérdéskört, nevezetesen a szerződéses (kontraktuális) elv relevanciáját. E vonatkozásban három résztéma kibontására törekszik a tanulmány. Egyrészt a dolgozat – kontextustestremelési igénnyel – válaszolja a kinevezés jogi minősítése kapcsán kirajzolódó szakmai dilemmákat, rámutatva a szerződéses elv aligha negligálható jelentőségére. Másrészt azt elemzi a tanulmány, hogy a szerződéses elv mentén milyen tér nyílik – illetve kellene, hogy nyíljon – a közzolgálati jogban a munkajogi alapozású generálklauzulák – mint kontraktuális jellegű védelmi mechanizmusok – számára (e körben az úgynnevezett méltányos mérlegelés elvét helyezve a középpontba). Harmadrészt elemezzük, hogy a közzolgálatban miként nyílik tér a ténylegesen „szerződéses” foglalkoztatás különböző formái számára.

KULCSSZAVAK:

közzolgálati jog, közzolgálati jogviszony, munkajog, kinevezés, szerződés, munkaszerződés, méltányos mérlegelés

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közzolgálatfejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt által működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem felkérésére készült. A kézirat lezárva: 2017. december.

The aim of the paper is to examine a narrower issue within the wider topic of the establishment of the public service legal relationship, namely the relevance and the possible latitude of the so-called contractual principle in this regard. Firstly, the paper summarizes the professional discourse concerning the legal classification of the public law institution of the appointment, pointing out the undeniable significance of the implied contractual principle. Secondly, in light of the contractual principle, the study analyses the possible room for labour law-inclined (civil law-based) open norms (general behavioural clauses) – as contractual employee-protection mechanisms – in civil service law (in this respect, the so-called “equitable assessment” principle from the Labour Code is scrutinized as a case study). Thirdly, the paper analyses, to what extent and how the public service (and the public sector in more general terms) is open towards various “contractual” (i.e. non-appointment-based) forms of employment.

KEYWORDS:

public service law, public service legal relationship, labour law, appointment, contract, employment contract, equitable assessment

1. BEVEZETÉS: A KINEVEZÉS JOGI MINŐSÍTÉSE KÖRÜLI DILEMMÁK

A közszolgálati jogviszony keletkezése kapcsán az tekinthető a meghatározó – és messze vezető implikációkkal járó – dilemmának, hogy a jogviszony létesítése – jellegét tekintve – inkább közjogias alapozású egyoldalú aktusként (közigazgatási aktus), avagy szerződéses alapozású (munkajogi karakterű) jogintézményként értelmezendő-e. A vita tétje lényegében az, hogy mennyiben alkalmazandók a közjog, avagy a magánjog (munkajog) eszközei a függő munkát végző személy védelme érdekében. A kinevezés jogi klaszszifikációja körül tehát mélyenszántó és igen polarizált dogmatikai viták zajlanak. Megtalálhatók a jogirodalomban és a joggyakorlatban is mind a kinevezés közjogi, egyoldalú minőségét hangsúlyozó, az ambivalensebb jellegű, mind pedig a szerződéses elv relevanciáját kidomborító álláspontok.

Egyrészt, a kinevezés közjogi, egyoldalú minőségét hangsúlyozta már például Hegel, a klasszikus német filozófia és idealizmus legnagyobb képviselője is (1820-as, *A jogfilozófia alapvonalai* című munkájában). Hegel szerint a tisztviselői állás annak ellenére „nem szerződéses” alapozású, hogy a kinevezés mindkét oldalon hozzájárulást és kötelezettségvállalást tartalmaz.² A hazai szakirodalomban Magyary helyezkedett hasonló álláspontra annak kidomborításával, hogy „a közszolgálati jogviszonynak egyoldalú közigazgatási aktussal való létrehozása azt jelenti, hogy az állam egyoldalú kijelentésével jön létre s ő egyoldalúan, alkudozás nélkül állapítja meg annak tartalmát is, mégpedig rendszerint nem individuálisan, egy konkrét esetre vonatkozólag, hanem jogszabállyal, általános érvénnyel”.³ A kortárs hazai közszolgálati jogi tankönyvirodalomban is tükröződik az a nézet, hogy – a magánjogi viszonyokkal ellentétben – a közszolgálat kinevezéssel, mint egyoldalú aktussal jön létre.⁴ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, (a továbbiakban: Kttv.) indokolása is ezt a felfogást képviseli, rámutatva, hogy a közszolgálatban „[...] a jogviszony létrejötte nem egymás mellé rendelt felek kötöttségektől mentes egyeztetésének és megállapodásának tárgya és eredménye, hanem az állam egyoldalú aktusa [...]”. A Kttv. egyik kommentárja úgyszintén markánsan fogalmaz: „A kinevezés és annak elfogadása a munkaszerződés kötéshez képest a jogviszony közjogias jellegét jeleníti meg (nem szerződésről van szó).”⁵ Az új közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről szóló részletes jelentés (2015) sem igazán tűr ellentmondást: leszögezi, hogy „a közszolgálati jog a közigazgatási jog része, a munkáltatók közigazgatási szervek, illetve közhatalmi jogkörökkel felruházott jogalanyok, a kinevezés pedig egyoldalú aktus”. Ennek szellemében a dilemmát a tételes jog is – úgy tűnik – pillanatnyilag igen határozottan

² HEGEL, Georg W. F. (1820): *Philosophy of Right*. London, G Bell. 290.

³ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 376., 413.

⁴ GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk. (2013): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, NKE. 14–16.; LINDER Viktória (2015): A jogviszony keletkezése. In György István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közszolgálati jog*. Budapest, NKE, Közigazgatás-tudományi Kar. 60.

⁵ Kommentár a Kttv. 38. §-ához.; BÉRCES Kamilla (2016): *Kommentár a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer.

rendezni törekszik (legalábbis közvetetten, eljárásjogi szempontból), amennyiben a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény [4. § (8) bek.] a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos döntéseket és intézkedéseket (köztük tehát a „munkáltatói” minőségben, a foglalkoztatással összefüggésben hozott döntésekkel és intézkedésekkel) közigazgatási cselekménynek (tehát közjogi aktusnak) tekinti (az e cselekményekkel kapcsolatos vitákat pedig közigazgatási jogvitának). Mindez voltaképpen a közszolgálati jogviszonyok közjogi „bekötésének” megerősítését jelenti.

Másrészt, a fentiekhez képest némileg ambivalensebb és árnyaltabb megközelítés rajzolódt ki az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB.) döntéseiből, habár újabban itt is a sarkosabb közjogi szemlélet dominál. Az AB. – mondhatni klasszikus – értelmezésében a közszolgálati jogviszony karaktere kettős természetű: *„Egyrészt mivel munkavégzésre irányuló jogviszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervezetben történik, és a tisztviselők közhivatali viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítének elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok.”*⁶ Ugyanakkor az AB. e kettős természetből inkább a közigazgatási jelleget látszik hangsúlyozni: *„A jogviszonyt nem mellérendelt felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre, amelyben kinevezi a köztisztviselőt, megbízva meghatározott feladatkör, munkakör vagy tisztség ellátásával. A köztisztviselőnek nincs aktív szerepe a jogviszony tartalmának alakításában, csak arról dönthet, hogy elfogadja a törvényben meghatározott feltételek mellett a kinevezést, vagy sem.”*⁷

Harmadrészt, a korábban exponált nézőpontokkal markáns ellentétben a szakirodalomban – döntően munkajogi vonalon – uralkodónak tekinthető az a nézet, miszerint a kinevezés is szerződéses karakterű. Rab Henriett kimondottan *„súlyos szakmai tévedésnek”* tekinti, ha a kinevezést, mint egyoldalú aktust határozzák meg.⁸ Ugyanő mást – megfontolásra érdemes módon – határozottan felhívja a figyelmet a következőkre: *„Abban az esetben ugyanis, ha a közigazgatási szempontú megközelítés közjogi jellegű koncepciójából indulunk ki, tehát elfogadjuk, hogy az állam közhatalmi pozíciójából munkáltatja a közszféra foglalkoztatottjait, vagyis egyoldalúan nevez ki, maga által alkotott keretek között biztosít foglalkoztatási garanciákat, nem kell figyelembe vegye a HR-eszközöket és az egyenlő bánásmód követelményét, akkor nincsen arra sem reális esély, hogy egy, a versenyszféra és így a társadalom piaci elvárásainak megfelelő közigazgatási rendszer felépítésére kerüljön sor, és a közigazgatás a jelenlegi diszfunkcióit kiküszöbölje. Helyette a modern közigazgatás elveit feladó erősen hierarchizált, katonai irányítási elveken működő hivatalnoki*

⁶ 1/2016. (I. 29.) AB. határozat a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénnyel összefüggő átmeneti, módosuló és hatályát veszto szabályokról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi V. törvény 3. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazásának kizárásáról. [44]

⁷ 8/2011. (II. 18.) AB. határozat a kormánytisztségviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény egyes szakaszai alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában.

⁸ Rab Henriett (2016): A közszolgálati különbíráskodás HR-szempontú vizsgálata. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 1. sz. 8–12.

réteg alakulhat ki.⁹ Petrovics Zoltán szerint „az Alkotmánybíróság téved, amikor is azt állítja, hogy a közszolgálati jogviszonyt nem a felek szerződése, hanem az állam egyoldalú aktusa hozza létre”, ugyanis a jogviszony minden esetben a kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre [vö.: Kttv. 38. § (1) bek.]. Ez pedig magától értetődő módon konszenzust jelent, a közszolgálati jogviszony is a felek kölcsönös és egybehangzó akaratnyilatkozatával létesül, a tisztviselő akarata nélkül (annak ellenére) értelemszerűen nem létesülhet jogviszony.¹⁰ Gyulavári Tamás szintén több tekintetben utal a tisztviselői jogviszony „szerződéses alapjaira”.¹¹ Nacsa Beáta szerint a közigazgatási szerv munkáltatóként nem az állami közhatalmat gyakorolja, hanem természetes személyeket alkalmaz a sajátos funkciói ellátására, ugyanúgy, mint bármely más munkáltató. E – belső – jogviszony alapvető jellegzetességeiben azonos bármely más, „függő munka” végzésére irányuló jogviszonnyal¹² (beleértve azok konszenzuális, szerződéses alapozását is). Prugberger Tamás szerint a kinevezésnek is genus proximuma a szerződési jelleg, a felek kölcsönös akaratnyilvánítása.¹³ Lehoczkyné Kollonay Csilla is megállapítja: a kinevezés és annak elfogadása konszenzuális aktus, kvázi szerződés.¹⁴ Említésre érdemes, hogy még a korábbi egységes közszolgálati kerettörvény (2003) tervezetének koncepcionális megalapozására szolgáló háttér tanulmány is csupán a „relatív egyoldalú kinevezésről” szólt.¹⁵ A Kúria közigazgatási perjogot vizsgáló joggyakorlat-elemző csoportjának 2015. november 24. napján közzétett összefoglaló véleményében is tükröződik a munkajogászoknak a fentiekben bemutatott uralkodó álláspontja.¹⁶

Összefoglalásképpen leszögezhető, hogy egyfelől a kinevezés, mint – inkább látszólagosan – egyoldalú aktus lényeges jelentéshordozó (szimbolikus) funkcióval bír, illetve önmagában etikai töltése van (például reprezentálja az „állam nevében”¹⁷ történő foglalkoztatás tényét, közös platformot képezhet a közszolgálati jog valamiféle egységesítése irányába, alapul szolgál a közszolgálati ethoszt megtestesítő, az egyes hivatásrendek, életpályák

⁹ RAB (2016): i. m. 9.

¹⁰ PETROVICS Zoltán (2016): *A biztonság árnyékában – a munkajogviszony megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései*. Doktori értekezés. ELTE ÁJK. Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 124.

¹¹ GYULAVÁRI Tamás et al. (2015): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 51.

¹² NACSA Beáta (2013): Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku. *Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP*, – 9. sz. MTA KRTK KTI. 10.

¹³ PRUGBERGER Tamás (2006): *Munkajog a polgári jogban a globalizálódó gazdasági viszonyok között*. Debrecen, DE ÁJK. 19.

¹⁴ LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla (2000): A munkaszerződés megkötése. In LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla szerk.: *A magyar munkajog I*. Budapest, Vince. 97.

¹⁵ *Háttéranyag az egységes közszolgálati kerettörvény koncepciójához, 1. sz. melléklet: Az egységes közszolgálati kerettörvény koncepcionális megalapozása*. (2003). 20. Elérhető: www.kszs.org.hu/archiv/2003/1szmelleklet.htm (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

¹⁶ *Közigazgatási perjog (Összefoglaló vélemény)* (2014). Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport. 2014.El.II.F.1/7. 258–261.

¹⁷ Kttv. 36. § (1) bek.; Áttv. 2 § (1) bek.; Hszt. 13. § (1) bek.; Kp. 4. § (7) bek. 3. pont és Kp. 35. § (4) bek.

bürokratikus jellegű „kapcsolódási pontjai”¹⁸ számára). A kinevezés jogintézményét a másik oldalról, tehát nem a szimbolikus, hanem a jogi vagy tartalomalkító aspektusból vizsgálva viszont egyértelműnek tűnik, hogy nem lehet elvitatni a kinevezés – mint fontos jelkép – mögött meghúzódó kontraktuális szemléletet, hiszen a közszolgálati jogviszony (mint függő munka) szövetének alakítása alapvetően a felek közös akaratán nyugszik. Ez nem csupán a már vizsgált és hivatkozott munkajogi szakirodalomból világlik ki, de a tételes jogban is megnyilvánul. A munkajogviszonyhoz hasonlóan, a közszolgálati jogviszony „dinamikájának” összes főbb mozzanatának (létesítés¹⁹, módosítás²⁰, megszüntetés²¹) karakterében ugyanis a kontraktuális szemlélet dominál a tételes jog szintjén is (a kivételek és specialitások értelemszerű megléte mellett²²). Összességében tehát megállapítható, hogy a kinevezés (mint egyoldalú) jogi aktus inkább szimbolikus jelentéssel bír, míg a közszolgálati jogviszony dinamikáját – főszabályként és karakterisztikusan – a kontraktuális elv hatja át (hasonlóan a munkajoghoz). Ebből imperatív jelleggel következik az is, hogy a közszolgálati jogviszony tartalmának alakításánál is szerephez kell jutnia a szerződéses megoldásokon nyugvó eszközöknek (még akkor is, ha a szimbolika, a státusz és az ethosz szintjén bármennyire is hangsúlyozza a mindenkori jogalkotó a közjogi vagy egyoldalú alakítási szemléletet). Megjegyzést érdemel, hogy annak kérdése, hogy a dolog szimbolikus oldala mennyiben kerül egy adott kontextusban előtérbe, továbbra is nagyban kapcsolódik a nemzeti hagyományokhoz és a nemzeti struktúrákhoz. Sőt, a Demmke és Moilanen szerzőpáros egyenesen akként fogalmaz, hogy a foglalkoztatási státusz karakterének megválasztása sokszor nélkülözi a tiszta logikát, annak mikéntje voltaképpen a „történelem véletlene”, amely az idő múlásával értelemszerűen változik is.²³

¹⁸ A szakirodalom szerint 6 ilyen fő kapcsolódási pont azonosítható (összhangban a Magyar Programmal) 1. hivatásértékelési normák, kamarai típusú szakmai érdekképviselet; 2. munkaköralapú rendszer (előmenetel és javadalmazás); 3. vizsgák, képzés és továbbképzés egységesítése; 4. teljesítményértékelés; 5. a tartalékállomány kiterjesztése; 6. állami vagy munkáltatói gondoskodás.; GYÖRGY-HAZAFI szerk. (2013): *i. m.* 40–41.

¹⁹ Kttv. 38. § (1) bek.

²⁰ Kttv. 48. § (1) bek.

²¹ A 8/2011. (II. 18.) AB határozat rögzítette, hogy a közigazgatási szerv (mint munkáltató) döntése a kormánytisztviselő jogviszonyának felmentéssel történő megszüntetéséről nem közhatalmi-hatósági jogkörben meghozott közigazgatási aktus (hanem az a jogviszony kontraktuális gyökereire vezethető vissza).

²² Például: Kttv. 48. § (2) bek. az egyoldalú módosítás esetköreiről.

²³ DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2012): *The future of public employment in central public administration – Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*. Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland. Maastricht–Berlin–Helsinki, European Institute of Public Administration. 88.

2. A GENERÁLKLAUZULÁK SZEREPE: A MÉLTÁNYOS MÉRLEGELÉS MUNKAJOGI ELVÉNEK KÖZSZOLGÁLATI JOGI RELEVANCIAJÁJA

2.1. A generálklauszula jelentőségéről általában

A szerződéses jelleg fentebb vázolt, kétségbevonhatatlan közszolgálati jogi jelenlétből – sőt dominanciájából – az következik, hogy a munkajogviszonyra is jellemző, a gyengébb fél védelmét szolgáló, kiegyensúlyozó igényű dogmatikai megoldások alkalmazása bizonyos mértékig indokolt (illetve indokolt lenne) a közszolgálati jogi viszonyrendszerben is. „A munkajogviszony alá-fölérendeltsége egyben azt is jelenti, hogy a munkajogban egy felborult egyensúlyt kell a magánjog eszközeivel visszaállítani. A tradicionális munkajognak azonban kevés eszköz áll a rendelkezésére a szociális egyenlőtlenségek kiigazítására.”²⁴ Kétségtelen, hogy az egyik ilyen alapvető eszköz a munkajogi alapelvek vagy generálklauszula (más kifejezéssel: nyitott normák, standardok) rendszere. Számos szerző mutat rá arra, hogy a generálklauszula szerepe határozottan nő, napjaink modern, sokszínű munkajogában.²⁵ Davidov szerint például a nyitott normák – bár nem „csodaszerek” – kifejezetten olyan jogi technikát testesítenek meg, amely segíthet a munkajog napjainkban uralkodó válságának kezelésében, illetve a munkajog eredeti céljainak (például kiegyensúlyozó funkció) előmozdításában.²⁶ A munkaviszony tartós; komplex szocioökonómiai érdekek által befolyásolt („relational”);²⁷ személyi színezetű; állandó kooperációra, egyensúlyozásra és kommunikációra „ítéltetett”; dinamikusan változó struktúrája bizonyosan nem teszi lehetővé, hogy e viszonyrendszert csupán merev, tételes „szabályok” és előírások rendezzék, felépítményében nagy szükség van dinamikus „standardokra” is (lásd a „rules versus standards” megkülönböztetést az irodalomban²⁸). Mindez a közszolgálati munkajogra is igaz.

A magyar munkajogban a méltányos mérlegelés elve a 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (a továbbiakban: Mt.) [Mt. 6. § (3) bek.] e körben kiemelt helyet foglal el,

²⁴ BANKÓ Zoltán et al. (2014): *Magyarázat a magyar és az európai munkajogi szabályozásról*. Új Jogtár. Budapest, Wolters Kluwer.

²⁵ Bővebben: DAVIDOV, Guy (2016): *A Purposive Approach to Labour Law*. Oxford University Press. 158.; BEVER, Aline van (2011): Open Norms and the Psychological Dimension of Employment Relationships. *European Labour Law Journal*, Vol. 2, No. 3. 225.; BEVER, Aline van (2012): Open norms and the foundations of employment law: a legal examination of hidden patterns in employment relationships. *European Labour Law Journal*, Vol. 3, No. 2.; CABRELLI, David (2011a): Rules and Standards in the Workplace: A Perspective from the Field of Labour Law. *Legal Studies*, Vol. 31, No. 1. 21–41.; ALON-SHENKER, Pnina – DAVIDOV, Guy (2013): Applying the Principle of Proportionality in Employment and Labour Law Contexts. *McGill Law Journal*, Vol. 59, No. 2. 375.; CABRELLI, David (2011b): The Hierarchy of Differing Behavioural Standards of Review in Labour Law. *Industrial Law Journal*, Vol. 40, No. 2. 146–180.

²⁶ DAVIDOV (2016): *i. m.* 158.

²⁷ BRODIE, Douglas (2011): How Relational Is the Employment Contract? *Industrial Law Journal*, Vol. 40, No. 3.; Lásd továbbá: KRSS György (2016): *A foglalkoztatás rugalmassága és a munkavállalói jogállás védelme – új megközelítések a munkajogviszony tartalmának vizsgálatához*. Akadémiai székfoglaló előadás. Budapest, MTA.

²⁸ CABRELLI (2011a): *i. m.*

hiszen – amint látni fogjuk – kifejezetten a munkáltató döntési hatalmának a korlátozását és a függő („munkavállalói”) jogállás védelmét jelenti.

A generálklauzulák közszolgálati jogban is kiemelt relevanciáját markánsan jelzi, hogy a Kttv. a magánjogi vagy munkajogi alapelveket úgynevezett általános magatartási követelményekként jeleníti meg (például jóhiszeműség és tisztesség, a kölcsönös együttműködés elve, joggal való visszaélés tilalma, titoktartási kötelezettség, egyenlő bánásmódhoz való jog, személyiségi jogok). A generálklauzulák fő jelentősége abban áll, hogy „*amennyiben egy helyzet jogszerűsége a törvényi részletszabály alkalmazásával egyértelműen nem dönthető el, ezekhez az elvekhez kell visszanyúlni, ezeket kell az adott helyzetben zsinórmértéknek tekinteni*”.²⁹

A Kttv. az Mt.-nek a közigazgatás személyi állományára is irányadó szabályait beépítette a közszolgálati joganyagba. Szembeötlő, hogy míg ennek jegyében a Kttv. az Mt.-vel lényegében összhangban szabályozza az említett általános magatartási szabályokat, azok köréből – mintegy szemezgetve – kihagyta az egyik legfontosabb (és egyben új) munkajogi alapelvet, a méltányos mérlegelés követelményét. Sem a Kttv. indoklásából, sem az előkészítő anyagokból, sem a szakirodalomból nem világlik ki pontosan, hogy ennek mi az indoka. A Kttv. indoklása – általános síkon – csupán annyit rögzít, hogy a Kttv. az Mt. jogintézményeit „*csak annyiban veszi át, amennyiben az maradéktalanul megfeleltethető a közszolgálattól megkövetelhető magasabb szintű elvárásoknak*”.³⁰ Nem világos, hogy a méltányos mérlegelés elve miért ne lenne megfeleltethető ezeknek az elvárásoknak.

2.2. A méltányos mérlegelés elve a munkajogban

Az Mt. egy gyökeresen új generálklauzulát, más néven nyitott normát vezetett be a magyar munkajogi szabályozás rendszerébe, az úgynevezett méltányos mérlegelés elvét. Annak ellenére, hogy munkavállaló-védelmi szempontból e szabályt sokan az Mt. talán legfontosabb új rendelkezésének tartják,³¹ a hatása eddig szerény, érdemi ítélkezési gyakorlata mintegy öt év után sincs, és összességében kevésbé vált még e norma a munkajogi praxis szerves elemévé.

A méltányos mérlegelés elve az Mt. Általános Rendelkezések című Első Részében, az általános magatartási követelmények cím alatt található. Az Mt. 6. § (3) bekezdése kimondja, hogy „*a munkáltató a munkavállaló érdekeit a méltányos mérlegelés alapján köteles figyelembe venni, a teljesítés módjának egyoldalú meghatározása a munkavállalónak aránytalan sérelmet nem okozhat*”. Másként kifejezve: a munkáltató köteles figyelembe venni a munkavállaló érdekét (szociális, személyes, családja) a jóhiszeműség és tisztesség alapján, és a teljesítés módjának egyoldalú meghatározása nem okozhat aránytalan

²⁹ BÉRCES (2016): i. m. 9. §.

³⁰ 2011. évi CXCV. törvény indoklása, Általános indoklás.

³¹ Kajtár Edit megfogalmazásában: „*jelentős előrelépés*”. KAJTÁR Edit (2014): A munkáltatói utasítás helye a 21. század munkajogában. *JURA*, 20. évf. 2. sz. 217.

sérelmet a munkavállalónak. E szabály kompromisszumot kíván teremteni a munkáltató döntési hatalma, utasítási autonómiája és a munkavállalók védelmi igénye között. A rendelkezés kiindulópontja, hogy a munkavégzés során a munkáltató – a felek közötti hierarchia okán – olyan többletjogosultságokkal rendelkezik, amelyek alapján a teljesítést egyoldalúan is meghatározhatja, széles körű utasítási jogával élve részletesen alakíthatja a munkaviszony szinte minden aspektusát. Fontos megjegyezni, hogy a méltányos mérlegelés elvének egyértelmű célja a munkavállalók védelme, amellyel a jogalkotó tudatosan beavatkozik a munkavégzés feltételeinek meghatározásába. Ez a rendelkezés az általános magatartási alapelvek szintjén kívánja ellensúlyozni a munkáltató erőfölényes helyzetét.

A méltányos mérlegelés elve újnak számít a magyar munkajogban (2012. július 1. előtt még utalás szintjén sem létezett hasonló rendelkezés) és alapvetően a német jogban ismert egyoldalú teljesítés-meghatározásra (és annak korlátaira) épül (einseitige Leistungsbestimmung BGB 315. §; Gewerbeordnung, § 106 Weisungsrecht des Arbeitgebers³²). Az Mt. miniszteri indokolása a következőképpen fogalmazott: *„A munkajogviszonyban kimutatható alá-fölérendeltség egyik megnyilvánulása az egyik fél általi egyoldalú teljesítés-meghatározás. A munkáltatónak joga van a munkavállaló szerződésben meghatározott feladatainak teljesítését konkretizálni, a teljesítés módját, intenzitását, időtartamát egyoldalúan megállapítani. A javaslat a középértékhez képest szigorúbb követelmény állít fel a munkáltató magatartásával szemben, amennyiben a munkavállaló érdekeit a méltányos mérlegelés alapján kell figyelembe vennie. A munkáltató döntései, különösen a munkaszerződésben foglaltakhoz képest eltérő foglalkoztatás esetén – például túlmunka, munkakörbe nem tartozó munka elrendelése – okozhatnak sérelmet a munkavállalónak, azonban ez nem lehet aránytalan. Ez egyben azt is jelenti, hogy a munkáltatói döntés elmaradása a munkáltatónak okozna aránytalanul nagyobb kárt, költséget, illetve általában sérelmet, mint amelyet intézkedése okoz a munkavállalónak.”*

A méltányos mérlegelés elve – az utasítási jog egyoldalú gyakorlása esetére – az általában elvárható magatartási mércénél³³ szigorúbb követelményt határoz meg: a méltányos mérlegelés sokkal beavatkozóbb jellegű, sokkal markánsabb igényt támaszt a munkáltatóval szemben, mint a tisztán objektív standard (a méltányos mérlegelés kizárólag és kifejezetten a munkáltatókat célozza meg, míg az általános elvárhatósági norma minden fél által alkalmazandó).

Számos olyan intézkedést foganatosíthat a munkáltató, amely természeténél fogva sérelmes – „kellemetlen” – lehet a munkavállaló számára (például túlóra), azonban az Mt. csak az aránytalanul, súlyosan sérelmeseket tilalmazza. Egyszerűen fogalmazva,

³² „Der Arbeitgeber kann Inhalt, Ort und Zeit der Arbeitsleistung nach billigem Ermessen näher bestimmen, soweit diese Arbeitsbedingungen nicht durch den Arbeitsvertrag, Bestimmungen einer Betriebsvereinbarung, eines anwendbaren Tarifvertrages oder gesetzliche Vorschriften festgelegt sind. Dies gilt auch hinsichtlich der Ordnung und des Verhaltens der Arbeitnehmer im Betrieb. Bei der Ausübung des Ermessens hat der Arbeitgeber auch auf Behinderungen des Arbeitnehmers Rücksicht zu nehmen.”

³³ Mt. 6. § (1) bek.: A munkaszerződés teljesítése során – kivéve, ha törvény eltérő követelményt ír elő – úgy kell eljárni, ahogy az adott helyzetben általában elvárható.

a munkáltatók nem okozhatnak viszonylag nagy sérelmet a munkavállalóknak, viszonylag kis nyereség érdekében. Ilyenformán a méltányos mérlegelés alapelve egyfelől a munkáltató utasítási autonómiájába történő beavatkozást igyekszik minimalizálni (csupán a kifejezetten indokolatlanul hátrányos utasítások tiltásával), másrészt próbálja minimalizálni a munkavállalók sérelmeit (védelmet nyújtva a munkáltató indokolatlanul sérelmes intézkedései ellen). Mindent egybevetve, a méltányos mérlegelés alapelve tehát a munkáltatókkal szembeni megszorításként intézményesíti az úgynevezett arányossági teszt egyik formáját, mint általános munkajogi alapelvet.

A méltányos mérlegelés elvét egyértelműen egy erős, védelmező szabályként alkották meg, kifejezetten a munkavállalók érdekében. Az Mt. 54. § (2) bekezdése szerint a munkavállaló megtagadhatja az utasítás teljesítését, ha annak végrehajtása munkaviszonyra vonatkozó szabályba ütközik. Ez azt is jelenti, hogy ha a munkáltató nem alkalmazza – vagy nem megfelelően alkalmazza – a méltányos mérlegelés szabályát, a munkavállaló megtagadhatja az adott utasítás végrehajtását. Egyebekben is az érvénytelenség (semmisség) szabályai irányadóak, ha sérül a méltányos mérlegelés elve (hiszen ebben az esetben jogszabályba ütközik az utasítás).³⁴ Továbbá az Mt. egyik kommentárja is leszögezi, hogy a méltányos mérlegelés elve kifejezetten „bővíti a munkavállaló keresetindítási jogát”.³⁵

A méltányos mérlegelés gyakorlati alkalmazásának konkrét paraméterei egyelőre kevéssé világosak a gyakorlat számára, ugyanis az Mt. csak egy nagyon vázlatos, nyitott formuláját bocsájta rendelkezésre az alapelvnek, amely körülmény számos bizonytalanság forrása lehet. Az Mt. nem tisztázza pontosan például a következő kérdéseket: A munkavállaló mely érdekei vehetők figyelembe a méltányos mérlegelés keretei között? Melyek azok a legfontosabb esetkörök, amikor a munkáltató egyoldalú jognyilatkozattal határozza meg a teljesítés módját, és ezért a méltányos mérlegelést is alkalmaznia kell? Melyek a méltányosság fokmérői, az arányosság paraméterei a mérlegelés során? Ki a norma végső címzettje: a munkáltató, a bíróság vagy mindkettő? Jelen dolgozatnak ugyanakkor nem célja e kérdések részletes megválaszolása.³⁶ Sokkal inkább cél ehelyütt annak vizsgálata, hogy a méltányos mérlegelés elvének közszolgálati jogi alkalmazása mennyiben lenne releváns, szem előtt tartva a méltányos mérlegelés szabályának fajsúlyos morális üzenetét (értsd: munkavállaló-védelem, kiegyensúlyozó szerep), illetve kiemelt munkajogi (munkavállaló-védelmi) relevanciáját.

³⁴ E vonatkozásban pontosításként megjegyzendő, hogy az Mt. 15. § (5) bekezdése értelmében a munka irányításával összefüggő „egyszerűbb” munkáltatói jognyilatkozatok (például technikai jellegű utasítások, iránymutatások) tekintetében nem merülhetnek fel az érvénytelenség jogkövetkezmenyei.

³⁵ KOZMA Anna et al. (2016): *A munka törvénykönyvének magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC. 36.

³⁶ KUN Attila (2017): A méltányos mérlegelés elve a magyar munkajogban – méltánytalanul mellőzve? *Magyar Jog*, 64. évf. 12. sz. 734–745.

2.3. A méltányos mérlegelés követelményének relevanciája a közszolgálati jogban: pro és kontra

Amint arra már fentebb utalás történt, sem a Kttv. indokolásából, sem az előkészítő anyagokból, sem a szakirodalomból nem világlik ki pontosan, hogy a Kttv. miért nem vette át az Mt.-ből a méltányos mérlegelés elvét, az egyik legfontosabb (és egyben új) munkajogi alapelve (hasonlóképpen a többi generálklauzula átvételéhez). Az alábbiakban pro és kontra érveket sorakoztatok fel a kérdésben, előrevetítve azt a konklúziót, amely alapján – álláspontom szerint – a méltányos mérlegelés elve a közszolgálati jogtól sem tekinthető elve idegennek, átvétele megfontolandó. Ezt egyebek mellett a következő („pro”) érvek támaszthatják alá.

Elsőként említhető az a fentiekben kimutatott tény, hogy a közszolgálati jogviszony keletkezésében (és egész dinamikájában) is jelen van – mi több, dominánsnak tekinthető – a szerződéses elv. Márpedig egyet lehet érteni Jakab Nórával abban, hogy a méltányos mérlegelés elve éppen a szerződés erejének újrafelfedezéséhez adott nagy lehetőség, illetve a kötelmi egyensúlyra való törekvés megfelelő eszköze lehet.³⁷ Gyanítható ugyanakkor, hogy jogpolitikai és ideológiai szinten éppen ez a körülmény – azaz a méltányos mérlegelési szabály erősen magánjogi, kötelmi karaktere – emelhetett objektíven egyébként kevésbé indokolható gátat a szabály Kttv.-be emelése elé. Kiemelendő, hogy a – méltányos mérlegelés elvét is átható – kontraktuális logika közszolgálati jogi érvényesítése egyébként már csak azért sem tekinthető „ördögtől való” igénynek, mert – ahogyan azt Petrovics Zoltán megfogalmazza – a közszolgálati munkáltató közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos tevékenysége, vagyis a munkáltatói minőségében tett intézkedései, a munkáltatói jogkör gyakorlása nem *iure imperii*, hanem *iure gestionis* aktusok. Ily módon a munkáltatói minőség lényegében a munkajog eszközrendszerével is megragadható és értelmezhető.³⁸

Másodikként lehet utalni arra a körülményre (tulajdonképpeni közszolgálati jogi premisszára), miszerint a Kttv. a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően számos többletkötelezettséget és speciális jogosultságot ír elő az életüket a köz szolgálatának szentelő kormánytisztviselők és köztisztviselők számára.³⁹ Észrevehető ugyanakkor a generálklauzulák szintjén felsejlő aránytalanság: a tisztviselőkre nézve a közszolgálati jog (itt értsd: Kttv.) sokkal több generálklauzula szintű többletkötelezettséget ír elő (például a köz szolgálatának elsődlegessége és a jó közgazgatásba vetett bizalom fenntartásának szem előtt tartása,⁴⁰ szakmai lojalitás,⁴¹ az egész

³⁷ JAKAB Nóra (2017): Gondolatok a rugalmasság és biztonság egyensúlyáról Prugberger Tamás 80. születésnapja alkalmából. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 2. ksz. 213–226.

³⁸ PETROVICS Zoltán (2017): A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a munkáltató jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 48–73.

³⁹ 2011. évi CXCV. törvény indokolása, Általános indokolás.

⁴⁰ Kttv. 9. § (1) bek.

⁴¹ Kttv. 76. § (2) bek.

hivatásetikai infrastruktúra,⁴² a méltatlanság speciális kategóriája⁴³), mint amennyi generálklauzula szintű – speciális – jogosultságot ad számukra. A méltányos mérlegelés körében érvényesítendő aránytalan sérelemokozási tilalom, illetve e jogcímen az utasítás megtagadásának általános lehetősége éppen olyan generálklauzula szintű jogosultság lehetne, amely némileg kompenzálhatná ezt az aránytalanságot (megjegyezve, hogy ez még így sem jelentene a munkajogi szabályozáshoz képest valós többletjogosultságot, csupán a jelenlegi szabályozási „csorba”, indokolatlan differenciálás kiküszöbölését). Egyfelől tehát a közszolgálat az alkalmazotttól – a generálklauzulák szintjén is – teljes hűséget és odaadást kíván, annak egész egyéniségét igényli, a tőle telhető legjobb teljesítményt kívánja.⁴⁴ Másfelől azonban paradox, hogy a jog a személyi, illetve családi körülmények ilyen szintű generális, komplex, védelmi célú méltányos értékelését nem várja el a közszolgálati munkáltatótól, annak egyoldalú teljesítés-meghatározó aktusai körében (amire a méltányos mérlegelés elve voltaképpen irányulna). Mindennek szisztematikus figyelmen kívül hagyása hosszabb távon éppen a jogalkotó által is hangsúlyozott értékközpontú közszolgálat⁴⁵ minőségét devalválhatja.

Harmadikként említhető, hogy a Kttv. több ponton, több fontos egyoldalú munkáltatói teljesítés-meghatározó intézkedés kapcsán (például kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás elrendelése,⁴⁶ a kinevezés egyoldalú módosításának bizonyos esetei,⁴⁷ rendkívüli munkaidő elrendelése⁴⁸) eleve ismeri az aránytalan sérelemokozás tilalmát (mint munkavállaló-védelmi, a személyi, családi és egyéb körülmények értékelésére szorító szabályt⁴⁹). Éppen ezért lenne megfontolásra érdemes annak általános szintre emelése. Számos olyan egyéb egyoldalú munkáltatói intézkedés van ugyanis a közszférában, ahol a hatályos szabályozás nem mondja ki tételesen az aránytalan sérelem okozásának tilalmát, holott az kifejezetten releváns lehetne (például konkrét munkafeladatra utasítás, képzésre kötelezés vagy munkaidő-beosztás⁵⁰). Megjegyzést érdemel, hogy talán éppen az fejezi ki leginkább a méltányos mérlegelési szabály közszolgálati jogi létjogosultságát, hogy a tételes jog – az említettek szerint – már most is tartalmaz számos hasonló, az aránytalan sérelem

⁴² Kttv. 83–83/A. §; MKK: A Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexe.

⁴³ Kttv. 64. §

⁴⁴ GYÖRGY–HAZAFI szerk. (2013): *i. m.* 14–16. (Magyary nyomán.)

⁴⁵ 2011. évi CXCV. törvény indokolása, Általános indokolás.

⁴⁶ Kttv. 51. § (2) bek.

⁴⁷ Kttv. 48. § (5) bek. [amely szakasz védelme egyébként a vezetőkre nem vonatkozik a Kttv. 48. § (6) bek. értelmében.]

⁴⁸ Kttv. 96. § (7) bek.

⁴⁹ Megjegyzést érdemel, hogy a szabadságkiadás jogintézménye körében a Kttv. lefekteti (voltaképpen általános szabályként) azt az elvet, hogy ha a kormánytisztviselőt érintő olyan körülmény merül fel, amely miatt a munkavégzési kötelezettség teljesítése számára személyi, illetve családi körülményeire tekintettel aránytalan vagy jelentős sérelemmel járna, a kormánytisztviselő erről haladéktalanul értesíti a munkáltatót. Kttv. 103. § (4) bek.

⁵⁰ Felvethető továbbá kérdésként, hogy mennyiben lehetne a méltányos mérlegelés logikája irányadó olyan, nem klasszikusan teljesítést meghatározó, ám diszkrecionális jogköröknél, ahol igen nagy a munkáltató mozgástere (például lásd az Áttv. előmeneteli és illetményemelési szabályait).

okozását tiltó speciális, konkrét szabályt, amelynek tükrében egyáltalán nem tűnhet élet-szerűtlennek a szabály kiterjesztése, illetve generalizálása.

Negyedik érvként hozható fel, hogy a „munkáltató” mind a gazdasági szférában, mind a közszférában, erőfölényben van a munkavállalóval szemben. A munkajog ebből fakadó alapvető szabályozási szerepe az, hogy az egyenlőtlenséget csökkentse, a gyengébbik fél, a munkát végző helyzetének erősítésével, védelmi és többletjogokat biztosító rendelkezésekkel. A méltányos mérlegelés éppen ilyen indíttatású szabály. A közszolgálati jog a munkajogtól tehát nem annyira a szabályozott életviszonyok eltérősége miatt különül el, hanem a munkavégzést, mint „szolgáltatást” fogadó fél, a munkáltató személye miatt, tekintettel arra, hogy azok a közhatalom birtokában vannak.⁵¹ Ahogyan Magyary fogalmaz: „*a közhivatalnoki jogviszony különös jogi hatalmat ad a köznek a hivatalnok felett, hogy szolgáltatának teljesítésére kényszerítse és abban vezesse*”.⁵² Másképpen: *a közszolgálatban a két fél relációját a munkajogi tónusú alárendeltség mellett a hatalmi viszonyok realitása is átszövi*. Ez azonban természetesen nem vezethet kiszolgáltatottsághoz, jogtipráshoz, durva méltánytalansághoz a közszolgálati alkalmazott számára. E kontextusban a méltányos mérlegelés-szerű generális védelem alkalmazása duplán – tehát nem csak a munkajogi érvelés talaján – tűnik indokoltnak, kívánatosnak.

Ötödikként kiemelhető, hogy napjaink uralkodó közszolgálati jogalkotási koncepciója kiemelten kezeli „*a foglalkoztatás feltételeinek rugalmasabbá és takarékosabbá tételét*”, mint jogpolitikai célt (amint erre a Kttv. indokolása is utal).⁵³ Mélypataki és Jakab azonban találóan mutat rá, hogy „*a flexicurity koncepciójában túl nagy hangsúlyt fektet a magyar jogalkotás a rugalmasság kérdéseire, miközben a munkavégző biztonsága negligálódik*”.⁵⁴ *A méltányos mérlegelés elvének közszolgálati jogi intézményesítése valamelyest tompíthatná ezt az aránytalanságot, hiszen az pont a munkavégző személy biztonságát értékeli (a személyi körülmények értékelési körbe vonása révén).*

Hatodikként megjegyzést érdemel, hogy a közszolgálati munkáltatóra – mint közjogi entitásra –, a magánszféra munkáltatóitól eltérően, sajátos, meghatározott alkotmányos követelmények vonatkoznak, közvetlenül is, míg a magánszféra munkáltatóira nézve – horizontálisan – e követelmények jellemzően csak közvetetten érvényesülnek. E kötöttségeknek mindenkor érvényesülniük kell a szolgáltató és az alkalmazottak viszonylatában is. Ennek kapcsán említhetjük akár az *Alaptörvény* azon rendelkezését, amely szerint „*minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez*”.⁵⁵ E gondolatmenetet támogatja az az érvelés is, amely szerint „*az állami munkáltatóval szemben a társadalom plusz elvárásokkal is él; az államot és a nevében eljáró*

⁵¹ Kúria Közigazgatási–Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport 2014.El.II.F.1/7 Közigazgatási perjog (Összefoglaló vélemény) (2014). Budapest. 258–261.

⁵² MAGYARY (1942): *i. m.* 389. (176. pont)

⁵³ 2011. évi CXCV. törvény indokolása, Általános indokolás.

⁵⁴ JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor (2017): A közszolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 1. sz. 35.

⁵⁵ Magyarország Alaptörvénye XVII. cikk (3) bek.

szerveket munkáltatói példamutatás kötelezi, amelyet kiemelt figyelem is kísér”.⁵⁶ Az állam e mintamunkáltatói szerepe pedig nyilvánvalóan aligha tud érvényesülni, ha az államot, mint munkáltatót, „lazább” (és hézagossabb) általános magatartási követelményrendszer köti, mint a versenyszféra munkáltatóit.

A fentiekben említett, a méltányos mérlegelés elvének közszolgálati jogi intézményesítését támogató – alapvetően elvi megfontolású – indokokkal szemben természetesen felhozható több olyan, döntően pragmatikus érv, amely az elvnek a közszolgálattól való további távol tartását támaszthatja alá. E körben elsőként érdemes utalni a méltányos mérlegelés már említett markánsan – közszolgálati jogi perspektívából szemlélve talán túlzottan – magánjogi, kötelmi eredetére és karakterére. Ugyanakkor – nézetem szerint – ez az érv inkább fel színesnek és kevésbé érdeminek tekinthető. A méltányos mérlegelés közszolgálati intézményesítése ellen szóló érvként lehet hivatkozni arra a körülményre is, hogy a közszolgálati jog dominánsan közjogias karakterének inkább a kógens jellegű, részletesebb szabályozás felel meg, tehát a nyitott generálklauzula iránti igény akár szerényebb is lehet. Amint fentebb utaltam rá, a tételes jog (például a Kttv.) valóban számos ponton, több lényeges egyoldalú munkáltatói teljesítés-meghatározó intézkedés kapcsán (mint a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatás elrendelése, a kinevezés egyoldalú módosításának bizonyos esetkörei vagy rendkívüli munkaidő elrendelése) eleve intézményesíti az aránytalan sérelemokozás tilalmát, azaz voltaképpen a méltányos mérlegelés esszenciáját. Logikus érvként fogalmazódhat meg tehát – legalábbis a közjogi megközelítés szellemében –, hogy az aránytalan sérelemokozás tilalmának egyes konkrét tényállásai mellett szükségtelen az elv általános magatartási szabály szintjére történő emelése. A közszolgálati jog jellegével ugyanis inkább állhat összhangban ez a kimerítő igényű, részletesebb, kógens karakterű, esetről-esetre történő szabályozási megoldás, mint a nyitottabb, rugalmasabb generálklauzula-alkotás. A közszolgálati jogra jellemző kógencia egyébként a szolgáltató munkáltatói hatalmát is korlátozza, így akár mellőzhetőnek is tűnhet egy, a munkáltatói hatalmat generálklauzula szintjén még tovább korlátozni, árnyalni ambicionáló olyan szabály, mint a méltányos mérlegelés.

A kógencia kérdésköréhez szorosan kapcsolódik az, hogy a közigazgatást hierarchikus alá-fölérendeltség jellemzi. E struktúrában a munkáltatói jogkörgyakorlás, az utasítási jogkörgyakorlás stabil, átlátható, világos felelősségi rendszert alkotó szabályozottsága kulcskérdés. Mindezekon keresztül a munkáltatói intézkedések és döntések a közszolgálatban elvileg jobban kontrollálhatók, forrásuk pontosan szabályozott, tehát a szolgáltató akaratautonómiája eleve nagyban limitált. E vonatkozásban akár feleslegesnek is tűnhet egy, a méltányos mérlegeléshez hasonló generálklauzula, bár megjegyzést érdemel, hogy – bármennyire is domináljon a kógencia és a hierarchia – a közszolgálati munkáltató akaratautonómiája és mozgástere sohasem lehet abszolúte korlátozott, így a munkáltatói mozgástér

⁵⁶ LINDER Viktória (2013): Státusz és pályabiztonság a közszolgálatban. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Új generáció a közigazgatás-tudományok művelésében*. Posztdoktori Konferencia utókiadványa. Budapest, ELTE ÁJK. 197–217.

alapelvi szintű, további, méltányos kondicionálásának igénye aligha tűnhet teljesen hiábavalónak.

Az a gondolat is megfontolásra érdemes, miszerint az állam döntéseinek meghozatala során jellemzően a közérdekre, közügyre hivatkozik, ez pedig egyfajta kivételes morális legitimitást adhat bizonyos – adott esetben az alkalmazottakra nézve kevésbé méltányos vagy éppen észszerű – munkáltatói intézkedések tekintetében is. Talán nem véletlen, hogy a Kttv. az általános magatartási követelmények rendszerének kiindulópontjává – mintegy „szuperelvéné” – teszi azt a tételt, hogy a közszolgálatban a köz szolgálatának elsődlegessége alapján és a jó közigazgatásba vetett bizalom fenntartásának szem előtt tartásával kell eljárni [Kttv. 9. § (1) bek.]. E norma túlmutat az adott helyzetben általában elvárható magatartás magánjogi kívánalmán, és a közszolgálatban egy magasabb zsinórmértéket, magasabb „túrészhatárt” érvényesít. Ez a premissza bizonyos értelemben – és bizonyos esetekben, bár talán nem mindenható jelleggel – felülírhatja a munkavállalói érdekek méltányos mérlegelésének igényét, és így részben legitimálhatja a szabály Kttv.-ből való mellőzését.

Az is lehet egy ellenérv, hogy a méltányos mérlegelés követelménye nagy hasonlóságot mutat a korábban „rendeltetésszerű joggyakorlás követelményeként” ismert, újabban a „joggal való visszaélés tilalmaként” [Kttv. 10. § (1) bek.] nevesített magánjogi, munkajogi és közszolgálati jogi alapelvvel. Egyes álláspontok szerint a joggal való visszaélés tilalmának célirányos értelmezése révén végső soron a méltányos mérlegelés követelményéhez hasonlatos megoldásokra lehet jutni (amire egyébként a korábbi bírói gyakorlat is szolgáltatott példákat).⁵⁷

Egybevethető tehát a méltányos mérlegelés közszolgálati jogi intézményesítése mellett, illetve az ellen szóló, fentebb vázolt főbb érveket, nehéz azokat „patikamérlegen” mérve objektív konklúzióra jutni. Az mindenesetre nagy biztonsággal kijelenthető, hogy a kérdés további vizsgálatra érdemes, illetve semmi esetre sem eleve elrendelt, „kőbe vésett” az a hatályos megoldás, amely a priori, indokolás nélkül kizárja a közszolgálati jog teljes spektrumából ezt a meghatározó fontosságú munkajogi generálklauzulát. Megnyitásra érdemes tehát a vita a szabály közszolgálati jogba való beemelése tárgykörében, vagy a jogalkotónak legalábbis pontos szakmai magyarázatot és érveket illene szolgáltatnia a mostani mellőzés okaira.

3. A „SZERZŐDÉSES” FOGLALKOZTATÁS MOZGÁSTEREI A KÖZSZOLGÁLATBAN

Jelen dolgozat fő fókusza az, hogy a szerződéses foglalkoztatás elve mennyiben hatja át a közszolgálati jogi szabályozást, illetve különösképpen a közszolgálati jogviszony létesítését. E dilemma sajátos aspektusát adja az a téma, hogy a szimbolikájában közjogi karakterű – ám mint láttuk, érdemében szintén szerződéses logikájú – kinevezés jogintézménye

⁵⁷ Például: EBH2009.1979.

mellett, illetve helyett miként kerülhet sor szerződéses alapozású foglalkoztatásra a közszolgálatban. Azt a tényt már Magyary is elismerte és hangsúlyozta, hogy „a közigazgatás munkájában való közreműködésre egy személy többfajta jogi formában kaphat megbízást”.⁵⁸ Álláspontja szerint, ha magánjogi munkaszerződéssel kapja valaki e megbízást (például mérnök, egy híd tervezésére vagy ápoló, kórházi szolgálatra), akkor nem válik közhivatalnökká. Közhivatalnok csak akkor lesz valaki, ha megbízatása közigazgatási aktussal (egyoldalú közigazgatási akarat-kijelentéssel), kinevezéssel történik. A kinevezésen alapuló státusz e körben bár különleges minőséget és helyet képvisel, messze nem ez az egyetlen módja a foglalkoztatásnak. Napjainkban már a közszférában is egyre inkább jellemző a jogviszonyok sokfélesége, a tendenciák (lásd ehhez Demmke és Moilanen kutatásait) a különféle szerződéses alkalmazások előtérbe kerülésének irányába mutatnak, illetve az „egy hivatal – egy jogállás” elve is egyre inkább a múlté.⁵⁹ A sokféleségre a közszolgálat fogalmának tág (köznap) értelmezése is részben magyarázatot ad: a tágabb értelemben vett közszolgálatot (azaz a köz érdekét szolgáló funkciók ellátását) számos módon lehet megszervezni, változatos szervezeti formákban, közel sem csak közjogi konstrukciókban, hanem akár a magánszféra bevonásával is.⁶⁰

A munkaszerződés lényegében négy fő vonatkozásban válhat a közszolgálati jellegű foglalkoztatás alapjává. A következőkben ezeket az esetköröket elemzi a dolgozat e fejezete.

Elsőként kell szót ejteni arról az esetköréről, amikor a munkaszerződéses foglalkoztatás kivételes, szubszidiárius jellegű, és csak pontosan meghatározott körben, feltételekkel és módon vehető – elvileg – igénybe a közigazgatásban.

Az utóbbi időben a vonatkozó hazai szabályozás is egyre tágabbra nyitotta a kaput a munkaszerződéses alkalmazás lehetősége előtt, hiszen a Kttv. hatálya alá tartozó szervek esetében sem kizárt, hogy közszolgálati jogviszony helyett, az Mt. hatálya alatt, munkaszerződéssel vegyenek igénybe munkaerőt. A Kttv. mindössze egy bekezdés erejéig érinti a munkaszerződéssel történő foglalkoztatás lehetőségét, mennyiségi kvótát tételezve. A Kttv. 8. § (4) bekezdése értelmében: „A közigazgatási szervnél a tárgyévben munkaszerződéssel foglalkoztatott személyek aránya – ide nem értve a fizikai alkalmazottakat – együttesen nem haladhatja meg az éves átlagos statisztikai állományi létszám tíz százalékát. E korlát nem vonatkozik az általános politikai koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztériumban foglalkoztatott személyekre. A tíz százalékos mérték alól egyéb esetben a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter indokolt esetben mentesítést adhat.”

A szabály liberalizálódásának főbb fázisai a következők voltak. A Kttv. 2012. július 1-jei módosítása alapján e keretbe nem kell beleértetni a fizikai alkalmazottként foglalkoztatottakat. Tehát a Kttv. lehetővé teszi azt, hogy a fizikai alkalmazottakon kívül más, egyébként

⁵⁸ MAGYARY (1942): i. m. 376.

⁵⁹ JAKAB–MÉLYPATAKI (2017): i. m. 44.

⁶⁰ MORRIS, Gillian S. (2004): The Future of the Public/Private Labour Law Divide. In BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon – MORRIS, Gillian S. eds.: *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Bob Hepple QC*. Oxford and Portland, Hart Publishing. 159–160.

közszolgálati tisztviselőként is foglalkoztatható személyek alkalmazására ne kormányzati szolgálati vagy közszolgálati jogviszonyban, hanem munkaviszonyban kerülhessen sor, ráadásul ennek feltételrendszerét, lehetséges körét sem határozza meg kellő pontossággal.⁶¹ A létszámkorlát alól további mentesítést vezetett be a 2015. november 14-től hatályos módosítás, amely kivette e szabály hatálya alól az általános politikai koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztériumot. Illetve a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter engedélyével átléphető a korlát. A közszolgálati jogviszonyban a Kttv. 8. § (4) bekezdésében meghatározott tíz százalékos létszámkorlát nem alkalmazható [Kttv. 226. § (3) bek.].

A Kttv. 8. § (1) és (2) bekezdései leszögeznek, hogy a közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladat ellátására kizárólag kormányzati szolgálati, illetve közszolgálati jogviszony létesíthető, továbbá megbízási, vállalkozási, illetve munkaszerződés nem köthető olyan feladat elvégzésére, amelyre csak kormánytisztviselői, köztisztviselői kinevezés adható. A törvény tehát nem határozza meg precízen, tételesen azokat a feladatköröket, munkaköröket, amelyekben munkaszerződéssel foglalkoztatható a munkaerő. Éppen ellenkezőleg: a szabályozás abból indul ki, hogy körülírja azokat a feladatokat, amelyekre csak közszolgálati jogviszony létesíthető, illetve egyúttal kizárja, hogy e feladatokra munkaszerződés legyen köthető. Ehhez kapcsolódóan a Kttv. 6. § 13. pontja a kormánytisztviselő, köztisztviselő fogalmát határozza meg a következők szerint: a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza, kivéve, ha ezt a tevékenységet a rendvédelmi feladatokat ellátó szervnél más jogviszonyban álló személy végzi. Releváns lehet még e vonatkozásban a Kttv. 40 § (2) bekezdése, amelynek értelmében központi államigazgatási szerv alaptevékenysége keretében – ide nem értve a funkcionális tevékenységet – érettségi végzettségű kormánytisztviselőt nem alkalmazhat. Az államigazgatási szerv alaptevékenységének az alkalmazási és a képzési követelmények szempontjából az minősül, amit jogszabály a szerv feladatkörébe utal, továbbá amit a miniszter, kormányhivatal vagy központi hivatal vezetője e körben alaptevékenységként határoz meg. A fentebb idézett törvényi rendelkezések összeolvasásából az a következtetés vonható le, hogy a Kttv. a közszolgálati jogviszony keretében történő foglalkoztatás kizárólagosságát alapvetően a közhatalmi hatáskör gyakorlásához törekszik kötni. A közigazgatási szervek azonban működésük során számos olyan feladatot is ellátnak, amely nem minősül közhatalmi tevékenységnek: ezek ellátására – szigorú korlátokkal – a törvény „beengedi” az egyéb jogviszonyokat (polgári jogi jogviszony, illetve munkaviszony) is.⁶²

⁶¹ Bővebben: FISERNÉ KOPLÁNYI Eszter (2014): *Mt-s foglalkoztatás a Kttv. hatálya alatt*. Ars Boni. Elérhető: <http://arsboni.hu/mt-s-foglalkoztat-as-kttv-hatalya-alatt/> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

⁶² Analógiaként érdemes utalni arra, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) 45. cikkének (4) bekezdése értelmében a tagállamok hatóságai bizonyos közszolgálati álláshelyek betöltését saját állampolgáiraikra korlátozhatják. A „szabad mozgás” uniós alapelve alóli e kivételt megszorítóan kell értelmezni. A kivétel

Fiserné Koplányi Eszter a következőképpen értékeli: „Munkaszerződéssel történő foglalkoztatással kapcsolatos szabályokat a fenti jogszabály-helyekből úgy lehet levezetni, hogy munkaszerződéssel az foglalkoztatható, aki nem a közigazgatási szerv jogszabály által megállapított feladatával közvetlenül összefüggő feladatot lát el vezetőként, vagy ügyintézőként döntéselőkészítésben nem vesz részt, vagy hatásköri ügyviteli feladatot nem lát el. Így munkaszerződéssel alkalmazható a szervezetben funkcionális tevékenységet ellátó olyan munkatárs, aki a döntésekben nem vesz részt, nem végez ellenőrzési és/vagy vezetői feladatokat. Ezek alapján a legtöbb közigazgatási szervnél például az informatikai szakemberek, vagy a gazdasági területen dolgozó könyvelő, vagy számlázó munkatársak, de több esetben a humánpolitikai munkatárs is, nem beszélve a titkárnőkről és az adminisztrátorokról lehet munkaszerződéssel alkalmazni – természetesen a munkakörök pontos áttekintése és meghatározása után.” Fiserné Koplányi Eszter szerint e körben egy olyan gyakorlati jogbizonytalanság – sőt joghézag – mutatható ki, amit a jogalkotónak kellene rendeznie, hogy az esetleges félreértelmezések elkerülhetők legyenek (és a jogalkotó eredeti szándéka tudjon ténylegesen is érvényesülni).⁶³

Amennyiben a fél csak köztisztviselői jogviszonyban alkalmazható, a vele kötött munkaszerződés érvénytelen, azt a munkáltatónak fel kell számolnia (BH2010. 129). A gyakorlat szerint viszont jogszerűen jár el a munkáltató abban az esetben, ha úgy kívánja orvosolni a kizárólag kinevezéssel betölthető munkakörre kötött munkaszerződés érvénytelenségét, hogy utólag kormányzati szolgálati jogviszony létesítését ajánlja fel a „munkavállalónak”, még akkor is, ha illetményét korábbi bérénel alacsonyabb összegben határozza meg. Amennyiben a „munkavállaló” a kinevezést nem fogadja el, a munkáltató azzal az indokolással, hogy a „munkavállaló” a felajánlott kinevezést nem fogadta el, jogszerűen szüntetheti meg a jogviszonyt rendes felmondással. Ennek feltétele, hogy a „munkavállaló” tisztában legyen azzal, hogy munkaviszony keretében nem láthatja el tevékenységét, és a munkáltató által felajánlott kinevezést nem fogadta el, így egyértelműen megismerhette, hogy a továbbiakban miért nem tartanak igényt a munkájára.⁶⁴

Másodikként lehet utalni a fizikai személyzetre. Amint fentebb már említettük, a munkaszerződéses foglalkoztatásra előírt mennyiségi kvótába – a Kttv. 2012. július 1-jei módosítása alapján – nem kell beleértetni a fizikai alkalmazottként foglalkoztatottakat. Érdekes módon a Kttv. még a fizikai foglalkoztatottak esetében sem mondja ki *expressis verbis*,

olyan álláshelyekre vonatkozik, amelyek közvetlenül vagy közvetve a közjog által rájuk ruházott hatáskörök, valamint az állam vagy egyéb közigazgatási hatóságok általános érdekeinek védelmét szolgáló feladatok gyakorlásával járnak. Tehát itt is a közhatalom gyakorlása a fő vízvonal. E körben az Európai Bizottság korábban például pont azért kritizálta Magyarországot, mert nincs hivatalos, átfogó lista a magyar állampolgárok számára fenntartott pozíciókról. A Bizottság javasolta pontos keretek, számok megállapítását erre vonatkozóan. Hasonló logika lenne érvényesítendő az „egyéb jogviszonyok” beengedése körében is. Lásd ehhez: ZILLER, Jacques (2010): *Free Movement of European Union Citizens and Employment in the Public Sector Current Issues and State of Play*. Part II – Country Files. Report for the European Commission, European Commission. 97–103.

⁶³ FISERNÉ KOPLÁNYI (2014): *i. m.*

⁶⁴ HAZAFI Zoltán szerk. (2012): *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*. Elérhető: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/51/90000/01_20120331_A_Kttv_magyarazata_AROP225_online.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 12. 11.)

hogy velük csak munkaszerződés köthető, egyes álláspontok szerint csupán csak a munkakörhöz szükséges végzettségből lehet következtetni arra, hogy közszolgálati jogviszony nem létesíthető, így – ha nem lehet ügykezelőként foglalkoztatni a feladat jellegéből kifolyólag –, csak munkaszerződés köthető.⁶⁵

A *közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalókra* az Mt. rendelkezéseit a Kttv.-ben (258. §) foglalt eltérésekkel, specialitásokkal kell alkalmazni. A szolgáltató tehát e körben egyúttal kvázi magánmunkáltatóként is funkcionál, azaz egy munkáltatóként kettős szabályozási rezsim alkalmazására kényszerül.⁶⁶ Ennek lehetséges anomáliáira Horváth István is frappánsan mutat rá. Álláspontja szerint nehezen magyarázható, hogy miként férnek meg egyidejűleg egy közszolgálati munkáltatónál a közszolgálati jog kógens, és a kollektív szerződés megkötésének lehetőségét, valamint a munkavállalói participációs jogok gyakorlását kizáró rendelkezései, az Mt. karakterisztikusan diszpozitív, kollektív alkura és a munkahelyi szintű participációra készítő szabályaival.⁶⁷ Éppen e skizofrén helyzet miatt tanácsos nagy jelentőséget tulajdonítani a munkaszerződéssel történő foglalkoztatásnak a közsférában. A probléma gyökere alapvetően finansziális jellegű: a közsférában a foglalkoztatás költségei a költségvetést terhelik, így nemcsak a létszámgazdálkodás kötött, de szigorú, jellemzően kógens szabályok vonatkoznak a foglalkoztatás feltételeire is (például díjazás). E logika a szerződéses alkalmazás viszonylatában viszont értelmezhetetlen.

Harmadikként említendő az az esetkör, amikor a munkaszerződéses foglalkoztatás akár rutinszerűen, rendszerszinten jelenhet meg, mintegy kiváltva a státuszalapú közszolgálati alkalmazást. Demmke és Moilanen már említett, jelen dolgozatban többször hivatkozott, 2012-es mérvadó elemzésükben egyértelműen kimutatják, hogy Európa-szerte csökken a közszolgálatban közjogi státuszban foglalkoztatottak aránya, míg ezzel párhuzamosan növekszik a közszolgálatban foglalkoztatott szerződéses (magánjogi jogállású) munkavállalók aránya. Egyes források akár normalizációnak, mások kontraktualizációnak⁶⁸ nevezik e trendeket. Sőt, Demmke és Moilanen arra is rávilágítanak, hogy a legtöbb országban a két jogállás (közjogi és magánjogi) belső tartalmi karakterisztikája egyébként is egyre inkább közelít egymáshoz, illetve a versenyszféra munkaviszonyaihoz is.⁶⁹ A szerzők azt a – messze vezető – kérdést is felteszik, hogy ha e trendek csakugyan igazak (márpedig azok), mi igazolja mégis az önálló, privilegizáltnak szánt közjogi státusz fenntartásának legitimitását,

⁶⁵ FISERNÉ KOPLÁNYI (2014): *i. m.*

⁶⁶ Hasonló megoldást alkalmaz a Hszt. (2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról) XXVIII. fejezete a rendvédelmi szervnél foglalkoztatott munkavállalók vonatkozásában.

⁶⁷ HORVÁTH István (2006): „Diagnózis és terápia” *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre.* Doktori értekezés kézirat. Budapest. 32. Elérhető: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/horvath-istvan/horvath-istvan-vedes-ertekezes.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)

⁶⁸ PITTARD, Marilyn – WEEKS, Phillipa (2007): *Public Sector Employment in the Twenty-First Century.* Canberra, ANU Press.

⁶⁹ DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.*

létjogosultságát? (Megjegyezzük, hogy egyes országokban – például Hollandia – a teljes normalizáció reformigénye is napirenden van,⁷⁰ míg más országokban jellemzően kevésbé radikálisan, de fel-felmerül a közjogi szabályozás felülvizsgálata.) A fentebb vázolt trendet a hazai szakirodalom is megerősíti, leszögezve, hogy „a hatékonysági szempontok előtérbe kerülésével a közigazgatás egyre szélesebb körben veszi igénybe a szerződéses alkalmazottakat”.⁷¹ Emellett empirikus kutatások megerősítették hazánkban is, hogy számos közigazgatási szervnél „jelentős arányban foglalkoztatnak munkavállalókat”.⁷²

A szerződés jogintézményének közszolgálatba történő rendszerszintű bevezetésére tett kísérlet volt hazánkban az „egységes közszolgálati törvény koncepciója” (2003) is, amely szerint az egységes közszolgálati jogviszonyon belüli differenciálás követelményeinek megfelelően két szignifikáns intézmény jöhetett volna szóba, a hagyományos kinevezés, valamint a közszolgálati szerződés. E megközelítés szerint a közszolgálati jogviszony kinevezéssel jönne létre, ha a foglalkoztatás tárgya az állami vagy önkormányzati alapfeladatok⁷³ körébe tartozó tevékenység. A jogviszony közszolgálati szerződéssel jönne létre, ha a foglalkoztatás tárgya a szolgáltató (munkaadó) állami vagy önkormányzati alapfeladatok körébe nem tartozó, de azt segítő, működéséhez szükséges minden más szellemi (gazdasági, műszaki) és adminisztratív, illetve fizikai tevékenység.⁷⁴ E tekintetben megfontolandó továbbá a Jakab–Mélypataki szerzőpáros azon aktuális prognózisa, miszerint „a jelenlegi magyar jogszabályi környezetben a változás egy szűkebb közjogi alapú tisztviselői kar létrehozása lehet, egy egységes szemléleti sík alapján”.⁷⁵ E konstellációban a személyi állomány jelentős részét nyilvánvalóan valamiféle szerződéses konstrukcióban foglalkoztatnák. Bizonyos, hogy a közszolgálati szerződés fentiek szerint megfogalmazott jogintézményére irányuló korábbi javaslat ismételt megfontolása sok tekintetben tisztább, átláthatóbb helyzetet teremthetne, mint az a jelenleg létező gyakorlat, hogy a közszolgálati munkáltatóknál munkaviszonyok és/vagy polgári jogi jogviszonyok váltják ki a közszolgálati jogviszonyok egy részét.

Hazánkban egyébként eleve sajátos, köztes kategóriát képeznek a közalkalmazotti jogviszonyok⁷⁶, amelyek bár alapvető állami és önkormányzati feladatok ellátására irányulnak, elvégzésük jellemzően nem jár együtt közhatalom gyakorlásával. Jóllehet a közalkalmazotti

⁷⁰ 2010. november: Ügynevezett normalizációs „Bill” benyújtása (két képviselő kezdeményezésére: Koser Kaja és Van Hijum) – azóta is „áll”, akadozik a javaslat. Célja, a közjogi státusz teljes eltörlése. Bővebben: *New legal position for civil servants*. Elérhető: www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

⁷¹ HAZAFI Zoltán (2014): Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. In BOKODI Mária et al. szerk.: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. 26.

⁷² HAZAFI (2014): i. m. 51.

⁷³ Például: igazgatási feladat, a társadalom, a köz számára elengedhetetlen és folyamatosan ellátandó feladat, mint például közrend, közbiztonság, honvédelem, oktatás, kultúra, egészségügy vagy szociális ellátás.

⁷⁴ *Az egységes közszolgálati törvény koncepciója* (2003). 4. 2. 2. Elérhető: www.weborvos.hu/adat/koncepcio.doc. (Letöltés dátuma: 2017. 11. 10.)

⁷⁵ JAKAB–MÉLYPATAKI (2017): i. m. 45.

⁷⁶ 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról.

jogviszony *stricto sensu* nem munkaviszony, e jogállás karaktere mégis határesetet képez a szerződéses és a közszolgálati szabályozás között, például az 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról (a továbbiakban: Kjt., mögöttes háttértörvénye az Mt.). Sőt, az Mt. hatálybalépésével a Kjt. munkáltatói több lényeges kérdés mentén is még közelebb kerültek a versenyszféra munkáltatóihoz (elegendő például arra utalni, hogy az *ex lege* fennálló fegyelmi jogkör, fegyelmi eljárás kikerült a Kjt.-ből). A közalkalmazotti jogállás abban a tekintetben is hasonlatos a munkaviszonyhoz, hogy az nem egy konkrét foglalkozást jelöl (mint például a köztisztviselő), hanem egy olyan gyűjtőfogalmat jelent, amely több foglalkozást ölel fel.⁷⁷ Végső soron a közszféra azon alkalmazottait, akik közszolgáltatások ellátását végzik, de nem közhatalmat gyakorolva. A jövőben minden bizonynyal rendezni lesz szükséges e köztes jogállás egyértelműbb besorolását, a szerződéses vagy a közjogi profil erősítésével, egyértelművé tételével. Máig érvényes, ahogyan Kiss György fogalmazott: itt a jogalkotó nem döntötte el, hogy az állam, illetve az önkormányzatok közhatalmi minőségben, vagy tulajdonosi minőségben lépnek-e fel.⁷⁸

Negyedikként kerülnek figyelembe azok a sajátos, voltaképpen „atipikus” megoldások, amelyeknél valamilyen speciális munkaviszony (szerződés) keretében kerül sor a tágabb értelemben vett közszférában történő foglalkoztatásra. E körben említhető fontos példaként a közfoglalkoztatás, vagy éppen a közvállalatok esetköre. Előbbit a közfoglalkoztatás jogi kereteinek megteremtéséről rendelkező 2011. évi CVI. törvény szabályozza (azzal, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyra az Mt. szabályai alkalmazandók, az e törvényben meghatározott eltérésekkel), utóbbit az Mt. rendezi a köztulajdonban álló munkáltatóval fennálló munkaviszony cím alatt, kvázi atipikus munkaviszonyként (a munkaviszony egyes típusaira vonatkozó különös szabályok körében).

Ehelyütt nem vizsgálom részletesen a *munkaszerződésen túli, egyéb munkavégzésre irányuló szerződéses jogviszonyok* – különösképpen a polgári jogi jogviszonyok (megbízás, vállalkozás) – közszférabeli alkalmazhatóságának szabályait. Hazai kutatások is rávilágítanak, hogy a Kttv. megszorító szabályai ellenére is nem ritkán polgári jogi jogviszonyok váltják fel a sztenderd közszolgálati jogviszonyokat, gyakran költségvetési megfontolásokból.⁷⁹ Amíg a munkaviszony létesítése mennyiségi kvótához van kötve (lásd fentebb), addig a megbízási, vállalkozási szerződés kötésének lehetőségét az ellátandó tevékenység jellege determinálja.

A Kttv. 8. § (1) és (2) bekezdései leszögeznek, hogy a közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladat ellátására kizárólag kormányzati szolgálati, illetve közszolgálati jogviszony létesíthető, továbbá megbízási, vállalkozási, illetve munkaszerződés nem köthető olyan feladat elvégzésére, amelyre csak kormánytisztviselői, köztisztviselői kinevezés

⁷⁷ JAKAB–MÉLYPATAKI (2017): *i. m.* 39.

⁷⁸ KISS György (1995): *A piac és az emberi tényező*. Budapest, Balassi. 202.

⁷⁹ HORVÁTH Attila (2014): *Vegyés jogállás és a jogviszonyváltás problémája az ÁNTSZ, az NRSZH és a GYEMSZI példáján*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 8–9. Elérhető: http://magaryprogram.kormany.hu/download/f/0b/a0000/17_JOG_Vegyjesjogallas_AROP2217.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 11. 15.)

adható. Egyebekben, más feladat ellátására megbízási, illetve vállalkozási szerződés abban az esetben köthető [Kttv. 8. § (3) bek.], ha

- a) a szolgáltatás – vállalkozás esetében az eredmény – tárgya jogügyletileg korlátozott, és a szerződésben előre pontosan meghatározható (tehát jellemzően egy-egy jól definiálható konkrét munkára, megrendelésre⁸⁰), és
- b) a feladat jellege lehetővé teszi, hogy a közigazgatási szervet, mint megrendelőt, illetve megbízót kizárólag korrekciós jellegű, az érdekközvetítést szolgáló utasítási jog illesse meg (tehát nem a munkavégzés részleteire vonatkozólag), és
- c) a feladat a megbízott, vállalkozó saját anyagainak, illetve eszközeinek felhasználásával teljesíthető, és
- d) a feladat teljesítésének helye nem szükséges, hogy a közigazgatási szerv székhelyén, telephelyén legyen, azt a megbízott, illetve a vállalkozó maga választhatja meg, illetve az a feladat ellátásához igazítható.⁸¹

A bírói gyakorlatban irányadó az az elv, hogy ha a megbízási szerződés alapján a korábban köztisztviselőként ellátott munkával azonos munkát kell végezni változatlan körülmények között („visszafoglalkoztatás”), a munkavégzési jogviszony a közszolgálati jogviszonynak megfelel [EBH2003. 898].

A szabályozás számos további kivételt és specialitást enged, tovább színesítve a képet [Kttv. 8. § (9)–(11) bek.]. Így, például 2013. január 1-jétől a Külgazdasági és Külügyminisztériumnál lényegében bármiféle korlátozás nélkül, tehát akár közhatalmi feladat ellátására is köthető polgári jogi megállapodás, ha a minisztérium folyamatos működéséhez szükséges feladatellátás indokolja. Magyarország diplomáciai és konzuli képviseletein, a nemzetközi szervezetek mellett működő állandó képviseleteken, valamint más állami képviseleteken ügyviteli feladat ellátására létesíthető munkaviszony, illetve polgári jogi jogviszony is. 2012. április 20-tól az Országgyűlés Hivatala és az Állambiztonsági Szolgálatok Történelmi Levéltára esetén munkaviszony és polgári jogi jogviszony is létesíthető.⁸²

Összességében tehát aláhúzandó, hogy a kinevezés szimbolikusan a legfontosabb és legfőbb, de távolról sem kizárólagos módja a közigazgatás munkájában való közreműködésre irányuló megbízásnak. Sőt, a tendenciák éppen a különféle szerződéses alkalmazások jelentőségének növekedésére utalnak.

⁸⁰ Kérdésként merül fel, hogy például egy ügyvédi iroda tartós megbízása bizonyos jogi feladatokra miként értékelhető.

⁸¹ Lásd továbbá: a 7001/2005. (MK 170.) FMM-PM együttes irányelvben foglaltakat a munkavégzés alapjául szolgáló szerződések minősítése során figyelembe veendő szempontokról. Bár az irányelvet – pro forma – hatályon kívül helyezték 2012. jan. 1-től, azt a gyakorlat továbbra is irányadónak tekinti.

⁸² BÉRCES (2016): *i. m.* 8. §.

4. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

A dolgozat a közszolgálati jogviszony keletkezésének problémakörében egy szűkebb kérdéskört, nevezetesen a szerződéses (kontraktuális) elv relevanciáját és mozgásterét vizsgálta. E vonatkozásban három résztémát bontottunk ki. Az első fejezet – kontextusteremtési igénnyel – vázolta a kinevezés jogi minősítése kapcsán kirajzolódó szakmai diskurzusokat, rámutatva arra, hogy a szerződéses elv szervesen áthatja a kinevezésen nyugvó közszolgálati foglalkoztatási jogviszonyok karakterét is, aligha negligálható annak relevanciája. A második fejezet azt elemezte, hogy a szerződéses elv mentén milyen tér nyílik – illetve kellene, hogy nyíljon – a közszolgálati jogban a munkajogi alapozású generálklauzulák – mint kontraktuális, kötelmi jellegű védelmi mechanizmusok – számára. E körben, kvázi esettanulmány jelleggel az úgynevezett méltányos mérlegelés elvét helyezte középpontba a dolgozat, felhívva a figyelmet arra, hogy érdemes mérlegre tenni a méltányos mérlegelés munkajogi szabályának közszolgálati jogi intézményesítése mellett, illetve az ellen szóló érveket. A szerző álláspontja szerint semmi esetre sem eleve elrendelt, „kőbe vésett” az a hatályos megoldás, amely a priori, indokolás nélkül kizárja a közszolgálati jog teljes spektrumából ezt a meghatározó fontosságú munkajogi generálklauzulát. Megnyitásra érdemes tehát a vita a szabály közszolgálati jogba való beemelése tárgykörében, vagy a jogalkotónak legalábbis pontos szakmai magyarázatot és érveket illene szolgáltatnia a mostani mellőzés okaira. A dolgozat harmadik fejezete azt elemezte, hogy a közszolgálatban miként és mennyiben nyílik tér a szerződéses foglalkoztatás különböző formái számára. A tanulmány e körben négy fő olyan esetkört azonosított és elemzett, amelyekben a munkaszerződés válhat a közszolgálati jellegű foglalkoztatás alapjává. Az elemzés rámutatott, hogy összességében a kinevezés szimbolikusan a legfontosabb és legfőbb, de távolról sem kizárólagos módja a közigazgatás munkájában való közreműködésre irányuló megbízásnak. Sőt, a tendenciák éppen a különféle szerződéses alkalmazások köreinek fokozódó sokszínűségére, illetve ezek jelentőségének növekedésére utalnak, nemzetközi és hazai tapasztalatok alapján egyaránt.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ALON-SHENKER, Pnina – DAVIDOV, Guy (2013): Applying the Principle of Proportionality in Employment and Labour Law Contexts. *McGill Law Journal*, Vol. 59, No. 2.
2. BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – DUDÁS Katalin – KAJTÁR Edit – KISS György – KOVÁCS Erika (2014): *Magyarázat a magyar és az európai munkajogi szabályozásról*. Új Jogtár. Budapest, Wolters Kluwer.
3. BEVER, Aline van (2011): Open Norms and the Psychological Dimension of Employment Relationships. *European Labour Law Journal*, Vol. 2, No. 3.
4. BEVER, Aline van (2012): Open norms and the foundations of employment law: a legal examination of hidden patterns in employment relationships. *European Labour Law Journal*, Vol. 3, No. 2.
5. BÉRCES Kamilla (2016): *Kommentár a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer.
6. DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2012): *The future of public employment in central public administration – Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*. Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland. Maastricht–Berlin–Helsinki, European Institute of Public Administration.
7. BRODIE, Douglas (2011): How Relational Is the Employment Contract? *Industrial Law Journal*, Vol. 40, No. 3.
8. CABRELLI, David (2011a): Rules and Standards in the Workplace: A Perspective from the Field of Labour Law. *Legal Studies*, Vol. 31, No. 1.
9. CABRELLI, David (2011b): The Hierarchy of Differing Behavioural Standards of Review in Labour Law. *Industrial Law Journal*, Vol. 40, No. 2.
10. DAVIDOV, Guy (2016): *A Purposive Approach to Labour Law*. Oxford University Press.
11. FISERNÉ KOPLÁNYI Eszter (2014): *Mt-s foglalkoztatás a Kttv. hatálya alatt*. Ars Boni. Elérhető: <http://arsboni.hu/mt-s-foglalkoztatás-a-kttv-hatálya-alatt/>
12. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk. (2013): *Közszolgálati életpályák*. Budapest, NKE.
13. GYULAVÁRI Tamás – HORVÁTH István – HÓS Nikolett – KÁRTYÁS Gábor – PETROVICS Zoltán – TAKÁCS Gábor – TÁNCZOS Rita (2015): *Bevezetés a közszolgálati munkajogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
14. *Háttéranyag az egységes közszolgálati kerettörvény koncepciójához, 1. sz. melléklet: Az egységes közszolgálati kerettörvény koncepcionális megalapozása*. (2003). Elérhető: www.kszs.org.hu/archiv/2003/1szmelleklet.htm (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
15. HAZAFI Zoltán (2014): Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói. In BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor szerk.: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
16. HAZAFI Zoltán szerk. (2012): *A közszolgálati tisztviselői törvény magyarazata*. Elérhető: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/2/51/90000/01_20120331_A_Kttv_magyarazata_AROP225_online.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 12. 11.)

17. HEGEL, Georg W. F. (1820): *Philosophy of Right*. London, G Bell.
18. HORVÁTH Attila (2014): *Vegyés jogállás és a jogviszonyváltás problémája az ÁNTSZ, az NRSZH és a GYEMSZI példáján*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. Elérhető: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/f/0b/a0000/17_JOG_VegyésJogallas_AROP2217.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 11. 15.)
19. HORVÁTH István (2006): „Diagnózis és terápia” *Javaslat a közszolgálat munkajogi szabályozásának reformjára – figyelemmel az EU-tagállamok jogalkotására és a hazai helyzetükre*. Doktori értekezés kézirata. Budapest. Elérhető: <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/horvath-istvan/horvath-istvan-vedes-ertekezes.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 10. 25.)
20. JAKAB Nóra (2017): Gondolatok a rugalmasság és biztonság egyensúlyáról Prugberger Tamás 80. születésnapja alkalmából. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 2. ks.
21. JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor (2017): A közszolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 1. sz.
22. KAJTÁR Edit (2014): A munkáltatói utasítás helye a 21. század munkajogában. *JURA*, 20. évf. 2. sz.
23. KISS György (1995): *A piac és az emberi tényező*. Budapest, Balassi.
24. KOZMA Anna – LŐRINCZ György – PÁL Lajos – PETHŐ Róbert (2016): *A munka törvénykönyvének magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC.
25. KUN Attila (2017): A méltányos mérlegelés elve a magyar munkajogban – méltánytalanul mellőzve? *Magyar Jog*, 64. évf. 12. sz.
26. *Közigazgatási perjog (Összefoglaló vélemény)* (2014). Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Közigazgatási joggyakorlat-elemző csoport. 2014.El.II.F.1/7.
27. LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla (2000): A munkaszerződés megkötése. In LEHOCZKYNÉ KOLLONAY Csilla szerk.: *A magyar munkajog I*. Budapest, Vince.
28. LINDER Viktória (2013): Státusz és pályabiztonság a közszolgálatban. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Új generáció a közigazgatás-tudományok művelésében*. Posztdoktori Konferencia utókiadványa. Budapest, ELTE ÁJK.
29. LINDER Viktória (2015): A jogviszony keletkezése. In GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk.: *Közzolgálati jog*. Budapest, NKE, Közigazgatás-tudományi Kar.
30. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
31. MORRIS, Gillian S. (2004): The Future of the Public/Private Labour Law Divide. In BARNARD, Catherine – DEAKIN, Simon– MORRIS, Gillian S. eds. *The Future of Labour Law. Liber Amicorum Bob Hepple QC*. Oxford and Portland, Hart Publishing.
32. NACSA Beáta (2013): Foglalkoztatás jogi szabályozása a közszférában. A jogi szabályozás két neuralgikus pontja: az állásbiztonság és a kollektív alku. *Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP*, – 9. sz. MTA KRTK KTI.
33. PETROVICS Zoltán (2016): *A biztonság árnyékában – a munkajogviszony megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései*. Doktori értekezés. ELTE ÁJK. Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
34. PETROVICS Zoltán (2017): A közszolgálati jogviszony alanyai, különös tekintettel a munkáltató jogállására. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 48–73.

35. PITTARD, Marilyn – WEEKS, Phillipa (2007): *Public Sector Employment in the Twenty-First Century*. Canberra, ANU Press.
36. PRUGBERGER Tamás (2006): *Munkajog a polgári jogban a globalizálódó gazdasági viszonyok között*. Debrecen, DE ÁJK.
37. RAB Henriett (2016): A közszolgálati különbíráskodás HR-szemponitú vizsgálata. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 1. sz.
38. ZILLER, Jacques (2010): *Free Movement of European Union Citizens and Employment in the Public Sector – Current Issues and State of Play*. Part II – Country Files. Report for the European Commission, European Commission.

Jogi források:

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról
3. 2011. évi CVI. törvény a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról
4. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
5. 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
6. 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról
7. 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
8. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
9. 8/2011. (II. 18.) AB. határozat a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény egyes szakaszai alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában
10. 1/2016. (I. 29.) AB. határozat a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénnyel összefüggő átmeneti, módosuló és hatályát veszto szabályokról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi V. törvény 3. § (5) bekezdése alaptörvényellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazásának kizárásáról
11. 7001/2005. (MK 170.) FMM-PM együttes irányelvben foglaltakat a munkavégzés alapjául szolgáló szerződések minősítése során figyelembe veendő szempontokról

Dr. Kun Attila egyetemi docens a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrás Intézetében, továbbá egyetemi docens, tanszékvezető a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszékén. Az MTA-PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport tagja. A Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat (MTVSZ) országos szakmai koordinátora.

Paksi-Petró Csilla

UTÁNPÓTLÁS-POLITIKAI KIHÍVÁSOK A KÖZIGAZGATÁSBAN¹

HR Supply Management Challenges in the Hungarian Public Service

Dr. Paksi-Petró Csilla, PhD, egyetemi tanársegéd, tréner, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet, petro.csilla@uni-nke.hu

Világszerte kiélezett verseny folyik a tehetséges szakemberek megszerzéséért és megtartásáért. A magyar közigazgatásban nem működik koherens utánpótlás-politikai rendszer. A globalizáció, az új generációk igényei, a fiatalok külföldre vándorlása, a versenyszféra vonzóbb bérezési rendszere, a toborzási, kiválasztási és ösztönzési rendszer hiányosságai hosszú távon kedvezőtlenül hathatnak a közigazgatás minőségi szakemberállományának fenntartására. Emiatt a jó minőségű munkaerő megnyeréséért folytatott harcban jelentősen lemaradhat. A tanulmány vizsgálja a magyar közigazgatás utánpótlás-politikai stratégiáját, intézkedéseit és kihívásait. Elemzi a jelenlegi közigazgatási életpálya által kínált lehetőségeket és ennek az utánpótlás biztosítására történő kihatásait. Zárásként a szakterület fejlesztése kapcsán fogalmaz meg javaslatokat.

A tanulmány, mint előtanulmány csatlakozik a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán működő úgynevezett Köszolgálati jogi és HR komplex Kutatóműhely kutatómunkájához. Célkitűzése szerint hozzájárul a Kutatóműhely közszolgálati személyi állományát átfogó komplex empirikus vizsgálatának megalapozásához.

KULCSSZAVAK:

életpálya, generációs kihívások, közigazgatási karrier, utánpótlás-politika, munkaerőhiány, továbbképzés

¹ A tanulmány a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15. „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében készült.

There is a worldwide competition to attract and retain talented professionals. There is no coherent HR supply management system in the Hungarian public administration. Staffing becomes more of a challenge. Globalization, the expectations of the new generation, the more attractive reward system of the private sector, the deficiencies of the recruitment, selection and compensation system may affect unfavourably the maintenance of the talented professionals of public administration in the long run. Due to this fact, the public service may significantly drop behind in the on-going fight for skilled high potentials. This article examines the supply management strategy of the Hungarian public administration, including the measures and challenges. It analyses the opportunities offered by the present civil service career and how it influences the recruitment policy. It concludes with some ideas about the future development of this professional discipline. It suggests some possible methods that could be applied to make public service more attractive for young talents.

KEYWORDS:

civil service career, generation challenges, further training, recruitment, shortage of labour

1. BEVEZETÉS

A közigazgatás körülbelül 111 ezer főt foglalkoztató hatalmas ellátórendszerében folyamatos az igény a magasan kvalifikált, újszerű szemlélettel rendelkező, fiatal és tapasztalt munkatársakra. A közigazgatási utánpótlás-politika fókuszában olyan kormányzati programok kidolgozása áll, amelyek a tehetséges szakembereket a közigazgatásba csábítják. A közigazgatási szervek állománya szerteágazó felkészültségű szakemberekből tevődik össze. Az állami feladatok, közfeladatok száma rendkívül kiterjedt, amely sokféle szakértelmet igényel. A klasszikus közigazgatási generalisták mellett jogászok, orvosok, mérnökök mind-mind nagyszámban megtalálhatók a pályán. A biztonságos feladatellátáshoz szükséges a szaktudás folyamatos fenntartása, amelyben az életpálya tervezés, a karriermenedzsment, és ezen belül a folyamatos minőségi utánpótlás biztosítása fontos szerepet játszik. A megfelelő utánpótlás megszerzéséhez és megtartásához vonzó életpálya szükséges. Az igények kielégítéséhez *új utánpótlás-stratégia* kidolgozására van szükség, mert:

- a megfelelő minőségű munkaerőért vívott harc erősödik a globális térben;
- a közigazgatási szakma, mint karrier nincs a köztudatban;
- a pályára lépés gyakran nem tervszerű és tudatos;
- szűkek az utánpótlás-csatornák;
- a közép- és felsőoktatási intézményekben marginális szerep jut a közigazgatási pályára ösztönzésnek;
- nincs összefüggő koherens utánpótlás-politikai rendszer.

A kihívások leküzdésében a *tudatos toborzás, minőségi kiválasztás* és *vonzó életpálya* segíthetnek. A tanulmány azt járja körbe, hogy milyen kihívásokkal néz szembe és fog szembe nézni a közigazgatási utánpótlás-politika. Különösen az alábbi kérdéseket tárgyalja:

- A közigazgatás milyen életpálya lehetőséget tud nyújtani a tehetséges (fiatal) szakemberek számára?
- Milyen a közszolgálati utánpótlás-politika helyzete ma Magyarországon? Milyen utánpótlás-politikai kormányzati és helyi programok vannak?
- Mely hiányosságok és kihívások vannak ezen a téren? Melyek a közigazgatási utánpótlás kereslet – kínálat disszonanciái?
- Milyen megoldási lehetőségek vannak a minőségi szakember-utánpótlás biztosításához?

A tárgyalt témakör talán első hallásra nem tűnik kiemelt fontosságúnak, hiszen valamilyen módon a közigazgatás biztosítja a feladatellátáshoz szükséges személyi állomány mennyiségét. Ugyanakkor a munkaerő-minőség már egészen más kérdés. Ha a közszolgálati életpálya nem vonzó, ha a közigazgatás, mint hivatás, illetve karrierlehetőség nincs a köztudatban, nem lehet biztosítani a kiváló minőségű szakemberállományt. Az utánpótlás-politika az életpálya bemeneti eleme. A jövőben tudatosabban kellene megtervezni és működtetni. Látni fogjuk, hogy erre milyen intézkedések történtek és melyek hiányoznak, illetve hogy ez milyen veszélyeket rejt.

2. A KÖZIGAZGATÁSI UTÁNPÓTLÁS-POLITIKA STRUKTURÁLIS KIHÍVÁSAI

A közszolgálat vonzerejének növelése alapvetően függ attól, hogy milyen a munkaerő-piaci versenyképessége. Tud-e olyan munkavégzési feltételeket kínálni, amelyek alapján a tehetséges, magasan képzett szakemberek a közszolgálatot választják élethivatásuknak. Ebben a döntésben meghatározó szerepet játszik az *anyagi megbecsülés*, valamint a *kiszámíthatóság*, *pályabiztonság*, ezért az új közszolgálati életpályák fejlesztésének elsősorban ezek növelését kell megcéloznia.² Ugyanakkor ezek nem kizárólagos szempontok. Ahogyan a későbbiekben látni fogjuk, különösen az *új generációk igényei* ettől a „klasszikus” értéktendőtől eltérhetnek.

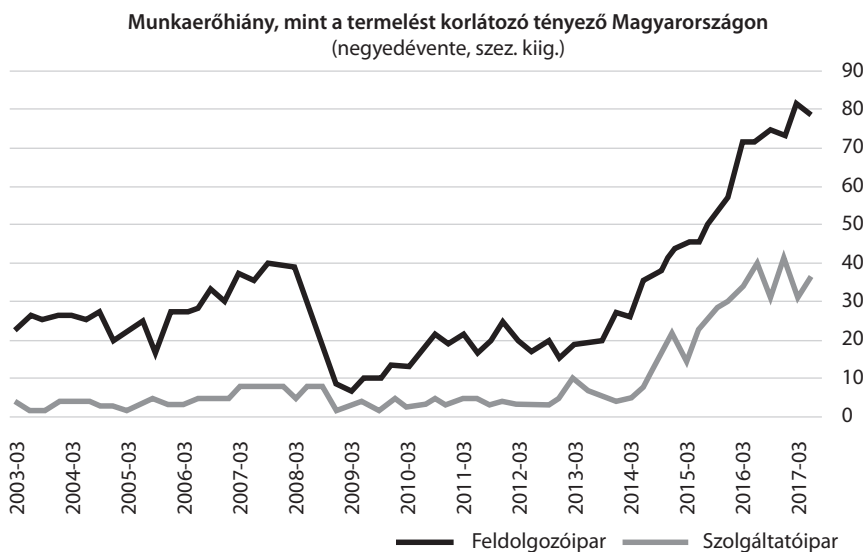
A magyar közigazgatás a rendszerváltás óta, főbb jegyeit tekintve *zárt(abb) személyzeti politikát folytat*. Meg fogjuk ismerni a jelenlegi közigazgatási életpályát, amelyben hiányoznak a vonzó életpályát biztosító elemek, úgy, mint például a szakértői karrierutak vagy a strukturált vezetőképzés.

Motivációs kutatások bizonyították, hogy nem feltétlenül a pénz a munkamotiváció egyedüli forrása. Fontos jelentősége van a munkahelyi környezetnek, a munka minőségének is. A közigazgatás ösztönzési rendszere a jelenlegi generációk igényeihez alkalmazkodva lett kialakítva (hosszú távú, lassú előrejutás), viszont a fiatal generáció munkahelyi preferenciái nagymértékben eltérnek. Az életpálya és ösztönzési rendszerek állapotának vizsgálata mellett az utánpótlás-politikai témakör másik fontos aspektusa a *generációváltás* kérdésköre. A jövőben a munkaerőpiac gerincét kitevő, úgynevezett Y és Z generáció jellemzői nagymértékben eltérnek az X és baby boomer generációtól. Ez karakterisztikusan jelentkezik munkamoráljukban, munkaattitűdjükben. Nehéz az Y és főleg a Z generáció megnyerése és hosszabb időszakra szóló rendszerben tartása, ha az életpálya nem kedvező.

Sok nagyvállalat tudatosan foglalkozik a szakértői és vezetői utánpótlás biztosításával. Egyes szektorokban fokozottan érvényesül a tehetségekért vívott harc. A vállalatok rákényszerülnek a *tudatos munkáltatói imázsépítéstől* kezdve, az összetett utánpótlásprogramok és megtartást célzó belső szervezeti továbbképzési és előmeneteli lehetőségek biztosítására. Fel kell készülni arra, hogy a globális verseny a jövőben tovább élesedik a tehetségekért, ezért a munkaerőpiaci igényekhez alkalmazkodó karrierrendszernek, toborzásnak, oktatásnak és képzésnek minden eddiginél nagyobb jelentősége van. A nyugdíj előtt álló generáció korábbi arányának csökkenése zavarokat okozhat, nehézségekbe ütközik a szakmai professzió fenntartása és a tapasztalatátadás.

A generációváltás mellett több szektorban is (például építőipar, vendéglátás, informatika) probléma a munkavállalók hiánya és a már meglévő állomány megtartása. Növekedett a belföldi mobilitás és külföldi elvándorlás aránya, nehézségek adódnak a szakképzett munkaerő megszerzésében és megtartásában.

² Kormányelőterjesztés az új közszolgálati életpályáról 2014. (koncepció)



1. ábra • Munkaerőhiány, mint a termelést korlátozó tényező Magyarországon
(Forrás: Európai Bizottság – GKI, Portfólió)

Több aktuális kutatás – ahogyan a fenti diagramban (lásd 1. ábra) is látható – arra hívja fel a figyelmet, hogy az egyre növekvő munkaerőhiány veszélyezteti a gazdasági növekedést, a hazai versenyképességet.

A közigazgatás munkaerő-biztosítási kihívásaiban egy új életpálya és ösztönzőrendszer kialakítása jelenthetne hatásos megoldást, amely azonban túlzottan nagymértékű átalakítást igényel.

Az utánpótlás-politikát számos tényező meghatározza: szervezeti sajátosságok, kormányzati elvárások, szervezeti kultúra, generációs összetétel, karrierlehetőségek, munkáltatói márka, vagy a toborzási és kiválasztási gyakorlat. A következőkben az egyes aspektusokat tárgyalom.

2.1. A generációs sajátosságok szerepe az utánpótlásban

Az elmúlt években több olyan könyv és tanulmány jelent meg külföldön, amely a munkaerő létszámának a közeljövőben várható drasztikus csökkenését jósolja. A *népesség csökkenése, elöregedése, a munkaerő mobilitásának növekedése*, valamint az Y és már a Z generáció munkaerőpiacra történő belépése ahhoz vezetett, hogy számos vállalat át gondolja a tehetségek felismerése, fejlesztése és megtartása terén eddig gyakorolt stratégiáját.

Az információs társadalom kialakulása jelen korunk legnagyobb gazdasági, társadalmi és kulturális változása. Hatásai az egész világon érvényesülnek, és alapjaiban befolyásolják az egyéneket, a cégeket, az államot, illetve a társadalmi közösségek életminőségét, sikerét, működését, továbbélését. A termékenység csökkenése és a várható élettartam növekedése hozzájárul a népesség öregedéséhez.³

A generáció témája manapság egyre ismertebb, sok tanulmány foglalkozik a munkahelyi generációs kihívásokkal. A korszerű utánpótlás-tervezéshez számos szempont mellett figyelembe kell venni az *egy munkahelyen együtt dolgozó generációk összetételét*. A tapasztalatok szerint az az egészséges, ha egy munkahelyen többféle generáció, ezzel látásmód, szemlélet és tapasztalat található.

A társadalmi folyamatok nyomán követhetők a vállalatoknál is. A vállalatok korfája folyamatosan változik, igazodva a társadalmi változásokhoz. Az 1950-es években a jellemzően a 20–30 évesek tették ki az alkalmazottak nagy részét. Ez a 21. század közepére drasztikusan átalakult. A munkaerőpiac gerincét az X és Baby boom generáció alkotja, és őket követi az Y és a Z generáció. Ez a helyzet a prognózisok szerint rosszabb lesz: jóval kevesebb fiatal fog dolgozni, ezzel szemben magasabb lesz az idősebb korosztályok jelenléte. A munkaerőpiac radikális átalakuláson megy át: *a munkaerő-kereslet megnő*, kiemelten a fiatal, tehetséges munkavállalók iránt, míg *a kínálat nagymértékben csökken*, ami a munkáltatók közötti verseny fokozódásához vezet majd, átalakítva a munkaerőpiac kínálati oldalát.⁴ Érthető, hogy kiélesedik a fiatal tehetségekért vívott verseny.⁵

Ezekre a változásokra a közigazgatásnak is fel kell készülnie. A közigazgatás a jövőben főként az Y és hamarosan a Z generáció munkahelyre csábításában és megtartásában lesz érdekelt.

Az Y generáció tagjai 1980 és 1995 között születtek, ők alkotják a digitális világ első hullámát. A felgyorsult világban élő Y generáció a kutatások szerint nem akar olyan állást, ahol nyugdíjig dolgozhat, fejlődni és tanulni akar, olyan közegbe vágyik, ahol jól érzi magát, és a gyors előrejutás érdekében kész a gyakori munkahelyváltásra.

1996 után születtek a Z generáció tagjai. Beleszülettek a digitális világba, bátrak, kezdeményezők, kevésbé kételkednek saját képességeikben, korlátaikban, praktikus szemléletűek. A munkahelyen azt látják, hogy naprakész, friss tudással érkeznek, tisztában vannak az értékeikkel, úgy gondolják, hogy el tudják látni a magasabb szinten dolgozók feladatait

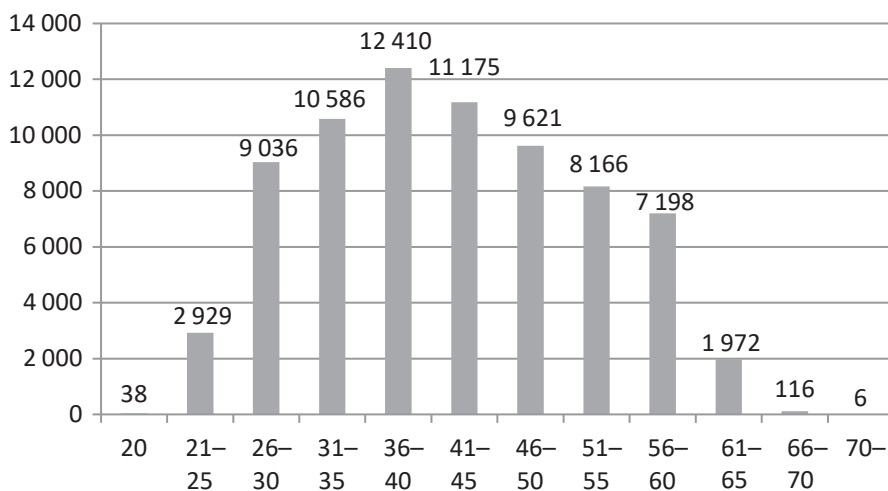
³ KISSNÉ ANDRÁS Klára (2014a): *Generációk, munkaerőpiac és a motiváció kérdései a 21. században*. Elérhető: www.ohe.hu/hrmagazin/cikkek/generaciok-munkaeropic-es-a-motivacio-kerdesei-a-21-szazadban (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

⁴ KISSNÉ ANDRÁS Klára (2014b): *Lehet-e egységesen motiválni a különböző generációs munkaerőt?* Elérhető: www.hrportal.hu/hr/lehet-e-egysegesen-motivalni-a-kulonbozo-generacios-munkaerot-20140130.html (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

⁵ HOLLÓSY-VADÁSZ Gábor – SZABÓ Szilvia (2016): *Tehetségmenedzsment a közszolgáltatásban. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 139.

is. Türelmetlenek, hogy megkapják a magasabb pozíciót, a magasabb fizetést, a jobb jutásokat, és így hamar feloldódik bennük az alázat a munka iránt.⁶

A fokozatos generációváltást a közigazgatás sem kerülheti el. Jelenleg *öt generáció dolgozik együtt* a közigazgatási szerveknél. Munkahelyi viselkedésük, *tanulási szokásaik és igényeik eltérőek*. Lássunk egy grafikonot (2. ábra) a kormányzati szolgálati jogviszonyban állók aktuális generációs térképéről.



2. ábra • A kormányzati szolgálati jogviszonyban állók (vezetőket kivéve) kormegoszlása (Forrás: saját szerkesztés)⁷

Az államigazgatási szervekben a legjellemzőbb a 36–40 éves X generációs korosztály jelenléte. Hasonlóan számos a korai Y generáció munkavállalóinak tábora. Szintúgy erős a baby boomer generáció kései képviselőinek jelenléte, de ők már folyamatosan a nyugdíj felé tartanak. A 20–25 év közöttiek még kevesen vannak a rendszerben. Ez azzal magyarázható, hogy a közigazgatás sok munkaköre megköveteli a felsőfokú végzettséget, amelyet értelemszerűen 20 éves kor után szereznek meg. Így leginkább 22–25 évesen lépnek be a közigazgatás munkaerőpiacára. A fiatalodás főként az államigazgatásban, ezen belül a minisztériumokban figyelhető meg. Érzékelhető a lassú generációváltás, ami indokolja a döntéshozók felkészülését.

A korfa ismertében törekedni kell arra, hogy a kiválasztási politika tekintettel legyen a generációs egyensúly fenntartására. Olyan munkavállalókat kell integrálni a rendszerbe, akik a meglévő generációs csoportok egyensúlyát erősítik tovább azzal, hogy be tudnak illeszkedni szervezetünkbe.

⁶ *Ez a fiatalok álma: buli legyen a munka* (2013). Elérhető: www.profession.hu/cikk_karrierepites/20131030/ez-a-fiatalok-alma-buli-legyen-a-munka/3561 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

⁷ Adatszolgáltató: KÖZIGTAD, 2016. január 1.

Bár a közszolgálat korösszetételében a fiatalok számarányának növekedése kedvező képet mutat, továbbra is hangsúlyt kell fektetni az idősebb korosztály kiáramlása miatt felépő problémák kezelésére (például új tisztviselők betanítása, megszerzett tudás, tapasztalat átadása, a sajátos technikai szakértelem hiánya). A kezelés módszerei között meg kell jelennie a *kiáramlás tervezés* mellett *mentorálási programok* indításának, tudásleltár (portfólió) összeállításának is.

A több mint 111 ezer ember, nem beleszámítva a honvédelemben, rendvédelemben dolgozókat és közalkalmazottakat, óriási létszám. A sok eltérő világlátású, motivációjú szakember számára minden igényt kielégítő, adekvát életpályát és utánpótlást tervezni nagy kihívás.

2.2. Bekerülés a közigazgatásba (toborzás és kiválasztás)

A tervszerű utánpótlás biztosítására a közszolgálat nem minden területén fordítanak azonos mértékű és kellő figyelmet. A honvédelmet leszámítva általában nem találkozhatunk kidolgozott toborzási politikákkal, módszerekkel és folyamatosan gyakorolt eljárásokkal, akciókkal, valamint az ezeket kiszolgáló hatékony PR-tevékenységgel. Természetesen vannak kivételek, például az egy-egy közszolgálati szervezet által bonyolított saját szervezésű toborzóakciók, állásbörzék, gólyatáborok, fakultációs középiskolai képzések, ösztöndíjas programok. Azonban *egyik sem épült be szervesen a közszolgálat emberierőforrás-gazdálkodás rendszerébe*. A remélt hatásai is csak részlegesen mutatkoznak meg.

Az alkalmazott toborzási technikák, módszerek a *hagyományos* körbe tartozónak tekinthetők, az újak számító megoldásokat kevésbé veszik igénybe. Az úgynevezett *Közigállást*, a közszféra állásportálját valószínűsíthetően inkább a belső közigazgatási kör ismeri és használja. A fiatalok jellemzően a népszerűbb állásportálokon böngésznek, amelyeken azonban csak a közigazgatási állások töredéke található meg. Emellett *a közösségi oldalak a toborzás-kiválasztás folyamata során kiemelt jelentőségűek*, hiszen ez az a közeg, ahol a fiatalok nagyszámban jelen vannak, illetve ahonnan elsősorban tájékozódnak. A fiatal munkavállalók erős követelményeket támasztanak a munkáltatók iránt. Egyrészt elvárásuk, hogy a munka nyújtson élményt számukra, másrészt a vállalat rendelkezzen jó hírnévvel. A hiányszakmákban csak azok tudják a tehetséges fiatalokat elnyerni, akik nagy figyelmet fordítanak a *munkáltatói márka* kiépítésére.⁸ A munkaadói márka egyik hatékony eszköze a foglalkoztatás fenntartásának és a tehetséges munkavállalók vonzásának. Hatékony kommunikációján keresztül ismerik meg az álláskeresők a szervezet arcukat, és ennek alapján alakítanak ki pozitív képet a szervezetről. A munkáltatói márkaépítést a nagyvállalati gyakorlat sikeresen alkalmazza. A „marketing marketingje” külön szaktudást igényel, de megéri a befektetett energiát. Általa a meglévő munkatársak megtartása és a tehetségek vonzása is sikeresen megvalósítható. A közigazgatás ezen a téren

⁸ Az Y generáció toborzása. Elérhető: <http://evolution-consulting.hu/az-y-generacio-toborzasa-2/> (Letöltés dátuma: 2017. 09. 01.)

lemaradásban van. A közigazgatásról, mint munkáltatóról globális pozitív kép kialakítása szükséges (azonban ez egy másik tanulmány témája lesz). Ennek részeként, a fiatalok vonzása tekintetében legalább eseti akciókkal, kampányok és közösségi média-megjelenések során kellene bővítenie merítési lehetőségeit. A külső kommunikációban hangsúlyozni kell a közigazgatás által kínált előnyöket. *A kifelé sugárzott képnek és a belső szervezeti valóságnak összhangban* kell lennie, különben a dolgozókat nagy csalódás érheti. Nem a valóság szépítése a cél, hanem a *meglévő értékek hangsúlyos kommunikálása*. Például a közigazgatásban dolgozni trendi, kiváló lehetőség a karrierépítésre, stabil és megbízható kereseti lehetőséget nyújt és ehhez hasonló. Külföldi példa az ilyen típusú pozitív kommunikációra az Egyesült Királyság helyi önkormányzati szövetségének tevékenysége. A fiatal, potenciális munkavállalók megszólításának egyik eszközeként marketing-kiadványaik jelennek meg.⁹

A közigazgatásban 2010-et követően lezajlott a *kiválasztás revíziója*, célként fogalmazódott meg a „*minőségi szelekció, versenyelvűség és nyitottság, rugalmas és gyors munkaerő utánpótlás*” megvalósítása. Ez a gyakorlatban az jelentette, hogy a korábbi részletesen szabályozott kiválasztási eljárást megszüntették. Helyette ma is csak keretszabályok vannak. A munkáltatók szabad kezet kaptak, így a toborzás hiányosságai mellett jelenleg nem beszélhetünk egységes kiválasztási gyakorlatról sem. A közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény csak a legszükségesebb rendelkezéseket tartalmazza a pályáztatással összefüggésben, a részletszabályokat rendelet írja elő. A hatályos szabályozás alapján kötelező pályáztatási kötelezettség nincs. Pályázat lefolytatására két esetben kerül sor: elsősorban, ha jogszabály azt bizonyos speciális esetekben előírja, illetve ha a munkáltató saját mérlegelése alapján dönt a pályázat kiírásáról.

A jelenlegi „*rugalmas*” kiválasztási rendszerről elmondható, hogy a *kompetencia-vizsgálat nem előírás*. A szakszerűség csorbát szenved mind eljárási, mind módszertani szempontból. Természetesen a bizalom, a szimpátia és a lojalitás fontos kiválasztási szempontok. De csak erre nem szabad alapozni, mert veszélybe sodorja a megfelelő utánpótlás biztosítását mind az állomány mind a vezetők esetében.¹⁰ Alaptörvényünk szerint: „*Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen.*”¹¹ Ha azért nincs lehetősége a fiataloknak tisztviselői állást betölteni, mert egész egyszerűen nem is értesülhetnek a lehetőségről, az hosszú távon rendkívül káros hatással van az egész közigazgatásra.

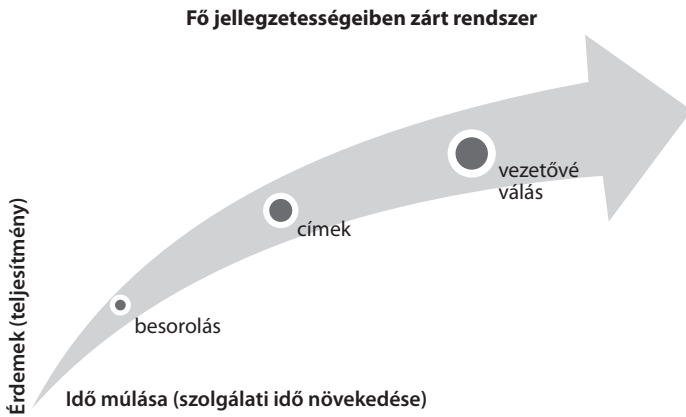
⁹ *Working In Local Government. Career opportunities for young people.* Local Government Association (2014). Elérhető: www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/working-local-government-320.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

¹⁰ PETRÓ Csilla (2014b): Vezetőképzés a közigazgatásban? *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 4. sz. 10.

¹¹ Magyarország Alaptörvénye 2011. április 25. XXIII. cikk (8) bek.

2.3. Karrierlehetőségek, a közigazgatási életpálya (megtartás)

A köztisztviselők esetében a rendszerváltást követően alakult ki az illetményrendszer azóta is klasszikus modellje. Az illetmény mértékét egyrészt az adott tisztviselő személyes, egyéni sajátosságai határozzák meg. A kereseti lehetőségben nagy súlya van a szolgálati időnek és az iskolai végzettségnek. Minél magasabb az iskolai végzettség és minél hosszabb a szolgálati idő, annál magasabb lesz az illetmény.¹²



3. ábra • Előmenetel a közigazgatási pályán (Forrás: saját szerkesztés)

Az előmenetel fő formái (lásd a 3. ábrán): besorolás, címek, vezetővé válás. A munkakör és a díjazás elválik egymástól, a díjazás a személyre fókuszál. Pozitívuma az állásbiztonság, tervezhetőség, hosszútáv, kiszámíthatóság. Ugyanakkor a motiváció fenntartása és a kiemelkedő teljesítmény díjazása nehézkes. Fennáll az elkényelmesedés veszélye, a rugalmatlanság, automatizmusok megjelenése. A tudásszint fenntartása nehezebb. Kevés a differenciálási lehetőség, hiányzik a szakértői pályáívek felrajzolása. A kedvezőtlen feltételek hatására erős az úgynevezett munkaerőpiaci kitettség. A működéshez szükséges szakértelmet csak versenyképes feltételek mellett lehet biztosítani.¹³

Az előmeneteli rendszer megreformálása évtizedek óta nehézséget okoz a döntéshozóknak, bár rendszerváltás óta folyamatos az erre irányuló szándék. A deklaráció szintjén több személyzetfejlesztési programban (például a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési

¹² GyÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk. (2018): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus.

¹³ HAZAFI Zoltán (2014): *Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 73.

Program) megjelenik a stratégiai gondolkodás a személyi állomány gondozásáról, egy komplex rendszer építése a cél:

- A stabilitás, állásbiztonság megőrzése;
- a teljes tisztviselői életpályát lefedő karrierlehetőségek, vonzóbb karrierpálya;
- a munkakör értéke, a teljesítmény és a szolgálati hűség egyidejű elismerése;
- rugalmas előmeneteli lehetőségek, motiváció fenntartása;
- pálya presztízsének helyreállítása;
- hivatástudat és integritás növelése.

A célok teljes értékű megvalósítása strukturális átalakítást igényelne, amelyre annak volu-mene és veszélyei miatt a kormányzat még nem szánta el magát. Helyette jellemzőbb a *kö-zigazgatási életpálya differenciálódása* (külön jogállási törvények kezelik az egyes rétegek életpálya-jellemzőit). Erre aktuális példa az új, úgynevezett állami tisztviselői réteg létrehozása, külön előmeneteli és bérezési előírásokat tartalmazó jogállási törvény keretében. A differenciálódás hosszú távon az egységes közigazgatási életpálya helyett szétforgácsol-ódáshoz, a közigazgatás belső munkaerőpiaci elszívó hatásához vezethet.¹⁴

2.4. Utánpótlás-politikai stratégia és programok a közigazgatásban

A közigazgatás változó feladatrendszere folyamatosan igényli a magasan kvalifikált, új-szerű szemlélettel rendelkező, fiatal munkatársak bevonását. Mégis, a korábbi években a hazai személyzeti politika nem tulajdonított kiemelt jelentőséget a megfelelő utánpótlás csatornák kiépítésének. Jelenleg nincs koherens rendszer ezen a területen. A közigazga-tási pályára belépés sok esetben a véletlen műve volt, nincsenek meg a fiatalokat/vagy már a tapasztalt szakembereket célzó tervszerű utánpótlás csatornák. A korábbiakban sziget-szerű próbálkozások voltak, a rendszer stabilnak tekinthető pontja az Államigazgatási Fő-iskola megléte volt, azonban ezen kívül rendszertelenül szerveződtek, például különféle ösztöndíjas programok. A felsőoktatási és a közoktatási intézményekben jelenleg mar-ginális szerep jut a hallgatók/tanulók közigazgatási pályára vonzásának, *a közigazgatási szakma, mint karrierlehetőség nincs jelen a széles köztudatban. A középiskolai és a felső-oktatási intézményekben a közigazgatási karrier pályaorientációjának erősítése indokolt.* Az utánpótlás bázisát képező középiskolások nem rendelkeznek az átlagos állampolgári ismereteket meghaladó közszolgálati ismeretekkel, és a pályaválasztás időszakában nem kel-lően orientáltak és motiváltak ahhoz, hogy a közszolgálati életpályát válasszák. A közszol-gálati szakképzés feltételei sem állnak rendelkezésre teljeskörűen.¹⁵

¹⁴ KRAUSS GÁBOR – PETRÓ CSILLA (2014): A közszolgálat béren kívüli juttatási rendszerének aktuális kérdései. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 55.

¹⁵ BELÉNYESI EMESE – KRISKÓ EDINA – PALLAI ÉVA: *Összegző jelentés, A közigazgatási pályaorientációs képzés be-vezetését elősegítő igényfelmérés eredményeiről, 2017. október 31. 4. Munkaanyag.*

A közigazgatásban eltöltendő szakmai gyakorlatoknak sincs felépített rendszere. Az adott egyetem karrierirodájától függ, hogy a munkaerőpiac mely ágazataival és szervezeteivel tart fenn kapcsolatot. Ezenkívül az adott szervezet nyitottsága, fogadókészsége befolyásolja, hogy fogad-e, vagy mely területekre és milyen létszámban hallgatókat. A szakmai gyakorlatok tehát az egyetemi karrierirodáktól, az adott szervezet toborzásától, illetve a hallgatók egyéni kezdeményezésétől függenek.¹⁶

A közigazgatási szervek nem tervezik közép- és hosszú távon az utánpótlási igényeket. Nincsenek pozitív példák, a társadalom tagjai – hiteles információk hiányában – nem rendelkeznek reális képpel a közszolgálatról, és emiatt a fiatalok számára nem jelent presztízst és vonzó választási alternatívát a közszolgálati hivatás. Az elmúlt években született néhány utánpótlás-célzó kormányzati program, de nem koherens módon. Ezekre térnek ki röviden.

Az ösztöndíjprogramok szervezése törvény adta lehetőség.¹⁷ A központi szinten szervezett ösztöndíjprogramok minden bizonnyal legsikeresebbike az immáron több éve működő *Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Program* (a továbbiakban: MKÖ). Az ösztöndíjrendszer fenntartását indokoltta teszi, hogy a jó képességgel rendelkező munkatársakért egyre inkább nemzetközi szinten is versenyezni kell.

Az MKÖ részletszabályai többször is módosultak az elmúlt évek során, azért hogy minél inkább szolgálni tudják az utánpótlás célokat. Azonban a célcsoport a kezdetektől azonos. Az MKÖ ösztöndíjprogram a fiatal, diplomás, idegen nyelveket beszélő szakemberek jelentkezését várja, a közigazgatáson belülről és kívülről. A program vonzerejét jelenti, hogy a gyakorlat időtartama hazai közigazgatási szerveknél folytatott gyakorlat mellett néhány hónapos külföldi gyakorlattal is kiegészül. A hazai gyakorlat a magyar közigazgatási munka alapos megismerésére ad lehetőséget. Legnagyobb érdeme, hogy a program végén a befogadó intézmények a legkiválóbb ösztöndíjasoknak kormánytisztviselői állást ajánlhatnak fel.¹⁸

A közigazgatási pályára ösztönzés hasznos eszköze lehet, ha a fiatalok minél szélesebb köre ismeri meg a kormányzati tevékenységet. *ReGeneráció* címmel 2011-ben és 2012-ben többlépcsős rendezvénysorozat indult: *Karrier Expo*, *Nyári Tábor és Nyílt nap*, amelyen az akkori Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: KIM) ismeretterjesztő céllal megnyitotta kapuit a felsőoktatásban tanuló vagy frissdiplomás látogatók előtt, akik bepillantást nyerhettek a kormányzás kulisszái mögé, megismerkedhettek a KIM kiemelt projektjeivel és még a miniszteri szobába is bepillanthattak. 2011-ben a nyílt nap 600 érdeklődő fiatalot vonzott.¹⁹ Véleményem szerint, az ilyen pozitív üzenetet hordozó kezdeményezéseket folytatni kellene.

¹⁶ PETRÓ Csilla (2014a): *A közszolgálati életpálya elemei*. Budapest, NKE. 14.

¹⁷ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről 47. §.

¹⁸ *Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogram*. Elérhető: mko.kormany.hu/ (Letöltés dátuma: 2016. 07. 26.)

¹⁹ *ReGeneráció: nyílt napot tartott pénteken a KIM* (2012). Elérhető: <http://2010-2014.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/regeneracio-nyilt-napot-tart-penteken-a-kim> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

Az előzőkben néhány pozitív példát láthattunk kormányzati utánpótlás-politikai intézkedésekre. Vizsgáljuk most meg, hogy stratégiai szinten hogyan jelenik meg.

A 2010–2014 kormányzati ciklus közigazgatás-korszerűsítési terve a *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (11.0) csak említés szintjén foglalkozott a tervszerű közigazgatási utánpótlás kérdéskörével. Szükszavúan csak annyit említ, hogy: „a toborzás és a kiválasztás folyamatát egyszerre kell megfeleltetni a minőségi, a versenyelvűség és a nyitottság szempontjainak, valamint a gyors és rugalmas munkaerő-utánpótlás igényének”.²⁰

Egy évvel később, 2012-ben, a második *Magyary Program* (12.0) már több helyen említi az utánpótlás kérdéskörét, viszont leginkább a Nemzeti Közszolgálati Egyetem ebben betöltött szerepét hangsúlyozza. Ugyanakkor tudjuk, hogy a közigazgatás szerteágazó és nagy volumenű ügyeinek intézéséhez nem csak a közigazgatási végzettségűekre van szükség.²¹

A *Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020* célkitűzései között szerepel az utánpótlás (toborzás és kiválasztás) fejlesztése, a közszolgálati életpályamodell fejlesztése keretében.²²

A stratégia szavai szerint a szolgáltató állam eszményének érvényre juttatása, és a szolgáltatások magas színvonalának biztosítása a megfelelő tisztviselők kiválasztásával kezdődik. Ehhez szükség van egyrészt a megfelelő és hatékony kiválasztási folyamatokra, másrészt egy vonzó, a belső mobilitást támogató közszolgálati életpályára. Az új életpálya teljes körű bevezetése révén csökkenhet a fluktuáció, valamint nőhet a közszolgálati pálya iránti érdeklődés, ami hozzájárulhat a tisztviselői kar korösszetételéből (a nyugdíjkorhatár előtt állók magas számából) fakadó, rövidesen várható problémák sikeres kezeléséhez.

A generációváltás mellett kihívást jelent az utánpótlás terén az a személyi állomány összetételében megfigyelhető tendencia is, hogy a különleges szaktudást igénylő feladatok egyre nagyobb hányadát egy jól elkülöníthető, a munkaerőpiacról csak kiemelt, a verseny-szférában elfogadott bérekkel összehasonlítható bérezéssel megszerezhető, magas szintű szakmai ismeretekkel rendelkező szakértői gárda képes ellátni. Ez a kormányzat által új feladatként meghatározott, kiemelt jelentőségű területek esetében – például a külgazdaság keleti nyitása – is érzékelhető probléma. Ezeket a kihívásokat az új közszolgálati életpálya vonzó szakértői karrierutak kialakításával, egyénre szabott karriermenedzsmenttel, a munkakörök relatív értékéhez és a teljesítményhez igazított bérezéssel és különböző ösztönzőprogramokkal képes kezelni. A toborzás és kiválasztás terén jelentkező kiemelt feladatok:

- A kulcsfontosságú feladatot ellátó, kimagasló teljesítményt nyújtó, motivált, elkötelezett tisztviselők kiválasztása, megtartása a szakértői életpályára való ráhelyezéssel.
- A tehetséges, jelentős szakértelemmel rendelkező személyek kiválasztási folyamatát ki kell dolgozni.
- A speciális foglalkoztatási igényű munkavállalói csoportok (például kismamák, fogycatáros személyek) a közigazgatásban történő foglalkoztatási helyzetét fel kell

²⁰ *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (11.0). 46.

²¹ *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (12.0). 59.

²² *Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020*. 28.

térképezni, a foglalkoztatási lehetőségeket bővítő fejlesztési irányokat meg kell határozni, a foglalkoztatást elősegítő intézkedéseket szükséges kidolgozni, ezzel párhuzamosan az elhelyezkedést elősegítő képzési anyagokat össze kell állítani, képzéseket, tréningeket indokolt tartani, a támogató szolgáltatások nyújtásának lehetőségét meg kell vizsgálni.²³

Látható, hogy a dokumentum csak egyes aspektusait említi az utánpótlás-politikának és nem foglalkozik a teljes szakemberállománnyal, hanem csak a külgazdasági és hatósági ügyintézői területre fókuszál.

A közigazgatási utánpótlás-politika stratégiai szintű intézkedéscsomagot és külön figyelmet igényelne. A közigazgatási szervek utánpótlását segítő, a rendészetihez hasonló terjedelmű és irányultságú középfokú képzés jelenleg nincs a magyar középiskolai oktatásban. Biztató, hogy az új európai uniós fejlesztési ciklusban napirendre került a közigazgatási utánpótlás-tervezés kérdésköre (KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16 *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása* című projekt). A projekt átfogóan kezeli a közigazgatási utánpótláskérdést, kezdve a középiskolai szinttől. Előremutató jelleggel, az elkövetkező években a közigazgatás teljes vertikumára kiterjedően tervezik a vezetői utánpótlás rendszerének kialakítását, a vezetőkiválasztás módszertani, informatikai és jogi feltételeinek kidolgozását.²⁴ Mivel induló fejlesztési programcsomagról van szó (2016), ennek kifutása és eredményei majd csak évek múlva lesznek értékelhetők.

3. GLOBÁLIS UTÁNPÓTLÁS-POLITIKAI SAJÁTOSSÁGOK

Az előző fejezetben kitértem arra, hogy az Y és Z generáció már másképp kommunikál, más az értékrendje, másként gondolkodik a világról. Ma egy huszoneves általában másfél évente váltogatja az állásait az előmenetel érdekében. Ha ez igaz, *mit tud kínálni a közigazgatás az életre szóló, hosszú távú életpálya modelljével? Kiket fog megnyerni az Y és Z generációból, akiket ez a pálya érdekel és motivál?*

A tendenciát alátámasztani látszik egy friss magyar felmérés, amely szerint a 18–30 év közötti fiatalok a gyorsabb karrier elérése érdekében hajlamosak a gyakori munkahelyváltásra.²⁵ A Coaching Team kutatásából kiderült, hogy ezt a korosztályt különösen jellemzi a türelmetlenség, mind a szakmai „beérés”, előrelépés terén, mind az anyagi juttatások tekintetében, valamint a munkavégzéssel kapcsolatban is. Nem várnak türelmesen éveket, hogy megkapják a magasabb pozíciót, a magasabb fizetést, a jobb juttatásokat, és így hamar

²³ *Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020.* 69–70.

²⁴ Felhívás. *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása.* KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16

²⁵ *Nagyon türelmetlenek a fiatal munkavállalók* (2013). Jobline.hu. Elérhető: https://karrierplusz.jobline.hu/karrier_plusz/20131029_Nagyon_turelmetlenek_a_fiatal_munkavallal (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

feloldódik bennük az alázat a munka iránt.²⁶ Egy frissebb, 2016-os felmérés szerint a fiatal 18 és 24 év közötti felnőttek mintegy 70%-a 1 éven belül munkahelyet vált, elvárásaik merészebbek.²⁷

Az is érdekes, hogy a Coaching Team kutatásban részt vevő válaszadók több mint egyharmada külföldön képzelel el a számára ideális álompozíciót. Jellemzően az Amerikai Egyesült Államok és Németország a két leggyakoribb célország, de Anglia, Svájc, Ausztria és Ausztrália is sok említést kapott. A két legnépszerűbb pozíció a saját cég vezetőjeként dolgozni, illetve egy multinacionális cégnél alkalmazottként tevékenykedni.²⁸ Ezt a veszélyes tendenciát igazolja a TÁRKI 2014-es felmérése is, amely szerint a fiatalok mintegy harmada tervezi, hogy külföldön vállal munkát tartósan vagy rövidebb ideig.²⁹

A problémát észlelte a kormányzat. Kormányzati programot indítottak, amelynek célja volt hazahívni a külföldön dolgozó fiatalokat az úgynevezett: *Gyere haza, fiatal* program segítségével. A hírek szerint a programot sikertelensége miatt leállították.³⁰ Feltehetőleg a kivándorlás megelőzésére kellene nagyobb hangsúlyt helyezni.

Sok kutatás foglalkozik a munkahelyi preferenciákkal és elégedettséggel. Többé-kevésbé hasonló eredményre jutnak. Például a már hivatkozott kutatás szerint a munkahelyválasztás fő szempontjai a megkérdezett fiatalok körében, fontossági sorrendben az 1. táblázat első oszlopában olvashatóak. Viszonyításképpen egy frissebb, szintén fiatal munkavállalói preferenciákat vizsgáló kutatásban pedig az alábbiak (az 1. táblázat 2. oszlopában).

A Medián 2017-es felmérésében elsősorban azt vizsgálták, hogy a jövő munkáltatójának milyen elvárásoknak kell majd megfelelnie ahhoz, hogy a Z generáció számára versenyképes tudjon maradni a piacon. A 14–15 év közötti fiatalok megkérdezésével végzett vizsgálatból nagyon sok érdekesség kiderül. Például az, hogy a fenti mérési tendenciákhoz viszszacsatolva, 20%-uk külföldön képzelel el a jövőjét, amely aggasztó tendencia lehet. További érdekesség, hogy a felmérés szerint a fiatalok korábban szinte bármilyen kezdő pozíciót elvállaltak, manapság viszont a kereslet növekedése hatására sokkal inkább tudnak válogatni. Ez a közigazgatás szempontjából szintén hátrányt jelent, hiszen a korábbiakban is ismert volt az a gyakorlat, hogy a pályakezdő fiatalok kvázi ugródeszkaként tekintenek a közigazgatásra. Néhány év gyakorlat és tapasztalatszerzés után elvándorolnak a piaci szervezetekhez.

²⁶ *Y HoRizont 2013, avagy a fiatal munkavállalók önmegítélése* (2013). Ohe.hu. Elérhető: www.ohe.hu/hrmagazin/cikkek/y-horizont-2013-avagy-a-fiatal-munkavallalok-onmegitelese (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

²⁷ *Nem reálisak a Z generáció elvárásai a munkahelyükkel szemben*. Hirado.hu Elérhető: www.hirado.hu/2016/07/12/nem-realisak-a-z-generacio-elvarasai-a-munkahelyukkel-szemben (Letöltés dátuma: 2019. 05. 22.)

²⁸ *Y HoRizont 2013, avagy a fiatal munkavállalók önmegítélése* (2013). Ohe.hu. Elérhető: www.ohe.hu/hrmagazin/cikkek/y-horizont-2013-avagy-a-fiatal-munkavallalok-onmegitelese (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

²⁹ *A fiatalok harmada tervezi külföldre menni* (2014). Tárki.hu. Elérhető: www.tarki.hu/hu/news/2014/kite-kint/20140408_fiatalok.html (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

³⁰ *Nem folytatják, csak 105 fiatal sikerült hazahozni* (2016). Hvg.hu. Elérhető: http://hvg.hu/gazdasag/20160613_nem_folytatjak_a_Gyere_Haza_Fiatal_programot_varga_mihalyn (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

1. táblázat • Fiatalok munkavállalási preferenciái (Forrás: Y Horizont 2013.; PwC 2017.)

alapjavadalmazás	munka–magánélet egyensúlya (rugalmas munkavégzés)
felszabadult, vidám csapat	munkakörnyezet (munkatársak)
kARRIERFEJLŐDÉS LEHETŐSÉGE	javadalmazás (alapbér)
alapjavadalmazáson felüli tételek	munka–magánélet egyensúlya (alkotói szabadság)
változatos feladatok	a munka tartalma (érdekes, kihívásokkal teli)
közvetlen, laza hangnem	javadalmazás (cafeteria)
nagy tapasztalatú kollégák	javadalmazás (túlóra-kompenzáció)
jól felszerelt, esztétikus környezet	szervezet és kultúra (csapatmunka és együttműködés)
rugalmas időbeosztás	vezetés (közvetlen, őszinte kommunikáció)
a cég jó híre és ismertsége ³¹	fejlődés és karrier ³²

A felmérés szerint a vizsgálatban részt vevő fiatalok a fizetések terén talán túlzó elvárásokat támasztanak, amikor átlagosan *nettó 300–500 ezer Ft-os* havi fizetéssel lennének elégedettek. De más szempontból az elvárások akár reálisnak is tűnhetnek, hiszen a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) adatai szerint az átlagkereset 292 ezer Ft volt 2017 augusztusában.³³ Összehasonlításként meg kell jegyezni, hogy az új állami tisztviselői törvény szerint a felsőfokú végzettséggel rendelkező, úgynevezett állami fogalmazói kategóriába sorolt pályakezdő tisztviselők *bruttó illetményének* alsó határa 180 ezer Ft, felső határa 300 ezer Ft.³⁴ Látható tehát, hogy a közigazgatási (kezdő) fizetés hamar elvinné a magas elvárásokkal rendelkező fiatalok kedvét a pályára lépéstől.

Fentiek csak néhány példát említenek a javadalmazás témakörének tágabb vetületére, hogy melyek azok a várható tendenciák, amelyekre a magyar munkaerőpiacnak, ezen belül a közszolgáltatásnak is érdemes felkészülnie. Csutorás Gábor Ákos közigazgatási Y generációt vizsgáló kutatása is visszaigazolja, hogy az új nemzedékeknek új igényei vannak

³¹ Y Horizont 2013, *avagy a fiatal munkavállalók önmegítélése* (2013). Ohe.hu. Elérhető: www.ohe.hu/hrmagazin/cikkek/y-horizont-2013-avagy-a-fiatal-munkavallalok-onmegitelese (Letöltés dátuma: 2017. 09. 01.)

³² HAVÓK Lilla (2017): *Milyen szempontok alapján választanak munkahelyet a fiatalok?* Elérhető: www.hsws.hu/hirek/58151/pwc-kutatas-fiatalok-munkavallalas-preferencia.html (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

³³ *A Z generáció nagy elvárásokkal vág neki az életnek* (2017). Elérhető: www.origo.hu/gazdasag/20171019-a-z-generacio-jo-fizetest-szeretne-de-nem-tud-rola-hogy-itthon-is-megszerezheti.html (Letöltés dátuma: 2017. 11. 30.)

³⁴ 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről, 1. melléklet.

a munkáltatóval kapcsolatban is, amit a munkáltatónak egyrészt megértenie, másrészt kezelnie szükséges, még ha egy közigazgatási szerv esetében a lehetőségek esetleg szűkösebbek is.³⁵

A kedvezőtlen karrierlehetőségek előbb-utóbb szakemberhiányhoz vezetnek. Már most is vannak olyan munkakörök, például informatikai, mérnöki vagy pénzügyi területen, ahol a jelenlegi bérezési feltételek mellett nehézségekbe ütközik a szakemberpótlás. A Boston Consulting Group egyik kutatása a 25 vizsgált ország közül több esetben is, (például Németországban) főként a demográfiai csökkenés okozta kritikus munkaerőhiány 10–20 éven belül történő bekövetkezésére hívja fel a figyelmet.³⁶

Régóta ismert tény, hogy a szakemberhiány veszélyezteti Magyarország versenyképességét. Egy friss kutatás szerint ma a szolgáltató szektorban tízből csaknem négy cég küzd azzal, hogy dolgozókat találjon.³⁷ Ez a tendencia világszerte egyre nő, a magyar munkaadók körében végzett felmérés szerint itthon a globális átlagnál jóval nehezebb megfelelő munkaerőt találni: Magyarországon a munkaadók 45%-a, míg világszerte 36% panaszkodott a szakemberhiányra. A Manpower Group néhány éve végzett, úgynevezett Éves Tehetség Felmérésében 42 ország több mint 37 ezer munkaadójának bevonásával azt vizsgálta, hogy a vállalatok hány %-ának okoz problémát nyitott pozícióik betöltése, továbbá melyek a legnehezebben betölthető munkakörök. Az eredmények alapján kiderült, hogy fokozatosan nő azoknak a cégeknek a száma, amelyek toborzási nehézségekbe ütköznek.³⁸

Ezt támasztja alá egy másik friss kutatás, ami a hazai versenyszektor hiányszakmáira fókuszált. Eredményei szerint a legnehezebben betölthető munkakörök például: az informatikus, szakmérnök, tanácsadó, vagy adminisztrátor. Ami érdekesebb, hogy a legtöbb hiánymunkakör esetében a túl alacsony béreket, a szakképzett munkaerő hiányát és a versenytársak konkurenciáját jelölték meg a válaszadók a hiány kialakulásának okaként. Emellett sok megkérdezett szerint a vállalat belső szervezeti problémái okozzák a munkaerőhiányt.³⁹

A Manpower Group felmérése szerint a szakemberhiány a vállalatokat legfájóbb módon az ügyfélkiszolgálási képesség csökkenésében és a versenyképesség, produktivitás visszaesésében érintette.

Magyarországon a probléma kezelésére a munkaerő-források bővítésének legnépszerűbb megoldása a toborzás kiterjesztése új célcsoportokra. A cégek 26%-a szerint 22%

³⁵ CSUTORÁS Gábor Ákos (2016): Az Y generációs munkatársak megtartási lehetőségei a Központi statisztikai Hivatalban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 103.

³⁶ BCG Henderson Institute. Elérhető: www.bcg.com/bcg-henderson-institute/news.aspx (Letöltés dátuma: 2014. 01. 01.)

³⁷ *Már nem csak a munkaerőhiány sújtja a magyar gazdaságot* (2017). Portfolio. Elérhető: www.portfolio.hu/gazdasag/mar-nem-csak-a-munkaerohiany-sujtja-a-magyar-gazdasagot.267235.html

³⁸ *Veszélyezteteti a versenyképességet a szakemberhiány Magyarországon* (2014). Hrportal. Elérhető: www.hrportal.hu/hr/veszelyezteteti-a-versenykepességet-a-szakemberhiány-magyarországon-20140603.html (Letöltés dátuma: 2017. 11. 30.)

³⁹ POÓR József – CSEDŐ Csaba (2016): *Szakemberhiány és munkaerőmegtartás a kulcsmunkakörökben 2016*. Kutatási zárójelentés. Budapest. 4.

a pályakezdőkben bízik, míg 17% az oktatási intézményekkel való együttműködést választja.⁴⁰ Kulcsfontosságú a képzés, továbbképzés. Ezt a vállalati gyakorlat felismeri és igyekszik a tehetséges fiatalok tudatos felépítésére, a vezetői és szakértői pályautakon egyaránt.

4. MEGOLDÁSI LEHETŐSÉGEK

A tanulmány bemutatta a közigazgatási utánpótlás-kihívások egyes aspektusait és a kihívások kezelésének fontosságát. Gyökeres megoldást a közszolgálati életpálya régóta várt reformja jelenthetne, amely azonban továbbra is távlati célnak tűnik. A megfelelő minőségű közigazgatási szakemberállományt biztosító utánpótlás-politikai kihívások ugyanakkor aktuális lépéseket igényelnek. Az ezzel kapcsolatos intézkedési lehetőségek két fő csoportját különíthetjük el: *pályára vonzás (toborzás és kiválasztás), valamint a megtartás (ösztönzés)*.

Minden szervezet saját érdeke, hogy egyénileg gondoskodjon a tervszerű utánpótlásról. Leginkább helyben tudják a vezetők és a HR szakemberek, hogy milyen munkaerőre van szükség a szervezeti célok elérése érdekében. Ugyanakkor az elmúlt év államigazgatást ért sorozatos nagymértékű szervezeti és eljárási reformja mellett kevés energia marad az önerőt igénylő utánpótlás-toborzási programok működtetésére. Ehhez egy konszolidációs időszak feltétlenül szükséges lenne, amikor több idő jut az emberierőforrás-menedzsment munka finomhangolására.

A szakterület helyzetét javíthatnák a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjhoz hasonló programok és kormányzati nyílt napok. A fiatalok többsége egyáltalán nem vagy egy-egy hivatali ügyintézés kapcsán ismeri csak a közigazgatást. Ez alapján nem alakul ki bennük hivatástudat, a közigazgatási munka nem lesz vágyott karriercél. Meg kell ismertetni a fiatalokkal, hogy a közigazgatásban vannak izgalmas, kihívást jelentő munkák és szerteágazó karrierlehetőségek. Ebben a vonzó életpálya mellett a jelenleg szinte teljes egészében hiányzó *közigazgatási munkáltatói márkaépítés, a toborzási gyakorlat fejlesztése, és legfőképp a vonzó életpálya-lehetőségek kialakítása* jelenthet megoldást.

A jelen és jövő munkaerőit jelentő fiatalok számára a munkával való elégedettség egyik fő tényezője a magas fizetés, a gyors előrelépési lehetőség, laza, rugalmas, trendi munkakörnyezet. A fiatalok többsége feltehetőleg nem akar majd lemondani minden igényéről. Vélhetően olyan területeken keres állást, ahol elvárásai a legnagyobb mértékben teljesülnek. Az ezt felismerő és támogatni tudó szervezeteknek nagyobb esélyük van rá, hogy tehetséges és termelékenyebb fiatalokkal vegyék körül magukat. Mivel a kívánalmaknak nem tud megfelelni, tudatos intézkedések híján a közigazgatás egyre nagyobb mértékben lemaradhat. A közigazgatás hagyományos értékeinek megőrzése mellett haladni kell a változásokkal, és keresni kell a rugalmasítási lehetőségeket.

⁴⁰ *Veszélyezteteti a versenyképességet a szakemberhiány Magyarországon* (2014). Hrportal. Elérhető: www.hrportal.hu/hr/veszelyezteteti-a-versenykepességet-a-szakemberhiány-magyarországon-20140603.html (Letöltés dátuma: 2017. 11. 30.)

A tehetségek megtartásánál maradva, a továbbképzés, képzés szerepét nem lehet eléggé hangsúlyozni. A meglévő állományból a továbbképzések segítségével hozhatjuk ki a maximumot, amelyhez a szervezetek megfelelő hozzáállása szükséges. A tanulással töltött időre befektetésként kell tekinteni, és bátorítani kell azt, ami az egyén és a szervezet céljait egyaránt szolgálja.

Az utánpótlás-politika stratégiai alapokra helyezéséhez többirányú fejlesztés szükséges. Elsődleges szerepe volna a kormányzati ösztönzésnek, a pozitív munkáltatói márka megteremtésének. Programokon keresztül kell megcélozni a társadalmat, amelyek hatására pozitív kép alakulhat ki a lakosság széles rétegeiben a közigazgatási pályáról. Egyaránt szükséges a *felnőttek és a fiatalok* (középiskolás és felsőoktatási intézményben tanulók) *megszólítása*. A lakosságra a közigazgatással való találkozás, jellemzően a különféle eljárások során történő pozitív interakció révén lehet hatni. A fiatalokra az életkori sajátosságoknak megfelelő iskolai foglalkozásokkal (például közigazgatási ismeretek oktatása) lehetne hatni. Ez utóbbit célozza a már említett KÖFOP program (KÖFOP-2-1-5-VEKOP-16-216-0001 „A versenyképes közszolgálat személyi utánpótlásának stratégiai támogatása”), amely keretében a középiskolai korosztály pályorientációs képzése valósulhat meg. A felsőoktatási intézményekben tanulók megnyerésére pedig a különböző ösztöndíj és PR-programok kidolgozása szükséges.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. CSUTORÁS Gábor Ákos (2016): Az Y generációs munkatársak megtartási lehetőségei a Központi statisztikai Hivatalban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. sz.
2. GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán szerk. (2018): *Közszolgálati életpályák a közigazgatásban és a rendvédelemben*. Budapest, Dialóg Campus.
3. HAZAFI Zoltán (2014): *Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
4. HOLLÓSY-VADÁSZ Gábor – SZABÓ Szilvia (2016): Tehetségmenedzsment a közszolgálatban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. sz.
5. KISSNÉ ANDRÁS Klára (2014a): *Generációk, munkaerőpiac és a motiváció kérdései a 21. században*. Elérhető: www.ohe.hu/hrmagazin/cikkek/generaciok-munkaeropi-ac-es-a-motivacio-kerdesei-a-21-szazadban (Letöltés dátuma: 2017. 09. 01.)
6. KISSNÉ ANDRÁS Klára (2014b): *Lehet-e egységesen motiválni a különböző generációs munkaerőt?* Elérhető: www.hrportal.hu/hr/lehet-e-egysegesen-motivalni-a-kulonbozo-generacios-munkaerot-20140130.html (Letöltés dátuma: 2017. 09. 01.)
7. KRAUSS Gábor – PETRÓ Csilla (2014): A közszolgálat béren kívüli juttatási rendszerének aktuális kérdései. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*. 4. sz.
8. PETRÓ Csilla (2014a): *A közszolgálati életpálya elemei*. Budapest, NKE.
9. PETRÓ Csilla (2014b): Vezetőképzés a közigazgatásban? *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 4. sz.
10. POÓR József – CSEDŐ Csaba (2016): *Szakemberhiány és munkaerőmegtartás a kulcsmunkakörökben 2016*. Kutatási zárójelentés. Budapest.
11. STRACK, Rainer – LINDEN, Carsten von der – BOOKER, Mike – STROHMAYR, Andrea (2014): *Decoding Global Talent*. Elérhető: www.bcgperspectives.com/content/articles/human_resources_leadership_decoding_global_talent/ (Letöltés dátuma: 2017. 09. 01.)

Jogi források

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
3. 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről

Egyéb források

1. BCG Henderson Institute. Elérhető: www.bcg.com/bcg-henderson-institute/news.aspx (Letöltés dátuma: 2014. január 1.)
2. BELÉNYESI Emese – KRISKÓ Edina – PALLAI Éva: *Összegző jelentés. A közigazgatási pályaaorientációs képzés bevezetését elősegítő igényfelmérés eredményeiről, 2017. október 31.* Munkaanyag.
3. *Ez a fiatalok álma: buli legyen a munka* (2013). Elérhető: www.profession.hu/cikk_karrierepites/20131030/ez-a-fiatalok-alma-buli-legyen-a-munka/3561 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

4. *Felhívás. A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása.* KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16
5. *A fiatalok harmada tervez külföldre menni* (2014). Tárki.hu Elérhető: www.tarki.hu/hu/news/2014/kitekint/20140408_fiatalok.html (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
6. *Kormány-előterjesztés az új közszolgálati életpályáról 2014.* (koncepció)
7. *Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020.*
8. *KÖZIGTAD – Illetményszámfejtő Rendszer*
9. *Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogram.* Elérhető: mko.kormany.hu/ (Letöltés dátuma: 2016. július 26.)
10. *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (11.0)
11. *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (12.0)
12. *Már nem csak a munkaerőhiány sújtja a magyar gazdaságot* (2017). Portfolio. Elérhető: www.portfolio.hu/gazdasag/mar-nem-csak-a-munkaerohiany-sujtja-a-magyar-gazdasagot.267235.html (Letöltés dátuma: 2017. 11. 30.)
13. *Nagyon türelmetlenek a fiatal munkavállalók* (2013). Jobline.hu Elérhető: https://karrierplusz.jobline.hu/karrier_plusz/20131029_Nagyon_turelmetlenek_a_fiatal_munkavallal (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
14. *Nem folytatják, csak 105 fiatal sikerült hazahozni* (2016). Hvg.hu Elérhető: http://hvg.hu/gazdasag/20160613_nem_folytatjak_a_Gyere_Haza_Fiatal_programot_varga_mihaly (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
15. *Nem reálisak a Z generáció elvárásai a munkahelyükkel szemben.* Hirado.hu Elérhető: www.hirado.hu/2016/07/12/nem-realisak-a-z-generacio-elvarasai-a-munkahelyukkel-szemben (Letöltés dátuma: 2019. 05. 22.)
16. *Veszélyezteteti a versenyképességet a szakemberhiány Magyarországon.* Hrportal. Elérhető: www.hrportal.hu/hr/veszelyezteteti-a-versenykepessaget-a-szakemberhiany-magyarorszagon-20140603.html (Letöltés dátuma: 2017. 11. 30.)
17. *Working In Local Government. Career opportunities for young people.* Local Government Association (2014). Elérhető: www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/working-local-government-320.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
18. *Az Y generáció toborzása.* Elérhető: <http://evolution-consulting.hu/az-y-generacio-toborzasa-2/> (Letöltés dátuma: 2017. 09. 01.)
19. *Y HoRizont 2013, avagy a fiatal munkavállalók önmegítélése* (2013). Ohe.hu Elérhető: www.ohe.hu/hrmagazin/cikkek/y-horizont-2013-avagy-a-fiatal-munkavallalok-onmegitelese (Letöltés dátuma: 2017. 09. 01.)
20. *A Z generáció nagy elvárásokkal vág neki az életnek* (2017). Elérhető: www.origo.hu/gazdasag/20171019-a-z-generacio-jo-fizetest-szeretne-de-nem-tud-rola-hogy-itthon-is-megszerezheti.html (Letöltés dátuma: 2017. 11. 30.)

Dr. Paksi-Petró Csilla, PhD okleveles közigazgatási menedzser, tréner, egyetemi tanársegéd. Főállású oktató az NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrás Intézetében. Oktatói és vezetőfejlesztő tréneri tevékenysége mellett gyakorlati szakemberként, koordinációs és szakértői feladatokat ellátva vett részt az elmúlt évek közszolgálati személyzetfejlesztési projektjeiben. Kutatási területe az emberierőforrás-gazdálkodás, a közszolgálati életpálya reformjai, a közszolgálati továbbképzés/vezetőképzés rendszere. Doktori értekezésében a közigazgatási vezetőképzés oktatásmódszertani megújítását vizsgálta.

Pongrácz Alex

A SZUVERENITÁSFOGALOM VÁLTOZÁSÁNAK 21. SZÁZADI FEJLEMÉNYEI¹

The Development of the Concept of the Nation States' Sovereignty in the 21st Century

Dr. Pongrácz Alex egyetemi adjunktus, Nemzeti Köszolgálati Egyetem
Államtudományi- és Közigazgatási Kar, Európai Állam- és Jогtörténeti Intézet,
Pongracz.Alex@uni-nke.hu

A nemzetállamok, mint évszázadokon keresztül domináns pozícióban lévő entitások „első az egyenlők között” jellegű pozíciójával szemben a 20. század második felétől több irányból is sikeresnek mondható „offenzívát” indítottak. Ennek nyomán szinte feltérképezhetetlen számú szerző beszél a hagyományos (nemzet)állami szuverenitás erodálódásáról, elhalványulásáról, vagy egyenesen annak eltűnéséről – bár a „posztmodern” korban született államelméleti írások a rendelkezésükre álló premisszákból gyakorta egymással szöges ellentétben álló konklúziókat vonnak le. Ma már egyáltalán nem állítható minden kétséget kizáróan, hogy a legfőbb hatalom egyedüli letéteményese az állam volna, ahogyan a megváltozott szuverenitásjegyek katalógusa is legfeljebb példálózó, és állandóan változó jelleggel határozható meg. A 20. század utolsó negyedétől jelentkező globalizációs, regionalizációs, illetve deregulációs tendenciák alapjaiban kezdték ki a hagyományos nemzetállam-központú felfogást és konstrukciót. A monetarista–neoliberális tanok uralkodóvá válása azt eredményezte, hogy korábbi pozíciójukhoz képest „perifériára” kerültek az államok. Ezek az irányzatok ugyanis a piaci folyamatok elsődlegességét, az állam gazdasági és társadalmi beavatkozásának drasztikus mértékű visszaszorítását, valamint a nemzetközi gazdasági integráció szükségességét hirdették. A globális szabályozó hatalmak (IMF, Világbank, WTO, OECD) és a transznacionális társaságok befolyásának növekedésével párhuzamosan a nemzetállamok hagyományos szuverenitása egyre képlékenyebbé vált.

KULCSSZAVAK:

szuverenitás, nemzetállam, globalizáció

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt által működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem felkérésére készült.

The nation states, as against entities through centuries with a primus inter pares viewpoint, from the second half of the 20th century started an “offensive”, which is considered successful. As a result, almost an unplotable number of authors talk about the erosion, fading or even disappearance of the traditional (nation) state sovereignty – although state theoretical writings from available premises, which were born in the “postmodern” era, were often in contrast with each other, and drew different conclusions. Today, we cannot absolutely claim without any doubt, that the sole depository of supreme power would be the state, as the changed catalogue of sovereignty-tickets is maximum exemplar, and it can only be defined with an ever-changing nature. From the last quarter of 20th century globalization, regionalization and deregulatory trends corroded the traditional conception and construction fundamentally. As monetarist and neo-liberal doctrines became dominant, the states went to the “periphery” compared to their previous viewpoint. These trends announced the primacy of market trends, drastic reduction of economic and social intervention, and the need for international economic integration. Due to the prominence of the global regulatory authorities (IMF, World Bank, WTO, OECD) in parallel with the increasing influence of transnational corporations, the traditional sovereignty of nation states has become increasingly plastic.

KEYWORDS:

sovereignty, nation state, globalization

1. A SZUVERENITÁSFOGALOM VITATOTT TERMÉSZETE

A szuverenitásfogalom vizsgálata, valamint annak mikénti megítélése az államelméleti és államtani diszciplínák évszázadok óta vizsgált, ugyanakkor sok vitát kiváltó területe. A rendre fel-fellángoló nézeteltérések tüzét pedig nemcsak a társadalomtudományban általában véve is megfigyelhető konszenzusképtelenség éleszti, hanem a szuverenitás fogalmának sokfélesége és az a tény is, hogy a szuverenitás egy olyan „tragikus álarc, mely mögött a legkülönbözőbb hatalmi igények rejtőznek”.² A szakirodalom kakofóniájából öletszerűen kiemelve néhány meghatározó hangot, a szuverenitást vizsgálva leszögezték például, hogy a fogalom értelmezésbeli zavaroktól terhes és tisztázatlan; e zavarok pedig mélyen a 19. századba nyúlnak, sőt a jelenig tartanak.³ Egy másik meglátás szerint vitathatatlan tény, hogy a szuverenitás „fogalomnak – attól a pillanattól kezdve, amikor bevezették a politikatudományba, mind a mai napig – sosem volt egyetemesen elfogadott jelentése”.⁴ A metaforákat egyébként is előszeretettel alkalmazó Takács Péter szerint a szuverenitást egyenesen az államtudományok kimérájaként szükséges kezelni, persze nem annak „szörnyűsége” okán, hanem azért, mert „amint a mitológiai Khimaira [is] egy többféle lényből összetett, isteni származású szörnyalak, úgy az államok legfontosabb jelzőjének tekintett szuverenitás is jellegzetesen vegyes fogalom, melynek eltérő természetű alkotóelemei vannak”.⁵ Takács értékelése kapcsán persze elmondható, hogy nincs új a Nap alatt, azt ugyanis 1937-ben már Szabó József is leszögezte, hogy a szuverenitás fogalmából következik, hogy „mind a politika, mind a jogtudomány, sőt a szociológia is magáénak követelje. Sőt a fogalom még hozzá a történelem hagyatéka; évszázadok zománca borítja be.”⁶ Antalffy György is amellet érvelt, hogy a szuverenitásproblematika fürkészésére egyaránt számot tarthat a politikai- és jogi doktrínák története, az államjog, a nemzetközi kapcsolatok tudománya, valamint a politikai tudomány irodalma. A szuverenitás interdiszciplináris jellegű fogalmának kombinált elemzését véleménye szerint az „állam- és jogelmélet” képes elvégezni, mert ennek művelői a szuverenitás különböző elemeit, jegyeit és vonatkozásait összesűrítve, állandó és lényeges mozzanatait kiemelve, és a különböző tudományágak megállapításait felhasználva végzik kutatásaikat.⁷

A fogalom vitatott mivoltát, és „zavaros természetét” tovább bonyolítja az a körülmény, hogy a szuverenitás fogalma felett kiemelten szeretnek „rendelkezni” a gyakorlati politika művelői; a szuverenitás ugyanis e hivatás gyakorlói szerint olyasvalami, amiért érdemes küzdeni; nem emelkedik ugyan a „szent dolgok” rangjára, ám mégis drágának számít.

² KELSEN, Hans (1929): *Die Neue Rundschau*, 40/1. S. Berlin, Fischer Verlag. 433.

³ JELLINEK, Georg (1900): *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, Verlag von O. Häring. 473.

⁴ OPPENHEIM, Lassa (1905): *International Law. A Treatise. Vol. I. Peace*. New York – Bombay, Longmans, Green, and Co. 103.

⁵ TAKÁCS Péter (2015): Előszó. In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest–Győr, Gondolat Kiadó – MTA TK JTI – SZE DFK. 9.

⁶ SZABÓ József (1936): *A szuverenitás. Nemzetközi jogi tanulmány*. Szeged, A M. Kir. Ferencz József Tudományegyetem Barátainak Egyesülete. 3.

⁷ ANTALFFY György (1967): *A szuverenitás lényegének állam- és jogelméleti koncepciójáról*. Szeged, Hungaria. 3.

Szabó ezzel összefüggésben illusztratív módon idézi Brown deklarációját („*Power and authority over others!*”), valamint Alf Ross meglátását; a szuverenitás eszerint az állam legfőbb dísze, drága ékszer, amelyet olyan féltő gonddal őriz minden állam, mint egy erényes nő az ártatlanságát.⁸ A fogalom sűrű hivatkozási alapként és „divatos jelszóként”, *catchword-ként*⁹ történő használatát, már-már elinflálódott jellegét jól mutatja, hogy a szuverenitás lényeges voltára ugyanolyan vehemenciával képes hivatkozni a jelenleg is hivatalban lévő magyar és görög kormányfő – akik ideológiai preferenciákat tekintve egyébként meglehetősen távol esnek egymástól.

A szuverenitás tehát legalább annyira érzékeny problémának számít, mint a fenti példában említett fiatal hölgy erényének kompromittálása, célszerű tehát a szuverenitás-felfogás történetét a Szabó József által lefektetett elv jegyében vizsgálnunk; a tudományban ugyanis meglátásunk szerint is a politika mellőzése a legjobb politika.¹⁰ Az alábbiakban ezért a fogalom keletkezésének vizsgálatát követően az államelméleti és a politikai gazdaságtani diszciplínák megközelítésmódját alkalmazva, és az alkotmánytani vonatkozásokat csak érintőlegesen vizsgálva¹¹ vesszük górcső alá a szuverenitás-felfogás 21. században tapasztalható változásait.

2. A SZUVERENITÁSFOGALOM KIMUNKÁLÁSA

Az általános államtan alapító atyjaként is tisztelt Georg Jellinek szerint „*a szuverenitást nem szobatudósok hívták életre, hanem hatalmas erők, melyeknek küzdelme évszázadok tartalmát képezte.*”¹² Jellinek megállapítását azonban korrigálni szükséges; véleményünk szerint ugyanis a szuverenitásfogalom születésénél legalább olyan mértékben bábáskodtak a szobatudósok, mint az évszázados küzdelmekben elhanyagolhatatlan szerepet játszó grandiózus tömegek.

A szuverenitás a latin *superanus* (~ fenti, mások felé rendelt) melléknévből eredő szóként eredetileg geográfiai jelentéstartalommal bírt; a 12. századtól kezdődően ugyanis a francia szóképzésben a *souverain* a fizikai magasságkülönbségre utalt, „*abban az értelemben, ahogy például A hegycsúcs souverain lehet egy B hegycsúcsához képest*”. A szó politikai konnotációra csak a 13. század végén kezdett szert tenni, amikor is Philippe de Beaumanoir

⁸ SZABÓ (1936): i. m. 9.

⁹ HENKIN, Louis (1995): *International Law. Politics and Values*. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers. 9–10.

¹⁰ SZABÓ (1936): i. m. 10.

¹¹ Ehhez bővebben lásd: BLUTMAN László (2015): Milyen feltételekkel beszélhetünk értelmesen szuverenitásról? Egy metaelmélet kiindulópontjai. In TAKÁCS szerk.: i. m. 112–127.; PETRÉTEI József (2009): Szuverenitás és hatalomgyakorlás. In PETRÉTEI József szerk.: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 175–193.

¹² JELLINEK (1914): i. m. 435.

a *Coutumes de Beauvaisis* című munkájában azt állította, hogy „minden báró a legelőbbre való [souverain] saját báróságában”.¹³

A szuverenitás, megglátásunk szerint a modern állam leírására szolgáló, arra jellemző kritérium; a szuverenitással rendelkező modern állam pedig valóban csak fáradságos harcok eredményeként tudott kiemelkedni a vallás- és polgárháborúkkal sűrűn tarkított kaotikus időszakból, a kiskirályok és oligarchák uralta territóriumok „káoszából”, hogy végül a zavargásokat leküzdve elnyerje kiteljesedett formáját és arculatát. A szuverenitás első, átfogó elméleteit tulajdonképpen a modern értelemben vett állam legitimációs szükségletei, illetve egy erős, a jogot monopolizáló és a törvények érvényesülését kikényszeríteni képes nemzeti hatalom felépítésének szándéka hívták életre.¹⁴ Az új elméleti alapnak egyértelmű és határozott megoldást kellett kínálnia az államon belüli hatalmi viszonyok problémájára.

A belső felekezeti- és polgárháború elleni küzdelmek eredményeként, a hivatalnokokra és a katonaságra támaszkodva a fejedelmi állam végül is sikeresen alakított ki egy vallások feletti, racionális cselekvési teret, amely már állami és politikai értelemben volt meghatározott.¹⁵ A szakrális szféra háttérbe szorulását jól illusztrálja Richelieu bíboros 1617-ben kelt kijelentése, miszerint „egy katolikus sem lehet annyira elvakult, hogy »államügyekben egy spanyolt részesítsen előnyben egy protestánsnal szemben«, vagyis a polgár nemzeti lojalitásának egyértelműen felül kell írnia minden vallási elkötelezettséget”.¹⁶ A *ius publicum Europaeum* döntőnek számító fogalmát, a bel- és külpolitikai értelemben egyaránt szuverén államot a modern állam születésének egyik bábójaként, „összehasonlíthatatlan eredménytel” a francia Jean Bodin dolgozta ki 1576-ban, a *Hat könyv a köztársaságról* című művében. A fogalmat aztán az angol Thomas Hobbes tökéletesítette 1651-ben, megértve a „modern Leviatánt – amely négy formában jelenik meg –, az Isten és állat és ember és gép négyes kombinációjaként”.¹⁷ Az állami főhatalom abszolút természetét, azaz mindenkire kötelező voltát a jelzett korszakban a szuverén és az alattvalók „kétoldalú kötelve”, a védelem és az engedelmisség kötelezettségei alapozhatták meg: „az az állam szuverén, az követelhet engedelmisséget, amelyik képes megvédeni saját polgárait. Ez adja az állam legitimitását.”¹⁸

A szuverenitásból különböző jogkörök vezethetők le; ezek a szuverenitás „valódi jegyei”, a főhatalom attribútumai. E felségjogok lajstromba gyűjtését első ízben a már említett Bodin végezte el, megglátása szerint ezek: a törvényhozás joga, a háborúindítás, illetve a békekötés joga, a legfőbb hivatalnokok kinevezésének joga, a legfőbb bíraskodás, a kegyelmezés joga,

¹³ BAUDET, Thierry (2012): *A határok jelentősége. A nemzetállam, mint a képviselői kormányzás és a jogállamiság alapfeltétele*. Budapest, Századvég, 88.

¹⁴ JAKAB András (2008): A szuverenitás fogalmának megszelídítése – érvelési variációk az európai integráció állandó problémájára. In PAKSY Máté szerk.: *Európai jog és jogfilozófia. Konferenciatanulmányok az európai integráció ötvenedik évfordulójának ünnepére*. Budapest, Szent István Társulat, 245.

¹⁵ KOSELLECK, Reinhart (2016) [1959]: *Kritika és válság. Tanulmány a polgári világ patogeneziséről*. Budapest, Atlantisz, 25–26.

¹⁶ BAUDET (2012): *i. m.* 72–73.

¹⁷ SCHMITT, Carl (2010) [1945–1947]: *Ex Captitative Salus. Egy német fogoly vallomásai 1945/47-ből*. Budapest, Attraktor Kft. 43.

¹⁸ SCHMITT, Carl (1992) [1922]: *Politikai teológia*. Budapest, Akaprint Nyomdaipari Kft. XI.

illetve az állam „izomzatát” alkotó pénzügyi jogosítványok, mint a pénz kibocsátása és érc-tartalmának meghatározása.¹⁹ Bár e felségjogokat illetően az évszázadok során ugyancsak lényeges változások állottak be, a szuverenitás hosszú időn keresztül alkalmasnak bizonyult az állami hatalom számos jellemvonásának megragadására és leírására.

A jelzett tendenciák hatására a vallási és világi hatalom korábbi közös struktúrája, a *Respublica Christiana* és a középkori keresztény társadalom organikus egysége helyére az elkülönülő politikai terekben szerveződött szuverén és – elviekben legalábbis – egyenlő államok világa lépett. Az 1648. évi vesztfáliai egyezséget követően a nem területi alapon szerveződő entitások, a „területhez nem köthető” városállamok, a különböző városi és kereskedelmi ligák, feudális notabilitások, és az egyéb nem állami szereplők kiestek a politikaalakítás frontvonalából.²⁰ A belpolitika ettől kezdődően, ideális értelemben egy centralizált, integrált területet (egy „nemzetállamot”) átfogó hatókörű jelenséggé vált, ahol a kormányzat monopóliummal rendelkezik a társadalmi ellenőrzés eszközei felett (mint az erőszak monopolizálása, a hadsereg és a diplomácia feletti diszponálás vagy a szerződéskötések ellenőrzése).²¹ Egzakt határain belül az állam a legfőbb politikai és jogi hatalomként tételeződik, főhatalma pedig – mint az általános akarat gyakorlása – elidegeníthetetlen és oszthatatlan, feltétlen, szent és sérthetetlen, amely képes arra, hogy kinyilvánított akaratával törvényt teremtsen.²² William Blackstone meghatározása szerint a szuverenitás „a legfőbb, ellenállhatatlan, abszolút, ellenőrizetlen autoritás (hatalom), ami a »iura summa imperiivel«, a szuverenitásból fakadó jogokkal jár”.²³

Összességében elmondhatjuk, hogy Bodin, de főként Hobbes elméletének sikerült a középkor univerzális teológiai rendjét egy szintén a teljesség igényére törekvő metafizikai renddel felváltania; az állam ekként kiszámíthatóan működő mechanizmussá vált.²⁴ A koncepció valódi értelme és nóvuma abban áll, hogy sikerült egy olyan modellt kimunkálni, amelyben az elkülönült közhatalom a polgárok (vagy a korabeli megfogalmazással élve: az alattvalók) megegyezésének eredménye, ezért az állami rend csak akkor tekinthető jogszerűnek, következésképp elismerésre méltónak és legitimnek, ha az annak alávetettek önként beleegyeznek annak fennállásába. A szuverenitás elvi alapot teremtett a belpolitikai rend létrehozására és megőrzésére – akként, hogy az uralkodó az „isteni eredetű” törvények magyarázója helyett a társadalom fenntartása érdekében a törvények megalkotója lett.

¹⁹ BODIN, Jean (1576): *Six Books of the Commonwealth*. London, Impensis G. Bishop Publisher. 1., 84–88., 101–106., 153–182.

²⁰ TESCHKE, Benno (2003): *The Myth of 1648: Class, Geopolitics and the Making of Modern International Relations*. London, Verso. 3.

²¹ MORSE, Edward L. (1976): *Modernization and the Transformation of International Relations*. London, Collier Macmillan. 35.; TESCHKE (2003): i. m. 2–3.

²² ROUSSEAU, Jean-Jacques (1762): *Du contrat social ou Principes du droit politique*. Amsterdam, Marc Michel Rey. 47–59.

²³ BLACKSTONE, William (1765–1769): *Commentaries on the Laws of England*. Vol. 1. Oxford, Clarendon Press. 156–157.

²⁴ Cs. Kiss Lajos (2002): Egy keresztény Epimétheusz. In SCHMITT, Carl: *A politikai fogalma. Válogatott politikai és államelméleti tanulmányok*. Budapest, Osiris-Pallas Stúdió – Attraktor Kft. 271.

Ennek köszönhetően nem volt ugyan a törvényekhez láncolva, de azért teljesen önkényesen sem uralkodhatott.

Az abszolutizmus állama átmenetileg (a polgári forradalmakig ívelően) maga alá tudta rendelni ugyan a társadalmat, azonban a szuverenitás kiemelésével, valamint a racionalis(abb) államberendezkedésre való törekvéssel bizonyos szempontból már a modern polgári állam kialakulása felé is mutatott. A dinasztikus államot²⁵ nem sokkal később felváltotta a polgári állam entitása. Az új rendszer legitimálását szolgáló bodini és hobbesi szuverenitáselméletek így az államszuverenitás kategóriájának kialakulásához vezettek.²⁶

3. A SZUVERENITÁS FOGALMÁBAN BEKÖVETKEZETT VÁLTOZÁSOK ÉRTÉKELÉSE

A 17. század végétől kezdve az abszolút szuverenitás elméleti háttérbe kezdtek szorulni; az angol John Locke és a francia Montesquieu tevékenysége nyomán egyre inkább a hatalom korlátozása, illetve a hatalmi ágak elválasztásának elmélete kapott nagyobb nyilvánosságot és elismertséget – ekként nagyobb reputációra is tehetett szert, az abszolút szuverenitás korábbi elméleteit lassan, de biztosan háttérbe szorítva. Az abszolút szuverenitás tanaival szembeni első nagyobb kihívás tehát mindenképpen a hatalomgyakorlás jogi keretek közé szorításának kimunkálása volt. A felvilágosodás korának „hatalmas bölcséleti mozdulása” a fejedelmi szuverenitással szemben az emberi jogokat emelte általános érvényre. Az európai alkotmányfejlődés új korszakának szimbolikus jelentőségű „nyitódokumentuma” a francia Nemzetgyűlés által 1789. augusztus 26-án elfogadott *Emberi és polgári jogok nyilatkozata* lett, amely deklarálta, hogy minden szuverenitás csírája a nemzetben rejlik, és semmiféle testület vagy személy nem gyakorolhat olyan hatósági jogokat, amelyek eredete ne lenne visszavezethető a nemzetre. Ezzel kezdetét vette az a folyamat, amelynek során egyértelművé vált, hogy az állam szuverenitása nem lehet korlátlan a területén lakó polgárokkal szemben. Ezzel az állami szuverenitás abszolút voltába vetett hit óriási veszteséget volt kénytelen elkönyvelni, hiszen ebben a felfogásban az emberi jogok tisztelete valóságos gátat szabhat a törvényhozás korlátlanságának. A történelmi fejlődés ezzel jócskán módosította az abszolút szuverenitás elvét; tulajdonképpen „eltörölte azt a határvonalat, mely a jogosultak privilegizált kis táborát elválasztotta a kötelezettek

²⁵ Sashalmi Endre szerint a dinasztikus állam körülbelül az 1470 és 1660 közötti időszakban volt igazán virulens a kontinens nyugati felén; a jelzett korszakban az uralkodók – illetve a dinasztiak – tulajdonképpen a politika domináns tényezőivé váltak a belpolitika, valamint a nemzetközi szintér vonatkozásában egyaránt. Ezek a „dinasztikus konglomerációk” az egyenes- és oldalági öröklés, házasság vagy háborúk által jöttek létre, és egy-egy uralkodócsalád révén összekötötték a gazdasági, intézményi, jogi, etnikai, nyelvi vagy felekezeti szempontból össze nem illő területek halmazát. Bővebben lásd: SASHALMI Endre (2015): *Az emberi testtől az óraműig. Az állam metaforái és formaváltozásai a nyugati keresztény kultúrkörben. 1300–1800.* Pécs, Kronosz. 166–195.

²⁶ SHAW, Malcolm N. (2008): *Nemzetközi jog.* Budapest, Complex. 43.

nagy tömegétől; a modern államélet [így] a jogok és kötelességek harmonikus egyensúlyának képét mutatja”.²⁷

A modern alkotmányosság vitathatatlan előnye, hogy felállította a kormányzati hatalom korlátait, és alapvető szemléletváltást kényszerített ki: „a hatalom alkotja a jogot” logikájával szemben itt már „a hatalom alapja a jog” (*lex facit regem*) elve érvényesült.²⁸ A hatalmak elválasztása elve mentén sikerült a korábbi hatalomkoncentrációt kikezdeni, és elérni, hogy a hatalom gyakorlója a hatalomgyakorlás helyessége feletti ítélkezésnek ténylegesen is alávesse magát. A történelmi fejlemények hatására lényegi változás következett be a szuverenitás feltétlenségével kapcsolatos felfogásban: az alkotmányos államok kiindulópontjává vált az abszolút szuverenitás koncepciójával való szakítás, az emberi jogok elismerése, garantálása és érvényre juttatása. A *rule of law*, azaz a jog uralmát tételező szemlélet nyomán lassan evidenciaként kezdett hatni, hogy a szuverenitásnak vannak bizonyos korlátai.

A szuverenitás feltétlenségéről vallott felfogást azonban nem csak a joguralmi paradigma térnyerése, és az említett alapjogi fejlemények kezdték ki. A 21. századra a klasszikus vesztfáliai paradigma, illetve a bodini és hobbesi szuverenitás eredeti karaktere alapvetően változott meg. A jogi szuverenitás kategóriája *de iure* persze a „posztnemzeti állapot” keretei között is sértetlen maradt, és az csak az esetleges önkorlátozás, tehát a szuverén aktusa révén csorbul. A szuverenitás korlátozása így *formai értelemben* napjainkban sem egy államok felett álló jogrend által valósul meg, hanem az illető állam önkorlátozása révén – azaz „a Szuverén szuverén módon korlátozza önmagát”. A jogi szuverenitás nem zárja ki, sőt lehetővé teszi, hogy egy szuverén állam saját érdekében, önként kapcsolatba lépjen más államokkal, és közhatalmának egy részét másokkal együtt gyakorolja, vagy akár egy regionális integrációs szervre delegálja azt.²⁹ Az egyes államok alkotmányai emellett rendre deklarálják a jogi értelemben teljesként tételezett szuverenitásukat: így a magyar Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja, a (2) bekezdés pedig az Alaptörvény és az alkotmányos jogszabályok mindenkire nézve kötelező hatályáról rendelkezik.

A globalizált kapitalizmus keretei között egyéb érdemi változások is bekövetkeztek. Amennyiben a szuverenitás klasszikus teoretikusai által a főhatalomból következő felségjogokként azonosított feladat- és hatásköröket a mai viszonyainkra vetítjük, egyértelművé válik, hogy napjainkra a nemzetállamok számos hagyományos jogköre módosult. Ezek némelyike – mint például a hadviseléssel kapcsolatos joganyag nemzetközi alapokra történő helyezése – történelmi szükségszerűségként jelentkezett, és ennyiben bekövetkezésük nem

²⁷ ULLEIN Antal (1931): *Az emberi jogok térfoglalása a modern jogrendszerekben*. Debrecen, A Debreceni Szemle Kiadása. 2–4.

²⁸ KRIELE, Martin (2003): *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*. Stuttgart, Kohlhammer. 81.

²⁹ Ennek a lehetőségét az Alaptörvény is biztosítja, az alábbi jogtechnikai megoldás mellett: „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.” [E] cikk (2) bek.]

is képezi kritika tárgyát –, egy részük viszont a neoliberális államkép kiépítésének ellentmondást nem tűrő úthengereként hajtott végig az egyes államok jogi szabályozásán.

Ha a bodini vagy hobbesi eredetű szuverenitáskatalógust vesszük alapul, megállapítható, hogy valóban számos, egykor kizárólagosan államinak minősülő jogkör vált relatívává. A törvényhozás joga az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik ugyan, de az Európai Unió jogrendjében számtalan, a tagállami jogrendbe kötelező jelleggel alkalmazandó vagy átültetendő jogforrás létezik.³⁰ Az Európai Unió tagállamai esetén már aligha tartható fenn a hagyományos szuverenitásfogalom használata: az EU jogrendje jól láthatóan és jelentős mértékben avatkozik be a tagállamok belső viszonyaiba. Az Európai Közösségek Bírósága már a *Flaminio Costa v. E.N.E.L.-ügyben* rögzítette, hogy az alapító szerződésekben eredő jog független jogforrásnak minősül, azt különleges és eredeti természete miatt nem írhatják felül a tagállami jog rendelkezései anélkül, hogy ne fosztanak meg azt közösségi jogi természetétől, és anélkül, hogy a Közösség jogi alapját ne kérdőjeleznék meg.³¹ A *Van Gend en Loos-ügyben* érintett megfogalmazás szerint pedig a Közösség egy új jogrendet alkot, amelyek érdekében a tagállamok önként korlátozták szuverén jogaikat.³² A közösségi jog szupremáciája, illetve a közvetlen hatály tagállamok általi elfogadásával tehát egy új, magát sok esetben szuverénnek tekintő jogrend született.

A klasszikus szuverenitáslajstromot tovább vizsgálva, a *hadüzenettel* kapcsolatban leszögezhető, hogy az államok arra vonatkozó képessége, hogy más államokkal szemben egyoldalúan az erőszak fegyveréhez folyamodjanak, drasztikus mértékben csökkent. Ennek kapcsán hívható fel az ENSZ Alapokmányában foglalt erőszak tilalma (2. cikk, 4. pont) mint a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő, *ius cogens* szabálya. Az Alapokmány tartalmazza az ENSZ Biztonsági Tanácsának, illetve Közgyűlésének feladat- és hatásköreit is, továbbá részletesen szabályozza a béke megszegése, veszélyeztetése, illetve a támadó cselekmények eseteire vonatkozó eljárást is. Amennyiben az ENSZ BT megállapítja, hogy az Alapokmány 39. cikkében foglalt *act of aggression* megvalósult, végső soron fegyveres, illetve nem fegyveres kényszerintézkedéseket alkalmazhat az érintett jogsértő állammal szemben. Az erőszak-alkalmazás normatív jellegű korlátozása mellett az államok kölcsönös szimbiózisban léteznek a katonai szektorban, a védelmi szövetségekben, a hadiiparban, illetve a fegyverkereskedést illetően; a katonai együttműködés során pedig rendre felmerül a fegyverek korlátozásának, illetve a megfigyelők kölcsönös cseréjének kérdése.

³⁰ A *Van Gend en Loos ügyben* hozott döntésében az Európai Bíróság a tagállamok és a Közösségek (a jelenlegi EU) viszonyát rögzítve megállapította, hogy „[...] közvetlen hatállyal az az uniós aktus bír, amely kellően pontos (egyértelmű), feltétel nélküli, negatív tartalmú, és alkalmazásához nem igényel a tagállamok részéről végrehajtási intézkedést (önálló)”. Közvetlen hatállyal az alapító szerződések, a rendeletek, a határozatok és az irányelvek bírnak. A közvetlen alkalmazhatóság elvéből fakadóan az uniós jog bizonyos elemei (különösen a szerződések, a rendeletek és a határozatok) külön tagállami jogi aktus meghozatala nélkül is a tagállami jog részeivé válnak. Alkalmazhatóságuknak nem lehetnek nemzeti jogi előfeltételei, és nem igényelnek végrehajtási intézkedést sem. Bővebben lásd: OSZTOVITS András szerk. (2012): *EU-jog*. Budapest, HVG-ORAC. 227–236.

³¹ 6/64 *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* [1974] EBHT 1141.

³² 26/62 *NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] EBHT 3, 1963 CMLR 105.

Emellett a háborúk sokszor már nem is a klasszikus módon zajlanak: az államok között zajló hagyományos háborúk „rendjét” felváltották a szervezett erőszak globális térben jelentkező, gyorsan terjedő, és kvázi mindenütt jelen lévő formái, a magánérszakra „építő” szervezett bűnözés realitása, illetve adott esetben az emberi jogok tömeges megsértése.³³

A *legfőbb bírászkodás* – mint a szuverenitásból fakadó hagyományos attribútum – kapcsán megfigyelhető jelenség a nemzetközi választottbíróságok szerepének növekedése. Mára a nemzeti jogrendszerek többsége elismeri a vitában érdekelt felek ama jogát, hogy gazdasági természetű jogviták esetére szerződésben állapodjanak meg arról, hogy a vita eldöntését állami bíróságok helyett az általuk kiválasztott és felkért választottbíróságokra bízják. A Kereskedelmi Világszervezet (a továbbiakban: WTO) égisze alatt létrehozott integrált vitarendező rendszer valamennyi, a WTO-egyezményből fakadó jogvita számára nyitva áll, a Vitarendező Testület döntése pedig kötelező jelleggel végrehajtandónak minősül. Sassen értékelése szerint a nemzetközi kereskedelmi választottbíróságok nélkülözhetetlenek bizonyulnak a globális gazdaság működése szempontjából. A választottbírászkodás egy szétszórt és decentralizált platformnak bizonyul a nemzetközi kereskedelemben felmerülő jogviták rendezésére, amely az egymással versengő, ugyanakkor egymást kiegészítő befolyásos intézmények és személyek hálózatát alkotja.³⁴ Ennek következtében megjelenik egy homogénnek talán még nem nevezhető, mindazonáltal a nemzeti jogoktól függetlenedő jogrég, az úgynevezett *lex mercatoria*.³⁵ Galgano szerint a *lex mercatoria* szokásjogi eredetű, önmagában létező „normatív univerzális rendszer”, amely megfelel a nemzetközi piacokon működő személyek által közösen kialakított *opinio iuris*nak. A nemzeti jogok elemzése szerint már nem szorulnak az államhatárok közé, sokkal inkább a *lex shopping* keretében versenyeznek egymással, ahol a felek nemzetközi elemet is tartalmazó jogvitáikat gyakran egy harmadik állam jogának vetik alá.³⁶

A Bodin által felállított sorban továbbhaladva az „állam izomzatát” alkotó *pénzügyi jogosítványok* kérdéséhez jutunk el, amelynek kapcsán számos szerző szögezi le, hogy az állam gazdasági szuverenitása gyakorlatilag elillanni látszik. A bankjegykibocsátás joga számos állam esetében persze állami monopólium maradt, de a törvényes fizetőeszköz tekintetében a forintot előbb vagy utóbb szinte biztosan az euró fogja felváltani. Bod ezzel kapcsolatban kifejti, hogy „különösen idejétmúltak számít a bodini ismérvek közül a pénzverés, a súlyok és mértékegységek megállapítása joga, sőt szigorúan véve még az adókvetési jog is, hiszen a modern viszonyok, és főleg az európai realitások e vonatkozásokban valóban egészen más képet mutatnak. A súly- és mértékrendszert jórészt nemzetközi konvenciók rendezik; még a gazdaságilag és politikailag erős államok is önként feladták a szuverenitás felsorolt attribútumai közül az adók (vámok) terén az egyoldalú kvetés jogát, amikor

³³ KALDOR, Mary (1990): *The Imaginary War. Understanding the East-West Conflict*. Oxford, Basil Blackwell. 8.

³⁴ SASSEN, Saskia (2000) [1996]: *Elvesztett kontroll? Szuverenitás a globalizáció korában*. Budapest, Helikon. 30–31.

³⁵ CARBONNEAU, Thomas E. ed. (1998): *Lex Mercatoria and Arbitration: A Discussion of the New Law Merchant*. New York, Juris Publishing – Kluwer Law International.

³⁶ GALGANO, Francesco (2006): *Globalizáció a jog tükrében. A gazdaság jogi elemzése*. Budapest, HVG-ORAC. 11.

a WTO tagjaivá váltak, vagy még szűkebb tagságú és így több kööttséggel járó szervezetekbe léptek be (OECD, EU, NAFTA).³⁷

A klasszikus szuverenitás elméletei által tételezett jogkörökből mindössze az állami tisztviselők kinevezésének és felmentésének joga maradt érintetlen, azonban meglátásunk szerint a jegybankelnökök kinevezése kapcsán az Európai Központi Bank, valamint a nemzetközi pénzügyi piacok döntéshozóinak véleménye például de facto befolyásolhatja az EU-tagállamok kinevezési gyakorlatát. Az a hipotézisünk, amely szerint az állami szuverenitás az évszázadok folyamán számos ponton erodálódott, a bodini és a mai szuverenitásjegyek összevetése alapján igazoltnak látszik.

4. A HÁLÓZATI ÁLLAM

„*Ki felügyeli a világot a második évezred végén?*” – tette fel a kérdést a globalizációkritikus mozgalom egyik ismert arca, Ignacio Ramonet *A káosz geopolitikája* című könyve kezdő lapján.³⁸ Kérdése korántsem bizonyult költőinek, hiszen – amint azt fentebb is láthattuk – az új évezred hajnalán egyáltalán nem egyértelmű, hogy ki is minősül a sokszereplős, komplex világrend szereplői közül a legerősebbnek, a legbefolyásosabbnak vagy akár a leghitelesebbnek.

A nemzetközi kapcsolatok hagyományos elmélete szerint a hatalom és az autoritás az államok kezében összpontosul. Az állam szerepét tagláló különböző elméleti munkák általában véve mindig egyetértettek abban, hogy az állam léte objektív szükségletként tételezhető,³⁹ azaz a társadalmi lét fennmaradásához, a reprodukció megvalósulásához, illetve a közösség erőszakos behatásoktól mentes létezéséhez szükség van az elkülönült, a megbombolt társadalmi rendet kényszerítő eszközökkel helyreállító, és a potenciális közhatalmi kényszeralkalmazás lehetőségével rendelkező közhatalomra, azaz az államra. A különböző korszakokban természetesen eltérő módon ítélték meg, hogy milyen terjedelmű az állam társadalmi rendeltetésének ellátásához szükséges funkciók köre, de azt még talán a legextrémebb pozíciót elfoglaló anarchokapitalisták sem vitatták, hogy az állam bizonyos fokú regulációs tevékenysége elengedhetetlen a társadalom helyes működése érdekében.

Az utóbbi időkben végzett vizsgálatok azonban azt mutatják, hogy az állam korábban érvényesülő primátusa a globalizáció hatására végérvényesen megszűnt, és a világrendben bekövetkező alapvető változások hatására az állam már nem rendelkezik abszolút hatalommal a területe, illetve lakossága felett. Joseph Nye megfogalmazásában: „*a hatalomnak a kormányoktól való eltávolodása a század egyik legnagyobb politikai változása*”.⁴⁰ A globalizációt számos szerző akként értelmezi, hogy elmozdulunk egy olyan „*határok nélküli*

³⁷ BOD Péter Ákos (2015): Létezik-e közgazdasági értelemben ma szuverenitás Európában? In TAKÁCS szerk.: *i. m.* 30.

³⁸ RAMONET, Ignacio (1998): *The Geopolitics of Chaos*. New York, Algora. 5.

³⁹ Az állítás bővebb kifejtéséhez lásd: SZILÁGYI Péter (1998): *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris. 157–172.

⁴⁰ NYE, Joseph (2011): *The Future of Power*. New York, PublicAffairs. XVI–XVII.

világ”, és egy olyan gazdasági erőter irányába, ahol az államhatalom tetemes részének helyét a „piac közeli hatalmi struktúrák” foglalják el. A piac magához ragadta a gazdaság feletti irányítási és ellenőrzési jogosultságokat, ezért az állam meghatározó gazdasági szerepe a szerzők egy része szerint a végéhez közeledik.⁴¹

Mások véleménye szerint azonban az államok jelenlétével továbbra is számolni kell a globális porondon. Hirst és Thompson például azt vallják, hogy a gazdaság túlnyomórészt nemzetközi, nem globális, az államok pedig továbbra is központi szereppel rendelkeznek a kormányzás során.⁴² Bisley ehhez hozzáteszi, hogy a világpolitika továbbra is államközpontú társadalmi rendszernek tekinthető.⁴³ Béland szerint az állam szerepe tartós, sőt, egyre növekszik a fejlett ipari társadalmakban.⁴⁴ A globalizáció kétségtelenül szűkítette ugyan a nemzetállam mozgásterét, ám az meglepő mértékű alkalmazkodóképességről tett tanúbizonyságot, megőrizve kulcsszerepét a politika és a gazdaság szférájában.⁴⁵ A globális piacok sem létezhetnek az állami jogrend nélkül, amelyek még a legminimálisabb szerepkör ellátása esetén is védik a közrendet és a közbiztonságot, a szerződéses szabadságot, valamint a beruházásokhoz szükséges tulajdonjogokat. Az állam szerepe tehát nem csökkent, de megváltozott: átalakult és nem kizárt, hogy további átalakításokra is szorul.

Akármelyik álláspont megközelítése alapján értékeljük is a világban lezajlott folyamatokat, egy momentum biztosnak tűnik: a nemzetállam számos „kihívóval” vagy „riválissal” kénytelen szembesülni a globális arénában. Cerny szerint a globális világban a legkülönbözőbb intézmények, hatóságok, aktorok és ágensek lépnek fel, és versenyeznek egymással – részben vagy teljesen egymást fedő profillal, tevékenységgel és autoritással.⁴⁶ A nemzetközi rendszerben megnövekedett a nem állami szereplők jelentősége – bár túlzás lenne azt állítani, hogy kiszorították az államot a nemzetközi porondról. A hatalom a lényegét tekintve sokközpontúvá vált, amelyek közül a nemzetállam csak az egyik – bár jelentőségét tekintve még mindig az egyik legfontosabb központot jelenti. Az állam a globális politika fontos szereplője marad (az államot ez esetben megszorítóan értelmezve, hiszen a megállapítás leginkább a centrumországokra igaz), de már nem minősül a világban zajló folyamatok kizárólagos meghatározójának. A sokak által még mindig anarchikusként elkönyvelt nemzetközi rendszerben ugyan az államok maradnak a fő – és egyedül legitim – döntéshozók, de a gazdaság és a piaci rendszer nemzetköziesedésével a belpolitika elsődlegessége vitatottá vált, és a nemzetközi rendszer tekintetében is nagyfokú

⁴¹ STRANGE, Susan (1996): *The Retreat of the State: The Diffusion Power in the World Economy*. Cambridge, Cambridge University Press. 91–99.; YERGIN, Daniel – STANISLAW, Joseph (1998): *The Commanding Heights: The Battle between Government and a Marketplace That is Remaking the Modern World*. New York, Simon & Schuster. 155.

⁴² HIRST, Paul – THOMPSON, Grahame (1996): *Globalization in Question*. Cambridge, Polity Press. 178–189.

⁴³ BISLEY, Nick (2007): *Rethinking Globalization*. New York, Palgrave Macmillan. 8.

⁴⁴ BÉLAND, Daniel (2008): *States of Global Insecurity: Policy, Politics and Society*. New York, Worth Publishers. 48.

⁴⁵ WEISS, Linda (1998): *The Myth of Powerless State: Governing Economy in a Global Era*. Ithaca, New York, Cornell University Press. 212.

⁴⁶ CERNY, Philip G. (1997): *Globalization, Fragmentation and the Governance Gap: Towards a New Medievalism in World Politics?* Birmingham, University of Birmingham. Idézi: ÁGH Attila (1997): A globalizáció politikai aspektusai. In GLATZ Ferenc szerk.: *Globalizáció és nemzeti érdek*. Budapest, MTA. 96–97.

interdependencia érvényesül.⁴⁷ Abram és Antonia Chayes szerint a nemzetközi rendszer már az interdependencián is túllépett, és az „államok egymás közötti kapcsolatait alakító, illetve a belső gazdaságba és politikába mélyen behatoló nemzetközi egyezmények, szervezetek és intézmények sűrű rendszerévé vált”.⁴⁸

Ramonet a hatalom átalakulásáról értekezve szintén a nemzetközi kapcsolatokban és a társadalomban végbemenő hatalmváltásról beszélt. A hatalom parancsoló, hierarchikus, vertikális formája felől szerinte a tárgyalásos, kusza, horizontális változat felé mozdulunk el, ám ebben az új rendszerben a gazdasági törvények szupremáciája érvényesül, és számottevő hatalom összpontosul a nemzetközi szabályozó hatalmak (*international regulatory authorities*) kezében.⁴⁹ Ramonet behatóan foglalkozott az úgynevezett „planetáris hatalmakkal” (WTO, IMF, Világbank, OECD, G8-ak, nemzetközi hitelminősítő szervezetek és a washingtoni konszenzus „legitimáló” ideológiája, transznacionális vállalatbirodalmak, médiabirodalmak, a nemzetközi pénz- és tőkepiac egybekapcsolódó láncolata). Ezzel kapcsolatban állapította meg, hogy „a demokratikus vitától függetlenedett és az általános választójognak alá nem vetett politikai hatalmak vezetik a Földet, és szuverénként döntenek lakóik sorsáról, s anélkül, hogy bárminő ellenhatalom korrigálná, módosítják vagy hozzák meg döntéseiket. Azért, mert a hagyományos ellenhatalmak – parlamentek, pártok, médiumok – vagy túlságosan is helyi érdekűek, vagy pedig túlzottan is cinkosok.”⁵⁰ Az állami funkciók részleges privatizációjával az állami- és magánérdekek bonyolult, a magán- és közérdek közötti régi határvonalat felszámoló hálózata jön létre. Az állam mindennek következtében az oligopóliumi részérdekek kiszolgálójává válik/válhat, átruházva azokra a lakosság egészségügyi, kulturális, turisztikai, sőt, szabadidős tevékenysége irányításának nem elhanyagolható részét. A kizárólagos állami hatalom meghaladásával fontos szerephez jut a félig állami, félig magán jelleget öltő „hibrid” ügynökségek és szervezetek bonyolult, ugyanakkor fragmentált hatalma.⁵¹

Összefoglaló jelleggel tehát kiemelhető, hogy a vesztfáliai paradigma meghaladását követően már nem pusztán a nemzetállam tekinthető az autoritás egyetlen forrásának. Noha az államok megőrizték alapvető fontosságukat, a nem állami szereplők szélesedő spektruma rendelkezik egyre növekvő mértékű képességgel arra nézve, hogy strukturálja a globális politikát, illetve gazdaságot. Ráadásul a nemzetállamokra hárul az a kellemetlen feladat is, hogy legitimálják az egyes nemzetek feletti „kormányzó mechanizmusok” hatalmát: „a nemzetállamok középponti funkciói ezek lesznek: nyújtssanak legitimitást a nemzetek feletti és nemzetek alatti kormányzó mechanizmusoknak, és biztosítsák azok

⁴⁷ UNDERHILL, Geoffrey R. G. (1994): Conceptualizing the Changing Global Order. In STUBBS, Richard – UNDERHILL, Geoffrey R. G. eds.: *Political Economy and the Changing Global Order*. London, Macmillan. 19–20.

⁴⁸ CHAYES, Abram – HANDLER CHAYES, Antonia (1995): *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge MA – London, Harvard University Press. 26.

⁴⁹ RAMONET (1998): *i. m.* 5.

⁵⁰ Idézi: SZIGETI Péter (2011): *Társadalomkutatás – mi végre? Politikatudomány. Alkotmányjog. Világrendszermélet*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 255.

⁵¹ DARDOT, Pierre – LAVAL, Christian (2013): *A globálrezon. A neoliberalizmus múltja és jelene*. Budapest, Egykettő. 365.

elszámoltathatóságát”.⁵² Manuel Castells, a poszt-nacionális hálózati állam fogalmának megalkotója szerint korunkra a nemzetállamok riválisaivá nőttek ki magukat többek között a tőke-, a termelési, a kommunikációs és bűnözői hálózatok, a nemzetközi intézmények, a szupranacionális katonai gépezetek, a nem kormányzati szervezetek, a nemzetek feletti vallások, a közvélemény mozgásai és a különböző társadalmi mozgalmak is.⁵³ Ez a felsorolás párhuzamba állítható Malcolm Bull listájával, aki arra a kérdésre, hogy mely szervezetek tekinthetők a nemzetállamok konkurenseinek, a következő felsorolással szolgált: civilizációk, kormányközi kapcsolatok, NGO-k, egyházak, nemzetközi szervezetek, akadémiai hálózatok, drokartellek, al-Káidák.⁵⁴ Egy másik megközelítés az alábbi, fontos szerepet játszó és jelentős hatalmat gyakorló szereplőket említi a nemzetállamok „kihívóiként”: transznacionális vállalatbirodalmak, az ENSZ, a támogatási feltételeket előíró „nemzetközi ügynökségek” (Világbank, IMF), nemzetközi NGO-k, az „erős egyének”, illetve – nyilvánvalóan marginális szerepkörrel és nem valóságos hatalmi pozícióval – az őslakos népek.⁵⁵ Gazdasági szempontból az alábbi intézmények nevezhetők meg a nemzetállamok „riválisaiaként”: globális pénzügyi intézmények, transznacionális társaságok (TNC-k), a magánszabályozási rendszerek derékhatárt jelentő hitelminősítő ügynökségek, a nemzeti valutával szemben potenciálisan támadást indítani képes befektető és spekulánsok, az államok szabályozási hatókörén kívül eső offshore központok, szabadkereskedelmi övezetek (a dublini Nemzetközi Pénzügyi Központ, a New York-i IBF, Manhattan szabadkereskedelmi zónája).⁵⁶

Susan Strange szerint a „piacközeli hatalmi struktúrák” veszélybe sodorhatják az államhatalom jelentős szegmensét. A világgpiac személytelen erői (*impersonal forces*) ma már nem elhanyagolható befolyással rendelkeznek. A multi- és transznacionális vállalatok, a bankárok, a biztosítók és kockázatkezelők, a „maffia” (a világméretű és nagyhatalmú bűnszövetkezetek, mint az olasz maffia, a kínai triádok, a kolumbiai drokartellek, a japán yakuzák), a nemzetközi szervezetek, a nemzetközi auditáló és könyvelő cégek más-más szemszögből ugyan, de a hatalom birtokosaiként tételezhetők. Ilyen minőségükben pedig az alábbi jogosítványok közül rendelkeznek eggyel vagy többel: biztonságot nyújthatnak; hitelt nyújthatnak, vagy ezt megtagadhatják; ellenőrizhetik, hogy ki és milyen információkhoz juthat hozzá, valamint meghatározhatják, hogy milyen termékeket, hol és milyen feltételek mellett lehet előállítani.⁵⁷ Josselin és Wallace megfigyelése szerint a nem állami szereplők a civil társadalomból, a piaccgazdaságból vagy az állami kontrollon kívül

⁵² HIRST-THOMPSON (1996): i. m. 171.

⁵³ CASTELLS, Manuel (2006) [1997]: *Az információ kora. Gazdaság, társadalom és kultúra. II. kötet. Az identitás hatalma*. Budapest, Gondolat – Infonia. 417.

⁵⁴ BULL, Malcolm (2009): Kell egy kis államszünet? *Fordulat*, 2. évf. 6. sz. 176.

⁵⁵ JACOBSEN, Trudy – SAMPFORD, Charles, Thakur, Ramesh eds. (2008): *Re-envisioning Sovereignty: The End of Westphalia?* Burlington, Ashgate Publishing Company. 5.

⁵⁶ GÁL Zoltán (2010): *Pénzügyi piacok a globális térben*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 171–173.

⁵⁷ STRANGE (1996): i. m. 4., 13–14., 44–46., 54–55., 91., 93.

eső egyéb területekről származnak, és részben vagy egészben függetlenek a központi kormányzás finanszírozásától és ellenőrzésétől.⁵⁸

Természetesen a felsorolások, tipizálások egyike sem tekinthető kimerítőnek, pusztán példálózó jelleggel bírnak. Akárhány szereplőt is tüntessünk fel képzeletbeli tablónkon, a nemzetállamok jellemzője, hogy a globális kapitalizmus keretei közepette gyakran találkoznak szembe más, akár az állami reputáció megtépázására is képes szereplőkkel a globális erőterben. Matthews a hatalom megváltozásának (*power shift*) világméretű folyamatáról írt, amelynek során az állam szuverenitása olyan „állam alatti”, „állam melletti” és „állam feletti” szereplőkre tevődik át, mint a transz- és multinacionális vállalatok, a nem kormányzati szervezetek, illetve a szétszóródó civil társadalmi kezdeményezések. Ez a nemzetközi szereplők számának növekedéséhez, valamint az egymással versengő, sokféle lojalitási várankozások kialakulásához vezetett. A hatalom és a szuverenitás diffúziója azt a folyamatot erősíti, amely a hagyományos hatalom csökkenését, és a klasszikus hatalmpolitika megszűnését eredményezi.⁵⁹ Az államközpontú politikát felváltja a hálózati társadalom új ágenseinek szövevényes mátrixa. A globális erőterben a gazdasági és a politikai szerveződés nagyhatalmú, nem területi formái jönnek létre, értve ez alatt a multi- és transznacionális vállalatokat, a nemzetközi szabályozó ügynökségeket, vagy akár a transznacionális mozgalmakat is. A nemzetállam szerepe egyáltalán nem vesz el, csak átalakul: az autoritás szétszóródik a köz- és magánjellegű ágensek között, valamint a lokális, nemzeti, regionális és globális szinteken. Maga a szuverenitás, és az alapvetően a nemzetállamokhoz köthető terület is a nemzetközi rendszer alapvető elemei maradnak, de átalakulnak, „decentralizálódnak”, és részben az államon, valamint a nemzeti területen kívül elhelyezkedő környezetben érvényesülnek. A szuverenitás a rendszer alapvető sajátossága marad, de most már szélesebb intézményi körben tűnik fel: a „legfelsőbb hatalom” pozíciójából kiesett nemzetállam kénytelen munkamegosztást kialakítani az új, nemzetek feletti szervezetekkel, szabályozó hatalmakkal. Ma is jelentős fokú szuverenitás van tehát a világban, csak a koncentráció helyei bővültek ki.⁶⁰

A nemzetállamok a transznacionális kapitalizmus korában – bár várhatóan sokáig fennmaradnak és kulcspozícióval fognak rendelkezni – a tágabb hatalmi hálózatok csomópontjaivá válnak. Castells arra a megállapításra jutott, hogy „*a nemzetállamok megőrizhetik döntéshozó képességüket, de minthogy hatalmak és ellenhatalmak hálózatának részeivé váltak, a több forrásból eredő tekintély és befolyás megnyilvánításának tágabb rendszerétől függenek. [...] A hatalom nélküli nemzetállam keretein túlmutató új hatalmi viszonyokat úgy kell értelmeznünk, mint a globális instrumentális hálózatok sajátos identitás alapján történő ellenőrzésére való, vagy a globális hálózatok felől szemlélve, mint bármely identitás elfojtására való képességet a nemzetek feletti instrumentális célok teljesítésében.*”⁶¹

⁵⁸ JOSSELIN, Daphne – WALLACE, William (2001): Non-State Actors in World Politics: A Framework. In JOSSELIN, Daphne – WALLACE, William eds.: *Non-State Actors in World Politics*. New York, Palgrave. 3–4.

⁵⁹ MATHEWS, Jessica (1997): Power Shift. *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1. 65–66.

⁶⁰ SASSEN (2000): *i. m.* 46–47.

⁶¹ CASTELLS (2006): *i. m.* 417–418.

A „hálózat csapdájába kerülő” nemzetállamok korántsem biztos, hogy kompromisszumok nélkül is ki tudják magukat szabadítani ebből a „kelepcéből”. El kell fogadnunk a tényt, hogy a nemzetállamok hagyományos, bodini vagy hobbesi értelemben vett szuverenitása egyre képlékenyebbé válik. Az állami közhatalom azonban nem tűnik el, csak feloldódik a „hálózati állam” fogalmában: a tényleges politikai irányítás egyetlen működőképes formája ennyiben a nemzetállamokból, nemzetközi intézményekből, nemzetállamok társulásaiból, regionális és helyi kormányzatokból, valamint nem kormányzati szervezetekből összeálló konglomerátum.⁶² A nemzetállamok így továbbra is jelen vannak a globális színpadon, de a szinte korlátlan jogosítványokkal felruházott *Leviatán* szerepét fel kell adniuk: a szuverenitás egyedüli képviselőiből a „megosztott” vagy „szétszórt” szuverenitás nem elhanyagolható, sőt megkerülhetetlen stratégiai szereplőivé alakultak át.

5. QUO VADIS SZUVERENITÁS?

Az imént említett fejlemények dacára leszögezhető, hogy a 2008-ban kirobbant globális gazdasági és pénzügyi válság összességében a neoliberais kormányzási modell válságának nyitányát jelentette. A 2007 őszen kitért, az USA-ból kiinduló és globálissá váló gazdasági és pénzügyi válság hatására az állam szerepét illetően revidálódtak a korábban főáramú neoliberais tanok. A válság folytán dominóként dőlt össze az évtizedeken keresztül „szentségként” kezelt neoliberais főiránya, és egyébként is megkérdőjeleződött a „liberais világforradalmat” vizionáló nézetrendszer legitimitása. „A liberalizáció, dereguláció, privatizáció szentháromsága nem tartható fenn tovább akkor, amikor az önszabályozó piacok hatékonyságán és a felelősségteljes piaci magatartáson alapuló amerikai pénzügypolitika a legnagyobb pénzügyi intézmények részvényeinek elértéktelenedéséhez, a bankrendszer működőképességének felborulásához, és végső soron az 1934 óta példátlan állami mentőakciókhoz és közvetlen tulajdonosi szerepvállaláshoz vezetett” – érvelt Gál Zoltán.⁶³ A bankok állami forrás – tehát közpénzek – útján történő megmentése és konszolidációja a chicagói iskola liberais tanainak teljes összeomlását jelentették, emellett pedig a szabályozó intézmények jogi és szervezeti potenciálerősítésének szükségessége is elemi igényként merült fel.

A kortárs államelméleti munkákban ezért számos megoldási javaslat az állam új típusú szerepvállalását vetíti előre. Gellén Márton szerint különösen azért fogalmazódott meg az állam szerepének újraértékelése olyan élesen, mert a gazdasági válság lényegesen kisebb károkat okozott azokban az országokban, ahol a gazdaság feletti állami irányítás (ösztönzés és kontroll) számottevően nagyobb, mint az euroatlanti modellben.⁶⁴ Ehhez hozzá kell még tenni, hogy a válság folyamán a fejlett országok gazdaságai (mindenekelőtt az USA,

⁶² CASTELLS (2006): i. m. 424.

⁶³ GÁL (2010): i. m. 661–662.

⁶⁴ GELLÉN Márton (2012): *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 9.

Nyugat-Európa, illetve Japán alkotta „triád”) szinte mindenkit megelőzve csúsztak recesszióba, a visszaesés nagysága pedig nagymértékben függött az érintett ország külső piaci nyitottságától. Bod Péter Ákos meggyőző adatokat felhasználva mutatta ki, hogy azon országok, amelyek „liberalizáltabbak” voltak, azaz nemzetközi pénzügyi és kereskedelmi nyitottságuk mértéke nagyobb volt, jobban ki voltak téve a nemzetközi gazdasági és pénzügyi folyamatoknak, valamint a válság tovagyűrűző hatásának, mint azok, amelyek „zárkózottabb” politikát folytattak. Míg a „triád,” illetve a nagyobb mértékben liberalizált peremhelyzetű országok (Magyarország, Írország, Szlovénia, Szlovákia) a gazdasági válság első számú elszenvedőinek bizonyultak, a korábban súlyos válságokon áteső országok (a latin-amerikai, afrikai, illetve egyes ázsiai régiók államai) ezúttal csak „némi ütemcsökkenést” voltak kénytelenek elkönyvelni. Európa térképe a külpiacoktól való függés mértékét illetően tehát meglehetősen heterogénnek bizonyult: amíg Németország a 2009-es évben 4%-os, Magyarország pedig 6,5%-os GDP-esést szenvedett el, addig a már dinamikus belső piaccal rendelkező Lengyelország, illetve a kevésbé nyitott Albánia is képes volt növekedést

Gellén szavainak alátámasztására álljanak itt azok a tények, amelyek a Kínai Népköztársaság és az Oroszországi Föderáció gazdasági mutatóira vonatkoznak.

Bár Kína az autoriter politikai rendszer megőrzése mellett az 1979-ben kezdődő reformok révén sikerrel adaptálta a szabadpiaci rendszer főbb szervezési elveit és attribútumait, mégis kiemelendő, hogy a 2008-as válság menedzselését alapvetően állami beavatkozás révén kísérte meg, a gazdasági indexeket tekintve nem lebecsülhető eredményekkel. A kormányzat által 2008 őszén bejelentett, 4000 milliárd jüanos (mintegy 584,8 milliárd dollárra rúgó) válságkezelési program az infrastruktúra és a szociális háló fejlesztését volt hivatott finanszírozni; ezzel párhuzamosan csökkentették az irányadó kamatlábat, hogy ennek révén is tovább élénkülhessen a gazdaság. A 2009-ben bejelentett további válságkezelő intézkedések révén, a fenntartható fejlődés irányába történő elmozdulás jegyében a megújuló energiaforrások felhasználását is igyekeztek „lendületbe hozni”. A válságmenedzselés következményeit tekintve megállapítható, hogy míg a krízis hatására a legtöbb érintett állam gazdasága negatív trendeket követett, addig Kína gazdasági növekedése 2008-ban 9,6%-os, 2009-ben 9,2%-os, 2010-ben pedig 10,4%-os szintet mutatott, és még 2013-ban is 7,7%-os növekedést ért el. Az adatok forrása: KORNAI János (2014): Példaképünk: Kína? In KOLOSI Tamás – TÓTH István György szerk.: *Társadalmi Riport 2014*. Budapest, TÁRKI. 603–616.; illetve TÁLAS Barna (2009): Válságkezelés kínai módra. *Nemzet és Biztonság*, 2. évf. 5. sz. 65–79.

Oroszország szintén aktív állami válságkezelés révén igyekezett enyhíteni a krízis okozta negatív fejleményeken, ugyanakkor ki kell emelni, hogy az EU tagállamaival összehasonlítva az orosz krízismenedzselésben rendkívül hangsúlyos volt a szociális érzékenység. A kormányzat által 2008 novemberében elfogadott akcióterv intézkedései között a pénzügyi- és bankszektor fejlesztésén túl fontos komponensként szerepeltek a belső kereslet támogatása, a munkaerőpiac és az állampolgárok szociális támogatása, a lakásépítés, a kisvállalkozások támogatása, és így tovább. A 2009 márciusában bemutatott csomagtervezet 601,5 milliárd rubel értékben kalkulált a lakosság szociális támogatásával, miközben az EU tagállamainak költségvetési intézkedéseire jellemzően a „veszteség társadalmiasítása” volt jellemző. A föderáció gazdasági mutatói a válság begyűrűzését követően hosszú ideig valóságos mélypontot értek el, azonban az elmúlt években Oroszország már újra kedvező makrogazdasági mutatókkal rendelkezik, különösen az európai adatokkal összehasonlítva. A 2010-es és 2011-es év adatait szemlélve megállapítható, hogy az orosz gazdaság növekedési üteme 4,3%-os szintet mutatott. Az adatokra nézve lásd WEINER Csaba szerk. (2009): *Válság Oroszországban és Ukrajnában: Eltérő válságkezelési lehetőségek*. Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet. 32–67., illetve LUDVIG Zsuzsa (2013): Oroszország új világgazdasági szerepben? *Közgazdasági Szemle*, 60. évf. 10. sz. 1090–1118.

Eközben az EU 28 tagállamát szemlélve azzal szembesülhetünk, hogy 2014-ben a reál GDP növekedése összességében 1,3%, az euróövezetet tekintve pedig 0,8%-os szinten állt, és a növekedés 2015-re prognosztizált mértéke is meglehetősen csekélynek mondható (1,5%, illetve 1,1%). Lásd az Európai Bizottság 2015. évi éves növekedési jelentését. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2235_hu.htm (Letöltés dátuma: 2019. 05. 22.)

produkálni a jelzett válságévben.⁶⁵ A fenti, makrogazdasági mutatókkal is alátámasztható adatok bizonyítják azt az állítást, miszerint válság idején egyedül a megfelelő manőverezési képességekkel rendelkező állam képes arra, hogy a stabilitás hordozója maradjon – elmentében a piacok igencsak hektikus világával. Az állam számára ezért fenn kell tartani azt a képességet, hogy a piac számára korlátokat állítson fel, éppen a társadalom védelme érdekében. A válságból a siker reményével kecsegtetően kievickélni, és a gazdaságot újból fejlődő pályára állítani csakis egy olyan hitvallás képviselőjevel lehet, amely mellett Ólafur Ragnar Grímsson izlandi elnök is hitet tett: „*Mi a fontosabb egy válságban, a pénzügyi piacok érdeke, vagy a nép demokratikus akarata? Én az utóbbit választottam.*”⁶⁶

A 20. század derekától napjainkig több olyan – esetenként modellértékű – elméleti és gyakorlati megoldás látott napvilágot, amelyek alapján egy hatékony, a közjó érdekében történő kormányzás igényével adekvát, ugyanakkor kellő demokratikus garanciákkal körülbástyázott, és a globális trendekhez bizonyos esetekben igazodó állam hozható létre a 21. században. A jelzett változás irányát jól mutatja, hogy az államszocialista kísérletek bukását követően még a „történelem végét” jósoló Francis Fukuyama az ezredfordulót követően már *Államépítés* címmel jelentette meg könyvét. A válság kikutatását követően megjelent tanulmányaiban, illetve *A politikai rend eredetéről* írott munkájában pedig már egyértelműen az erős állam és a hatékony közigazgatás mellett foglalt állást. E gondolatok középpontjában az a meglátás áll, hogy a szabadpiacot lehet ugyan a demokrácia fontos összetevőjeként kezelni, de a hierarchikus állam funkcióinak átvételére a piacok eredendően nem képesek. Fukuyama legújabb könyvében amellet érvel, hogy a szabadság minőségfoka csak az erős társadalom és az erős állam együttes megléte esetén tekinthető jobbnak, kielégítőbbnek; a demokratikus berendezkedésnek és a parlamentáris kormányzásnak az kedvez igazán, ha egy viszonylagos hatalmi egyensúly áll fenn az erős állam és a jól szervezett, az érdekeit hatékonyan védelmezni képes társadalom között.⁶⁷ A közigazgatási szektort tekintve pedig azt hangsúlyozta, hogy komoly reformokra és közigazgatás-fejlesztésre van szükség, valamint arra, hogy a végrehajtó hatalom sok évre előre képes legyen kalkulálni, és a terveit véghez is tudja vinni. Ennek révén az állam válságmegelőző és válságkezelő karaktere megerősíthető, hatékonyabbá tehető, a szociális védőháló pedig fokozottabb mértékben biztosítható. A válság bebizonyította, hogy a szabályozatlan – vagy rosszul szabályozott – piacok rendkívüli költségeket és társadalmi szinten mérhető veszteségeket okoznak.⁶⁸

A piaci fundamentalizmus és a „globális szabad verseny” doktrínája a gazdasági és pénzügyi válság, a globalizációkritikus mozgalmak aktivitása, a Dél országai között erősödő

⁶⁵ BOD Péter Ákos (2014): *Nem szokványos gazdaságpolitikák – évezedek óta*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 33–35.

⁶⁶ Idézi: LOVAS István (2015): *Unortodox különcök. Malajzia, Izland és Magyarország sikeres válságkezelése*. Budapest, Kairosz. 183.

⁶⁷ FUKUYAMA, Francis (2011): *A politikai rend eredete. Az ember előtti időktől a francia forradalomig*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 33., 34., 258., 552.

⁶⁸ BIRDSELL, Nancy – FUKUYAMA, Francis (2011): The Post-Washington Consensus: Development After the Crisis. *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2. 50–52.

együttműködés, illetve a neoliberális karakterű fejlesztéspolitikák csődje folytán megváltozott, a neoliberalizmus közpolitikai programja és a washingtoni konszenzus ideológiája pedig világszerte háttérbe szorult. Ennek hátterében az állt, hogy rájöttek: „a washingtoni konszenzus nem átfogó, politikailag és érzelmileg semleges törvények, hanem durva érdekek tudományosságba öltöztetett összefoglalója volt, amely egy megrokkant nemzetgazdaságot, növekvő szegénységet, és nyomasztó adóssághalmazt eredményezett.”⁶⁹ John Williamson szavaival élve: a washingtoni konszenzus napjainkra egyszerűen „hibás terméké” vált.⁷⁰

Az ezredfordulón Stiglitz kezdte el kikövezni azt az utat, amely végül egy alternatív közpolitikai program kimunkálásához vezetett.⁷¹ A posztwashingtoni konszenzus felfogásában a korábbi neoliberális áramlat helyét a jó kormányzás (illetve egyre növekvő mértékben a jó kormányzat), a piacot szabályozni képes intézményi környezet, és az ehhez szükséges állami funkciók megteremtése/megerősítése, az alapvető jogok biztosítása, illetve a minőségi közszolgáltatások fontosságát hangsúlyozó narratíva vette át.⁷² A washingtonihoz képest a posztwashingtoni konszenzus nem egy körülhatárolható ajánlás-csomag, sokkal inkább különböző irányelvek keretbe foglalása. Ez a felfogás már egyértelműen hasznosítja az állam fejlődésben betöltött központi szerepének felismerését; az állami szerepvállalás célja az életkörülmények tartós (fenntartható) javítása, illetve a méltányos és demokratikus fejlesztés elősegítése lesz. Ebből fakadóan szükségszerűen megnő a politikák, az intézmények és a társadalom közötti kapcsolatok jelentősége és intenzitása, illetve meghatározó jelentőségűvé válik a korábban „mostohának” tekintett politikák és intézmények léte, illetve minősége. Az „új konszenzus” hívei egyúttal azt is elismerik, hogy nem léteznek univerzális, mindenhol és minden körülmények között egyaránt érvényes és alkalmazható gazdaságpolitikai receptek – bár meglátásuk szerint vannak olyan generális alapelvek, amelyeket illetően tudományos konszenzus alakult ki, és amelyek alkalmazásával a helyi teendők is megfogalmazhatók.⁷³ Egy dolog azonban a tudományos diskurzus során kialakított széles körű konszenzus, és megint más dolog a társadalmi valóság és gyakorlat.

Rodrikhoz csatlakozva azt mondhatjuk, hogy a testre szabott (tehát az adott nemzetállam és nemzetgazdaság paramétereit figyelembe vevő), konkrét problémákra koncentrált és hatékony növekedési stratégia vezethet eredményre. Az egyes országoknak megfelelő mértékű mozgástérre van szükségük ahhoz, hogy kísérletezhessenek a különböző alternatív, nem szokványos gazdaság- és kereskedelempolitikai megoldásokkal.

⁶⁹ RÓNA Péter (2011): Előszó. In SCHERING Gábor – BODA Zsolt szerk.: *Globalizáció és fejlődés. Kritikai fejlődés-tanulmányok szöveggyűjtemény*. Budapest, Védegylet – Új Mandátum Könyvkiadó. 8.

⁷⁰ KUCZYNSKI, Pedro-Pablo – WILLIAMSON, John eds. (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington, D.C., Institute for International Economics. 327.

⁷¹ STIGLITZ, Joseph (2001): More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. In CHANG, Ha-Joon ed.: *The Rebel Within: Joseph Stiglitz and the World Bank*. London, Wimbledon Publishing Company. 17–56.

⁷² SCHEIRING Gábor (2008): Fenntartható humán fejlődés neoliberalizmus helyett: gondolatok a jóléti állam politikai ökológiájáról. In SCHEIRING Gábor – BODA Zsolt szerk.: *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája*. Budapest, Védegylet – Új Mandátum. 48.

⁷³ RICZ Judit (2008): *A fejlődés új paradigmája: elmélet és gyakorlat*. Doktori értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskola. 210–212.

A WTO szabályai, az IMF gyakorlata és a nyugati tanácsadók ajánlatai együttesen azonban eddig csak kerékbe kötötték a különböző országok döntéshozóit abban, hogy „hazai gyártású”, fokozatos megközelítésen alapuló gazdaságpolitikát dolgozzanak ki.⁷⁴ Az államok erre vonatkozó autonómiáját a jövőben fokozottabban kellene érvényre juttatni, hiszen minden gazdaságpolitikai döntés a helyi viszonyok közé ágyazott, azt alapvetően befolyásolják és meghatározzák a lokális adottságok és problémák. Korántsem biztos, hogy a neoliberais versenyállam elmúlt évek során egyébként is komoly veszteségeket elkönyvelni kénytelen társadalom- és gazdaságszervezési elveit kellene követendő példaként állítani bármely kormányzat elé. A gazdasági felzárkózás és a kapitalizmus változatait tekintve nem az évtizedeken át szinte kizárólagos jelleggel propagált neoliberális piacgazdasági variáns az egyetlen – ennek alkalmazásával ráadásul még egyetlen, a perifériához, illetve félperifériához tartozó ország sem tudott a világgazdaság centrumához felzárkózni, *nota bene* még csak megközelíteni sem volt képes annak fejlettségi szintjét.

Napjaink legaktuálisabb problémája, Al Gore szavaival élve az, hogy a demokrácia és a kapitalizmus eddigiekben érvényesített változata csúfos kudarcot vallott az emberiség legfőbb érdekeinek szolgálatában. Mindkettő csak akadozva működik ugyanis, és rendkívül rossz állapotban van. Ha sikerülne kijavítani e hibákat, ha megszabadulnánk a korrupció, a nagyvállalati befolyás, és az ezeket kiszolgáló elituralom holsúlyától, akkor a demokrácia és a megreformált kapitalizmus is alapvető iránytűként szolgálhatna a helyes civilizációs fejlődés megtalálása során.⁷⁵

Dardot és Laval szerint ennek nyomán az első „tűzoltás” (új könyvelési normák bevezetése, az adóparadicsomok minimális szintű ellenőrzésének megteremtése, a hitelminősítő intézetek reformja) után nagy valószínűséggel az állam és a piac közötti munkamegosztás eddigi rendszerének átfogó korrekciója kerül napirendre. Nem zárható ki, hogy a neoliberaisizmus eddigi felfogásának meghaladását követően egy olyan új szakaszba lépünk, amely az eredeti forrásokhoz, tehát a szabályozott kapitalizmushoz való visszatérés lehetőségét is magában rejt.⁷⁶

Az az évszázadokon keresztül érvényesülő érvelés, amely szerint a nemzetállam lényege, hogy a pontosan körülhatárolt területi egység az államhatalom kizárólagos anyagi bázisát képezi, az állam hatalma abszolút és kizárólagos, a polgárok pedig feltétlen lojalitással tartoznak az adott állam hatalma iránt, napjainkra sokak szerint szorul komoly felülvizsgálatra. A globalizációs, regionalizációs, illetve deregulációs folyamatok alapjaiban kezdték ki ezt a hagyományos felfogást. A monetarista – neoliberális tanok meghatározóvá válása a 20. század utolsó negyedétől azt eredményezte, hogy korábbi nemzetgazdasági pozíciójukhoz képest az államok „perifériára” kerültek. Ezek az irányzatok ugyanis a piaci folyamatok elsődlegességét, az állam gazdasági és társadalmi beavatkozásának komoly visszaszorítását, valamint a nemzetközi gazdasági integráció szükségességét hirdették. A globális szabályozó hatalmak

⁷⁴ RODRIK, Dani: (2011): *A globalizáció paradoxona. Demokrácia és a világgazdaság jövője*. Budapest, Corvina. 225–229.

⁷⁵ GORE, Al (2013): *A jövő. A globális változás hat mozgatórugója*. Budapest, HVG. 342.

⁷⁶ DARDOT–LAVAL (2013): *i. m.* 459.

és a transznacionális társaságok befolyásának növekedésével párhuzamosan a nemzetállamok hagyományos szuverenitása egyre képlékenyebbé vált.

A globális gazdasági és pénzügyi válság hatására azonban valóban sokan gondolták újra a szabadpiaci mechanizmusokról korábban vallott tanaikat. A rendkívül népszerű „állam visszaszorulása/visszaszorítása” értelmezési kánon helyett, véleményünk szerint már a globális folyamatok 2008 előtti fázisának érzékeltetésére is ésszerűbbnek tűnik inkább az állami feladat- és hatáskörök újraszabásáról beszélni.⁷⁷ A 2008-ban kitört globális gazdasági és pénzügyi válság óta pedig már végképp nem arról van szó, hogy a „pőrére vetkőztetett” állam teljes mértékben ki lenne szolgáltatva a globális kapitalizmus dzsungeltörvényeinek, sokkal inkább arról, hogy a kormányok (újra) aktivizálni igyekeztek a pénzügyi és gazdasági szféra aktivitására ható tevékenységüket. A politikai vezetők ugyanis számos országban – köztük a nyugat-európai államokban is – arra irányuló határozott lépéseket tettek, hogy visszavegyék korábbi pozícióikat a nem egyszer transznacionális háttérrel rendelkező gazdasági erőközpontoktól. Egyre többen értenek egyet azzal a megállapítással, hogy a neoliberalizmus által piedesztálra emelt elveket felül kell vizsgálni, egyben újra kell értékelni az állam gazdaságból való teljes kivonulását hangsúlyozó korábbi álláspontot is. Az „elszabadult hajóágyúként” viselkedő tőkét humanizálni szükséges, ami viszont a liberálisok által követelt korlátlan szabad(os)ság keretei között egyszerűen megvalósíthatatlan. Henri Lacordaire atya szavaival élve ugyanis „*az erős és a gyenge, a gazdag és a szegény közötti viszonyban a szabadság elnyomóként jelenik meg, míg a törvény a felszabadító*”.⁷⁸

Dacára annak, hogy a szuverenitás Bodin, vagy Hobbes által megfogalmazott jelentés-tartalma felülvizsgálatra és aktualizálásra szorul, Vörösmarty után szabadon leszögezhetjük, hogy a világ egyértelműen előbbre ment a szuverenitás elméletei által. Ezek ugyanis nem csak arra voltak alkalmasak, hogy az abszolutista uralkodók számára legitimálják a hatalmat. A demokratikus és a joguralmi összetevők megjelenése, majd egyre fontosabbá válása azt eredményezte, hogy a Leviatán megszelídült, és a parlamenti szuverenitás, valamint a népszuverenitás számára adta át a parkettet. Nem akarjuk természetesen eltúlozni a 21. századra nézve a szuverenitás jelentőségét, de úgy gondoljuk, hogy mégiscsak a legitím módon megválasztott, és a választói felhatalmazást bizonyos fokon reprezentáló kormányzat lehet az, amely képes lehet helyreállítani az állampolgárok részéről megrengett

⁷⁷ A *transznacionális kapitalizmus* logikájának és struktúrájának megfelelően a neoliberális berendezkedést is egy erős szabályozási tevékenység jellemezte. A „transznacionális kényszerek rendszerében” ugyanis – ahol fel kívánták számolni a nemzetállamok autonóm gazdaság- és kereskedelempolitika alakítási lehetőségeit – egy sor, a nemzetközi kereskedelmet és pénzügyeket érintő multilaterális megállapodás biztosítja a kereskedelem és a tőkeáramlás útjában álló szabályozók csökkentését-lebontását, a szabadon bonyolítható áru- és tőkeforgalom előmozdítását, illetve az immáron az egész földgolyóra kiterjedő hatókörű szabad verseny érvényesülését. A globális kapitalizmus működési mechanizmusait biztosító rendszerbe beágyazott nemzetállam szuverenitása azonban jogi értelemben nyilvánvalóan teljes körű maradt, és *neoliberális versenyállammá* alakítása is csak azzal járt, hogy cselekvőképessége a jelzett korszakban korlátozottá vált, és a globális szabályozó hatalmak által kialakított elvek, normák, döntési mechanizmusok jogrendbe történő beépítésére és/vagy elfogadására kényszerült.

⁷⁸ Idézi: BEHRENDT, Christian – BOUHON, Frédéric (2009): *Introduction à la Théorie générale de l'État*. Bruxelles, Éditions Larcier. 300.

bizalmat, és a polgárok elvárásaira reflektálva tatarozni a jólét, a szabadság és a biztonság korunkra ugyancsak állagát veszített építményét. A dezetatizációs – azaz az „államtalanítást” zászlóshajójára tűző – „fejlődési” fok ugyan a neoliberális felfogás által uralt évtizedekben az inga időleges visszalengését eredményezte, az elkövetkezendő években azonban véleményünk szerint olyan hatások fognak jelentkezni, amelyek az állami mozgáspálya ívét ismételten új(abb) mederbe terelik. Az állam szerepe ma is változatlanul kulcsfontosságú „a nemzetgazdasági tér és a munkaerő globális világgazdaságban történő pozícionálásában”,⁷⁹ és jelentősége az elkövetkezendő esztendőkből valószínűleg tovább fog növekedni. Minderre figyelemmel kijelenthetjük, hogy a szuverenitás továbbra is az állam lényeges jegye, következésképpen az államelméleti és államtani vizsgálódások kitüntetett vizsgálódási terepe is egyben.

⁷⁹ BEESON, Mark (2004): The Rise and Fall (?) of the Developmental State: The Vicissitudes and Implication of East Asian Interventionism. In Low, Linda ed.: *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* New York, Nova Publishers. 39.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ANTALFFY György (1967): *A szuverenitás lényegének állam- és jogelméleti koncepciójáról*. Szeged, Hungaria.
2. ÁGH Attila (1997): A globalizáció politikai aspektusai. In GLATZ Ferenc szerk.: *Globalizáció és nemzeti érdek*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
3. BAUDET, Thierry (2012): *A határok jelentősége. A nemzetállam mint a képviselési kormányzás és a jogállamiság alapfeltétele*. Budapest, Századvég.
4. BEESON, Mark (2004): The Rise and Fall (?) of the Developmental State: The Vicissitudes and Implication of East Asian Interventionism. In Low, Linda ed.: *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* New York, Nova Publishers.
5. BEHRENDT, Christian – BOUHON, Frédéric (2009): *Introduction à la Théorie générale de l'État*. Bruxelles, Éditions Larcier.
6. BÉLAND, Daniel (2008): *States of Global Insecurity: Policy, Politics and Society*. New York, Worth Publishers.
7. BIRDSALL, Nancy – FUKUYAMA, Francis (2011): The Post-Washington Consensus: Development After the Crisis. *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2.
8. BISLEY, Nick (2007): *Rethinking Globalization*. New York, Palgrave Macmillan.
9. BLACKSTONE, William (1765–1769): *Commentaries on the Laws of England*. Vol. 1. Oxford, Clarendon Press.
10. BODIN, Jean (1576): *Six Books of the Commonwealth*. London, Impensis G. Bishop Publisher.
11. BOD Péter Ákos (2014): *Nem szokványos gazdaságpolitikák – évezedek óta*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
12. BULL, Malcolm (2009): Kell egy kis államszünet? *Fordulat*, 2. évf. 6. sz. 162–180.
13. CARBONNEAU, Thomas E. ed. (1998): *Lex Mercatoria and Arbitration: A Discussion of the New Law Merchant*. New York, Juris Publishing – Kluwer Law International.
14. CASTELLS, Manuel (2006) [1997]: *Az információ kora. Gazdaság, társadalom és kultúra. II. kötet. Az identitás hatalma*. Budapest, Gondolat–Infonia.
15. CHAYES, Abram – HANDLER CHAYES, Antonia (1995): *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge MA – London, Harvard University Press.
16. Cs. KISS Lajos (2002): Egy keresztény Epimétheusz. In SCHMITT, Carl: *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*. Budapest, Osiris–Pallas Stúdió – Attraktor Kft.
17. DARDOT, Pierre – LAVAL, Christian (2013): *A globálrezon. A neoliberalizmus múltja és jelene*. Budapest, Egykettő.
18. *Az Európai Bizottság 2015. évi éves növekedési jelentése*. Elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2235_hu.htm (Letöltés dátuma: 2019. 05. 22.)
19. GALGANO, Francesco (2006): *Globalizáció a jog tükrében. A gazdaság jogi elemzése*. Budapest, HVG-ORAC.
20. GÁL Zoltán (2010): *Pénzügyi piacok a globális térben*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

21. GELLÉN Márton (2012): *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
22. GORE, Al (2013): *A jövő. A globális változás hat mozgatórugója*. Budapest, HVG.
23. HENKIN, Louis (1995): *International Law. Politics and Values*. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.
24. HIRST, Paul – THOMPSON, Grahame (1996): *Globalization in Question*. Cambridge, Polity Press.
25. JACOBSEN, Trudy – SAMPFORD, Charles, Thakur, Ramesh eds. (2008): *Re-envisioning Sovereignty: The End of Westphalia?* Burlington, Ashgate Publishing Company.
26. JAKAB András (2008): A szuverenitás fogalmának megszelídítése – érvelési variációk az európai integráció állandó problémájára. In PAKSY Máté szerk.: *Európai jog és jogfilozófia. Konferenciatanulmányok az európai integráció ötvenedik évfordulójának ünnepére*. Budapest, Szent István Társulat.
27. JELLINEK, Georg (1900): *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, Verlag von O. Häring.
28. JOSSELYN, Daphne – WALLACE, William (2001): Non-State Actors in World Politics: A Framework. In JOSSELYN, Daphne – WALLACE, William eds.: *Non-State Actors in World Politics*. New York, Palgrave.
29. KALDOR, Mary (1990): *The Imaginary War. Understanding the East-West Conflict*. Oxford, Basil Blackwell.
30. KELSEN, Hans (1929): *Die Neue Rundschau*. 40. 1. S. Berlin, Fischer Verlag.
31. KORNAI János (2014): Példaképünk: Kína? In KOLOSI Tamás – TÓTH István György szerk.: *Társadalmi Riport 2014*. Budapest, TÁRKI. 603–616.
32. KOSELLECK, Reinhart (2016) [1959]: *Kritika és válság. Tanulmány a polgári világ patogeneziséről*. Budapest, Atlantisz.
33. KRIELE, Martin (2003): *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*. Stuttgart, Kohlhammer.
34. KUCZYNSKI, Pedro-Pablo – WILLIAMSON, John eds. (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington D.C., Institute for International Economics.
35. LOVAS István (2015): *Unortodox különök. Malajzia, Izland és Magyarország sikeres válságkezelése*. Budapest, Kairosz.
36. LUDVIG Zsuzsa (2013): Oroszország új világgazdasági szerepben? *Közgazdasági Szemle*, 60. évf. 10. sz. 1090–1118.
37. MATHEWS, Jessica (1997): Power Shift. *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1.
38. MORSE, Edward L. (1976): *Modernization and the Transformation of International Relations*. London, Collier Macmillan Publisher.
39. NYE, Joseph (2011): *The Future of Power*. New York, PublicAffairs.
40. OPPENHEIM, Lassa (1905): *International Law. A Treatise. Vol. I. Peace*. New York – Bombay, Longmans, Green, and Co.
41. OSZTOVITS András szerk. (2012): *EU-jog*. Budapest, HVG-ORAC.
42. RAMONET, Ignacio (1998): *The Geopolitics of Chaos*. New York, Algora Publishing.

43. RICZ Judit (2008): *A fejlődés új paradigmája: elmélet és gyakorlat*. Doktori értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskola.
44. RODRIK, Dani: (2011): *A globalizáció paradoxona. Demokrácia és a világgazdaság jövője*. Budapest, Corvina.
45. ROUSSEAU, Jean-Jacques (1762): *Du contrat social ou Principes du droit politique*. Amsterdam, Marc Michel Rey.
46. SASHALMI Endre (2015): *Az emberi testtől az óraműig. Az állam metaforái és formaváltozásai a nyugati keresztény kultúrkörben. 1300–1800*. Pécs, Kronosz.
47. SASSEN, Saskia (2000) [1996]: *Elvesztett kontroll? Szuverenitás a globalizáció korában*. Budapest, Helikon.
48. SCHEIRING Gábor (2008): Fenntartható humán fejlődés neoliberalizmus helyett: gondolatok a jóléti állam politikai ökológiájáról. In SCHEIRING Gábor – BODA Zsolt szerk.: *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája*. Budapest, Védegylet – Új Mandátum.
49. SCHMITT, Carl (1992) [1922]: *Politikai teológia*. Budapest, Akaprint Nyomdaipari Kft.
50. SCHMITT, Carl (2010) [1945–1947]: *Ex Captivitate Salus. Egy német fogoly vallomásai 1945/47-ből*. Budapest, Attraktor Kft.
51. SHAW, Malcolm N. (2008): *Nemzetközi jog*. Budapest, Complex.
52. STIGLITZ, Joseph (2001): More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. In CHANG, Ha-Joon ed.: *The Rebel Within: Joseph Stiglitz and the World Bank*. London, Wimbledon Publishing Company
53. STRANGE, Susan (1996): *The Retreat of the State: The Diffusion Power in the World Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
54. SZABÓ József (1936): *A szuverenitás. Nemzetközi jogi tanulmány*. Szeged, A M. Kir. Ferencz József Tudományegyetem Barátainak Egyesülete.
55. SZIGETI Péter (2011): *Társadalomkutatás – mi végre? Politikatudomány. Alkotmányjog. Világrendszermélet*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.
56. SZILÁGYI Péter (1998): *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris.
57. TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása. Eszmény és/vagy valóság. Interdiszciplináris megközelítések*. Budapest – Győr, Gondolat – MTA TK JTI – SZE DFK.
58. TÁLAS Barna (2009): Válságkezelés kínai módra. *Nemzet és Biztonság*, 2. évf. 5. sz. 65–79.
59. TESCHKE, Benno (2003): *The Myth of 1648: Class, Geopolitics and the Making of Modern International Relations*. London, Verso.
60. ULLEIN Antal (1931): *Az emberi jogok térfoglalása a modern jogrendszerekben*. Debrecen, A Debreceni Szemle Kiadása.
61. UNDERHILL, Geoffrey R. G. (1994): Conceptualizing the Changing Global Order. In STUBBS, Richard – UNDERHILL, Geoffrey R. G. eds.: *Political Economy and the Changing Global Order*. London, Macmillan.
62. WEINER Csaba szerk. (2009): *Válság Oroszországban és Ukrajnában: Eltérő válságkezelési lehetőségek*. Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet.

63. WEISS, Linda (1998): *The Myth of Powerless State: Governing Economy in a Global Era*. Ithaca, Cornell University Press.
64. YERGIN, Daniel – STANISLAW, Joseph (1998): *The Commanding Heights: The Battle between Government and a Marketplace That is Remaking the Modern World*. New York, Simon & Schuster.

Dr. Pongrácz Alex a jogi egyetemi végzettséget igazoló oklevelét 2012-ben a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán szerezte meg, summa cum laude minősítéssel. A PhD-cím használatára feljogosító oklevelet 2016. március 17-én vette át, summa cum laude minősítéssel. 2012. szeptember 1-je és 2017. augusztus 31-e között a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Jogelméleti Tanszékének munkatársa volt. 2017. június 1-jétől a *Magyar Bűnüldöző* című orgánnum főszerkesztője. 2017. szeptember 1-jétől a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Európai Állam- és Jegtörténeti Intézetének adjunktusa. 2016. január 6-ától a Győr-Moson-Sopron megyei Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Békéltető Testület tagja. Fő kutatási területe az államelmélet, kiemelt figyelemmel a nemzetállamok változó világban betöltött szerepére és lehetőségeire. A Magyar Tudományos Művek Tárában jelenleg 41 közleménye található meg, államelméleti, gazdaságpolitikai, jogtani, illetve kriminálszociológiai témakörökben.

Tátrai Tünde – Németh Anita

A KÖZBESZERZÉSI JELZŐRENDSZEREK INFORMATIKAI TÁMOGATÁSA¹

IT Support of Public Procurement Red Flag Tools

Dr. habil. Tátrai Tünde közgazdász, jogász, egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem Logisztika és Ellátási Lánc Menedzsment Tanszék, tunde.tatrai@uni-corvinus.hu

Dr. Németh Anita ügyvéd, tiszteletbeli tanár, megbízott előadó, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, dr.nemeth.anita@t-online.hu

A közbeszerzésben gyakori kérdés, hogy milyen módon lehet mérni a korrupciót vagy annak kockázatát. Cikkünkben az úgynevezett red flagek szakirodalmi értelmezését és alkalmazásuk módját tárjuk fel, egyben választ is adva arra, hogy a létező, széles körben ismert és használt red flag eszközök, amelyek kifejlesztésében nemzetközi szervezetek vettek részt, milyen célokra használhatók és milyen informatikai támogatást igényelnek. Kiemelten foglalkozunk a Transparency International, a Világbank és az OECD saját eszközeivel, valamint az Európai Bizottság által támogatott egyéb eszközökkel. Kutatásunk célja felhívni a figyelmet arra, hogy a red flag eszközök fejlesztése és használata során milyen szempontokat érdemes szem előtt tartani, tekintettel egyben az eszközök indikátorai karbantartásának fontosságára.

KULCSSZAVAK:

informatikai támogatás, jelzőrendszer, korrupció, korrupciós kockázat, közbeszerzés, red flag

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Budapesti Corvinus Egyetem együttműködésével készült.

The method of measuring corruption or its risk is a frequent issue in public procurement. Our article explores the interpretation of what are called “red flags” in literature and the mode of their application, while discussing the purposes to which existing red flag instruments known and used in a broad circle and developed by international organisations can be put and the sort of IT support they need. We focus, in particular, on the instruments of Transparency International, the World Bank and OECD, as well as other instruments supported by the European Commission. The goal of our research is to call attention to the criteria to be borne in mind in the course of the development and use of the red flag instruments, as well as to the importance of maintaining the indicators of the instruments.

KEYWORDS:

IT support, signalling system, corruption, corruption risk, public procurement, red flag

1. BEVEZETÉS

Számos kutató foglalkozik a közsféra korrupciójával,² de a red flagek tárgyalása egyáltalán nem egy alapvető témakör.³ Úgy tűnik, a közbeszerzési korrupciós szakirodalom mostanában fedezi fel ennek fontosságát és egyben kockázatait is.

Tekintsük alapvetésnek Dorn és szerzőtársai tanulmányát,⁴ akik a red flageket a közbeszerzésekben az előkészítés, a kiválasztás és a szerződés teljesítése során felmerülő specifikált kockázatként definiálták.

Hasonlóképpen irányadó Ferwerda és szerzőtársai cikke,⁵ akiknek értelmezésében a red flageket széleskörűen alkalmazzák annak érdekében, hogy minimalizálják a nem megfelelő, etikátlan viselkedés kockázatait, amelyek közül az egyik a közbeszerzésekben megjelenő korrupció.

A tárgybéli OLAF-tanulmány⁶ szerint az indikátorok vagy red flagek jelzik a nagyobb valószínűségét annak, hogy az áruk, szolgáltatások, építési beruházások beszerzései során korrupció történt.

Az OECD megközelítésében a kockázati vagy red flag indikátorok növelik a beszerzési szakértők tudatosságát azon kulcstevékenységek, meghatározó elemek vonatkozásában, amelyeket ellenőrizni szükséges a beszerzési folyamat során.⁷

Az U4 Anti-Corruption Resource Centre értelmezésében a red flag a beszerzési folyamat vizsgálata során hasznos, amikor a lehetséges tisztességtelen magatartások azonosítása történik. Ekkor azonban nagy körültekintéssel kell eljárni, mivel a red flag listák gyakran átfogóak, általánosak, méghozzá olyan mértékben, hogy végül minden folyamat, függetlenül attól, hogy korrupct-e vagy sem, potenciálisan kaphat néhány red flaget. A beszerzők, a vezetők, a támogatók számára a red flagek használata más módszerek kombinációjával kell, hogy történjen annak érdekében, hogy megfelelő képet kaphassanak az érintett beszerzési folyamat jogszerűségéről. Röviden, a red flagek a *potenciális* kockázatra figyelmeztetnek, nem a korrupció bizonyos jeleire.⁸

² TÁTRAI, Tünde (2013): Ethical public procurement. *ERA Forum*, Springer Verlag. Vol. 14, No. 1. 59–68.

³ WILLIAMS-ELEGBE, Sope (2012): *Fighting corruption in public procurement: a comparative analysis of disqualification or debarment measures*. Sydney, Bloomsbury Publishing.

⁴ DORN, Nicholas – LEVI, Michael – WHITE, Simone (2008): Do European procurement rules generate or prevent crime? *Journal of Financial Crime*, Vol. 15, No. 3. 243., 245.

⁵ FERWERDA, Joras – DELEANU, Ioana – UNGER, Brigitte (2017): Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators. *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 23, No. 2. 245.

⁶ *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption* (2013). OLAF Study. PWC-Ecorys. 15.

⁷ *Tool: Indicators of procurement risk* (2009). OECD PP Toolbox. OECD. 1.

⁸ HEGGSTAD, Kari K. – FRØYSTAD, Mone (2011): *The basics of integrity in procurement*. Chr. Michelsen Institute U4. No. 10. 18.

A Global Infrastructure Anti-Corruption Centre megközelítésében a red flageket kifejezetten mint figyelmeztető jelzéseket értékelik, amelyek felhívják a munkatársak figyelmét a potenciálisan korrupt tevékenységekre.⁹

A fenti definíciókat elfogadva, értelmezésünkben a közbeszerzésben használt *red flag* eszközök az azonosított red flagek strukturált csoportjai, amelyeket beszerzésben, közbeszerzésben alkalmaznak, akár úgynevezett minőségi, akár mennyiségi információk alapul vételével, megelőzés, ex ante vagy ex post audit céljából, statikus vagy személyre szabható dinamikus eszközként.

Kutatásunkban olyan red flag eszközöket hasonlítottunk össze, amelyeket nemzetközi szervezetek alakítottak ki saját maguk számára, vagy megbízásukból fejlesztettek ki. Fontos, hogy széles körben ismert, publikált és alkalmazott eszközről legyen szó. Ezért választottuk ki a Világbank, az OECD, az OLAF, a Transparency International (a továbbiakban: TI) red flag eszközét, továbbá az Európai Bizottság támogatásával kidolgozott Korruptációs Kockázati Indexet, valamint az Arachne-t, amely szintén red flageken alapul. Nem válogattuk be az összehasonlításba, de az alkalmazott red flagek történetében fontos a U4 Anti-Corruption Resource Centre eszköze, valamint a GAN Public Procurement Due Diligence Tool-ja.¹⁰

Kutatásunk során kiindulópontul szolgált Ferwerda és szerzőtársai műve,¹¹ amelyben kifejezetten a kriminológiai, a közbeszerzési és a korruptációs szakirodalomban talált red flageket vizsgálták. Arra a megállapításra jutottak 192 közbeszerzési eljárás adatait vizsgálva – ahol 96 esetben a korruptiót azonosították, míg 96 esetben nem –, hogy néhány indikátor szignifikánsan kapcsolódik a korruptióhoz, sőt ezek közül 8 (például nagy értékű eljárások, átláthatóság hiánya, ajánlattevők összejátszása) a legjobban valószínűsíti a korruptiót a közbeszerzésekben.¹² Szintén irányadó volt munkánk szempontjából Kenny és Musatova tanulmánya,¹³ akik a Világbank beszerzései kapcsán elemezték a potenciális red flageket, vagy a későbbiekben bemutatandó OLAF-projekt, ahol szintén az azonosított red flagek vizsgálata történt, azok működése és relevanciája szempontjából. Erős érzékenységvizsgálatot követően publikálták a TI Red flag eszközt is. Egyben ezek a projektek jól mutatják, hogy a red flag eszközök fejlesztése során mélyebb vizsgálatnak kell alávetni az egyes indikátorokat, ellenkező esetben fals eredményt hoznak.¹⁴ A red flag eszközök kialakítása tapasztalati úton tehát nem biztos, hogy a várt eredménnyel jár. Az önreflexió,

⁹ *Risk assessment and due diligence* (2017). Global Infrastructure Anti-Corruption Centre.

¹⁰ *Public Procurement Due Diligence Tool*. Elérhető: www.business-anti-corruption.com/tools/due-diligence-tools/public-procurement-due-diligence-tool (Letöltés dátuma: 2019. 05. 22.)

¹¹ FERWERDA–DELEANU–UNGER (2017): *i. m.*

¹² FERWERDA–DELEANU–UNGER (2017): *i. m.* 245.

¹³ KENNY, Charles – MUSATOVA, Maria (2010): 'Red Flags of Corruption' in World Bank Projects: An Analysis of Infrastructure Contracts. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5243.

¹⁴ NÉMETH, Anita – TÁTRAI, Tünde (2015): *Red Flags Project – New warning system for the identification of red flags in public procurements*. Transparency International Hungary.

a kritikus hozzáállás és a red flagek időnkénti felülvizsgálata olyan alapvető tényezők, amelyekre egyre több kutatás helyez hangsúlyt.¹⁵

2. MÓDSZERTAN

Az alábbiakban több vizsgálati szempont alkalmazásával hasonlítjuk össze a kiválasztott, széles körben ismert és nemzetközi szervezetek által támogatott red flag eszközöket.

Feltételezzük, hogy a red flagek egyfelől az eljárások során felmerülő korrupciógyanús elemek felismerését célozzák, ebből a szempontból tehát preventív jellegűek, ugyanakkor az utólagos auditoknál is egyértelműen segítséget nyújtanak a hibás gyakorlatok azonosításában.

Az elemzés során vizsgáljuk a kifejezetten beszerzési, illetve közbeszerzési tartalmat, hiszen a nemzetközi szervezetek saját beszerzési szabályai az adott szervezetek projektjei keretében történő beszerzésekre koncentrálnak, míg a közbeszerzések esetében különösen hangsúlyos tényező a közpénzköltés és annak hatékonysága.

A következő szempont, hogy mely eszköz foglalkozik a (köz)beszerzés teljes spektrumával az eljárás előkészítéstől a szerződés teljesítéséig, és mely eszköz fókuszál csak az eljárás folyamatára.

Az adatelemzés alapját egyrészt az eljárások során folyamatosan képződő, adatbázisba rendezhető adatok képezhetik, másrészt olyan kvalitatív adatok, amelyek adott esetben rosszul strukturáltak, illetőleg feldolgozásuk, értelmezésük mindenképpen többlet-, illetve humánerőforrást igényelnek.

Elemezzük továbbá, hogy az adott eszköz dinamikus, változtatható, tehát használata során személyre, szervezetre, országra szabható, vagy statikus, azaz egy adott értelmezési tartományban működik, és legfeljebb az alkotója szabja át időnként.

Ahhoz, hogy a vizsgálatot el tudjuk végezni, szükséges az egyes eszközök bemutatása és közelmúltbeli változásai azonosítása, továbbá esetleges felülvizsgálatuk, önellenőrzésük, nyilvános kritikájuk, tesztjük ismertetése, amennyiben ilyen nyilvános információk rendelkezésre állnak. Mindezek alapján lehetőség nyílik javaslatokat megfogalmazni az új red flag eszközök alkotóinak, kidolgozóinak, ahogy a már létező red flagek mentorainak is.

3. RED FLAG ESZKÖZÖK A KÖZBESZERZÉSSEN

Az alábbiakban röviden bemutatjuk azokat az eszközöket, amelyek mintaként szolgálnak és az összehasonlítás alapjául válogattuk őket. A széles körben alkalmazott red flag eszközök

¹⁵ MASSEY, Andrew – HUTTON, William L. (2006): *Modernizing governance: leadership, red flags, trust and professional power*. Public Management and Policy Association.; FAZEKAS, Mihály – CINGOLANI, Luciana – TÓTH, Bence (2016): A comprehensive review of objective corruption proxies in public procurement: risky actors, transactions, and vehicles of rent extraction. *Government Transparency Institute-WP*, No. 3.

megközelítése más és más, ennek megfelelően létrehozataluk célja, alkalmazásuk formája is eltér. Éppen ezért érdekesek, hiszen jól mutatják, milyen eltérő megközelítésben lehet red flag eszközöket kifejleszteni és alkalmazni a mindennapokban.

3.1. Világbank

Kifejezetten a Világbank infrastruktúra-projektjeinek vizsgálata során alakítottak ki egy olyan eszközt, amely 13 red flagból áll. Az erről szóló tanulmány négyféle red flag csoportot azonosított.¹⁶

1. Nem észlelhető red flagek, amelyek normál ellenőrzés során nem feltárhatók. Ilyen lehet például a bírálóbizottság tagjaira történő nyomásgyakorlás.
2. Nem azonosítható red flagek, amelyeket nehéz értékelni objektív kritériumok alapján, vagy nehéz kimutatni gyors ellenőrzés során, bár részletes, standard ellenőrzés esetében jellemzően fel kell, hogy tudják tárni. Ilyen például a kiegészítő tájékoztatás határidőben való megadásának elmulasztása.
3. Irreleváns red flagek, amelyek gyakran előfordulnak, de leginkább a gyenge színvonalú adminisztráció vagy az esetlegesen ellentmondásos szabályrendszer jelzései. Ilyen például a bírálóbizottsági tagok nevének hiánya a bírálati jegyzőkönyvben.
4. Észlelhető, azonosítható, releváns red flagek. A kutatók valójában 13 olyan red flaget azonosítottak, amely számukra ellenőrizhető volt a vizsgált projektek alapján. Szempont volt az egyértelműség, ellenőrizhetőség, összehasonlíthatóság és a kvalitatív jelleg.

Munkájuk során ugyanakkor figyelemmel kellett lenniük a Világbank saját szabályrendszerére és az annak való megfelelésre. Az eszközt tehát kifejezetten a saját gyakorlatukra szabták, különböző küszöbértékeket állítottak be és tesztelték azokat. Megkülönböztettek „puha” és „rigid” red flageket. A rigid red flageknek szigorúbb elvárásoknak kellett megfelelniük, míg a puha red flagek esetében a követelmények gyengébbek voltak, bár még így is magasnak tekintették a kutatók a mércét, amit állítottak. Ennek megfelelően puha red flageket nagyobb gyakorisággal találtak, mint rigid red flageket a vizsgálat során. (Lásd 1. táblázat).¹⁷

¹⁶ KENNY–MUSATOVA (2010): *i. m.* 6–7.

¹⁷ KENNY–MUSATOVA (2010): *i. m.* 8.

1. táblázat • A Világbank red flag eszköze (Forrás: Kenny–Musatova tanulmánya, [2010].¹⁸ saját fordítás)

A jelzések értelmezése		
<i>Hirdetmény közzététele, ajánlatok bontása</i>		
1	A hirdetmény közzététele és az ajánlatok bontása között eltelt idő (hét)	Több mint 6 vagy 4 hét, függően a szabályozástól
2	Az ajánlatok bontása és az értékelés között eltelt idő	Kevesebb mint 3 hónap
3	A benyújtott ajánlatok száma	Legalább 4 ajánlat
4	A benyújtott ajánlatok és azon gazdasági szereplők aránya, akik/amelyek a dokumentációt átvették (%)	Puha értékhatar: több mint 50% Rigid értékhatar: több mint 30%
<i>Értékelés/eredményhirdetés</i>		
5	Az eredményhirdetés és a szerződés aláírása között eltelt idő	Kevesebb mint 3 hónap (92 nap)
6	Az érvénytelen ajánlatot tevők és az összes ajánlattevő aránya	Puha értékhatar: több mint 50% Rigid értékhatar: több mint 30%
7	A legalacsonyabb árat ajánló ajánlata érvénytelen lett-e?	Igen
8	Bizonyos szerződések esetében: nemzetközi cégek tettek ajánlatot az árlejtésben?	Igen
9	Amennyiben a nyertes a legalacsonyabb ajánlatot tevő, mekkora a különbség az 1. és a 2. legjobb ajánlatot tevő között?	Puha értékhatar: több mint 20% Rigid értékhatar: több mint 30%
10	Bármely két ajánlat távolsága volt-e több mint 15 (Rigid értékhatar) vagy 2,5% (Puha értékhatar) egymástól?	Nem
11	A szerződés becsült értéke és a nyertes ajánlat közötti különbség	Kevesebb mint 30%
12	A szerződéses érték és a szerződés végleges értéke közötti különbség	Kevesebb mint 30%
13	A beszerzési eljárás értékhatai és előzetes ellenőrzés	Az értékhatar kevesebb mint 30%-kal haladta meg

A fenti eszköz kifejezetten nem dinamikus, de tartalmát és értékhatait tapasztalati, utólagos projektvizsgálati módszerekkel alakították ki, kifejezetten a Világbank részére. A kutatók számára ebben az esetben fontosabb volt az összehasonlíthatóság, az ellenőrizhetőség és a minél könnyebb alkalmazhatóság.

¹⁸ KENNY–MUSATOVA (2010): i. m. 8.

3.2. OECD

Az OECD saját eszköze egyszerűbb modellen alapul. Célja, hogy:

1. létrehozson a beszerzési ügynökségek számára egy olyan iránymutatót, amely jelzi a korrupciós kockázatot a beszerzési ciklus minden szintjén;
2. megismertesse a beszerzési szakembereket az egyes kockázatok típusaival, amelyekkel találkozhatnak a beszerzésben munkájuk során.¹⁹

Ennek megfelelően az eszköz célja a jó beszerzés módszerének megtalálása egészen az előkészítéstől a teljesítésig. Az eszköz a vizsgálat során igényli az aktív humán erőforrás-támogatást, jelenlétet, a szakértői magyarázatot. A fókusz eredetileg is az volt, hogy a beszerzési ciklus minden szintjét érintse, és segítse a háttérintézményeket. A beszerzési kockázatindikátorok 3 nagy csoportra, mégpedig az eljárást megelőző előkészítő, az eljárási és az eljárást követő szakaszokra tagolódnak. (Lásd 2. táblázat.)

2. táblázat • A beszerzési folyamat kockázatindikátorai az OECD eszköze alapján
(Forrás: OECD Guideline, 2016. 9., saját fordítás)

Előkészítő szakasz	
1. Igényfelmérés és piacelemzés	<ul style="list-style-type: none">• A megfelelő igényfelmérés hiánya• Külső szereplők befolyása a döntésekre• Informális megegyezés a szerződésről
2. Tervezés és költségvetés-készítés	<ul style="list-style-type: none">• Gyenge beszerzéstervezés• A beszerzés nincs összhangban az általános beruházás-előkészítési döntési folyamattal• Valószínű költségvetési hiány vagy veszteség
3. Műszaki leírás és egyéb követelmények	<ul style="list-style-type: none">• A műszaki leírás egy adott gazdasági szereplőre, személyre szabott• Az értékelési szempontrendszer nem objektív módon meghatározott és nincs előzetesen kialakítva• Szükségtelen áru mintapéldány és további szolgáltatási igény meghatározása• Információszerzés, vásárlás a specifikációhoz
4. Beszerzési eljárás típusának kiválasztása	<ul style="list-style-type: none">• Nem versenyztető jellegű eljárás alkalmazása megfelelő indokolásának hiánya• Nem versenyztető eljárás nem megfelelő alkalmazása kivételi körre alapozva: szerződés részekre bontása, rendkívüli sürgősségre alapozott eljárás, nem támogatott módosítások

¹⁹ OECD PP Toolbox (2009). 1.

Eljárási szakasz	
1. Részvételi/ Ajánlati felhívás	<ul style="list-style-type: none"> • A részvételi/ajánlati felhívást nyilvánosan nem tették közzé • Az értékelési szempontrendszer nem tették közzé • A beszerzési eljárással kapcsolatos információk nem elérhetők, azokat nem tették közzé
2. Ajánlattétel	<ul style="list-style-type: none"> • Verseny hiánya vagy az ajánlattevők összejártsága (kartell)
3. Ajánlatok értékelése	<ul style="list-style-type: none"> • Összeférhetetlenség és korrupció az értékelés során: <ul style="list-style-type: none"> – Túlzottan bizalmas viszony az ajánlattevőkkel – Személyes érdek megjelenése, például ajándék, jövőbeni/ további foglalkoztatás – A „négy szem elv” hatékony érvényesítésének hiánya
4. Eredményhirdetés	<ul style="list-style-type: none"> • Az ajánlattevők nem adják meg a pontos költségeket és árat az árajánlatokban, ami magasabb szerződéses árat eredményez • Összeférhetetlenség és korrupció a jóváhagyási folyamatban • Az eljárás adataihoz való hozzáférés nem biztosított
Eljárást követő szakasz	
1. Szerződés- menedzsment/ teljesítés	<ul style="list-style-type: none"> • Visszaélések a szerződés teljesítése során, különösen a minőség, az ár és a teljesítési határidő vonatkozásában: <ul style="list-style-type: none"> – Lényeges módosítás a szerződéses feltételeken, amely több időt és/vagy magasabb árat eredményez a nyertes ajánlattevő számára – A termékcserre vagy a nyújtott szolgáltatás minősége nem megfelelő, nincs összhangban a szerződéses feltételekkel – Az új termékek eltulajdonítása a teljesítést vagy annak dokumentálását megelőzően – Hiányos ellenőrzés a hatóságok részéről és/vagy a szerződő partner és az ellenőrző hatóság munkatársának összejártsága – Az alvállalkozók és partnerek nem átlátható kiválasztása vagy az elszámoltathatóság hiánya
2. Megrendelés és fizetés	<ul style="list-style-type: none"> • A pénzügyi kötelezettségek hibás meghatározása és/vagy az ellenőrzés hiánya az alábbiakat eredményezi: <ul style="list-style-type: none"> – Hibás könyvelés és költségallokáció a szerződések között – A számlák késői kifizetése • Hibás vagy duplikált számlázás le nem szállított termékek, nem nyújtott szolgáltatás és részszámlázás vonatkozásában

Az eszköz egyrészt számon kér hibákat, hiányosságokat, illetve például a beszerzési stratégia létezését is olyan alapvetésnek tekinti, amelynek hiánya esetében kockázatot lát. Az eszköz sokszínű, viszont a sok kvalitatív információigény miatt nehéz adatbázisba rendezni, összehasonlítani az eljárásokat. Statikus, ugyanakkor viszonylag érzékeny eszköz.

3.3. OLAF

A PWC-Ecorys konzorcium 2013-as kutatási projektjében, amelyet az Európai Bizottság támogatott, az eredeti cél a korrupció költségeinek számszerűsítése volt. A projektet az OLAF a korrupció elleni fellépés jegyében kezdeményezte annak érdekében, hogy az európai uniós közbeszerzésekben a korrupciót azonosítsák és csökkentse. Feladat volt továbbá egy olyan metodológia kialakítása, amely segít a korrupció direkt költségeinek becslésében. Az elkészült tanulmány²⁰ igen sokrétűen közelítette meg a kérdéskört, elsősorban interjúkra és esettanulmányokra alapozva. Az eredeti cél tehát nem egy külön red flag eszköz kialakítása volt.

A konzorcium értelmezésében a minél több red flag nagyobb valószínűséggel létező korrupciót eredményezett, így természetes módon nyúltak a kutatók egy red flag eszköz irányába, és készítették el a projekt keretében saját eszközüket. Összesen 27 red flaget azonosítottak a 8 országból származó 192 esettanulmány alapján, amelyeket az alábbiakban összegzünk. Ezek közül a legfontosabbakat külön kiemelték; a következő 3. táblázatban ezt is jelezzük.

3. táblázat • Az OLAF tanulmányban azonosított red flagek (Forrás: OLAF Study [2013]. 22–23., saját fordítás)

1. Erős bizonytalanság a bírálóbizottság kialakítása során
2. A bírálóbizottság tagjainak összeférhetetlensége
3. Több kapcsolattartó meghatározása
4. A kapcsolattartó nincs alárendelve az eljárás lebonyolítójának
5. A kapcsolattartó nem az eljárás lebonyolítójának munkavállalója
6. Egyes szállítók előnyben részesítésére utaló jelek
7. Rövidített ajánlattételi határidő
8. Gyorsított eljárás
9. Az eljárás tárgya túlzottan nagy értékű
10. Az ajánlattételi határidő meghatározása nem jogszerű
11. Az ajánlattételi határidő lejártát követően beérkezett ajánlat elfogadása
12. Ajánlatok száma
13. Mesterséges, színlelt ajánlatok

²⁰ OLAF Study (2013)

14. <i>A nem nyertes ajánlattevők kifogást emeltek, jogorvoslati eljárást indítottak</i>
15. <i>A szerződésben új műszaki tartalom jelent meg</i>
16. <i>Lényeges változások a projekt tartalmában/árban az eredményhirdetést követően</i>
17. <i>Az ajánlattevők közötti kapcsolat aláássa a versenyt</i>
18. <i>Minden ajánlat ára magasabb a beszerzési tárgyának becsült értékénél</i>
19. <i>Az eljárás eredményéről és a döntés indokairól nem kaptak tájékoztatást az ajánlattevők/egy részük</i>
20. <i>A szerződés és az értékelést alátámasztó dokumentumok nem nyilvánosak</i>
21. <i>Ellentmondás a bejelentett árbevételben/foglalkoztatottak számában</i>
22. <i>A nyertes cég nem tagja a Kereskedelmi és Iparkamarának</i>
23. <i>% EU támogatás (=0)</i>
24. <i>% nemzeti költségvetésből támogatott</i>
25. <i>Az ajánlatkérő nem tölt ki minden adatot a TED-en megjelenő hirdetményben</i>
26. <i>Nem hitelesített auditor által kiállított ellenőrzési bizonyítványok</i>
27. <i>Negatív sajtóvisszhang</i>

Jóllehet nem kifejezetten eszközfejlesztés volt a cél, az azonosított red flagek önálló életet élnek, és alkalmazzák is a tanulmány szerinti indikátorokat. A fenti megközelítés előnye, hogy a közbeszerzések kapcsán különböző jellegzetes magatartási, megnyilvánulási formákat is figyelemmel kísér. Fontos továbbá, hogy a red flagek kialakítása során tesztelték azokat. A statikus jellegű indikátorokat kimondottan az európai közbeszerzésekre fejlesztették ki. Egyértelműen kvalitatív jellegű az eszköz, adatbázisba rendezhető, de eljárási szinten szükség van humán erőforrásra is néhány adat megadásához, megítéléséhez. Például az ajánlattevők közötti kapcsolatok vagy a bírálóbizottság kialakítása során felmerülő bizonytalanságra adott igen vagy nem válasz megítélés kérdése. Az eszköz ugyanakkor statikus, nem személyre, szervezetre szabható; továbbá csak az eljárási szakaszra épül, a teljesítéssel kapcsolatos kérdésekkel nem foglalkozik, miközben visszaélések jellemzően a teljesítés során is történhetnek.

3.4. Korrupciós kockázati index – CRI

A CRI eredetileg egy olyan red flag csoport alapján alkotott index, amely a közbeszerzésekben azonosított korrupciós jelzésekre épül. Alapja a „Big Data” megközelítés, mivel létező európai hirdetményi adatokon alapul, de más logikában, mint a későbbiekben bemutatandó TI Red flag eszköz.

A nyilvánosan elérhető magyar közbeszerzési adatok alapján a kutatók red flageket azonosítottak, és kapcsolatot kerestek a hirdetmény nélküli eljárások és az azonos nyertesek között több eljárás vonatkozásában.²¹ Olyan red flageket is meghatároztak, amelyeket a többi eszköznél nem találunk. Például az alkalmassági követelmény hirdetményben megjelent leírásának relatív hossza esetében látható, hogy a kutatók nagyon erősen a számszerűsíthető elemekre koncentráltak, míg más eszközök az ilyen típusú problémákat kvalitatív módon kezelték. (Lásd 4. táblázat.)

4. táblázat • A CRI eredeti red flagjei (Forrás: Fazekas és szerzőtársai tanulmánya [2016],²² saját fordítás)

1. Egy ajánlattevő az eljárásban
2. Az eljárást megindító hirdetményt nem teszik közzé az Európai Unió Hivatalos Lapjában
3. Eljárás típusa
4. Az alkalmassági követelmény relatív hossza a hirdetményben
5. Az ajánlattételi szakasz hossza
6. Az eljárási dokumentumok ára viszonylag magas
7. Az eljárást megindító hirdetmény módosítása
8. Egy ajánlattevőn kívül minden más ajánlattevő kizárása
9. A nem áralapú értékelési szempont súlya
10. Az eredménytelenné nyilvánított eljárás azonnali újbóli kiírása
11. A bírálati szakasz hossza
12. Szerződés módosítás
13. A szerződés meghosszabbítása
14. A szerződés értékének növelése

A fenti red flag csoportot az Európai Unió (a továbbiakban: EU) támogatásával folytatott projekt (EU 7th Framework Programme, ANTICORRP project) keretében a kutatók leegyszerűsítették, és jobban fókuszáltak az index kialakítására. A korrupciós index 2017-ben a magyar adatok vizsgálata során már csak két red flaget, úgymint az egy ajánlattevőt és a hirdetmény nélküli eljárást tartalmazza a fentiek közül. Az árral kapcsolatos további számítások már nem a korrupciós index részét képezik, hanem a verseny intenzitására

²¹ FAZEKAS, Mihály – TÓTH, István János – KING, Lawrence Peter (2016): An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data. *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 22, No. 3. 369.

²² FAZEKAS-TÓTH-KING (2016): i. m. 378.

és a szerződéses árak torzítására vonatkozó vizsgálat részét.²³ Valójában tehát a red flag jelleg háttérbe szorult a munka során. Viszont a kutatás végén kapott végső számnak jelentősége van különösen abban az esetben, amikor valamilyen fejlettségi szintet is jelképez az index. A red flagek azonosítását és az abból való index képzését követően ugyanis össze lehet hasonlítani például EU-tagállambeli korrupciós kockázatokat az elmúlt évek Tenders Electronic Daily (a továbbiakban: TED) adatai vagy a nemzeti adatbázisok vizsgálata eredményeként. Összességében tehát az eredeti CRI átalakítása és egyszerűsítése az index jellegét erősíti, ami viszont gyengíti az eszköz red flag jellegét.

3.5. Arachne

Az Arachne felépítéséről viszonylag kevés információ érhető el, ami eleve az eszköz gyengesége. Az Arachne egy kockázatmérő, prevención alapuló eszköz, amely az Európai Bizottság csalás elleni küzdelme eredményeként elsősorban a tagállamok ajánlatkérői számára nyújt segítséget az EU által támogatott projektek csalással, összeférhetetlenséggel, jogszerűtlenséggel kapcsolatos kockázatainak feltárásában. Az adatbázis az EU-tagállamok által nyújtott és más adatbázisok adatait tartalmazza, azaz mind belső, mind külső adatokból építkezik. Nem csak és nem kifejezetten a beszerzésre fókuszál, ugyanakkor az indikátorok több csoportja kapcsolható a közbeszerzéshez, amelyek egyrészt a beszerzési eljárás, másrészt a szerződésmenedzsment és a teljesítés fázisaihoz köthetők. Az eszköz automatikusan figyelmeztetést küld, amennyiben a jelzések olyan mértéket érnek el, amely felveti a csalás, a jogszerűtlenség kockázatát.²⁴ A beszerzési tevékenység kockázati indikátorai az alábbiak szerint egyértelműen kvantitatív információkon alapulnak. (Lásd 5. táblázat.)

5. táblázat • Arachne beszerzési indikátorok (Forrás: Arachne Report [2017]. 8., saját fordítás)

A hirdetmény közzététele és a szerződés aláírása között eltelt idő
Az érvénytelenné nyilvánított és a beérkezett ajánlatok aránya
Az érvényes ajánlatok száma
A szerződéses érték tárgyalásos, meghívásos vagy hirdetmény nélküli közvetlen szerződéskötés esetében / A projekt teljes költsége
A szerződésmódosítások száma az ágazati átlaggal összehasonlítva
Pénzügyi korrekciók

²³ TÓTH, István János (2017): *Analysing Corruption as Black Holes – Intensity of Competition, Corruption Risks & Price Distortion*. Lear Conference, Rome. Elérhető: www.learconference.com/wp-content/uploads/2017/07/lear_2016_crcb_presentation_170703.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 07. 05.)

²⁴ Arachne Report (2017)

A projektben jelenleg 23 tagállam aktív; az eszközt fokozatosan vezetik be.²⁵ Az Arachne adatbázisban az érintett projektek, kedvezményezettek, vállalatok számára érhetőek el az indikátorok. Az eszköz automatikusan figyelmeztet, amennyiben az érzékenységi küszöböt elérte egy-egy kockázati index a tagállamok és az összesített nyilvános ellenőrzési adatok alapján. Összesen 140 féle kockázati figyelmeztetést mér a rendszer az adott projekt, kedvezményezett, szerződés és szerződéses partner vonatkozásában. A beszerzéshez kapcsolódnak többek között a beszerzési kockázatok, a szerződésmenedzsment kockázatok, az alkalmassági kockázatok és a teljesítménykockázatok. További lehetőség, hogy egyes felhasználók saját figyelmeztetéseket is beállíthatnak. Az eszköz ebből a szempontból személyre szabható. Valójában tehát egy kockázatkalkulátornak felel meg. Gyenge pontja az EU-tagállamok által feltöltött adatok minősége. Amennyiben az adatok nem jó minőségűek, és a tagállamok részvétele is visszafogott, úgy az Arachne, mint centralizált eszköz a korrupció és a csalás észlelésére elégtelenül fog működni.

3.6. *Transparency International – www.redflags.eu*

A Transparency International eszköze a közbeszerzési korrupciós kockázatok azonosítására jött létre, elsősorban preventív céllal, az Európai Bizottság támogatásával. Eleve online monitoring eszközként az összes EU-tagállam számára használható módon fejlesztették ki.

A TI Red flag eszköz célja, hogy olyan szoftver keretében legyen használható, amely elsődlegesen a TED-adatbázis alapján a közbeszerzési eljárást megindító és lezáró hirdetmények tartalmát vizsgálva és értékelve jelez. Az eszköz aggregált módon is összesíti a jelzéseket. Az eredmény nem egy index a korrupciós fertőzöttség mértékét illetően, hanem egy összesített jelzésmennyiség, amely egyben kiadja a kockázat mértékét az adott hirdetmény, eljárás vonatkozásában. Mivel nem minden jelzés minősül automatikusan korrupciós kockázatnak, ezért az eszköz különbséget is tesz az egyes jelzések között, azaz két szinten határozza meg az indikátorokat. Az eljárás közzétett adataira alapozott red flagek mellett úgynevezett rózsaszín zászlókat különböztet meg, amelyek egyéb kockázati jeleknek tekinthetők, és más adatbázisok adatait is felhasználva teszik a képet teljessé.²⁶

Az eszköz dinamikus, EU-tagállami szabályozásra és átlagokra szabható. Ebből a szempontból egyedi is, hiszen a többi eszköz, különösen az európai közbeszerzésre fókuszálók nem veszik figyelembe a helyi sajátosságokat, hanem az általuk kialakított standardokat várják el minden beszerzéstől. (Lásd 6. táblázat.)

²⁵ *Arachne Report* (2017).

²⁶ NÉMETH-TÁTRAI (2015): *i. m.* 8–9., 23–26.

6. táblázat • A Transparency International Red flag eszközeinek indikátorai
(Forrás: NÉMETH-TÁTRAI [2015].)²⁷

Ajánlati/részvételi felhívás
1. Jogerősen elmarasztalt ajánlatkérő, illetve rossz hírnevű ajánlatkérő
2. Keretmegállapodás egy ajánlattevővel
3. Keretmegállapodás több ajánlattevővel (3-nál alacsonyabb létszám)
4. Keretmegállapodás időtartama (hosszú)
5. Keretmegállapodás becsült összértéke (magas)
6. Közbeszerzés tárgya (kartellveszély)
7. Becsült érték magas (kiemelkedő értékű szerződés)
8. Mennyiség túl bizonytalan (magas eltérés engedélyezése)
9. Meghosszabbítható szerződés (sokszor vagy hosszabb időre)
10. Szerződés időtartama (hosszú vagy határozatlan)
11. Kötelező kizáró okok feltüntetésének elmaradása
12. Gazdasági és pénzügyi alkalmasság – nincs minimumkövetelmény
13. Gazdasági és pénzügyi alkalmasság – tőkére vonatkozó feltétel (mérték)
14. Gazdasági és pénzügyi alkalmasság – megkövetelt árbevétel > becsült érték
15. Gazdasági és pénzügyi alkalmasság – árbevételi nyilatkozat (időszak)
16. Műszaki, szakmai alkalmasság – nincs minimumkövetelmény
17. Műszaki, szakmai alkalmasság – referencia értéke > becsült érték
18. Műszaki, szakmai alkalmasság – referenciakövetelmény időszaka
19. Műszaki, szakmai alkalmasság – egy szerződés keretében történő teljesítés előírása referenciáknál
20. Műszaki, szakmai alkalmasság – uniós, társfinanszírozott referencia előírása
21. Műszaki, szakmai alkalmasság – földrajzi követelmények előírása
22. Műszaki, szakmai alkalmasság – szakemberek tapasztalata (évek száma)
23. Gyorsított eljárás
24. Tárgyalásos eljárás jogcíme

²⁷ NÉMETH-TÁTRAI (2015): *i. m.* 19–20.

25. Jelentkezők létszáma vagy keretszáma alacsony
26. Nincs szempont a jelentkezők számának korlátozására
27. Bírálati/értékelési szempont – meghatározása hiányos (nincs részszerpont vagy legalább 2 részszerpont; nincs módszer alapvető módon)
28. Bírálati/értékelési szempont – fizetési határidő
29. Ajánlattételi/részvételi határidő (rövid)
30. Felbontási dátum (eltér az ajánlattételi/részvételi határidőtől)
31. Ajánlati biztosíték (mérték)
<i>Tájékoztató az eljárás eredményéről</i>
1. Hirdetmény nélküli eljárás alkalmazása
2. Beérkezett ajánlatok száma (alacsony)
3. A nyertes gazdasági szereplő(k) – kapcsolódó információk
4. Végleges összérték és becsült érték viszonya
5. Eredménytelenség kockázatos indokkal
6. Eredménytelenség indok nélkül
7. Eredményes eljárás szerződéskötés nélkül
8. Az elbírálás időtartama (hosszú)
9. Végleges összérték túl magas

A fentebbi indikátorokat a TED uniós hirdetményminta és a harmonizált magyar közbeszerzési szabályozás és joggyakorlat alapján dolgozták ki. A TI Red flag eszközt ugyanakkor a magyar közbeszerzés mellett más tagállamok is átveszik, tesztelik. Dinamikus jellegéből adódóan mindenki személyre szabhatja, és ellenőrizheti eljárásait automatikusan. A www.redflags.eu olyan szolgáltatás tehát, amely közvetlen módon szolgálja ki a tesztelők igényeit, és jelzi a kockázat mértékét. Korlátai pontosan az előnyei is, hiszen az eszköz fejlesztéséhez nem elegendő a red flagek azonosítása, mivel célját tekintve szoftver használata szükséges az alkalmazásához.

Tekintettel arra, hogy az európai hirdetményminták és az egyéb közbeszerzési normák a közelmúltban (ismét) változtak, így az eszköz maga is folyamatosan igényli a megújítást. A TI Magyarország nemrég modernizálta az eszközt, és ebben a formában megőrizte dinamikus jellegét. Dinamikusnak tekinthető azért is, mert szükséges az eszköz országra szabása, a saját specifikumok beépítése, miközben a szoftver alkalmas arra, hogy a standard hirdetményeket ugyanolyan módon vizsgálja egyes indikátorok alapján, és ezáltal

összehasonlíthatóvá tegye az egyes EU-tagállamok közbeszerzési gyakorlatát a hirdetések tartalmát illetően.

Kulcskérdés tehát, hogy az eljárást megindító és az eljárás eredményéről szóló hirdetményekben milyen tartalom jelenik meg, és még e téren is viszonylag nagy a különbség az egyes tagállamok között. Ennek ellenére az eszköz lényegesen több információval szolgál, és adatbányászati eszközként is megállja a helyét.

4. RED FLAG ESZKÖZÖK VÁLASZTÁSA, HASZNÁLATA ÉS FEJLESZTÉSE

A bemutatott eszközök választása során több szempontot érdemes figyelembe venni, feltételezve egyben, hogy használója valóban csak korrupciós jelzéseket kíván vizsgálni. A red flag eszközök ugyanis segítséget nyújtanak a potenciális korrupciós lehetőségek, elemek felismerésére, mérésére, de kevésbé alkalmasak az egyértelműen korrupct magatartásformák feltárására a rendelkezésre álló indikátorok alapján, mint ahogyan arra a vizsgált szakirodalom is rámutatott.

A red flag eszköz kiválasztásakor vagy saját eszköz kifejlesztésében érdemes gondolkodni, figyelembe véve a rendelkezésre álló eszközök már kitalált indikátorait, vagy már létező eszközt lehet igénybe venni. A Világbank eszköze jellegzetesen az intézményei beszerzési folyamataira születtek, így alkalmazásuk biztosan nem javasolt más projektekben, ugyanakkor jó például szolgál, hogy mennyiben eltérő megközelítést alkalmaznak egyes nemzetközi szervezetek is saját korrupciós jelzőrendszerük kialakítása során.

Amennyiben közbeszerzéseknél történik az eszköz alkalmazása, úgy az Arachne és a Világbank modellje nem igazán megfelelő, míg a teljes beszerzési spektrumot, kezdve az előkészítéstől egészen a számlázásig, csak az OECD eszköze fedi le.

Mind egyik eszköz már létező, kvantitatív adatokon alapul, ugyanakkor ezt az eszközök fele további interjúkkal, egyéb információkkal egészíti ki, azaz kvalitatív jellegű, nehezen értékelhető információkat is tartalmaz. Ez kulcskérdés az eszköz választása, fejlesztése során, hiszen ennek megfelelően igényel humánerőforrás-többletet az alkalmazása. Egyben ez a legkomolyabb korlátja annak, hogy informatikailag támogatott módon, automatikusan kerülhessen sor az értékelésre az indikátorok alapján. Amennyiben szükséges az emberi beavatkozás, értelmezés, úgy költségesebb és hosszabb lesz a beszerzés monitoringja, és az eredmények sem lesznek teljes mértékben összehasonlíthatók, függően az ellenőrzés mértékétől, a szubjektív megítélés súlyától. Mindazonáltal a korrupciós veszélyjelzés árnyaltabb lehet.

Újdonság, amelynek az Arachne és a TI Red flag eszköze is megfelel, hogy dinamikus, azaz testre szabható, változtatható, beállítható lehet az eszköz, amihez komoly informatikai támogatás szükséges. Kifejezetten aggregált, a jelzéseket összesítő módon törekszik eredményre az Arachne, ami alarm jelzést is ad, beállítás szerint, valamint a TI Red flag eszköze, továbbá a CRI, amely valójában red flag eszközökből létrejött index. Mindhárom eszköz nagyon erősen támogatott elektronikusan, sőt, valójában nem csupán adatelemzésre, hanem adatbányászati célokra is alkalmas.

A saját fejlesztés, vagy akár a már létező eszközök indikátorainak felhasználásával történő fejlesztés, illetőleg az egyes eszközök alkalmazása minden esetben igényli a fenti szempontok azonosítását és döntést a közbeszerzési folyamatok monitorozása során. A megfelelő eszköz megtalálása kulcskérdés akkor, amikor igazolható, megbízható korrupciós jelzőrendszer szeretnénk létrehozni, használni. A közbeszerzésekhez kapcsolódó eszköz kifejlesztése, indikátorok azonosítása, használata leginkább automatizmusokat igényel, azaz informatikai támogatással egyszerűbb az elemzők dolga, ugyanakkor az elérhető információtömeg óvatosságra intheti az eszközök használóit. Ezért van szükség folyamatos ellenőrzésre, visszacsatolásra, amit megfelelő informatikai támogatás mellett felkészült szakemberekkel lehet hatékonyan biztosítani.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

Vizsgálatunk során igyekeztünk feltárni az egyes, széles körben alkalmazott (köz)beszerzési red flag eszközök sajátosságait. Elemzésünk célja volt, hogy a létező és most tervezett eszközök életpályáját meghosszabbítsuk, és felhívjuk a figyelmet olyan problémákra, amelyek több példa láttán biztosan érintik azokat a piaci szereplőket, akik nagyon helyesen saját személyre szabott red flag eszközt fejlesztenek.

A vizsgált red flag eszközökben egy közös vonás biztosan volt, hogy alkotóik tesztelték, felülvizsgálták, értelmezték az eszközöket. A visszajelzések gyűjtése, az eszközök karbantartása legalább olyan fontos, mint az eszköz kifejlesztése. Ennek megfelelően a red flag eszköz megalkotása folyamatának eleve része kell, hogy legyen az időnkénti felülvizsgálat és tesztelés.

Időszakonként a karbantartás során szükséges a red flagek újraértelmezése is, mint ahogyan az európai uniós hirdetmények módosításával és az egyéb szabályváltozással a TI Red flag eszköz egy-egy indikátorának törlésére is sor került. Elengedhetetlen az újratestelés is, így a Világbank is jelezte red flagjei közül azokat, amelyek leggyakrabban merülnek fel és relevánsak. Szükséges az eszközhasználatot segítő iránymutatások kialakítása, javítása.

Mindenekelőtt pedig lényeges, hogy a red flag eszköz használata során az eredmények kommunikálása abban a tudatban kell, hogy történjen, hogy elfogadjuk, egy jelzőrendszer működése nem jelenti feltétlenül azt, hogy minden korrump magatartási formát képes feltárni. Sőt, ellenkezőleg, a red flag eszközök a korrupció elleni fellépés egy elemét képezik, amely fontos elem, de nem helyettesíti a megfelelő szabályozást és a kulturált környezetet.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. *Arachne Report* (2017). What is new in Arachne V2.0, Document Version 1.2. European Commission. Elérhető: www.ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17743&langId=ro (Letöltés dátuma: 2017. 02. 16.)
2. DORN, Nicholas – LEVI, Michael – WHITE, Simone (2008): Do European procurement rules generate or prevent crime? *Journal of Financial Crime*, Vol. 15, No. 3.
3. FAZEKAS, Mihály – CINGOLANI, Luciana – TÓTH, Bence (2016): A comprehensive review of objective corruption proxies in public procurement: risky actors, transactions, and vehicles of rent extraction. *Government Transparency Institute-WP*, No. 3. Elérhető: www.govtransparency.eu/index.php/2016/08/22/a-comprehensive-review-of-objective-corruption-proxies-in-public-procurement-risky-actors-transactions-and-vehicles-of-rent-extraction/ (Letöltés dátuma: 2016. 08. 22.)
4. FAZEKAS, Mihály – TÓTH, István János – KING, Lawrence Peter (2016): An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data. *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 22, No. 3.
5. FERWERDA, Joras – DELEANU, Ioana – UNGER, Brigitte (2017): Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators. *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 23, No. 2.
6. HEGGSTAD, Kari K. – FRØYSTAD, Mone (2011): *The basics of integrity in procurement*. Chr. Michelsen Institute, U4. No. 10. Elérhető: www.cmi.no/publications/file/4211-the-basics-of-integrity-in-procurement.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 05. 22.)
7. *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption* (2013). OLAF Study. PWC-Ecorys. Elérhető: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf (Letöltés dátuma: 2013. 06. 30.)
8. KENNY, Charles – MUSATOVA, Maria (2010): ‘Red Flags of Corruption’ in World Bank Projects: An Analysis of Infrastructure Contracts. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 5243. Elérhető: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/3731/WPS5243.pdf?sequence=1> (Letöltés dátuma: 2019. 05. 22.)
9. MASSEY, Andrew – HUTTON, William L. (2006): *Modernizing governance: leadership, red flags, trust and professional power*. Public Management and Policy Association.
10. NÉMETH, Anita – TÁTRAI, Tünde (2015): *Red Flags Project – New warning system for the identification of red flags in public procurements*. Transparency International Hungary. Elérhető: www.redflags.eu/files/redflags-summary-en.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 05. 22.)
11. *Preventing Corruption in Public Procurement* (2016). OECD Guideline. OECD. Elérhető: www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 05. 22.)
12. *Public Procurement Due Diligence Tool*. Elérhető: www.business-anti-corruption.com/tools/due-diligence-tools/public-procurement-due-diligence-tool (Letöltés dátuma: 2019. 05. 22.)

13. *Risk assessment and due diligence.* (2017). Global Infrastructure Anti-Corruption Centre.
14. TÁTRAI, Tünde (2013): Ethical public procurement. ERA Forum, Springer Verlag. Vol. 14, No. 1.
15. *Tool: Indicators of procurement risk* (2009). OECD PP Toolbox. OECD. Elérhető: www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/indicators-procurement-risk.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 05. 22.)
16. TÓTH, István János (2017): *Analysing Corruption as Black Holes – Intensity of Competition, Corruption Risks & Price Distortion.* Lear Conference, Rome. Elérhető: www.lear-conference.com/wp-content/uploads/2017/07/lear_2016_crcb_presentation_170703.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 07. 05.)
17. WILLIAMS-ELEGBE, Sope (2012): *Fighting corruption in public procurement: a comparative analysis of disqualification or debarment measures.* Sydney, Bloomsbury Publishing.

Dr. habil. Tátrai Tünde közgazdász, jogász, a Budapesti Corvinus Egyetem Logisztika és Ellátási Lánc Tanszékén egyetemi docens. PhD-fokozatát 2006-ban szerezte meg, dolgozatának címe: *A közbeszerzés, mint speciális beszerzési tevékenység és fejlődési lehetőségei Magyarországon.* Habilitációját 2017-ben *A közbeszerzések központosításának európai gyakorlata, tapasztalatai a hazai központosított közbeszerzés tükrében* témában védte meg. Gazdasági jogot, tevékenységmenedzsmentet, ellátási lánc menedzsmentjét, közbeszerzési jogot, beszerzési jogot, fenntartható beszerzést, elektronikus beszerzést oktat. A BCE közbeszerzési menedzser posztgraduális képzésének szakmai vezetője, továbbá a BCE AACSB nemzetközi akkreditáció projektmenedzsere. Kutatási területe a beszerzéshez, közbeszerzéshez kötődik. Számos beszerzési és közbeszerzési témájú hazai és nemzetközi kutatás résztvevője, szakkikk szerzője. A Journal of Public Procurement szerkesztőbizottsági tagja, az European Procurement and Public Private Partnership Law Review hazai tudósítója. Több hazai felsőoktatási intézmény mellett oktat a Rome Tor Vergata Egyetemen, továbbá a Higher School of Economics-on. Tagja az MTA Logisztikai Bizottságának. Tagja az Európai Bizottság Közbeszerzési Érintetti Munkacsoportjának és az EXEP Elektronikus Közbeszerzési Munkacsoportnak.

Dr. Németh Anita ügyvéd, tiszteletbeli tanár, korábban az Igazságügyi Minisztérium Európai Uniós Ügyek Főosztályának vezetője. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának megbízott előadója, tiszteletbeli tanára. A karon jelenleg a közbeszerzési jog tantárgyat oktatja a Közigazgatási Jogi Tanszék keretében. Az ELTE közbeszerzési szakjogász képzésének szakmai vezetője, társfelelős oktatója. Kutatási és oktatási területe elsősorban a közbeszerzés, az Európai Unió és a jogharmonizáció témaköréhez kötődik, számos tanulmány és jogszabály-magyarázat szerzője. Az Európai Jog folyóirat szerkesztőbizottságának tagja. Az Európai Jog Nemzetközi Szövetsége (FIDE) Magyar Tagozat Egyesület tagja, a 2014. évi FIDE Kongresszus nemzeti jelentéstevője a közbeszerzések tárgykörében. Minisztériumi tevékenysége során számos jogszabály kodifikációjában közreműködött.

Veszprémi Bernadett

AZ INTEROPERABILITÁS KÉRDÉSÉNEK BONCOLGATÁSA A KÖZIGAZGATÁSBAN

Exploring the Question of Interoperability in Public Administration

Dr. Veszprémi Bernadett egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, veszpremi.bernadett@law.unideb.hu

A cikk arra kíván választ találni (vagy inkább keresni), hogy hol tartunk ma Magyarországon az elektronikus közszolgáltatások terén, megfelelő-e a jogi háttér részletessége, kellő hatékonyságnövelés érhető-e el az új technológiák alkalmazásával. El kell ismerni, hogy általában évtizedes lemaradással indulunk az e-közigazgatás terén, hiszen például a stratégiaalkotás kapcsán az EU már az 1990-es évektől konkrét intézkedéseket tett a fejlesztések érdekében, míg nálunk az első kezdeményezések csak a 2000-es évek elején kezdődtek. Az elkövetkező öt évben remélhetőleg óriási változásoknak lehetünk tanúi, azonban az indulás, a fejlesztések összecsiszolódása, gyakorlati igényekhez igazodása, az újjal, ismeretlennel szembeni ellenállás felszámolása nem lesz zökkenőmentes. A jelenlegi szabályozás elemei jók. Egyrészt szükség van centralizálásra, ami az e-közigazgatás terén már több ponton megmutatkozik, másrészt jó irány az egyes funkciók, szolgáltatások piacra bocsátása az ügyfelek minél hatékonyabb és teljesebb körű kiszolgálása érdekében. Az e-ügyintézés mind az általánossá tétele, mind a technikai háttér bonyolultsága miatt és az interoperabilis rendszerek megteremtése érdekében egységesítést, központi döntést igényel. Kérdés: ebben a versenyben Magyarország ma hol áll? Jól áll-e?

KULCSSZAVAK:

azonosítás, e-közigazgatás, e-ügyintézés, e-kapcsolattartás, interoperabilitás

The goal of this study is to define (or find out) where Hungary currently stands in the development of e-administration solutions. We must admit that Hungary is lagging a decade behind the EU when it comes to e-administration: after all, while the EU took concrete steps to develop the strategy of e-administration in the 1990s, the first initiatives in Hungary were only made at the beginning of the 2000s. I can only hope that the next five years will bring substantial changes in this field; however, launching the new developments, along with their reconciliation and alignment to practical needs will not occur without problems – just like the elimination of the resistance against the new and unknown. The basics of the current regulation are fine. On the one hand, centralization (which already appears in numerous aspects of e-administration) is required; on the other hand, making the various functions and services available on the market to ensure the more efficient and complete service of clients is certainly a good direction. E-administration requires standardization and central decision-making, due to the complexity of its technical background, to ensure the interoperability of its systems, and eventually to achieve its general availability. The question to ask now is where Hungary stands in this endeavour. Are we on the right track?

KEYWORDS:

identification, e-communication, e-administration, e-management, interoperability

1. BEVEZETŐ

A cikk arra kíván választ találni (vagy inkább keresni), hogy hol tartunk ma Magyarországon az elektronikus közszolgáltatások terén. Ezt a területi korlátok miatt kifejezetten egy területen, az interoperabilitás szegmensén keresztül vizsgálja. A helyzetfelmérés aktuális kérdés, hiszen az infokommunikáció napjaink része, kihat mind a magán-, mind a közszférára, megváltoztatja a munkafolyamatokat, ezért foglalkoznunk kell vele. A folyamatos helyzetfelmérést és az ehhez igazított tervezést a technológiai – és ezáltal a gazdasági, társadalmi – változások generálják. Az elmúlt években gyakran lehetett érezni a stratégiaalkotásban és a jogi háttér megteremtésében, hogy olyanok vettek részt ezek kialakításában, akik nem látják át a rendszert, nem rendelkeznek a megfelelő informatikai, technikai vagy éppen jogi ismeretekkel, nem ismerik az előzményeket. Az átfedések kiszűrése és előzetes tanulmányok, helyzetfelmérések nélkül nem hozható létre egy hosszú távon működőképes rendszer.

Az EU már az 1990-es években felismerte, hogy csak akkor tudja felvenni a versenyt Japánnal vagy éppen az Egyesült Államokkal, ha tudásalapú társadalmat hozunk létre. Ennek pedig elengedhetetlen velejárója, hogy az elektronikus fejlesztések terén is élenjárók legyenek. *„Adott ország és vállalkozás IT-fejlettsége, a felhőalapú technológia használata tulajdonképpen jelzi annak innovációs képességét is [...]”*¹ *„Hazánk versenyképessége az e-közigazgatás terén a digitális újításokban, az innovációban és a közigazgatási vívmányokban rejlik, s elengedhetetlen a tagállami együttműködés, a tapasztalatok megosztása.”*² Természetesen nemcsak fejlesztésekre, hanem alkalmazni tudó és akaró felhasználókra is szükség van. A magánszférában a vállalkozások már felismerték ennek szükségességét, ezért próbálják egyre inkább átalakítani marketingjüket, napi munkájukat. A markáns változást azonban a közigazgatási ügyintézés mikéntjének megváltoztatása jelenti/jelentené, hiszen ezzel egyben gyorsulna a munkavégzés, elégedettebbek lennének az ügyfelek, és költségtakarékosabbak, hatékonyabbak lennének az eljárások. Majó Zoltán közel egy évtizede tette fel a kérdést: Úton az információs társadalom felé: tudjuk-e, hová tartunk?³ Az én kérdésem: ebben a versenyben Magyarország ma hol áll. Jól áll-e? Az interoperabilitás, interkonnectivitás, egyablakos ügyintézés – hangzatos elnevezés. Tényleg léteznek ezek nálunk?

¹ NEMESLAKI András – SASVÁRI Péter (2015): A felhőalapú számítástechnika használata a köz- és üzleti szférában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 77.

² FELBER Zsófia (2014): Útban az interoperabilitás felé. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 158.

³ MAJÓ Zoltán (2006): Úton az információs társadalom felé: tudjuk-e, hová tartunk? *Információs Társadalom*, 6. évf. 1. sz. 30–39.

2. INTEROPERABILITÁS ELMÉLETBEN

Miért pont az interoperabilitás a téma? Beszélhetnénk a most divatos önkormányzati ASP-ről (alkalmazás-szolgáltatók),⁴ vagy a megvalósulni látszó, az Eüsztv-ben meghatározott szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról (a továbbiakban: SZEÜSZ) is. Az interoperabilitás, azaz együttműködési képesség fontosságát abban látom, hogy mind front, mind back office oldalon elsődleges szerepet játszik. Ahhoz, hogy elektronikus kapcsolattartásról beszélhessünk, a megfelelő csatornák kiépítése mellett szükséges egy hálozatot építeni, amely ezeket a csatornákat összeköti, a különböző szolgáltatási modulok, „LEGO”-építőkövek⁵ között kapcsolatot teremt. A kapcsolattartás biztonságának, technikai oldalának megfelelő kiépítése nélkül nem beszélhetünk elektronikus ügyintézésről, de az egyes rendszerek közötti kapcsolat hiánya esetén sem. „[A]z információs technológia fejlődése, az ügyviteli folyamatok digitalizálása, az elektronikus közszolgáltatások körének bővülése növeli a lehetséges kapcsolódási pontok számát, s így az interoperabilitás jelentőségét.”⁶

Az uniós elvárások⁷ között már a 2000-es években megjelent az informatikai rendszerek közötti együttműködés, kommunikáció, adatcserre iránti igény, hiszen a gyakorlatban az ügyintézés számos szakrendszer használatát jelenti akár egy ügyben is. Ahhoz, hogy

⁴ Lásd bővebben: GYERGYÁK Ferenc (2017): Kerekasztal-beszélgetés az ASP2 felállításának, működésének tapasztalatairól. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 1. sz. 57–61.

⁵ SÁNTHA György (2015): „Utazás a digitális állam körül” – e-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 3. sz. 74.

⁶ LAPOSZ Tamás (2017): E-közigazgatási rendszerek interoperabilitásának érettsége. *Hadmérnök*, 12. évf. 1. sz. 234.

⁷ Proposal for a Council Decision on the adoption of a multiannual programme to promote the linguistic diversity of the Community in the information society (96/C 364/07) 23.; Az Európai Parlament és a Tanács 2004/387/EK határozata páneurópai e-kormányzati szolgáltatásoknak közigazgatási szervek, üzleti vállalkozások és polgárok részére történő interoperabilis nyújtásáról (IDABC). 25. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0387&rid=1> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 04.); A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának COM (2006). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0173&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.); Az Európai Parlament és a Tanács 1639/2006/EK határozata a versenyképességi és innovációs keretprogram (2007–2013) létrehozásáról 15. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006D1639&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.); Az Európai Parlament és a Tanács 2009/922/EK határozata az európai közigazgatások közötti átjárhatósági eszközökről. 20–27. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009D0922&rid=1> (Letöltés dátuma: 2018.01.04.); A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai közszolgáltatások interoperabilitása felé. COM (2010). 744. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0744&rid=1>; Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2240 határozata az európai közigazgatások, üzleti vállalkozások és polgárok rendelkezésére álló interoperabilitási megoldásokra és közös keretekre vonatkozó programnak (ISA2 program) mint a közzféra korszerűsítése eszközeinek létrehozásáról. 1–16. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D2240&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.); A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai Interoperabilitási Keret – Végrehajtási Stratégia, COM (2017). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0134&rid=1> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 04.)

a tényleges és teljes elektronikus ügyintézés megvalósuljon, szükség van arra, hogy ezek a rendszerek át tudják adni egymásnak az adatokat, és ne legyenek párhuzamos adatbázisok, egy ügyfélről akár eltérő adatokkal.

Az interoperabilitás több szinten értelmezhető.⁸ Az az optimális, ha minden szinten meg is valósul. A *politikai értelemben* vett interoperabilitás a döntéshozók akaratát jelenti, a szervezetek és rendszerek közti együttműködés létrehozására. Mára kijelenthető, hogy ez a politikai interoperabilitás létezik. *Szervezeti szinten* a megyei kormányhivatalok létrejötte, a járások kialakítása, az államigazgatási feladatok önkormányzatoktól való átcsoportosítása, az egyes szakigazgatási szervek és feladatok megyei kormányhivatalokba és minisztériumokba való integrálása és az egyablakos ügyintézési pontok⁹ létrehozása szintén hozzájárult az interoperabilitás megvalósításához.¹⁰

Funkcionális értelemben a rendszerek közötti adatcseréről van szó, amely nem feltétlenül jelenti az adatok értelmezési képességét. Az interoperabilitás *szemantikai szintjén* már az adatformátumok azonossága révén az értelmezési képesség is adott. A *technikai interoperabilitás* biztosítja a szolgáltatások közötti átjárások infrastrukturális részeit, a *jogi* a szabályozási hátteret.¹¹ „Az interoperabilitás csak abban az esetben jelent valódi előrelépést, ha az erre vonatkozó előírások egyértelműek és világosak, rendelkeznek olyan jogi háttérrel, szervezeti támogatással, amellyel megvalósításuk ki is kényszeríthető.”¹²

A Bizottság elkészítette az európai (határokon átnyúló) közszolgáltatásokra vonatkozó európai interoperabilitási keretet (a továbbiakban: EIF) és az európai interoperabilitási stratégiát (a továbbiakban: EIS). A keret az együttműködni kívánó szervezetek megállapodásán alapszik, meghatározva a közigazgatás és magánszféra elvárásait a közszolgáltatásokkal kapcsolatban, kialakítva a közszolgáltatások koncepcionális modelljét és a megvalósításhoz szükséges interoperabilitás szintjeit.¹³ Garantálja az interoperabilitás közös

⁸ *Módszertani útmutató az interoperabilitás tervezésének támogatására* (2008). COM (2010). Miniszterelnöki Hivatal. 3–4.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról. 36–68. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.) előírása alapján, nálunk kormányablak néven.

¹⁰ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény értelmében 2011. január 1-től a fővárosi és megyei kormányhivatalok a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei. 2011-től kezdődően a területi szakigazgatási szervek folyamatosan integrálódtak a megyei kormányhivatal szervezetébe, először csak egy osztott (szervi, szakmai) irányítást generálva, majd pedig önállóságukat elvesztve főosztály, osztályok formájában maradtak meg a feladatok.

A járási igazgatást 2013-tól a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény vette be, a megye alatti igazgatási egységként, a megyei kormányhivatal szervezetéhez tartozóan. A járások kialakítását követően az addig helyi önkormányzat (jegyző, ügyintéző, polgármester) által ellátott államigazgatási feladatok jelentős része folyamatosan át-, illetve visszakerült a járási hivatalokhoz.

¹¹ SIMON Barbara – BUDAI Balázs (2015): *Elektronikus-közigazgatási modernizáció*. Budapest, NKE. 51.

¹² SZITTNER Károly (2007): Az önkormányzatok és az interoperabilitás. *Jegyző és Közigazgatás*, 9. évf. 6. sz. Elérhető: <https://jegyzo.hu/az-onkormanyzatok-es-az-interoperabilitas-20076/> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

¹³ Már ez a keretrendszer is modulszerűen építi fel az európai közszolgáltatásokat, ami lehetővé teszi a szolgáltatások összekapcsolását.

értelmezését az EU szintjén. A stratégia iránymutatást biztosít, és prioritásokat határoz meg az európai közigazgatások közötti, határokon és ágazatokon átnyúló kölcsönhatások, információcsera és együttműködés javításához szükséges tevékenységekre vonatkozóan, az európai közszolgáltatások kialakítása során.¹⁴ Az EIS és EIF biztosítja a háttérteret az ISA (Interoperability Solutions for European Public Administrations)¹⁵ program számára, amelynek célja a kormányzás, a koncepcionálás, a megvalósítás és üzemeltetés területén az európai közigazgatási rendszerek interoperabilitásának támogatása és ösztönzése.¹⁶

Az EIF szerint az európai közszolgáltatások vonatkozásában az interoperabilitás az a képesség, amely révén az egymástól eltérő szerkezetű, különböző szervezetek együtt tudnak működni, kölcsönösen előnyös, konszenzuson alapuló, közös célok érdekében, ami magában foglalja a szervezetek egyedi munkafolyamatait követő, saját adatátviteli IKT-rendszereiken keresztül bonyolított ismeret- és információátadást.¹⁷

A határon átnyúló európai elektronikus közszolgáltatások interoperabilitásának értékelése és fejlesztésének támogatása céljából a Bizottság megalkotta az Interoperability Maturity Model-t (IMM),¹⁸ amelynek célja az elektronikus közszolgáltatások interoperabilitási érettségének értékelése, valamint a kívánt képességek és minőségi szint eléréséhez szükséges támpontok meghatározásának támogatása. Az IMM segíti a szolgáltatás nyújtóját a szolgáltatás minőségének javításában, a költségek csökkentésében, és az érintett rendszerek hatékony integrálásában.¹⁹

Magyarországon az interoperabilitás megteremtésére irányuló szabályozást 2015. január 1-től az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény²⁰ jelentette, amely előírta az egyes hatósági nyilvántartások közötti együttműködés kötelezettségét.

A szabályozás csak az adatkapcsolatot írta elő kötelező jelleggel, azonban nem érintette, hogy az adatok nyilvántartása hogyan és milyen formában történik. Adatkapcsolat-szolgáltatás keretében kívánta biztosítani, hogy ez a kommunikáció az egyes nyilvántartók és nyilvántartások között folyamatos legyen annak érdekében, hogy bárhonnán kérünk le információkat, a legfrissebbek álljanak rendelkezésre. Az adatkapcsolat-szolgáltatás

¹⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai közszolgáltatások interoperabilitása felé. COM (2010) 744. 8. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/200007> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 19.)

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/922/EK határozata.

¹⁶ BUDAI Balázs Benjámin (2011): Az európai uniós stratégiák lényegi elemeinek megjelenése a hazai jogszabályokban – különös tekintettel az e-közigazgatás létrejöttének jogszabályi támogatására. *Pro Publico Bono, Online Támpo Special*. 14.

¹⁷ BUDAI (2011): *i. m.* 4.

¹⁸ LAPOSA (2017): *i. m.* 233.

¹⁹ Európai Bizottság: *Interoperability Maturity Model – IMM Guideline*, Európai Bizottság, Brüsszel, 2016. Elérhető: https://ec.europa.eu/isa2/actions/assessing-progress-being-made-towards-interoperability_en; https://ec.europa.eu/isa2/solutions/imm_en; www.europeandataportal.eu/hu/news/new-interoperability-maturity-model (Letöltés dátuma: 2017. 12. 19.)

²⁰ 2013. évi CCXX. törvény az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól. Elérhető: http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=165627.254004 (Letöltés dátuma: 2015. 01. 01.)

olyan szolgáltatás, amelynek keretében a nyilvántartó lehetővé teszi adatok átvételét e törvényben meghatározott egyszerű adatátvétel, vagy automatikus adatátvétel útján. Az elsődleges adatot tartalmazó nyilvántartás köteles adni, a származtatott adatot kezelő nyilvántartás köteles átvenni az adatokat. A Kormány feladatává tette az elsődleges és származtatott adatok meghatározását.

Az eljárási rend kialakítására adatkapcsolat-szolgáltatási szabályzat elkészítését, és az egyes nyilvántartók közötti együttműködés biztosítására adatkapcsolat-szolgáltatási megállapodás megkötését írta elő.

A terület felügyeletével külön szervet bízott meg, az egységes címkezelés biztosítására pedig központi címregisztert rendelt. A törvény legtöbb rendelkezése 2015. július 1-jétől lépett hatályba és a szolgáltatók türelmi időt kaptak, legkésőbb az e törvény hatálybalépését követő 30. hónap első napjáig (2018. január 1.) voltak kötelesek megfelelni az előírásoknak.

A törvény további elvárása volt, hogy a kifejlesztett e-ügyintézési rendszerek és kapcsolódó szakrendszerek összekapcsolhatók legyenek, képesek legyenek az egymással való kommunikációra, az átjárhatóság biztosítására, hiszen csak így van értelme az e-ügyintézésnek, csak így gyorsítható a folyamat, elkerülve a papíralapú, hagyományos és az elektronikus eljárás párhuzamosságát és a felesleges időráfordítást.

2017. január 1-jétől az interoperabilitás szabályai is bekerültek az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvénybe (a továbbiakban: Eüsztv.). Ez az együttműködés szervezeti, technikai és szemantikai egyaránt, hiszen tulajdonképpen az egyes szervek közötti elektronikus adattovábbítás által a rendszerek kommunikálnak, értelmezik az egymástól kapott adatokat és a szervek között is szorosabb együttműködés és hatékonyabb munkavégzés valósul meg. A törvény a kapcsolattartás módját is korlátozza: a biztonságos elektronikus kapcsolattartásra szolgáló elérhetőségre történő kézbesítés útján, vagy az iratkezelő rendszerek közötti iratáthelyezés szolgáltatás igénybevételével történhet.

A fent említett változások tükrében megállapítható, hogy az interoperabilitás jogi oldala és a jogszabályokban lefektetett alapfogalmak révén a szemantikai része is kellően szabályozott. „Az összerendelési nyilvántartás kialakítása már az interoperabilitás eljárási, szemantikai és technikai végrehajtását hozza gyakorlati közelségbe.”²¹ Már csak a gyakorlati megvalósítás várat magára.

3. AZ INTEROPERABILITÁS MEGVALÓSULÁSA A GYAKORLATBAN

Ha az e-közigazgatás jelenlegi helyzetét vizsgáljuk, kettősséget érzek. Egyrészt pár évvel ezelőtt még olyan problémákkal álltunk szemben, hogy központi intézkedéseket hiányoltunk, szigetszerű alkalmazások jellemezték a területet, nem voltak egységes, szabványos megoldások. Ezekben – bár még nem tökéletes a kép, nem valósult meg minden

²¹ SIMON–BUDAI (2015): i. m. 63.

kezdeményezés – nagy előrelépést tettünk. Létrejöttek a jogi szabályozásban a SZEÜSZ-ök, KEÜSZ-ök, (az Eüsztv-ben nevesített központi elektronikus ügyintézési szolgáltatások) amelyek lassan a gyakorlatban is testet öltenek. Elindultunk az egyablakos ügyintézés irányába, amelyhez segítséget nyújtott a szervezeti integráció is. A helyi önkormányzati alrendszerben az alkalmazásslolgáltatás (önkormányzati ASP) segíti az egységesítést. Remélhetőleg a rendelkezésre bocsátott modulok, szakrendszerek és a jogalkotói, politikai szándék tényleg a szabványosításra, az önkormányzati munka hatékonyságának és színvonalának növelésére törekszik, nem pedig egy nagyobb fokú kontroll kialakítására.

Értékelendő, hogy megváltozott az e-közigazgatási fejlesztések iránya, már nem a hatósági ügyintézésre korlátozódik az elektronikus út, kapcsolatot teremtünk az igazságszolgáltatással és a magánszférával is. Kiterjesztjük a szabályokat a közszolgáltatókra is. Az e-közigazgatás építőkövei vagy mozaikdarabjai (SZEÜSZ) – bár még dögögnék, nem mindenhol illeszkednek, vagy éppen hiányoznak – flexibilisek, képesek az ügyfelek igényeire igazodni.

A kettősség mégis azért van bennem, mert e nagyfokú fejlődés ellenére még mindig azt kell mondanunk, hogy óriási a lemaradás a többi EU-s országhoz²² képest, hiszen például a stratégiaalkotás terén az EU már az 1990-es évektől konkrét intézkedéseket tett a fejlesztések érdekében, míg nálunk az első kezdeményezések csak a 2000-es évek elején kezdődtek²³. Az EU által szabott határidőket (például eEurope 2005, CLPBS ajánlás) sem sikerült tartanunk. Az integrált, interoperabilis rendszerek, szolgáltatások ötlete jó, de ne felejtjük el, hogy vannak olyan országok, amelyek ezeket már évek óta alkalmazzák.

Amikor a kormányablakban tényleg megoldást találunk egy élethelyzetre és – bár ugyanahhoz a szervhez tartoznak – nem irányítanak minket öt különböző igazolásért öt különböző helyre, nem kell visszamennünk a befizetett csekkel, hogy aztán szintén napokat várjunk a nyilvántartásból azonnal lekérdezhető adataink hivatalos igazolására, az interoperabilitás onnantól létezik már nem csak elméleti szinten.

²² Például Ausztria – 2004 – eGovernment Gesetz, keretrendszer – ELAK (Elektronischer Akt). Elérhető: www.digitales.oesterreich.gv.at; Egyesült Királyság – 2000 – Electronic Communication Act, 2013 – End User Device Strategy, interoperability standards. Elérhető: www.gov.uk/government/publications/end-user-device-strategy-interoperability-standards (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

Ausztriában az EU-s célkitűzésekkel és programokkal összhangban az eGovernment fejlesztések az interoperabilitás követelményét figyelembe véve zajlottak. Bár itt a szövetségi állam, tartományok és önkormányzatok közötti együttműködés biztosítása is nehézséget okozott, külön munkacsoport foglalkozott a kérdéssel és együttműködési módszertant dolgoztak ki.: REICHTÄDTER, Peter (2008): *eGovernment Architecture and Interoperability Approach in Austria*. Elérhető: <http://reference.e-government.gv.at/>, <https://joinup.ec.europa.eu/document/e-government-architecture-and-interoperability-approach-austria-peter-reichstadter> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 15.)

²³ Sajnos már ebben is látszik a lemaradás, hiszen például Észtországban már 1998-ban kormányzati szinten fogadtak el információs társadalmi stratégiát. Az e-kormányzati szolgáltatások kiépítése az X-Road projekt (www.x-road.eu) keretében zajlott és egységes interfészek alkalmazását biztosította a különféle adatbázisokhoz.: SIMON Tünde (2015): Az eszt információs társadalom és oktatási rendszere. *Információs Társadalom*, 15. évf. 3. sz. 105–106.

Erre jelenthet megoldást a 2018-ra ígért Központi Kormányzati Szolgáltatás Busz,²⁴ amely a tényleges egyablakos ügyintézés technikai oldalát hivatott megvalósítani a kormányzati szakrendszerek közötti logikai kapcsolat megteremtésével és az automatikus információátadással.²⁵

A Személyre Szabott E-ügyintézési Felület²⁶ a front office oldalon teremti meg az „egy” ablakot. Emellett pedig az adatok tárolása is egy helyen történik: Kormányzati Adatközpont jött létre. A felhőszolgáltatás használata tekintetében a biztonság a kockázatmenedzsment és megfelelőség vizsgálatának tárgya, amelyek a közigazgatásban elsősorban a jogszabályokban testesülnek meg.²⁷

4. E-KÖZIGAZGATÁS – MÉG A JÖVŐ? AVAGY A KONKLÚZIO

Vannak olyan statisztikák, ahol szinte az utolsó helyen állunk.²⁸ Az EU felmérése szerint Magyarország az e-köszolgáltatások terén a 4. legrosszabban teljesítő tagállam, messze elmaradva az EU-s átlagtól.²⁹ A felhasználóközpontú e-gov indikátor tekintetében utolsó előttiek vagyunk, a transzparencia e-gov indikátornál hátulról a 3. helyezést értük el.³⁰

Az e-közigazgatást gátló tényezők mellett ennek egyik oka, hogy a változás túl későn indult el. A fejlesztések szinte 100%-osan EU-s forrásokból valósulnak meg, amelyek csak a szinten tartásra elegendők.

Szintén ilyen gátat képvisel, hogy 4-5 évente mintegy újítunk a szabályozáson és az ellenkező irányba indulunk. A jogi szabályozás kiépítését nem előzte meg igényfelmérés, az előző időszak tapasztalatainak felmérése, hatásvizsgálatok készítése, a nemzetközi legjobb gyakorlatok tanulmányozása. Nem hagyunk kifutási időt sem az egyes fejlesztések elterjesztésére. Emiatt szinte mindig a nulláról indulunk, kísérletezünk.

²⁴ Olyan fizikai és logikai réteg, amely adatforgalmat biztosít az egyes szakrendszerek, adatbázisok között, ezzel megalapozva az elektronikus ügyintézés biztosító szervek közötti szabványos kapcsolatot. Az állami szervek informatikai fejlesztéseinek koordinációjáról szóló 228/2016. (VII. 29.) Korm.rendelet 1. § 4. pontja. Elérhető: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1600228.KOR×hift=ffffff4&txtreferrer=00000001.TXT (Letöltés dátuma: 2017. 12. 19.)

²⁵ Kovács A. Tamás (2017): Egy univerzális azonosító bevezetésének lehetősége – az 1996. évi XX. törvény 20. évi és a lehetséges folytatás. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 2. sz. 68.

²⁶ SZÜF – Magyarország.hu. Elérhető: ekozig.mo.hu vagy www.web-lak.hu

²⁷ RACSKÓ Péter (2014): *A felhő alapú számítástechnika biztonsági kérdései a közigazgatásban*. Budapest, NKE. 8.

²⁸ *Digital Single Market – Hungary*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard/hungary#egovernment>; *eGovernment Benchmark* (2016). Elérhető: www.capgemini.com/wp-content/uploads/2017/07/egovernment_benchmark_2016.pdf; <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/country-factsheets-egovernment-benchmark-report-2016> (Letöltés dátuma: 2017. 07. 17.)

²⁹ *Digital Single Market – Hungary*. Elérhető: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=44311; Például 2016-ban a personalizáció (rendszer vagy közigazgatási szerv által ismert adatok űrlapba való automatikus betöltése) terén az EU-s átlaghoz (49%) képest mi csak 19%-ot értünk el.

³⁰ *Digital Single Market*. European Commission. Elérhető: <http://digital-agenda-data.eu/charts/analyse-one-indicator-and-compare-countries/> (Letöltés dátuma: 2014. 12.09.)

Az informatika egy olyan terület, amely csak eszközül szolgál a hatékonyság eléréséhez, ezért nem a technikai részekre kell koncentrálni (természetesen bizonyos kérdések, például adatvédelem, információbiztonság terén elhanyagolhatatlan), hanem magát a támogatandó területet kell megfelelő mélységben szabályozni. A támogatandó terület jelenti ebben az esetben magát a közigazgatás szervezetét, a szervek egymás közötti kommunikációját, a szervek belüli munkamegosztást, az egyes közigazgatási tevékenységeket. Először ezeket az elemeket kell rendbe tenni, hogy megfelelően működjenek, csak ezt követően lehet az informatikai támogatás jogi hátterét is kidolgozni.

Maga a kormányzat is elismeri, hogy „*az ügyfélközpontú szemlélet hangoztatása gyakran csak hívószónak maradt meg, de a jogi szabályozásban tett előrelépések ellenére (például a Ket. előírja, hogy az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amely más hatóság nyilvántartásában fellelhető) érdemi előrelépés általánosságban nem történt*”.³¹

Az elmúlt időszakban nagyon sok változás zajlott a közigazgatásban, ahogy erre a cikkben is utaltam. Ezek a változások talán segítenek végre a közigazgatás és az e-közigazgatás alapjait is lefektetni hosszú távra, amelyre építkezni lehet.

Már 2008-ban egy másik munka is megfogalmazta azt az elvárást, amely talán az elkövetkező pár évben végre megvalósul: „*nem egy teljesen új terminológiai rendszer felépítésére van szükség, hanem a meglévő, már létező közigazgatási és információtechnológiai terminológiai rendszert kell egy olyan elektronikus informatikai rendszerbe beépíteni, amelyen keresztül az ügyintézők és ügyfelek többszintű kommunikációja megvalósítható*”.³²

A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia szerint 2020-ra minden ügyünket elektronikusan fogjuk intézni és a garantált sávsebesség 30 Mbps lesz, de a háztartások minimum 50%-a rendelkezik majd 100 Mbps hozzáféréssel. Emellett a stratégia azt ígéri, hogy 2020-ra az adatbázisok szintjén is megvalósulhat a teljes interoperabilitás és papírintes lesz a központi közigazgatási intézményekben zajló folyamatok 80%-a.³³

A jelenlegi szabályozás elemei jók. Egyrészt szükség van bizonyos fokú centralizálásra, amely az e-közigazgatás terén már több ponton megmutatkozik,³⁴ másrészt jó irány az egyes funkciók, szolgáltatások piacra bocsátása az ügyfelek minél hatékonyabb és teljesebb körű kiszolgálása érdekében. Az e-ügyintézés mind az általánosság tétele, mind a technikai háttér bonyolultsága miatt és az interoperabilis rendszerek megteremtése érdekében egységesítést, központi döntést igényel. Nem szabad viszont elfeledkeznünk a visszacsatolás,

³¹ *E-közigazgatási keretrendszer koncepció* (2015). Belügyminisztérium. Elérhető: www.kormany.hu/download/0/05/50000/E-k%C3%B6zigazgat%C3%A1si_keretrendszer_koncepci%C3%B3.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 07. 26.)

³² MAJZIKNÉ BAUSZ Ágota (2008): *Az e-kormányzat, e-közigazgatás problémái és terminológiai vonatkozásai Magyarországon*. Magyar Terminológia 1. 60.

³³ *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020*. 81. Elérhető: <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 03. 21.)

³⁴ NTG, kijelölt SZEÜSZ szolgáltatók, KEÜSZ-ök, technikai interoperabilitás terén az önkormányzati ASP és a törvényi szintű szabályozás, a szervezeti interoperabilitásra példa a kormányhivatalok és kormányablakok integrált kiépítése, a feladatok koncentrációja.

elégedettségmérés fontosságáról mind front, mind back office oldalon. Ahogy a Magyary Program³⁵ is egy, az adott viszonyokhoz alkalmazkodó, általános, a közigazgatás egészére vonatkozó fejlesztési program, úgy az e-közigazgatásban is egy hasonló gördülő tervezést kell megvalósítani, amely időről időre felméri az aktuális helyzetet, levonja a következtetéseket és az elvárásokhoz, problémákhoz igazítja az elkövetkező intézkedéseket.

A fejlesztések elkezdődtek, az államigazgatás területi szintjének szervezeti integrációja maga után vonja az egyes ágazati rendszerek közötti átjárhatóság megteremtésének igényét, az önkormányzati igazgatási alrendszerben pedig az ASP szintén ezt az egységesítést, szabványosítást célozza. A folyamat tehát kezdetét vette, várjuk a folytatást.

Én elsősorban az e-közigazgatással, e-ügyintézésel kapcsolatos igények vizsgálata során a jogi, igazgatási oldalra koncentráltam, de természetesen informatikai oldalról is lehetne vizsgálni a kérdést, ami felveti a hálózatok fejlesztésének igényét, a nagyobb sáv szélességet, tudásközpontok kiépítését, a hatóságok közötti kommunikáció során az interoperabilitás fokozását.

Az elektronikus ügymenet köz- és magánszférában való megállíthatatlan terjedése szintén indokolja, hogy egységes keretet teremtsünk neki, függetlenül az e-kapcsolattartás szereplőitől (közigazgatási szerv, bíróság, közüzemi szolgáltató). Az elkövetkező évek kihívásai a határokon átnyúló digitális infrastruktúra kiépítése és fenntartása, az e-közbeszerzés térhódítása, szerződéses nyilvántartások használatának támogatása. Az EU célkitűzése, hogy 2018-ra a vállalkozások az EU-ban bárhol elektronikus úton indulhassanak a közbeszerzési tendereken, és 2019-re az e-számlázást EU-szerte elfogadják a közigazgatások. Az e-azonosítás terén a Bizottság további intézkedéseket tervez a határokon és ágazatokon átnyúló alkalmazás felgyorsítása érdekében.

Az elkövetkező öt évben remélhetőleg óriási változásoknak lehetünk tanúi, azonban az indulás, a fejlesztések összezsírozódása, gyakorlati igényekhez igazodása, az újjal, ismeretlennel szembeni ellenállás felszámolása nem lesz zökkenőmentes.

³⁵ Magyary Zoltán *Közigazgatás-Fejlesztési Program* (12.0). Elérhető: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BUDAI Balázs Benjámin (2011): Az európai uniós stratégiák lényegi elemeinek megjelenése a hazai jogszabályokban – különös tekintettel az e-közigazgatás létrejöttének jogszabályi támogatására. *Pro Publico Bono, Online Támo p Speciál*.
2. FELBER Zsófia (2014): Útban az interoperabilitás felé. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. sz.
3. GYERGYÁK Ferenc – GYÖRKÖS Roland István – SZABÓ Szilvia – TÓTH Gábor (2017): Kerekasztal-beszélgetés az ASP2 felállításának, működésének tapasztalatairól. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 1. sz. 57–61.
4. KOVÁCS A. Tamás (2017): Egy univerzális azonosító bevezetésének lehetősége – az 1996. évi XX. törvény 20 éve és a lehetséges folytatás. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. évf. 2. sz. 66–70.
5. LAPOSA Tamás (2017): E-közigazgatási rendszerek interoperabilitásának érettsége. *Hadmérnök*, 12. évf. 1. sz. 233–246.
6. MAJÓ Zoltán (2006): Úton az információs társadalom felé: tudjuk-e, hová tartunk? *Információs Társadalom*, 6. évf. 1. sz. 30–39.
7. MAJZIKNÉ BAUSZ Ágota (2008): *Az e-kormányzat, e-közigazgatás problémái és terminológiai vonatkozásai Magyarországon*. Magyar Terminológia 1.
8. NEMESLAKI András – SASVÁRI Péter (2015): A felhőalapú számítástechnika használata a köz- és üzleti szférában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. sz.
9. RACSKÓ Péter (2014): *A felhő alapú számítástechnika biztonsági kérdései a közigazgatásban*. Budapest, NKE.
10. REICHSTÄDTER, Peter (2008): *eGovernment Architecture and Interoperability Approach in Austria*. Elérhető: <https://joinup.ec.europa.eu/document/egovernment-architecture-and-interoperability-approach-austria-peter-reichstadter> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 15.)
11. SÁNTHA György (2015): „Utazás a digitális állam körül” – e-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 3. sz. 69–78.
12. SIMON Barbara – BUDAI Balázs (2015): *Elektronikus-közigazgatási modernizáció*. Budapest, NKE.
13. SIMON Tünde (2015): Az észt információs társadalom és oktatási rendszere. *Információs Társadalom*, 15. évf. 3. sz. 102–119.
14. SZITTNER Károly (2007): Az önkormányzatok és az interoperabilitás. *Jegyző és Közigazgatás*, 9. évf. 6. sz. Elérhető: <https://jegyzo.hu/az-onkormanyzatok-es-az-interoperabilitas-20076/> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

Internetes hivatkozások:

1. *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az európai közszolgáltatások interoperabilitása felé*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2010/0744/COM_COM\(2010\)0744_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2010/0744/COM_COM(2010)0744_HU.pdf) (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
2. *Digitales Österreich*. Elérhető: www.digitales.oesterreich.gv.at (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

3. *Digital Single Market – Digital Scoreboard, Hungary*. Elérhető: http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=44311 (Letöltés dátuma: 2017. 03. 21.)
4. *Digital Single Market. European Commission*. Elérhető: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/country-factsheets-egovernment-benchmark-report-2016> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
5. *Digital Single Market. European Commission. Digital Economy & Society*. Elérhető: <http://digital-agenda-data.eu/charts/analyse-one-indicator-and-compare-countries/> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
6. *eGovernment Benchmark 2016*. Elérhető: www.capgemini.com/wp-content/uploads/2017/07/egovernment_benchmark_2016.pdf (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
7. *eGovernment Gesetz, keretrendszer – ELAK (Elektronischer Akt)*. Elérhető: www.digitales.oesterreich.gv.at (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
8. *E-Government – Schnittstellen und Basisfunktionen*. Elérhető: <http://reference.e-government.gv.at/> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
9. *E-közigazgatási keretrendszer koncepció (2015)*. Belügyminisztérium. Elérhető: www.kormany.hu/download/0/05/50000/E-k%C3%B6zigazgat%C3%A1si_keretrendszer_koncepci%C3%B3.pdf (Letöltés dátuma: 2016. 07. 26.)
10. *Electronic Communication Act, 2013 – End User Device Strategy, interoperability standards*. Elérhető: www.gov.uk/government/publications/end-user-device-strategy-interoperability-standards (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
11. *End user device strategy: interoperability standards*. Elérhető: www.gov.uk/government/publications/end-user-device-strategy-interoperability-standards (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
12. *Európai Bizottság: Interoperability Maturity Model – IMM Guideline, Európai Bizottság, Brüsszel, 2016*. Elérhető: https://ec.europa.eu/isa2/actions/assessing-progress-being-made-towards-interoperability_en
13. *Interoperability Solutions for public administrations, businesses and citizens*. Elérhető: https://ec.europa.eu/isa2/solutions/imm_en (Letöltés dátuma: 2017. 12. 19.)
14. *Magyary Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program (12.0)* Elérhető: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztesi%20program%202012%20A4.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
15. *Módszertani útmutató az interoperabilitás tervezésének támogatására (2008)*. COM (2010). Miniszterelnöki Hivatal
16. *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020*. Elérhető: <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 03. 21.)
17. *New Interoperability Maturity Model (2017)*. Elérhető: www.europeandataportal.eu/hu/news/new-interoperability-maturity-model (Letöltés dátuma: 2017. 12. 19.)

Jogi források:

1. 2010. évi CXXXVI. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvényt módosításokról

2. 2012. évi XCIII. törvény a járáások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról
3. 2013. évi CCXX. törvény az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól
4. 2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
5. A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának COM (2006). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0173&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
6. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai közszolgáltatások interoperabilitása felé, COM (2010). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0744&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
7. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai Interoperabilitási Keret – Végrehajtási Stratégia, COM (2017). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0134&rid=1> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 04.)
8. Az Európai Parlament és a Tanács 2004/387/EK határozata páneurópai e-kormányzati szolgáltatásoknak közigazgatási szervek, üzleti vállalkozások és polgárok részére történő interoperabilis nyújtásáról (IDABC). Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004D0387&rid=1> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 04.)
9. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2240 határozata az európai közigazgatások, üzleti vállalkozások és polgárok rendelkezésére álló interoperabilitási megoldásokra és közös keretekre vonatkozó programnak (ISA2 program) mint a közszféra korszerűsítése eszközének létrehozásáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D2240&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
10. Az Európai Parlament és a Tanács 1639/2006/EK határozata a versenyképességi és innovációs keretprogram (2007–2013) létrehozásáról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006D1639&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
11. Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&rid=1> (Letöltés dátuma: 2017. 12. 31.)
12. Proposal for a Council Decision on the adoption of a multiannual programme to promote the linguistic diversity of the Community in the information society (96/C 364/07)

Dr. Veszprémi Bernadett egyetemi adjunktusként dolgozik a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Közigazgatási Jogi Tanszékén. Kutatási területe a közszolgálat felelősségi rendszere és az e-közigazgatás, azon belül is elsősorban a hatósági ügyintézással, annak front és back office szabályozásával foglalkozik.

Kádár Magor

A VÁROSMÁRKÁZÁS KOMMUNIKÁCIÓS FOLYAMATA. TELJESÍTMÉNY- ÉS MENEDZSMENTFELTÉTELEK¹

The Communication Process of the City Branding. Performance and Management Conditions

Dr. habil. Kádár Magor egyetemi docens, Babes–Bolyai Tudományegyetem, Kolozsvár, Politika-, Közigazgatás- és Kommunikációtudományi Kar, kadar.magor@fspac.ro

*A tanulmány a 2010-es évek településmárkázás tapasztalataiból kiindulva kíván eligazítást nyújtani azoknak az önkormányzatoknak, amelyek a település márkázását vagy újrapozicionálását tervezik a következő időszakra. Az osztályozások és javaslatok háttere az elmúlt évtized azon városmárkázási folyamataira alapoznak, amelyekben a szerző résztvevői megfigyeléssel, illetve a márkázási folyamathoz való aktív hozzájárulással vett részt. Sorra veszi azokat az elemeket, amelyeket a tervezési folyamat indulásakor figyelembe kell venni: a település besorolását per-
ceptiók szerint, pozicionálásának okait, a márkázás alanyait és azok kapcsolódását a település márkájához és identitásához, a különböző márkatípusok kapcsolását és a célcsoportok egy lehetséges osztályozását. Kiemeli a helyi önkormányzatok szerepét, szem előtt tartva, hogy a település, a helyi önkormányzat, illetve annak képviselői egységet kell, hogy alkossanak a lakossággal és külső célcsoportokkal való kommunikációban.*

KULCSSZAVAK:

egyedi reklámozási hely, helyi önkormányzat szerepe a településmárkázásban, márkatípusok, településmárkázás célcsoportjai, pozicionálás, településmárkázás.

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt által működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

The study aims to provide guidance to local governments that plan the branding or repositioning of their settlement. The backgrounds of the classifications and suggestions are based on the place branding processes of the last decade, in which the author participated as observer or had active contribution to the branding process. It enlists the elements that need to be taken into account at the start of the place branding process: the classification of the settlement by perception, the reasons for its positioning, the subjects of the branding and their connection to the brand or identity of the settlement, the connection between different brand subjects and a possible classification of the target groups. It emphasises the role of local governments, bearing in mind that the municipality, local government and its representatives must form a single group for communication with residents and outer target groups.

KEYWORDS:

place branding, positioning, the role of the local public administration in place branding, subjects of branding, target groups of place branding, unique advertising position

1. BEVEZETÉS

A tanulmány célja bemutatni a településmárkázás, általánosabb értelemben a place branding (esetünkben település, megye, kis- és nagyrégió) folyamattervezési szakaszának kritikus elemeit, mindegyiknek vázolvva a sajátosságait. Segítséget kíván nyújtani arra az esetre, amikor a márkázásért felelős közintézmény megfontolja egy márkázás vagy újramárkázás folyamatának indítását, esetleg újabb elemeket társítana meglévő imázsához és identitásához. Tapasztalattól ismert, a tudatos márkázási folyamat elengedhetetlen a települések versenyképességének tekintetében, sok esetben a fejlődési irányvonal meghatározásában és a fenntarthatóságban is szerepet játszik.² A tanulmány keretét kíván adni, eligazítást szeretne nyújtani a folyamat átgondolásához, olyan ismeretekben végighaladva, amelyeket a szerző az elmúlt évtizedben szerzett, kelet-európai településmárkázási tapasztalataira alapozva, visszautalva az eddigi szakmai publikációkra is.

Szükséges a településmárkázás két alapvető fogalmának szétválasztása: a település arculata (brand identity) és a település imázsa (brand image) gyakran keveredik, különösen az angol szakirodalomban előforduló, általánosan elterjedt image kifejezés miatt. Az arculatot a márkatulajdonos és a márkaépítők határozzák meg és alakítják, ennek megjelenései igyekeznek minden érzékszerven át üzenetet továbbítani. Az imázs vagy márkakép a fogyasztókban kialakuló lenyomat, kötődés és vélemények összessége a márkával kapcsolatosan.³ A településmárkázás során első lépésként a márkatulajdonosnak tudnia kell, mit szeretne felmutatni, ezt követően indulhat a tervezett kommunikációs folyamat.⁴ A továbbiakban az imázst vagy márkaképet a fogyasztók alkotják és formálják, észlelik, megértik és bizonyos mértékben magukévá teszik (internalizálják) a márkaarculat üzeneteit, értékeit és egyéb kommunikációs elemeit. A márkakezelőknek inkább a márka arculatának és imázsának az összehangolására kell összpontosítaniuk,⁵ mivel az összehangolás hiánya zavart okozhat, és gyengítheti a márka erejét. A településmárka alapvető eleme tehát a tervezett márkaarculat és a márkaimázs, amelyet a különböző fogyasztói csoportok hordoznak. Szintén hasznos lehet a tervezés folyamatában az alacsonyabb értékű, képeket és spontán benyomásokat magába foglaló általános márkaimázst elválasztani magasabb értékű, az általános megítéléseket, érzéseket és kapcsolatokat magába foglaló magasabb szintű márkaimázstól.⁶

A településmárkázás lényegesen eltér a klasszikus termék- vagy szolgáltatásmárkázástól, hiszen a település már eleve rendelkezik spontán kialakult imázssal, ami jobb esetben mozaikszerű, vagyis a belső és külső célcsoportok több elemét ismerik, esetleg

² ASHWORTH, Gregory J. – KAVARATZIS, Mihalis eds. (2010): *Towards Effective Place Brand Management. Branding European Cities and Regions*. Massachusetts, Edward Elgar Publishing Inc.

³ AAKER, David A. (2010): *Building Strong Brands*. London, Simon & Schuster UK Ltd. Pocket Books.

⁴ KAPPERER, Jean Noel (2008): *The New Strategic Brand Management*. 4th revised edition. London, Kogan Page.

⁵ ZAVATTARO, Staci M. (2014): *Place Branding through Phases of the Image. Balancing Image and Substance*. Basingstoke, Palgrave MacMillan US.

⁶ KELLER, Kevin Lane (2013): *Strategic Brand Management. Building, Measuring and Managing Brand Equity*. New Jersey, Prentice Hall – Simon & Schuster Company. 342.

identitásuk alkotóeleme, kifejezése lesz. Koherens márkakép esetében a különböző csoportok értékei és identitáselemei egy irányba mutatnak, kiegészítik egymást, ellentmondás-mentesek, és bár lehetőség van a konstruktív vitára, percepciókülönbségek kifejezésére, az alapvető értékek azonosak. Inkohereus vagy töredezett márkakép esetében nemcsak a percepciók és a vélemények kifejezése, hanem a mélyebb értékek is ellentmondásban állnak, a csoportok között feszültség, esetenként konfliktus alakul ki. Ez gyakran külső beavatkozás hatásaként jelenik meg, amikor a település nem természetesen növekedett, hanem masszív, országon belüli migráció (betelepítések vagy elvándorlások), országok közötti migráció (határ melletti települések, területek elcsatolása, nemzetközi migráció), központi utasításra végzett beruházások, esetleg idegen vezetőség tevékenykedett, ami jellemzően totalitárius rendszerek öröksége, vagy megosztó politikát folytatott a mindenkori országos vagy helyi vezetés. Ezek a helyzetek a legtöbb kelet-európai ország, illetve nagyobb település esetében valóság.

A helyhez, településhez való kötődés kifejezője lehet például a büszkén vállalt származási hely, de kifejeződik szimbólumhasználatban is, mint a településcímer, régiót jelző szimbólum vagy motívum visszaköszönése az öltözködési kiegészítőkön, telefon- vagy számítógép háttérképeként, autóra húzott matricaként, közösségi médiaprofilok azonosító adatainál és képein. Tágabb értelemben véve a térséghez köthető személyek, megvalósítások, természeti képződmények megjelenítése, mindkét esetben a kötődését kifejező személy a márkaképviseelő, egyes esetekben a „márkaevangélista” szerepét tölti be.

A percepció és identitáselemeken továbblépve, a településmárkázás sajátossága, hogy a célcsoportjai nem egységesek, sok esetben nem is tudja megválasztani azokat. A belső csoportok, a települések lakói eleve adottak, mindössze a klaszterezésen, csoportok szegmentálásán lehet változtatni. A közvetítő csoportok esetében, akiknek közül volt a településhez (elszármazottak, csak a tanulmányaik idejére ide települt személyek) már eldönthető, hogy milyen csoportokat állít fel a márkázó. A legtöbb mozgáster a külső csoportok, elsősorban a beruházók és a turisták csoportjainak felállításában, megszólításában van. Szintén különbség a klasszikus és a településmárkázás között, hogy a márkatulajdonos egy intézmény, amely a stabilitást, a márkakommunikáció koherenciáját is hivatott biztosítani, azonban a helyi politikák és döntések a mindenkori vezetőségtől, a helyi tanácstól és a végrehajtótól, a polgármesteri hivataltól függenek. Sajátossága az is, hogy a végrehajtásban, márkaépítésben szerepe van a helyi közösségnek, amit nem lehet és nem is szabad kihagyni a folyamatból, amelynek saját elképzelései, véleménye van a település márkázásáról, és azt meg is jeleníti. Innen lehet eljutni a legnagyobb kihívást jelentő sajátosságig: a településmárka nem egységes, nem néhány meghatározott érték mentén alakítható ki, hanem összetett vagy konglomerátum márkáról van szó, amely egyszerre több értéket jeleníthet meg, és amelyek közül a spontán módon, előzetesen kialakult értékekről és márkaelemekről nem feledkezhetünk meg, jóllehet kiegészíthetjük újabbakkal, amelyek azokra ráerősítenek, de legalábbis nem mondanak ellent azoknak.

Tovább haladva a márkázási folyamat indítási szakaszának kérdéseire, újabb sajátosságok fognak megjelenni, amelyeket a tervezőknek érdemes figyelembe venniük. Ez alkalommal a településmárkázás indoklásának, a márkatípusok ismertetésének és azok

kombinálásának, illetve a lehetséges célcsoportok azonosításának kérdései kerülnek terítékre.

2. A TELEPÜLÉS POZICIONÁLÁSA

A településmárkázás lényege: a városnak egy olyan egyedi pozíciót, egyedi reklámozási helyet találni, amelyik az adottságaiból fakad, és amely egyediesíti, felismerhetővé és megkülönböztethetővé teszi más településekkel szemben.⁷ A pozicionálás által a célcsoport tudatában megkülönböztetett helyet kap a település, kiemelkedik a kategória többi jelöltje közül. Lehet versenyhelyzetet teremteni más hasonló településekhez viszonyítva, vagy lehet egy teljesen új érték kategória első tagja, lefoglalva egy értéket. Ez esetben intenzív kommunikációval és tudatosítással magához rendel egy értéket, márkaelemet, lehetőleg jobban kötve magához, mint azt más települések megtehetnék. Általános, regionális vagy nemzeti értékeknél megfontolható, hogy több település, egy néprajzi vagy közigazgatási terület vállaljon fel közösen sajátos értékeket, amelyek mindenkire érvényesek, és régióként mutassa meg azokat.

Figyelembe véve az általános érveket és az okokat, amelyek egy márkázási folyamatot beindíthatnak, a következő szempontokat lehet kiemelni a településmárkázással kapcsolatosan:

1. Regionális pozicionálás: egyedi helyet biztosít a térség többi városához képest.
2. Kiemelés a régió települései közül: a kül- vagy belföldi idelátogató ez alapján azonosítja, a befektetők számára egyértelműek lesznek a vonzó tényezők.
3. Komfortérzés: a lakosok otthon érzik magukat, kötődnek a településhez, ugyanakkor meg tudják fogalmazni, miért büszkéek településükre. Hozzájárul a jobb közérzethez, nő a komfortérzés, közvetve pedig csökkenti az elvándorlást, elősegíti a hazatelepődést és a vállalkozási kedvet.
4. Értékfogalás: megfogalmaz és magáénak vall, esetenként kisajátít értékeket. Ezeket megfogalmazza, tevékenységekbe és üzenetekbe kódolja, tudatosítja, mígnem egyértelmű identitásalkotó tényezővé válnak. Az értékek lehetnek állandó jelzők, amelyek a település nevéhez kapcsolhatók (például kincses város, a hűséges város), vagy jól megválasztott jelmondatok, szlogenek.⁸

Az első feladat tehát a saját értékek feltárása, döntés arról, hogy mit szükséges kiemelni, mi az, ami inkább összefogja a helyi közösséget és egyedivé teheti a települést. Ezután

⁷ KÁDÁR Magor (2013): Arculatépítés a városmárkázásban. *Korunk*, 24. évf. 4. sz. 45.; KÁDÁR, Magor (2014): The Process of Settlement Branding. Case Studies on City Branding in Transylvania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special No. 56. Elérhető: <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/413> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 31.)

⁸ A magyarországi települések szlogenválasztásairól lásd PAPP-VÁRY, Árpád (2018): A Categorization of City Slogans. Drawing on Examples from Hungarian Cities. *Journal of Media Research*, Vol. 11, No. 1.

következik az értékek konkrét megfogalmazása, megjelenítése és tudatosítása, ami már a pozicionálás folyamata. A márkázás célja végső soron a jó hírnév megszerzése és megszilárdítása, a település felértékelése, illetve a helyi lakosok számára közösség, a látogatók számára egyedi élmény biztosítása.⁹ Minden olyan település, amely gyenge országos vagy nemzetközi imázssal rendelkezik, veszélyezteti saját nemzeti szintű vagy nemzetközi pozícióját és saját versenyképességét is.¹⁰

3. A TELEPÜLÉSMÁRKÁZÁS ALANYAI

A márka egy szimbólumokra építő rendszer, amit azért hoznak létre, hogy egy termékhez, szolgáltatáshoz (esetenként szervezethez, személyhez, városhoz vagy régióhoz) a célcsoport fejében érzéseket, elképzeléseket, gondolatokat társítsanak.¹¹ Az arculatépítés és a márkázás alanyát tekintve a hagyományos felosztásból ismert termék- és szolgáltatás csoportja kiegészül személyekkel, szervezetekkel, de elvontabb értékekkel, vagy a többkomponensű település-, vagy országmárkázással is.¹² Az arculatépítés alanyai többfélék lehetnek, mind-egyik a sajátosságainak megfelelő kommunikációt igényel:

1. Termékek és szolgáltatások (gazdasági termékek). Egyedi termékek, termékcsoportok, szolgáltatástípusok vagy szolgáltatáscsomagok, teljesítmények és rendszerek tartoznak ebbe a csoportba. A termékmárkázás előnye, hogy kézzelfogható, tárgyi dolgokról van szó, vagy egy valós, létező dolognak a lenyomatáról, amelyeket az arculatépítők tetszés szerint felruházhatnak tulajdonságokkal, eltérően a személyimázstól, amelynek alanya van ugyan, de személyisége nagyban meghatározza a pozicionálást. Települmárkázásnál ide köthetők a sajátos helyi termékek és szolgáltatások, legyen szó helyben fogyasztható termékekről (például utazás, wellness vagy gasztronómia) vagy termékekről, amelyek helyben is, de esetenként máshol is értékesíthetők, mint a helyspecifikus élelmiszerek, használati tárgyak.
2. Szervezetek. Elsősorban a gazdasági szereplők, de ide tartoznak a civil szervezetek, közintézmények és az egyház is, illetve azok alcsoportjai vagy sajátos szerveződési formái (például pártok). Szervezetmárkázásnál az összképet elsősorban objektív tényezők befolyásolják, mint a szervezet filozófiája, alaptevékenysége, műszaki-tudományos potenciálja, kultúrája, struktúrája és a hierarchiája, vezetési stílusa, tagok magatartása, márkapolitikája, kommunikációs politikája, de érdemes megemlíteni a kapcsolódásukat a helyi lakossággal, mint például az employer branding, a szervezet sajátos imázsépítése munkaerő-toborzás céljával. Ezek tudatos kezelésével hosszú

⁹ HEALEY, Matthew (2009): *Mi az a branding?* Budapest, Scolar. 10.

¹⁰ MATEO, María Cristina – SEISDEDOS, Gildo (2010): Branding Madrid: from 'Madrid Global' to 'global Madrid'. In ASHWORTH, Gregory J. – KAVARATZIS, Mihalis eds.: *Towards Effective Place Brand Management. Branding European Cities and Regions*. Massachusetts, Edward Elgar Publishing Inc. 86–88.

¹¹ HEALEY (2009): *i. m.* 6.

¹² KÁDÁR (2013): *i. m.* 44–45.

- távon is alakítható egy szervezet arculata, márkázhatóvá tehető, illetve egyes szervezetek léte vagy tevékenysége hozzájárul a település márkaértékeihez is.
3. Személyek. A politikai marketingből nőtte ki magát, de tágabb értelemben ide tartoznak a közszereplők, médiaszereplők vagy egyes szervezetek meghatározó személyeinek arculatai is, amelyek esetenként önmagukban is márkák lesznek. A személyi márkázás lehet történelmi vetületű, kihasználva a város híres szülőtteinek, itt tevékenykedő személyeinek a potenciálját (például koronázási városok, apátságok, művészek és tudósok szülővárosai). Jelen vetülete pedig a meghatározó személyek, elsősorban tudósok, művészek, sportolók, szakmájuknak elismert szereplői, akik nem annyira megosztók, mint esetleg egy politikai szereplő. Az arculatépítés a személyek egyéniségéből indul ki, majd a tervezett arculaton, továbbított arculaton és felfogott arculaton keresztül jut el a kívánt imázs eléréséig.
 4. Programok és rendezvények. Alkalmi vagy állandó, egyszeri alkalommal szervezett vagy ciklikus, hagyományos rendezvények tartoznak ide, amelyek célja vagy egyszer ráirányítani a településre a figyelmet – ez esetben szükséges más márkaelemekhez kapcsolni, hogy a település is emlékezetes legyen –, vagy ismétlődő események, amelyek hozzákapcsolódnak a településhez, annak márkaelemévé lépve elő. Előfordul, hogy egy fesztivál, nagyobb rendezvény önmagában márka lesz, ilyenkor a település szerepe segíteni azt, és hozzákapcsolódva együttmárkázást (co-brandinget) folytatni, egymást erősítve (például Sziget Fesztivál Budapesten, Szegedi Szabadtéri Játékok). Bár munka- és erőforrás-igényes tevékenység, képes magas élményindexet és visszaemlékezést biztosítani, illetve jelentősen elősegíti az insightot, a márkával való azonosulást élmények, tapasztalatok által. Gyakran eszközként használatosak egy település vagy régió, esetenként egy szellemiség vagy ideológia kifejezéséhez (fesztiválok, zárándoklatok), de megerősödve túlnőhetnek az eredeti keretet és maguk fogják a települést márkázni. Jó példák erre a sportbajnokságok, olimpiák, nagy filmfesztiválok vagy zárándokhelyek.
 5. Jegyzett márkák (védjegyek, trade mark). A márkák külön arculatépítést igényelnek, fejlődési folyamatukat át- és újrapozicionálások jellemzik. Bár hátrányként fogható fel a kézzelfogható tárgy, vagy a látható székhely és személy hiánya, ebben rejlik erősségük is, a márkák kevésbé kötődnek fizikai megjelenéshez, illetve az alapként szolgáló termék, szolgáltatás vagy szervezet értéke jelentősen megnő, a márkaérték megelőzi az effektív értéket. Az értékvállalásuk sokkal tágabb lehet, gyorsabban kialakítható az egyedi márkakép, ugyanakkor többet ad a terméknek, mint a saját márkaképe, a fogyasztók számára magasabb hozzáadott értéket képvisel. A települések visszaülhetnek az onnan indult sikeres márkákra, elkészíthetik a történelmi márkák dokumentálását (például helyi termelőegységek, nagyra nőtt családi vállalkozások, gyárak), támogathatják a rendezvényeket, amelyek a település számára is hozzáadott értéket jelentenek.
 6. Települések, régiók, országok. Az arculatépítés talán legfiatalabb ága, amely a spon-tán, történelmi távlatok alatt kialakult arculatok átformálásból, majd az újrapozicionálásból áll. Adottak a sajátosságok, amelyeket kiegészíthetnek új, kialakított társított

értékek. Feladata a negatív kép, előítéletek javítása, illetve a sajátosságok mentén, a piaci viszonyok között új arculat, esetleg identitás kiépítése. Felhasználhatja a településhez köthető márkákat az előző kategóriákból, de alkothat újakat is, amelyek segítik egyedi pozíciójának elfoglalását, megerősítik az identitását.

Az arculatok alanyai gyakran hatnak egymásra is. Elképzelhetetlen a település, régió vagy országmarkázás a népcsoport és annak kiemelkedő személyiségei nélkül, ugyanakkor jelentős szerepe van a nemzeti márkáknak, szervezeteknek (beleértve a mindenkori államvezetést) és a nagy rendezvényeknek, zarándokhelyeknek is. Ugyanígy, a városok markázásában, a sajátos márkaértékek mellett szerepet kapnak a város híres szülöttei, a jelenlegi vezetés személyiségei és szervezetei, jegyzett márkái és sajátos eseményei, ezért a markázási folyamat elején szükséges feltárni ezeket az elemeket, márkaértékeket.

4. MÁRKATÍPUSOK ÉS KAPCSOLÁSUK

Fontos kérdés a településmarkázásban, hogy kinek van joga és szerepe a település márkáját építeni, illetve ki a felelős az eredményekért, és kin lehet számon kérni az esetleges kudarokat. Egyértelműen egy település arculatát alakítja minden tagja a közösségnek, illetve minél láthatóbb egy település, annál erősebbek a külső, indirekt hatások is. A teljes arculathoz több személy és intézmény is hozzájárul, mint ahányat fel lehetne térképezni, a közintézményektől a gazdasági vállalkozásokon keresztül a civil szervezetekig, a lazán szerveződő csoportoktól kezdve a település számára meghatározó egyénekig, akik képviselhetnek intézményt, de lehetnek intézményektől független személyek is. A kezdeményezés lehet például egyházi vagy civil kezdeményezés, de a hivatalos, a fejlesztési stratégiák kidolgozására, elfogadására, majd lebonyolítására jogosult szervezet a helyi önkormányzat lesz.

Városmarkázásnál nehéz, és nem feltétlenül célszerű elválasztani a markázási folyamat mozgatóit, a helyi önkormányzat intézményeit. A hivatalok általában személyhez kötődnek, ezért a markázási terv háromszintű lesz.¹³ Ezen belül a településmarkázás, a kompozit márka elvén több márkatípust foglal magába.

1. A település, amelynek felelős intézménye a helyi önkormányzat; ide több márkaelem sorolható a település típusától, lehetőségétől és a markázási irányvonalaktól függően, mint a helyi márkák, személyek, rendezvények, épített örökség, természeti örökségek, turisztikai látnivalók.
2. A helyi önkormányzat, amely összekötő kapocs lesz a település és a polgárok között, de nehezen különíthető el a választott funkciót betöltő személyektől: elsősorban a polgármester személye, de esetenként az alpolgármesterek, jegyző, helyi tanácsosok, esetleg a tanácsban helyet foglaló pártok is meghatározók lehetnek.

¹³ KÁDÁR (2013): *i. m.* 46

3. A polgármester, aki márkanagykövet lesz, megjeleníti a városmárkát, egyértelműen „arca lesz” a városnak, megszemélyesítve azt. A bevonása szükségszerű, mivel a lakosok nehezen tudnak egy intézménnyel azonosulni, ugyanakkor kritikus is lehet, hiszen választott funkciót betöltő személy megosztó is lehet, illetve az arca csupán a megszerzett mandátumok idejére lesz meghatározó elem.

A márkázás mindegyik szintjén lehet további arculatokat találni. Főleg megyeszékhelyek esetében, intézményi szinten megjelenik a megyei önkormányzat, amelynek arca lesz a megyei önkormányzat elnöke, vagy egy-egy sajátos intézménye a településnek, amely esetenként nem tartozik a közigazgatás hatáskörébe (műemlék épületek, múzeumok és azok adminisztrációja, vagy éppen a sürgősségi szolgálat). Mindegyik intézményt a lakosság igyekszik egy-egy személyhez kötni, jobban azonosítható és kedvelhető a kézzelfoghatóbb emberi arc.

A márkázás akkor kezdhető el, ha az intézmények és a döntéshozatalban részt vevő személyek egyetértenek a márkázás szükségességében, és akkor lehet sikeresen kivitelezni, ha a város, az intézmények és a személyek imázsa összhangban van egymással, egyik erősíti a másikat. Ez esetben meg lehet határozni, milyen márkaalanyokkal dolgozik a város, melyek lesznek a márkaértékek, illetve azt is, hogy milyen általános, kulturális vagy közösségi elemek léteznek, amelyek beemelhetők a településmárkázás értéktárába. A kulturális értékekhez való kötődés alaposabb munkát igényel, de jelentősen hozzájárul a helyi identitás erősítéséhez.¹⁴

5. CÉLCSOPORTOK MEGHATÁROZÁSA

A helyi önkormányzatok egyedi csoportot alkotnak egy település szereplői között, nemcsak a koordinációs szerep miatt, hanem az ebből adódó sokszínű kapcsolatháló miatt. A kapcsolathálóban megtalálhatók a legszélesebb értelemben vett csoportok, amelyek a képvisleti és koordinációs feladatok miatt mind célcsoportként értelmezhetők.¹⁵ Emellett külön szabályozás vonatkozik a helyi önkormányzatokra, ami a kommunikációt, a kapcsolatépítést, az átláthatóságot, vagy a működésüket illeti.

Településmárkázásnál a projektgazda és a képvisleti intézmény a helyi önkormányzat. Sajátos helyzetéből adódóan, a célcsoportbontás nem a klasszikus közkapcsolati vagy marketing szemléletet követi, így a belső célcsoport nem az intézmény alkalmazottaira vonatkozik, hanem a város lakosságára. Az intézmény alkalmazottainak, mint alcsoporthoz, fontos szerepet jut, mivel első kézből szállítanak információkat, ugyanakkor könnyű elérni

¹⁴ KÁDÁR, Magor – BENEDEK, István (2017): The Branding and Promotion of Cultural Heritage. Case study about the development and promotion of a touristic heritage route in the Carpathian Basin. *Journal of Media Research*, Vol. 10, No. 3. 80–102. Elérhető: www.mrjournal.ro/docs/R2/29JMR6.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 31.)

¹⁵ KÁDÁR (2014): i. m. 63.

és bevonni, hiszen zárt célcsoportról van szó, amely szoros kapcsolatban van az intézménnyel. A városmárkázás nagy csoportjai éppen ezért a következők lesznek:

1. Belső csoport: a város lakosai.
 - a) A közintézmények, márkázást végző szervezet alkalmazottai
 - b) A település állandó lakói
 - c) A települést ritkábban látogatók: átutazók, ingázók, hazalátogató elszármazottak
2. Közintézmények
 - a) A helyi önkormányzat intézményei
 - b) A helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó közintézmények
 - c) Országos közintézmények helyi képviselete
 - d) Felsőbb adminisztratív vagy döntéshozó testületek
3. Média
 - a) Helyi és regionális, a helyi önkormányzattal közvetlen kapcsolatot fenntartó médiaintézmények
 - b) Országos és nemzetközi médiaintézmények
 - c) Nem hagyományos médiaintézmények, főleg az online és a közösségi média szereplői, véleményformálói
4. Turisták: több specifikus bontás alkalmazható¹⁶
 - a) Rendszeres látogatók: elszármazottak, belföldi, külföldi
 - b) Alkalmi látogatók: elszármazottak, belföldi, külföldi
 - c) Tranzit-turisták, akik átutaznak vagy átszállnak a közlekedési csomópontokon
5. Befektetők
 - a) Helyi és regionális, általában kis- és középvállalkozások
 - b) Országos és nemzetközi, KKV-k vagy hálózatok, multinacionális cégek
6. Civil szervezetek, egyházak

A célcsoportok tovább bonthatók, a kommunikációs vagy a márkázási terv meghatározza, melyik, milyen súllyal jelenik meg a célcsoportok között, milyen csatornákon, milyen időközönként milyen üzeneteket lehet és kell eljuttatni. A kapcsolattartás ugyanígy lehet közvetlen vagy közvetett, sok információ csupán hírgyűréssel, sok kézen áthaladva jut el egy-egy csoporthoz, míg a közeli csoportok gyakrabban, több helyről kapják meg.

Mivel az önkormányzatnak sok csoporthoz és célcsoporthoz kell eljutnia, jellemző az intenzív médiahasználat, bár az utóbbi évek tapasztalatai alapján a klasszikus tömegkommunikációs eszközök hatása csökkenőben van, míg a web 2.0 eszközpalletta (beleértve a közösségi médiát) felértékelődik, ám ennek ellenére kevésbé kihasználta. Ez nem feltétlenül a figyelmetlenségnek, mulasztásnak vagy a szakismeret hiányának tudható be, általában a lassabb átállás, az alacsony finanszírozás, leterheltség vagy a jó példák hiánya okozza. Erre lehet megoldás a jó gyakorlatok összegyűjtése, tapasztalat- és szakembercseréje azokkal a településekkel, amelyek elindították a saját márkázási folyamatukat, eredményeket érve el.

¹⁶ KÁDÁR–BENEDEK (2017): *i. m.*

A településmárkázás egyre nagyobb szerephez jut szerte a világon, így Magyarországon is. Jellemzően a szükség hívja életre, a helyi önkormányzatok a megkülönböztetés kényszerétől hajtva pozicionálják a településeket, felmutatva azok sajátos értékeit egyedi arculatot tervezve. Bár az eredménye sokszor nem látszik azonnal, a lakosság komfortérzetének növelése segíti a helyben maradást, a turizmusra és befektetőkre gyakorolt hatása pedig jövedelemforrást jelent mind a szűkebb térség mind a teljes országos költségvetés számára. A szakértők, márkáépítők egyértelműen jelen vannak a piacon, segítve a márkatulajdonos helyi önkormányzatokat a jó gyakorlatok meghonosításában és a márkázás adta lehetőségek kiaknázásában.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. AAKER, David A. (2010): *Building Strong Brands*. London, Simon & Schuster UK Ltd. Pocket Books.
2. ASHWORTH, Gregory J. – KAVARATZIS, Mihalis eds. (2010): *Towards Effective Place Brand Management. Branding European Cities and Regions*. Massachusetts, Edward Elgar Publishing, Inc.
3. HEALEY, Matthew (2009): *Mi az a branding?* Budapest, Scolar.
4. KÁDÁR Magor (2013): Arculatépítés a városmárkázásban. *Korunk*, 24. évf. 4. sz. 44–49.
5. KÁDÁR, Magor (2014): The Process of Settlement Branding. Case Studies on City Branding in Transylvania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special No. 55–69. Elérhető: <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/413> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 31.)
6. KÁDÁR, Magor – BENEDEK, István (2017): The Branding and Promotion of Cultural Heritage. Case study about the development and promotion of a touristic heritage route in the Carpathian Basin. *Journal of Media Research*, Vol. 10, No. 3. 80–102. Elérhető: www.mrjournal.ro/docs/R2/29JMR6.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 31.)
7. KAPFERER, Jean Noel (2008): *The New Strategic Brand Management*. 4th revised edition. London, Kogan Page.
8. KELLER, Kevin Lane (2013): *Strategic Brand Management. Building, Measuring and Managing Brand Equity*. New Jersey, Prentice Hall – Simon & Schuster Company.
9. MATEO, María Cristina – SEISDEDOS, Gildo (2010): Branding Madrid: from ‘Madrid Global’ to ‘global Madrid’. In ASHWORTH, Gregory J. – KAVARATZIS, Mihalis eds.: *Towards Effective Place Brand Management. Branding European Cities and Regions*. Massachusetts, Edward Elgar Publishing Inc. 69–89.
10. PAPP-VÁRY, Árpád (2018): A Categorization of City Slogans. Drawing on Examples from Hungarian Cities. *Journal of Media Research*, Vol. 11, No. 1. 20–41.
11. ZAVATTARO, Staci M. (2014): *Place Branding through Phases of the Image. Balancing Image and Substance*. Basingstoke, Palgrave MacMillan US.

Dr. habil. Kádár Magor egyetemi docens, a kolozsvári Babeş-Bolyai Tudományegyetem Politika-, Közigazgatás- és Kommunikációtudományok Karának doktorátusvezető oktatója. Doktori fokozatát a kommunikációs kampányok tervezéséből és elemzéséből szerezte 2006-ban a Babeş-Bolyai Tudományegyetemen, majd ugyanitt habilitált, szakterülete a kommunikációtudományok, azon belül a place branding. Oktatási területe a branding, kampány- és reklámkommunikáció, oktatói tevékenységét 2009-ben az Év oktatója elismeréssel tüntették ki. Kutatási területe a branding, a kommunikációs kampányok felépítése és működése, illetve az online és offline média és a tömegkommunikációs eszközök használata és hatása a specifikus célcsoportokra. A branding gyakorlati alkalmazása magába foglalja közszereplők, szervezetek, programok, illetve több megyei jogú város arculatépítését is. 2004-től a Terra Nova képzési és kommunikációs központ vezetője, amely szervezetfejlesztési és kommunikációs képzésekkel, coachinggal, képzési anyagok és programok fejlesztésével, illetve szervezetek, személyek és települések számára arculati és kommunikációs tervek készítésével és kivitelezésével foglalkozik.

Publikációs felhívás

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadásában megjelenő *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című szakmai, tudományos folyóirat állam- és közigazgatás-tudományi témájú tudományos írások közlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

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

A SZERKESZTŐSÉG AZ ALÁBBI ROVATOKBA VÁR ÍRÁSOKAT:

Tudományos közlemények/Tanulmányok

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

Szakmai fórum

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

Nemzetközi kitekintés

E rovat célja a nemzetközi állam- és társadalomtudományi kutatások közvetítése, különösen a külföldi közigazgatási stratégiáknak és gyakorlatoknak, az európai közigazgatási rendszerek közeledésének és együttműködésének, illetve az EU törekvéseinek és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjainak a bemutatása.

Szemle

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

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. Időszakonként egyes magyar és angol nyelvű tanulmányok is megjelennek egy-egy számban, illetve évente egyszer angol nyelvű különszámmal is jelentkezik a lap. A tartalomjegyzék angol nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről anonim szakmai lektori véleményezést követően a szerkesztőbizottság dönt ügyrendjének megfelelően.

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című folyóirat online formában is megjelenik. Az online változat mellett a korábbi lapszámok archívuma is elérhető.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára:

Kézirat leadása: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu szerkesztőségi e-mail-címre.

A részletes közlési feltételek és bővebb információk megtekintéséhez,
kérjük, látogasson el honlapunkra:
ppb.mk.uni-nke.hu

Table of contents

Welcoming address	GYÖRGY KISS	3
Scientific publications/ Studies	PÉTER BORDÁS	
	• The Changing Role of Local Governments: From Public Administration to Economic Development Management	4
	KRISZTINA JUHÁSZ	
	• The Migration and Asylum Policy of the Visegrád Group	24
	SZILVIA KÖBEL	
	• “The final decision should be done by the cognizant minister!” The Prelude of the Hungarian Administrative Court’s Cessation in 1949	50
	ATILA KUN	
	• Legal Facts Establishing the Public Service Legal Relationship – Appointment Versus Contract	80
	CSILLA PAKSI-PETRÓ	
	• HR Supply Management Challenges in the Hungarian Public Service	106
	ALEX PONGRÁCZ	
	• The Development of the Concept of the Nation States’ Sovereignty in the 21 st Century	128
	TÜNDE TÁTRAI – ANITA NÉMETH	
	• IT Support of Public Procurement Red Flag Tools	154
	BERNADETT VESZPRÉMI	
	• Exploring the Question of Interoperability in Public Administration	174
Professional forum	MAGOR KÁDÁR	
	• The Communication Process of the City Branding	188

Table of contents

Publication notice	200
Table of contents in foreign language	202
Editorial Committee	204
Imprint	206

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Dr. Kiss György egyetemi tanár (Nemzeti Közszerzőgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgátási Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Prof. Dr. Balázs István tanszékvezető, egyetemi tanár (Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgátási Jogi Tanszék) • *Dr. Biró Marcell* közigazgátási államtitkár (Miniszterelnöki Kormányiroda) • *Dr. Bitskey Botond* főtitkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cservák Csaba* tanszékvezető, egyetemi docens (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék) • *Dr. Hazafi Zoltán* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszerzőgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgátási Kar, Emberi Erőforrás Intézet) • *Prof. Dr. Horváth Attila* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerzőgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgátási Kar, Magyar Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Imre Miklós* egyetemi docens (Nemzeti Közszerzőgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgátási Kar, Szakigazgátási és Szakpolitikai Intézet) • *Dr. Janza Frigyes* ny. r. vezérőrnagy, főtitkár (Magyar Rendészettudományi Társaság) • *Prof. Dr. Kis Norbert* dékán, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerzőgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgátási Kar) • *Dr. Lapsánszky András* tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgátási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék) • *Prof. Dr. Máthé Gábor* prof. emeritus (Nemzeti Közszerzőgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgátási Kar, Magyar Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Orbán Balázs* miniszterhelyettes, parlamenti és stratégiai államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Papp Tekla* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerzőgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgátási Kar, Civilisztikai Intézet) • *Prof. Dr. Patyi András* prorektor, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerzőgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Közjogi és Rendészetelméleti Intézet, Alkotmányjogi és Rendészetelméleti Tanszék) • *Prof. Dr. Rixer Ádám* tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgátási Jogi Tanszék) • *Dr. Salgó László Péter* helyettes államtitkár (Igazságügyi Minisztérium) • *Prof. Dr. Torma András* rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Dr. Tuzson Bence* államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* egyetemi tanár, alkotmánybíró (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI, TISZTELETBELI TAGOK:

Anabelén Casares Marcos Universidad de León (León, Spanyolország) • *Herbert Küpper* Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Németország) • *Alexander Livshin* M. V. Lomonoszov Moszkvai Állami Egyetem (Moszkva, Oroszország) • *Ajmal Waheed* Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakisztán) • *Jan Ziekow* Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Németország)

Editorial Committee

CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE:

Prof. Dr. György Kiss, Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration)

EDITORIAL BOARD:

Prof. Dr. István Balázs, Professor, Head of Department (University of Debrecen, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public Service Law) • *Dr. Marcell Biró*, Minister of State for Public Administration (Cabinet Office of the Prime Minister) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (Constitutional Court of Hungary) • *Dr. Csaba Cservák*, Associate Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Head of the Institute of Human Resources) • *Prof. Dr. Attila Horváth*, Head of the Institute of Constitutional and Legal History, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration) • *Dr. Miklós Imre*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Institute of State Governance and Public Policy) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Prof. Dr. Norbert Kis*, Dean (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration) • *Dr. András Lapsánszky*, Associate Professor, Head of Department (Széchenyi István University, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Administrative and Financial Law) • *Prof. Em. Dr. Gábor Máthé*, (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. Balázs Orbán*, Parliamentary and Strategic State Secretary of the Prime Minister's Office (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. Tekla Papp*, Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Head of the Institute of Civilistics) • *Prof. Dr. András Patyi*, Prorector, Professor, Head of Department (National University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Institute of Strategic and Defence Studies) • *Prof. Dr. Ádám Rixer*, Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public Administration) • *Dr. László Péter Salgó*, Deputy Under-secretary (Ministry of Justice) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, Professor (University of Miskolc) • *Dr. Bence Tuzson*, Under-secretary (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. András Zs. Varga*, Professor, Judge of the Constitutional Court (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law)

FOREIGN HONORARY MEMBERS:

Anabelén Casares Marcos, Universidad de León (León, Spain) • *Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Alexander Livshin*, M. V. Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia) • *Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakistan) • *Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Germany)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, egyetemi tanár (NKE ÁKK)
A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI

ELNÖKE: Prof. Emer. Dr. Tamás András

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Dr. Dúl János

Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar,
NKE ÁKK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: ppb.mk.uni-nke.hu

Impresszum

KIADÓ: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

A KIADÁSÉRT FELEL: Petró Ildikó ügyvezető

Cím: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

E-MAIL: kiado@uni-nke.hu

WEBOLDAL: www.dialogcampus.hu

OLVASÓSZERKESZTŐ: Resofszki Ágnes, Gergely Zsuzsánna

TÖRDELŐ: Kőrösi László

NYOMDAI MUNKÁK: Pátria Nyomda Zrt.

FELELŐS VEZETŐ: Simon László vezérigazgató

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2063-9066 (online)



PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

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

Tisztelt Olvasó!

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

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

Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!

Pro Publico Bono!

Prof. Dr. Kiss György
NKE ÁKK, egyetemi tanár

PRO PUBLICO BONO- Magyar Közigazgatás

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

KIADÓ: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó
A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, NKE ÁKK
A SZERKESZTŐSÉG CÍME: NKE ÁKK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE