

Glossa luridica

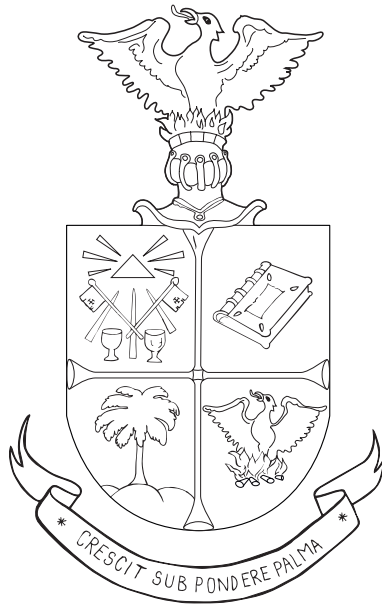
IV. évfolyam, 3-4. szám

KÖZÉRDEK

Glossa Iuridica

IV. évfolyam, 3-4. szám

KÖZÉRDEK



Budapest, 2018

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János,
Cservák Csaba, Deres Petronella, Dobrocsi Szilvia, Domokos Andrea,
Erik Stenpien, Grad-Gyenge Anikó, Homicskó Árpád Olivér, Kengyel Miklós
Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu, Miskolczi Bodnár Péter,
Osztoivits András, Pulay Gyula, Rixer Ádám, Stipta István, Szabó Imre,
Szalma József, Szuchy Róbert, Tamás András, Tóth András, Tóth J. Zoltán,
Törő Csaba Attila, Udvary Sándor

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

TÁRSFŐSZERKESZTŐK:

Homicskó Árpád Olivér, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Kengyel Miklós, Stipta István

Olvasószerkesztő:

Dobrocsi Szilvia

ISSN 2064-6887

Kiadja:

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Törő Csaba, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

www.patrocinium.hu

TARTALOMJEGYZÉK

TÓTH J. ZOLTÁN

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ALKOTMÁNYVÉDELMI SZEREPÉNEK VÁLTOZÁSA 2012 UTÁN

– 9 –

LINDER VIKTÓRIA

A KÖZSZOLGÁLAT ÁLTAL BETÖLTÖTT SZEREPEK VÁLTOZÁSAI ÉS A TRADICIONÁLIS KÖZSZOLGÁLAT ÁTALAKULÁSAI

– 20 –

CSÁKI-HATALOVICS GYULA BALÁZS

ÚJ TRENDK EURÓPÁBAN AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS TERÜLETÉN

– 71 –

HÉDER ÁKOS

A KÖZMEGHALLGATÁS JOGINTÉZMÉNYE A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOKBAN – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A 2006-2017 KÖZÖTTI IDŐSZAKRA

– 104 –

DOMOKOS ANDREA

AZ ÚJ BÜNTETŐELJÁRÁSI KÓDEX SÉRTETTEKRE VONATKOZÓ EGYES RENDELKEZÉSEIRŐL

– 137 –

PRIEGER ADRIENN DÓRA

**A „KERESZTÉNY EURÓPA” GONDOLATA AZ AKADÁLYA
TÖRÖKORSZÁG EU-CSATLAKOZÁSÁNAK?**

– 149 –

MARKO AČIĆ

**LESSONS AND ISSUES OF THE YUGOSLAV STATE SUCCESSION
AGREEMENT**

– 166 –

MÓRÉ SÁNDOR

**A NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZATOK – TÉNYEK ÉS
LEHETŐSÉGEK. A NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZATOK
KAPCSOLATA A KÖZIGAZGATÁSSAL**

– 182 –

RÓBERT SZUCHY

**DÉFIS ACTUELS DU DROIT DE L'ÉNERGIE ET DE RÉGIME
RÉGLEMENTAIRE**

– 231 –

DOROGI ZSOLT – LEGEZA DÉNES

**WENINGER VINCE SZEREPE A MAGYAR KIRÁLYI ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK LÉTREJÖTTÉBEN**

– 241 –

HOFFMAN ISTVÁN

**A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL ELLÁTOTT, SPORTTAL
ÖSSZEFÜGGŐ FELADATOK FŐBB MODELLJEI**

– 265 –

NAGY PÉTER

**A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁSRÓL SZÓLÓ IRODALOM
1945-IG**

– 282 –

SIVADÓ MÁTÉ

**A MAGYARORSZÁGI REFORMÁTUS EGYHÁZ SZEREPE A
HAZAI DROG REHABILITÁCIÓBAN A RENDSZERVÁLTÁSTÓL
NAPJAINKIG**

– 297 –

SZABÓ ZSOLT

VÍVMÁNY NEM „VOLT”, HANEM „LESZ”

– 312 –

IN MEMORIAM KENGYEL MIKLÓS

– 319 –

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ALKOTMÁNYVÉDELMI SZEREPÉNEK VÁLTOZÁSA 2012 UTÁN¹

TÓTH J. ZOLTÁN
egyetemi docens (KRE ÁJK)

Jelen tanulmány azt kívánja röviden bemutatni, miként változott meg az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos rendszer védelme érdekében betöltött szerepe az Alaptörvény hatályba lépését követően, az Alkotmány hatálya alatt betöltött szerepéhez képest. Megállapításainkat kvantitatív alapon, statisztikai adatok felhasználásával kívánjuk megalapozni, melyből további következtetéseket vonunk le az Alkotmánybíróság ma betöltött – és várhatóan a következő években betöltendő – szerepének jellegére nézve. Ennek érdekében tanulmányunk első részében mindenekelőtt áttekintjük a magyar Alkotmánybíróság által ellátható feladatok körét; majd a második részben ismertetjük, hogy e funkciók közül melyek azok, amelyek ma ténylegesen meghatározzák a testület tevékenységét, illetve mindez mennyiben tér el a 2012 előtti helyzettől, ez utóbbi során továbbá áttekintjük a testület általános működésének főbb jellemzőit, kitérve az alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos kurrens gyakorlat fontosabb részleteire is. Végül a harmadik részben összefoglaljuk az elemzés alapján megfogalmazható következtetéseinket, melyek révén valószínűségi megállapításokat tehetünk arra nézve is, vajon az elkövetkező évek alkotmánybírósági alkotmány- (és alapjog-) védelmi gyakorlata – főbb vonásaiban – feltehetőleg hogyan alakul majd.

1. Az alkotmányvédelem módjai

Az alkotmánybíráskodás jogával felruházott szervek bármely jogrendszerben alapvetően kétfajta funkciót tölthetnek be: egyrészt elláthatják az alkotmányos rend, ezen belül kifejezetten az alkotmány (az alkotmányos normák) védelmét (*objektív funkció*, mely az alkotmányos rend épségének fenntartásában, az alkotmány érvényesülésének generális jellegű biztosításában nyilvánul meg), másrészt elláthatják az állampolgárok (vagy egyéb természetes személyek / menekültek, hontalanok stb./, illetve bizonyos esetekben a jogi személyek és más, nem természetes személy jogalanyok) alapjogainak védelmét

1 Jelen tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíjának támogatásával készült.

(szubjektív funkció, mely az egyéni jogvédelem biztosításában ölt testet).² Magyarországon az Alkotmánybíróság az objektív alkotmányvédelmet főként az absztrakt normakontroll révén látja el, az egyéni jogvédelmet pedig az ún. valódi alkotmányjogi panasz által; míg a konkrét normakontrollt jelentő hatáskörök esetében (változó mértékben) keverednek egymással az objektív alkotmányvédelem és a szubjektív alapjogvédelem elemei.³

Az alkotmánybírósági objektív alkotmányvédelem fő formája tehát I.) a *normakontroll*, vagyis a jogszabályok vagy jogszabályi rendelkezések (jogelméleti szempontból helyesen: a jogi normák) alkotmányosságának az ellenőrzése. Ha e jogkörében az Alkotmánybíróság bármely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmány- (alaptörvény-) ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy annak rendelkezését megsemmisíti, így ahhoz – a megsemmisítés hatályának beállta után – joghatások nem fűződhetnek.⁴

- 2 Mindezek mellett természetesen – államonként rendkívül változó módon – számos más hatáskört is elláthat egy alkotmányvédő testület, ám ezek nem az alkotmánybíráskodás jogával felruházott szerv *alkotmányvédelmi* feladataihoz kapcsolódnak, így az e tanulmányban bemutatott témakör elemzése során ezeknek nincs jelentőségük.
- 3 A felosztás természetesen ideáltipikus, hiszen egyfelől az absztrakt normakontroll is szolgálja az egyéni alapjogok érvényesülését, másfelől a valódi alkotmányjogi panasz az Alkotmány rendelkezéseinek általános érvényesülését is biztosítja.
- 4 A megsemmisítés – mely a norma hatályvesztését eredményezi – történhet főszabályként *ex nunc*, vagyis az alkotmánybírósági határozat kihirdetését követő naptól kezdve; *ex tunc*, azaz a jogszabály hatályba lépésének (esetleg kivételesen kihirdetése) napjára visszaható hatállyal; továbbá *pro futuro*, azaz valamilyen későbbi, jövőbeli időponttól kezdve (ekkor a jogszabályt ezen jövőbeli időpontig keletkező jogviszonyokban még alkalmazni kell). A *jogkövetkezmény* azonban nemcsak a *megsemmisítés*, hanem más is lehet. Így a jogalkotó által *mulasztással* előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának *megállapítása* (ekkor az Alkotmánybíróság a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére); *alkalmazási tilalom kimondása*, ha az a törvényből nem következik; továbbá *alkotmányos követelmény megállapítása*, amellyel az Alkotmánybíróság meghatározhatja a bíróságok és mindenki más számára egy jogszabály Alaptörvénynek megfelelő, azaz alkotmányos értelmét, illetve azokat a követelményeket, amelyeknek az adott jogszabály bírósági vagy egyéb szervek által történő alkalmazása meg kell, hogy feleljen. Emellett lehetséges még az alaptörvény-ellenes jogszabály alapján jogerős határozattal lezárt *büntetőeljárás felülvizsgálatának elrendelése*, ha a terhelt még nem mentesült a büntetett előléthez fűződő hátrányos következmények alól, vagy a kiszabott büntetés, illetőleg az alkalmazott intézkedés végrehajtása még nem fejeződött be, vagy a végrehajthatósága még nem szűnt meg [Be. 416. § (1) bekezdés e) pont]; illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alapján jogerős határozattal befejezett *szabálysértési eljárás felülvizsgálatának elrendelése*, ha a felülvizsgálni rendelt szabálysértési ügyben kiszabott büntetés vagy intézkedés végrehajtása folyamatban van, illetve az elkövető a felülvizsgálni rendelt ügy miatt a szabálysértési nyilvántartásban szerepel [2012. évi II. tv. 133 § (1) bekezdés

A normakontrollnak alapvetően két típusa létezik: az absztrakt és a konkrét normakontroll. I/A.) Az *absztrakt normakontroll* azt jelenti, hogy – az arra jogosult indítványára – az Alkotmánybíróság konkrét ügytől és eljárástól függetlenül, általános jelleggel vizsgálja egy norma Alaptörvénnyel való összhangját, míg I/B.) a *konkrét normakontroll* esetében létezik egy alapügy (alapeljárás), amelyben egy adott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége felmerül. Az absztrakt normakontroll ismét csak kétféle lehet: előzetes és utólagos. I/A.a.) Az *előzetes absztrakt normakontrollra* még az adott jogszabály kihirdetése előtt kerül sor, amelyet jelenleg egyrészt az Országgyűlés, ha pedig az nem élt e jogával, akkor a köztársasági elnök indítványozhat; I/B.b.) az *utólagos absztrakt normakontrollra*⁵ pedig a jogszabály kihirdetése után van lehetőség. Mivel 2012. január 1-jével a jogi érdek nélküli indítványozási lehetőség (az ún. *actio popularis*) megszűnt,⁶ ezért azok a személyek, akik valamely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét saját jogi érdekeltységük igazolása nélkül állítják, most már nem fordulhatnak maguk az Alkotmánybírósághoz; lehetőségként nyitva áll viszont, hogy az ombudsmannak jelezzék az alaptörvény-ellenesség gyanúját, aki – ha egyetért azzal – saját nevében indítványozza az adott jogszabály(hely) megsemmisítését az Alkotmánybíróságnak.

Akinek viszont saját jogi érdeke fűződik az alkotmányellenesség megállapításához, annak továbbra is közvetlen indítványozási joga van: ennek eszköze I/B.) a konkrét normakontroll.⁷ A konkrét normakontrollnak három fajtája van. Az első I/B.a.)

és (2) bekezdés d) pont] – ez utóbbi esetben az ügyész hivatalból köteles perújítási kérelmet előterjeszteni.

- 5 Jogsabály (beleértve az önkormányzati rendeletet is), közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pont, Abtv. 24. és 37. §], jogszabály (beleértve szintén az önkormányzati rendeletet is), közjogi szervezetszabályozó eszköz és jogegységi határozat nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pont, Abtv. 32. § (1) bekezdés és 37. §], valamint az Alaptörvény és az Alaptörvény módosítása utólagos vizsgálatát [Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés, Abtv. 24/A. § (1) bekezdés] kizárólag a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa indítványozhatja absztrakt, azaz konkrét ügytől független jelleggel.
- 6 Erről, valamint annak hatásairól részletesen lásd: TÓTH J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben (I-II. rész). *Közjogi Szemle*, 2012/3, 11-19. és 2012/4, 29-37.
- 7 Ez alól – ahogyan arról a későbbiekben bővebben szó lesz – természetesen kivétel a bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt, ahol – ahogy az a jogintézmény elnevezéséből is kitűnik – az eljáró bíró(i tanács) kezdeményezheti az alkotmánybírósági felülvizsgálatot; az eljárásban érintett személy legfeljebb javasolhatja a bírónak,

a „régí”, normakontrollal egybekötött alkotmányjogi panasz [Abtv.⁸ 26. § (1) bekezdés], melynek alapján bárki, akinek az ügyében folytatott bírósági eljárásban véleménye szerint a bíróság alaptörvény-ellenes *jogsabályt* alkalmazott, és ennek folytán valamely, Alaptörvényben biztosított joga sérült, indítványozhatja a bírói ítélet vagy eljárás alapjául szolgáló jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, feltéve, hogy egyéb rendes jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, avagy jogorvoslati lehetőség nincs (nem volt) számára biztosítva. A második I/B.b.) a *közvetlen alkotmányjogi panasz* [Abtv. 26. § (2) bekezdés], amelyet akkor lehet igénybe venni, ha az alaptörvény-ellenes *jogsabály* rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a(z alapjogi) jogsérelem. A harmadik I/B.c.) pedig a *bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt* (bírói konkrét normakontroll – Abtv. 25. §), melyet az érintett személy nem, csak az ügyben eljáró bíróság kezdeményezhet.

Magyarországon azonban 2012. január 1-je óta az *egyéni alapjogvédelemnek egy új formája* is létezik, II.) az ún. „valódi” *alkotmányjogi panasz* (Abtv. 27. §),⁹ melynek lényege, hogy az egyedi ügyben érintett bármely személy vagy szervezet az Alkotmánybírósághoz fordulhat akkor is, ha nem a bíróság által

hogy függessze fel az eljárást, és forduljon az Alkotmánybírósághoz.

8 Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény.

9 Érdekesség, hogy a „valódi”, bírói ítéletekkel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz bevezetése már a rendszerváltás során felmerült, azonban a Legfelsőbb Bíróság ellenállása, illetve az Ellenzéki Kerekasztal közönye miatt (amely fontosabbnak tartotta az *erga omnes* hatályú, a megsemmisítés lehetőségét tartalmazó és bárki által indítványozható utólagos absztrakt normakontroll, mint az egyéni (alap)jogvédelem eszközeül szolgáló „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetését) ez végül akkor lekerült az alkotmányozási kérdések napirendjéről. (Lásd ehhez pl.: SÓLYOM László *előszava*, 19. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: *Emberi jogok*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 13-20.) A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének gondolata ezt követően is időről időre felmerült, legutoljára maga az Alkotmánybíróság, illetve annak elnöke fogalmazta meg az alkotmányozás megindulásakor azt az igényt, hogy – az érdekeltséghez nem kötött utólagos absztrakt normakontroll-indítvány lehetőségének megszüntetésével együtt – történjen meg az egyéni jogvédelem alkotmányos mércéje érvényesülésének biztosítására alkalmas intézmény megteremtése, vagyis az alkotmányozó hozza létre a valódi alkotmányjogi panaszt. (Lásd ehhez Paczolay Péternek, az Alkotmánybíróság elnökének az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága elnöke, Salamon László részére írt, 2010. szeptember 29-i keltezésű levelét: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf>.) E jogintézmény bevezetését továbbá több más alkotmányjogász is szorgalmazta (lásd pl.: HALMAI Gábor: *Az alkotmányjogi panasz – jelen és jövő?* *Bírák Lapja*, 1994/3-4, 45-50.; KOVÁCS Kriszta: *Az alkotmánybíráskodás lényeges tartalma. Alkotmánybírási Szemle*, 2011/1, 98.; BIHARI Mihály: *Alkotmánybíróság és alkotmánybíráskodás. Magyar Jog*, 1999/4, 212.), mások ugyanakkor szkeptikusak voltak

alkalmazott jogszabályt tartja alaptörvény-ellenesnek, hanem (a jogszabály alkotmányosságának elismerése mellett) *magát a bírósági döntést vagy a bírósági döntéshez vezető bírósági eljárást*.¹⁰

2. Az Alkotmánybíróság működése a számok tükrében

2012. január 1-jétől tehát az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi szerepkörében összességében három nagyon lényeges változás történt: egyrészt megszűnt az utólagos normakontroll bárki általi, jogi érdekeltség nélküli indítványozási lehetősége, másrészt a korábbi, normakontrollal egybekötött, előfeltételként jogerős bírósági döntést megkívánó, immáron az új Abtv. 26. § (1) bekezdésében szabályozott panasz (a továbbiakban: „rég” alkotmányjogi panasz) mellé belépett az új Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti, szintén normakontrollal egybekötött „közvetlen” alkotmányjogi panasz, továbbá az új Abtv. 27. §-a szerinti, magával a bírói döntéssel szemben igénybe vehető, ún. „valódi” alkotmányjogi panasz.¹¹ (Természetesen emellett a régi, a közvetlen és a valódi panaszok mellett továbbra is rendelkezésre áll a fél számára az, hogy

annak a magyar jogrendszerbe való bevezetésével szemben (lásd pl.: CSEHI Zoltán: Kérdések és felvetések a német típusú alkotmányjogi panasz magyarországi bevezetése kapcsán. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2011/1, 109.).

10 Az alkotmánybíróságok ezen (és egyéb) funkcióinak, valamint hatásköreinek egymástól való megkülönböztetéséhez lásd pl.: KUKORELLI István: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris Kiadó, 2007, 452-467.; LEGÉNY Krisztián: *Az alkotmánybíráskodás modelljei.* In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog.* Budapest, CompLex Kiadó, 2006, 236-273.; TÉGLÁSI András: *Az alkotmánybíráskodás modelljei.* In: BENDE Zsófia – HALÁSZ Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014, 135-141.; BALOGH Zsolt: *Alkotmánybíróság.* In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba.* Budapest, HVG-ORAC, 2012, 343-374. (különösen a 358-369. oldalak közötti rész); CSERVÁK Csaba: Sajátos alkotmánybíráskodási modellek. *Jogelméleti Szemle*, 2015/3, 60-62. és CSERVÁK: A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése. *Jogelméleti Szemle*, 2016/4, 11-20. Lásd továbbá: Udvary Sándor – Juhász Krisztián: Egy régi-új ismerős: az alkotmányjogi panasz. In: Rixer Ádám (szerk.): *Állam és közösség.* KRE ÁJK, Budapest, 2012, 373-380.

11 Ezzel a hangsúlyeltolódással az alkotmányozó azt deklarálta, hogy az alapjogok egyéni jogvédelmi funkcióját (vagyis az eseti jogszolgáltatás alkotmányossági felülvizsgálatát) a korábbinál lényegesen fontosabbnak, míg az alkotmánybíráskodás normakontroll-funkcióját (azaz a politikai jogalkotás feletti ellenőrzést) kevésbé hangsúlyosnak, illetve kevésbé kívánatosnak tartja. Ezzel a magyar Alkotmánybíróság a korábbinál közelebb került az eseti igazságszolgáltatáshoz. Vö. pl.: CSINK Lóránt: *Az alkotmányos szervek együttműködése az új Alaptörvényben.* In: KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András (szerk.): *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt.* Budapest, az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, 2011, 71.; RIXER, Ádám: *Features of the*

bármely, bíróság előtt folyamatban levő ügyben kérje a bíróságtól a bírói konkrét /„egyedi”/ normakontroll-eljárás kezdeményezését, aminek azonban a tényleges kezdeményezése továbbra is a bíróságon múlik, így arra csak akkor kerül sor, ha maga a bíróság is azon a véleményen van, hogy az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenes.)¹²

Megállapítható, hogy *2012-től az AB jellegadó hatásköre (az utólagos absztrakt normakontroll helyett) az alkotmányjogi panasz lett.*

Az Alkotmánybíróságra érkezett ügyek száma 1990 és 2011 között, vagyis az Alkotmány hatálya alatt átlagosan évi 1400 (egészen pontosan 1399) volt. A teljes ülés vagy valamely háromtagú tanács által érdemben elbírált ügyek átlagos száma évi 298 volt (az összes befejezett /lezárt/ ügy pedig 1329). Ehhez képest 2012 után az elbírált ügyek száma (ideértve a testületi visszautasító végzéseket is): 2012-ben 640, 2013-ban 256, 2014-ben 369, 2015-ben 322, 2016-ban 332, azaz évi átlagban 384.

Hungarian legal system after 2010. Budapest, Patrocinium, 2012, 85. (illetve magyarul: RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után.* Budapest, Patrocinium Kiadó, 2012, 79.). Ezen eltolódás kritikáját lásd pl.: POKOL Béla: *Alkotmánytervezet – elismerés és kritika.* In: KUBOVICSNÉ et al.: i. m. 57. Ugyanakkor az nem igaz, hogy ezzel az Alkotmánybíróság „de facto bírósággá” válna (ezen állítást lásd pl.: BOBEK, Michal: *Quantity or Quality: Re-Assessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe.* European University Institute, *EUI Working Papers, Law*, 2007/36., 18.), vagy hogy az Alkotmánybíróság „igazságszolgáltatási tevékenységet” látna el (vö. pl.: VARGA Zs. András: *Igazságszolgáltatás és (köz)igazgatás.* In: KUBOVICSNÉ et al.: i. m. 129.).

- 12 Lényeges különbség még a „régí” panasz és az egyedi bírói normakontroll között, hogy az érintett a saját ügyében született jogerős bírósági döntés alapjául szolgáló jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítását csak akkor kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál, ha ezen jogszabály valamely, Alaptörvényben biztosított jogát sértette, míg a bíró normakontroll-indítványa nincs az alapjogsérelemre korlátozva, ő más Alaptörvény-beli rendelkezések vélt sérelme miatt is az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Ez azt is jelenti, hogy ha az ügyben érintett személy vagy szervezet véleménye szerint az alkalmazott (illetve alkalmazandó) jogszabály nem alkotmányos jogot, hanem például alkotmányos értéket vagy elvet sértett meg, akkor arra közvetlenül nem hivatkozhatnak, pusztán az eljáró bírónál indítványozhatják a bírói egyedi normakontroll kezdeményezését. Ez utóbbi esetben viszont a jogerős bírói döntést nem várhatják be, mert az egyedi bírói normakontrollra csak folyamatban levő ügyben kerülhet sor. Továbbá az is fontos eltérés a két jogintézmény között, hogy az Abtv. 29. §-a alapján „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”, míg a bíró normakontroll-indítványához az Abtv. ilyen szűkítést nem ír elő, a bíró tehát olyan alaptörvény-ellenesség megállapítása végett is felfüggesztheti az előtte folyamatban levő eljárást és az Alkotmánybíróság döntését kérheti, amely a bírói döntést sem érdemben nem befolyásolja, sem „alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek” nem tekinthető.

Ha részletesen összehasonlítjuk a 2012 előtti és utáni adatokat, egyértelművé válik a változás jellege. Az Alkotmány hatálya alatti utolsó olyan évben, amely reprezentálja az átlagos éves ügyforgalmat, és ezért irányadónak tekinthető, azaz 2009-ben¹³ 1452 új ügy érkezett. Ebből az „egyéb módon” megszűnt ügyek száma 695, az előadó bíróra kiszignált ügyek száma 757 volt. E 757 ügyből 368 volt utólagos absztrakt normakontroll (9 az ombudsmanok valamelyikétől, 359 pedig *actio popularis* keretében érkezett indítvány), 98 bírói konkrét normakontroll, és 51 alkotmányjogi panasz (természetesen normakontroll, mivel akkor még csak ilyen volt). Az utólagos absztrakt normakontroll-indítványoknak az összes kiszignált ügghöz viszonyított aránya 49,8% (ebből az *actio popularis* alapján érkezett ügyeknek az összes kiszignált ügghöz viszonyított aránya 48,6%) volt. A bírói konkrét normakontroll 12,9%-ot, a (normakontroll) alkotmányjogi panasz pedig 6,7%-ot tett ki.

A 2012. január 1. és 2017. november 20. (e tanulmány lezárása) között elbírált 7 019 ügy (amelyekben nincs benne a főtítkári vagy egyesbírói intézkedéssel befejeződött ügyek száma)¹⁴ közül 62 utólagos absztrakt normakontroll volt;¹⁵ ez az összes elbírált ügy 0,8%-át jelenti. Bírói konkrét normakontroll-eljárásban 442 döntés született, ami 6,3%-os aránynak felel meg; alkotmányjogipanasz-eljárásban pedig (összesen, azaz mindhárom panaszfajtát beleszámítva) a testület 6 458 döntést hozott (92,0 %).

A 2012. január 1. és 2017. november 20. közötti 6 458 befejezett panasz eljárás közül 3 856 volt a normakontrollal egybekötött [az Abtv. 26. § (1) vagy (2) bekezdése szerinti] alkotmányjogipanasz-ügy, ami az összes panasz eljárás 59,7%-át jelentette; ebből az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, „régí” típusú panasz 658 (14,7%), az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti „közvetlen” panasz pedig 2 908 (45,0%) volt. Az Abtv. 27. §-a szerinti „valódi” alkotmányjogi panasz alapján befejezett eljárások száma 2 602 volt, ami az összes elbírált panaszügy 40,3%-át tette ki.

Ami a panaszügyek befejezési módját illeti, mindösszesen a 6 458 panasz eljárásban 285 határozat született (ez 4,4%-os érdemi elbírálási arányt jelent), és ezek közül is csak 72 adott helyt az indítványnak, vagyis a panaszok sikerességi aránya alig 1% (egészen pontosan 1,11%). A „valódi” panaszügyekben

13 2010-ben és 2011-ben rengeteg olyan ügy érkezett, amely egy specifikus problémával, a parkolási bírságok kiszabásával volt kapcsolatos, ezért ezen évek adataiból releváns általános következtetések már nem vonhatók le.

14 Az 2 673 volt.

15 Ezek nagyrészt ombudsmani beadványok: a 62-ből 56-ot nyújtott be az alapvető jogok biztosa, négyet az országgyűlési képviselők egynegyede, egyet-egyét pedig a Kúria elnöke és a Kormány.

(Abtv. 27. §) a jogkereső közönség számára ennél valamivel biztatóbb a helyzet, ám a 2 602 ügyben született 51 megsemmisítés is csak 1,96%-os „sikerességi” arányt jelent, ami azonban még így is majdnem a négyszerese a normakontrollos panaszeljárások 0,54%-os¹⁶ „sikerességi” arányának.

Ez az alacsony érdemi elbírálási, és azon belül is a még alacsonyabb „sikerességi” arány azonban nem magyar sajátosság. A német *Bundesverfassungsgericht* a 2005–2009 közötti öt év statisztikai adatai szerint sorrendben 4 920, 5 985, 6 175, 6 090, illetve 6 051 (bármilyen típusú) elbíralt (pontosabban valamilyen módon befejezett) panaszindítványból 4 667-et, 5 731-et, 5 885-öt, 5 737-et, illetve 5 783-at eleve nem fogadott be, és mindössze 141-et, 145-öt, 152-t, 115-öt, illetve 128-at bíralt el érdemben. Utóbbiak közül viszonylag keveset (8-at, 9-et, 4-et, 4-et, illetve 17-et) utasított csak vissza, míg 133, 136, 148, 111, illetve szintén 111 indítványnak helyt adott. (A többi, évi egy-kétszáz körüli ügy nagyobb részt az indítványozó általi visszavonással, kisebb részt egyéb módokon szűnt meg.) Ez azt jelenti, hogy a 2005-2009 között befejezett 29 221 panaszindítvány (kerekítve) 95,1 %-át, pontosan 27 803-at nem fogadott be a testület; a panaszok 2,5 %-át (737-et) az indítványozók visszavontak vagy a panaszeljárás egyéb módon (megszüntető végzéssel, áthelyezéssel stb.) ért véget; az elbíralt indítványok 0,1 %-át (42-t) utasította el a testület (mindig valamelyik nyolc tagú Szenátus), míg az elbíralt indítványok 2,2 %-ának (639-nek) adott helyt (többségében valamelyik három tagú kamara, kisebb részben valamelyik Szenátus). A német gyakorlat tehát majdnem kizárólag a befogadásnál szűri az indítványokat, és amelyeket befogad, annak nagy valószínűséggel már helyt is ad; az érdemi elutasítás a német AB-nál kivételes.¹⁷ Spanyolországban a speciális jogintézményként létező *amparók*¹⁸ befogadási gyakorlata nagyságrendileg hasonló: a *Tribunal Constitucional* a 2008–2012 között elbíralt 52 735 indítvány legnagyobb részét, 90,5 %-át (47 705 panaszt) formálisan visszautasította, és csak azok 1,3 %-át (699-et) bírálta el érdemben.¹⁹

Érdekesség még, hogy a „sikerességi” arány 2015-höz képest nőtt (2015. október 6-i állapot szerint mindösszesen az addig befejezett 3 399

16 A 3 856 normakontrollos panaszindítvány elbírálása során ugyanis mindössze 21 megsemmisítő döntés született.

17 Az adatok forrása: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization/gb2009/A-IV-1.html>.

18 Vö. pl.: POKOL Béla: *A bírói hatalom*. Budapest, Századvég Kiadó, 2003, 26.; CSERVÁK Csaba: *Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig*. Debrecen, Lícium-Art Könyvkiadó, 2013, 224.

19 Vö.: <http://www.tribunalconstitucional.es/en/tribunal/estadisticas/pages/estadisticas2012.aspx#A16>

panaszeljáráásban 172 határozat született, és ezek közül is csak 32 adott helyt az indítványnak, vagyis a panaszok sikerességi aránya kevesebb mint 1% (egészen pontosan 0,94%) volt akkor; de emellett nőtt a panaszok aránya az összes ügyön belül is (2015 végén az még csak 89,6% volt), és nőtt a valódi panaszok aránya a panaszügyeken belül is, míg a bírói kezdeményezések és az absztrakt normakontroll aránya 2015-höz képest (is) csökkent.²⁰

Végül érdemes kitérni a panaszeljáráások tényleges hatásának bemutatása kapcsán az indítványoknak legnagyobb arányban helyt adó valódi panaszeljáráások során történő bíróidöntés-megsemmisítés jogalapjaira, vagyis arra a kérdésre is, hogy milyen típusú panaszosi indítványoknak ad helyt a legtöbbször az Alkotmánybíróság, azaz mely Alaptörvényben biztosított jogok²¹ érvényesítése történik meg a testület gyakorlatában a leggyakrabban (ha úgy tetszik: melyik Alaptörvényben biztosított jogot sértik meg legtöbbször a bíróságok).

2017. november 20-ig 51 valódi panaszügyben semmisített meg az Alkotmánybíróság bírói döntést. E határozatok között *kiemelkedő számban található olyanok, melyek nem valamely anyagi alapjog, hanem tisztán eljárási alapjogok sérelme miatt állapítottak meg alaptörvény-ellenességet*. Összesen tizenegy ügyben semmisített meg az Alkotmánybíróság egy (vagy több) bírói döntést a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme miatt; ezek nagy többsége (nyolc) a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét állapította meg, két határozat a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét, egy másik pedig mindkettőét. Ezen előbb említett tizenegy ügy közül egy hivatkozott a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelme mellett a jogorvoslathoz való jog sérelmére is, további kilenc alkotmánybírósági határozat pedig kifejezetten és kizárólagosan a jogorvoslathoz való jogba ütközés okán nyilvánított bírói

20 A 2015. évi állapot elemzéséhez lásd: TÓTH J. Zoltán: Változások a magyar alapjogi bíráskodásban: Normatív és jogszociológiai elemzés. *Jogelméleti Szemle*, 2016/1, 121-138. (http://jesz.ajk.elte.hu/2016_1.html)

21 „Határesetekben” az Alkotmánybíróság értelmezésétől függ, van-e alapjogi (szubjektív jogvédelmi) jellege egy adott ügynek. Így például a testület a bírót ért sérelem esetén elfogadta a bírói függetlenség elvének hivatkozhatóságát (egy ügyben), de csak azért, mert a panaszos bíró volt; egyébként panaszindítványban a bírói függetlenségre (amely alkotmányos *elv*, és nem Alaptörvényben biztosított *jog*) nem lehet hivatkozni. A jogállamiság/jogbiztonság sérelmére sem lehet, kivéve a hosszú ideje töretlen alkotmánybírósági gyakorlat értelmében a kellő felkészülési idő követelményének és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának a sérelmét (az 51 ügy között szintén egy volt, amely az utóbbi sérelmét megállapította). Végül pedig az Alkotmánybíróság szerint a népszavazáshoz való jogra a népszavazási aláírásgyűjtés vonatkozásában pártok is hivatkozhatnak, nemcsak a szavazni jogosult természetes személyek (erre a testület két ügyben alapította a határozatát.)

döntéseket alaptörvény-ellenessé. Ez összesen húsz olyan alkotmánybíróági határozatot jelent, melyekben a testület eljárási alapjogsértést állapított meg.

Gyakori megsemmisítési oknak bizonyult emellett a véleménynyilvánítás szabadsága is, mely (vagy pusztán önmagában, vagy – hét alkalommal – a sajtószabadság jogával együtt) összesen tizenegy esetben jelentett az indítványozó számára az Alkotmánybíróság által is elfogadott hivatkozási alapot. Négyyszer a közérdekű adatok megismeréséhez való jog; három-három alkalommal a diszkriminációtilalom (azaz a törvény előtti egyenlőség, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalma), a békés gyülekezéshez való jog és a tulajdonhoz való jog sérelme (ez utóbbiak közül 1 esetben az örökléshez való joggal együttesen); kétszer a népszavazáson való részvételhez való jog; egyszer-egyszer pedig a vallásszabadsághoz való jog, a jogállamiság részét képező visszaható hatályú jogalkotás tilalma, a jó hírnévhez való jog, illetve az – Alaptörvényben biztosított jogként, vagyis az Abtv. 27. §-ára hivatkozhatóan egyedül a bírókat megillető – bírói függetlenség (Alaptörvény 26. cikk) adott okot bírói döntés megsemmisítésére. Mindezek mellett egy döntésében (az ún. „Férfi 40” ügyében benyújtott népszavazási kezdeményezést engedélyező kúriai döntés alkotmánybíróági felülvizsgálata során) az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése („Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”) és XIX. cikk (4) bekezdés második mondata („Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.”) adta meg a bírói döntés alaptörvény-ellenessé nyilvánításának indokát.

Érdekes még, hogy ezen 51 megsemmisítő döntés mintegy 20%-a (10 határozat) tanácsban eljárva született, és „csak” 41-et hozott a mind a tizenöt alkotmánybíró magában foglaló teljes ülés. Az eljárási szabályok szerint egyébként a Kúria döntésének megsemmisítéséről csak a teljes ülés dönthet (kúriai döntés megsemmisítésére az 51-ből összesen 19 ügyben került sor), de a vitatott ügyekben a gyakorlatban mindig teljes ülési alkotmánybíróági határozat születik. Ugyanakkor az, hogy egy konkrét ügyben a teljes ülés vagy valamelyik ötagú tanács hozott-e határozatot, valójában nem lényeges, és semmilyen gyakorlati következménnyel nem jár. Az Alkotmánybíróság testületei ugyanis az Alkotmánybíróság nevében járnak el, és bármelyik testület is hoz döntést, azt az Alkotmánybíróság nevében teszi, vagyis a döntést mindig az Alkotmánybíróság hozza. A tanácsban meghozott döntések hatása így ugyanaz, mint a teljes ülési határozatoké. Ez már csak azért is így van, mert ha van öt alkotmánybíró, aki nem értene egyet a tanács napirendjére került

határozattervezet irányával, akkor kérhetik az ügy teljes ülés elé terjesztését (továbbá az Alkotmánybíróság elnöke saját elhatározása alapján maga is jogosult az ügyet a teljes ülés napirendjére tűzni); a tanácsi döntés tehát azt is jelenti, hogy nem volt öt olyan alkotmánybíró a tizenöt között, aki ellenezte volna a tanács napirendjén szereplő tervezetet.

3. Konklúzió

2012-t követően az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre az alkotmányjogi panasz lett: az utóbbi hat évben az ügyek több mint 90%-a panaszügy. A 2012 utáni panaszügyekben is felülreprezentáltak a normakontrollos [az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése szerinti] panaszok, ezek aránya az összes ügy között 55,0%, a panaszügyek között pedig 59,7% – a sikeres panaszok között azonban jóval több a bírói döntést magát (és nem az annak alapjául szolgáló jogszabályt) támadó „valódi” (Abtv. 27. §-a szerinti) panasz. Ezzel szemben a bírói konkrét normakontroll aránya csökkent az Alkotmány időszakához képest, mégpedig annak nagyjából a felére (12,9%-ról 6,3%-ra). Végül, bár az érdeemben elbírált, és különösen a sikeres panaszok aránya első pillantásra alacsonynak tűnhet, egyrészt ez megfelel a hasonló jogintézményt régebb óta ismerő külföldi jogrendszerek gyakorlatának, másfelől a sikeres alkotmányjogi panaszok meghozatalának idejéből az is látható, hogy az első két év óvatos idegenkedésével szemben az Alkotmánybíróság 2013 végétől (különösen az addig számára is újdonságnak számító „valódi” panasz tekintetében) „hozzászokott” a megváltozott hatásköri szabályokhoz (valamint kialakította és megszilárdította befogadási²² és döntési gyakorlatát), és azóta egyre bátrabban nyúl a megsemmisítés eszközehez – azaz ha e tendencia folytatódik, a következő években már a panaszindítványok magasabb sikerességi arányával számolhatunk.

22 Az Alkotmánybíróság „valódi” panaszügyekben kialakított befogadási gyakorlatának elemzését lásd: Tóth J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/5, 224-238.

A KÖZSZOLGÁLAT ÁLTAL BETÖLTÖTT SZEREPEK VÁLTOZÁSAI ÉS A TRADICIONÁLIS KÖZSZOLGÁLAT ÁTALAKULÁSAI¹

LINDER VIKTÓRIA

egyetemi docens (NKE ÁKK), megbízott oktató (KRE ÁJK)

1. Bevezetés - A köz szolgálatában állók és az általuk betöltött szerepek

A közzolgálat által betöltött szerepek az évszázadok során folyamatos változások sodrában alakultak. A modern polgári közigazgatás kialakulásával párhuzamosan az európai kontinensen létrejött az élethosszig tartó hivatást feltételező, közjogi alapokon építkező – akkori mércével mérve –, modernnek minősülő, és az állam szolgálatában szerepét egyedül betölteni képesnek tűnő közzolgálat. Majd a XIX. század második felétől kezdődően, de különösen mintegy száz évvel később, a II. világháború utáni újjáépítés éveit követően a közzolgálati rendszer szerepköre fokozatosan kitágult. A XX. század utolsó harmadában a magánszektor és a közszektor közötti egyértelmű határok elmosódni látszottak, egyes esetekben a közszektor a magánszektor irányába történő nyitás felé mozdult el, sajátos építkezése megkérdőjeleződött, belső szerkezetének szintjei tagoltabbá váltak, személyi állományának összetétele diverzifikálódott, összetétele megváltozott. Majd a változások egy bizonyos szintet elérve viszonylagos nyugvópontra jutottak, a hagyományos megoldásokkal szembeni kételyek, amelyek az ezredforduló utáni évekig tartották magukat, a közzolgálati szerepfelfogás megújított köntösében jelentkező visszarendeződés felé indultak meg a fejlett világ nagy részében. Ekkorra a közzolgálati rendszerek zárt-, karrierrendszere, amelyben az alkalmazott életpályára szegődik az állam és a köz szolgálatára, valamint a mellette megjelenő nyitott modell, amelyben a magánszférabeli alkalmazáshoz hasonlóan végzi munkáját a személyi állomány, egymás megoldásaiból szemezgetve az üdvözítőnek és hatékonynak vélt megoldásokat, a világ nagy részén különböző vegyes megoldásokkal működtették a közszekort. E két modell mellett mindvégig tovább élt egy harmadik, tulajdonképpen egyfajta

1 A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közzolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem és a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye együttműködésével készült.

torzulás, amelyben a közzolgálati állásokra a hatalmon lévők zsákmányként tekintettek. E megoldás, a zsákmányrendszer, Amerikában a XX. század elejéig, később, a volt közép-kelet-európai országokban a '90-es évek eleji rendszerváltoztatásokig virágzott. Napjaink közzolgálati e két hagyományos modellnek megfelelően, karrier- vagy nyitott rendszerben, illetve megoldási elemeik változatos mixtúráiban végzik az állam által ellátandó feladatokat. De éppúgy a zsákmányrendszerből ismert megoldások is egyre inkább visszaköszönek, elsősorban a volt közép-kelet-európai szocialista országok közzolgálati gyakorlatában.

A hétköznapi nyelvben a közzolgálat-fogalom többféle tartalmat takar, amelyek elemzésétől eltekintünk, körükből csupán az írásban vizsgálandó témakör szempontjából releváns tartalmat emeljük ki. Ez a tartalom a demokratikus jogállami berendezkedést feltételezve legtágabb értelemben az állam szolgálatában álló, és a köz, a társadalom szolgálatára hivatott kategóriákat foglalja magába. Eszerint a közzolgálat munka végzésére alkalmazott azon emberek összessége, akik az állam feladatait, a közfeladatokat hivatottak megvalósítani; a köz érdekében a közcélok megvalósulását szolgálni. Foglalkoztatójuk az állam, az állam valamely szerve, intézménye. Igaz ez annak ellenére, hogy a köz érdekében, a köz szolgálatában nem csupán állami és önkormányzati alkalmazottak tevékenykednek; régóta ismert tézis, hogy a közfeladatok ellátása az állami szervek és -intézmények által hézagos, így a hatékonyság növelése érdekében nem kerülhető el egyéb szereplők; a magánszféra, az üzleti és a civilszektor bevonása a tevékenységek ellátásába.² Az állam által alkalmazott közzolgálat tág értelmezése nem korlátozódik a végrehajtó hatalomra, és semmiképpen sem az azon belül elhelyezkedő közigazgatási szervezetrendszerre. Az állam feladatai – már csupán a hatalom megosztásának elvéből adódóan is, de az államszervező elv megszületése

2 A civil társadalomról, közfeladat-ellátásban betöltött szerepeikről lásd például RIXER Ádám munkásságából többek között: RIXER Ádám: *Civilszervezetek a közfeladat-ellátásban*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.) *Láttelek a magyar közigazgatásról*. Budapest, MTA Jogi Tudományi Intézet, 2007; RIXER Ádám: *The Relationship Between Civil Organisations and Public Administration in Hungary, With Special Regard to Their Participation in Legislation*. In NISPACEE (eds.) *Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism?* Pozsony, NISPACEE, 2014; RIXER Ádám: *Civil Society in Hungary: A Legal Perspective*. Passau, Schenk Verlag, 2015. Továbbá, a rendészeti tevékenységek tekintetében az önkéntes feladat-ellátásról lásd például: NOVÁKY Mónika: *Önkéntes mentőszervezetek a polgári védelemben, történeti áttekintés*. *Műszaki Katonai Közlöny* 2016, 26 (2) 118-130.; NOVÁKY Mónika: *Historical overview of the application of civil protection organisations in disaster management*. *Műszaki Katonai Közlöny*, 2017, 27 (4) 212-226.

előtti időkben is – ennél sokkal szerteágazóbbak (és szerteágazóbbak voltak). Jóllehet, a közigazgatás szervezetrendszere az államszervezet legkiterjedtebb felépítménye, de a végrehajtó hatalmon túl a többi hatalmi ágra, illetve, az állami feladatokat ellátó, nagy létszámú alkalmazottal működő fél-adminisztratív jellegű intézményrendszerre is figyelemmel kell lennünk; amely intézményrendszer a társadalom közszolgáltatásokkal való ellátásában kiemelkedő, és egyre hangsúlyosabb helyet foglal el.

Ha a vázolt, rövid gondolatmenetet követjük, e tartalom-meghatározás elsőként azt sugallja, hogy a közszolgálat által betöltött szerepek adott államban az állam által betöltött szerepekhez köthetőek. Adódik a kérdés, hogy a közszolgálat által betöltött szerepek az évszázadok során követték-e és milyen módon követték az államszerep változásait. Amennyiben igen, milyen módon hatott ez a folyamat a közszolgálat működésére, feladatellátására, illetve, a közszolgálat rendszerének kialakítására/felépítésére? De a közszolgálat az általunk alkalmazott értelemben emberek összességét jelenti, akik számára e szolgálat hivatásukat, munkájukat jelenti. Ha az említett változások jellemezték a különböző (történelmi) korszakokat, ez milyen módon érintette a közszolgálatában állók összetételét, alkalmazási-, foglalkoztatási viszonyait? A tanulmány elsősorban e kérdések néhány – a szerző által kiemelésre érdemesnek vélt – vetületére próbál válaszokat megfogalmazni, nemzetközi összehasonlító adatokkal szemlélítve a közszolgálati szerepekre hatással bíró főbb tendenciákat.

2. Közszolgálat a polgári korszak előtt

A közszolgálat gyökerei több évezredre nyúlnak vissza. Az állam formálódásával párhuzamosan, az ókorban alakult ki a közigazgatás. Az állam az emberi együttélés olyan meghatározott és szervezett megjelenési formája, amelyet a jog szabályoz, és a társadalmi viszonyokat rendező jog érvényre juttatása, a társadalmi cselekvések megvalósítása olyan tevékenységeket feltételez, amelyeknek megvalósítására szervezett keretek nélkül, a megvalósítandó érdekek és célok szem előtt tartásának megfelelően fel- és kiépített, a társadalmi lét megszervezésére alkalmas szervezetrendszer nélkül nincs esély. Magyary Zoltán a közigazgatást a „cselekvő állam”-ként definiálta.³ Hiszen az állam cselekvését legtöbbször a közigazgatás legtöbbször áldásos, illetve időnként

3 MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

terhesnek vélt vagy ítélt tevékenysége során tapasztalja meg. Lőrincz Lajos szerint „A közigazgatás legtöbb ember számára - egyáltalán nem alaptalanul - maga az állam vagy a kiváltképpen állam.”⁴ E gondolat azt a jelenséget kívánja elénk tárni, hogy a társadalom tagjai mindennapjaikban a közigazgatás tevékenységén keresztül találkoznak az állammal. A közigazgatás funkciói – amelyek ma is keretet biztosítanak működésének, és csak a történelem hosszú időszakát tekintve állíthatjuk róluk, hogy változtak – az állam fejlődésével és erősödésével párhuzamosan bővültek – már az ókori öntözéses társadalmakban is a köz feladatairól való gondoskodásban öltöttek testet. Annak ellenére is, hogy a közigazgatás az uralkodó és nem pedig magának az államnak és a társadalomnak (a köznek) a szolgálatában állt; azonban az uralkodó jóléte természetesen függvénye volt a társadalom és gazdaság megfelelő szintű működtetésének. Gajdusчек szerint „A közigazgatás történeti fejlődése szorosan kapcsolódik az állam történeti fejlődéséhez, amennyiben az állam fejlődése során jelentősen átalakul a 'köz' meghatározása, illetve az államnak a 'köz'-höz való viszonya.”⁵

E gondolathoz kapcsolódik Lőrincz Lajos közigazgatás-fogalma is: „A közigazgatás sajátos állami tevékenység, amelyet sajátosan felépített szervezetben dolgozó, sajátos karakterű szakemberállomány lát el.”⁶ A közigazgatás, tágabban az állam tevékenységeinek ellátásához, tehát szervezetrendszer és a szervezetrendszert működtető személyi állomány szükséges. E két elem – a sajátos, többnyire hierarchikusan felépített szervezetrendszer –, illetve a sajátos jellemzőkkel bíró, és még zömében ma is sajátos foglalkoztatási viszonyok között (többnyire a közjog hatálya alatt) alkalmazott személyi állomány, jelenítik meg a bürokráciát. E bürokrácia – a tudományágak általi megközelítés és az egyes szerzők által képviselt álláspontok függvényében – a Lőrincz-féle közigazgatás-fogalom két alkotó-eleméből (a szervezetrendszerből és a személyi állományból) tevődik/tevődhet össze. De ismeretesek olyan bürokrácia-felfogások is, amelyek vagy az egyik vagy a másik elemet definiálják bürokráciaként.⁷ Más csoportosításban, a társadalomtudományok megközelítésében a bürokráciát egyrészt, mint szervezeti jelenséget (beleértve a szervezetet és az azt működtető hivatalnoki kart),

4 LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézménye*. Budapest, HVG-ORAC, 2010, 13.

5 GAJDUSЧEK György: *A bürokrácia-fogalom értelmezése a társadalomtudományokban és ennek jelentősége a közigazgatási szervezetek sajátosságainak magyarázatában*. PhD disszertáció. Budapest, ELTE, 2000, 164.

6 LŐRINCZ Lajos (2010) i.m. 19.

7 A bürokrácia-elméletekről – a széleskörű szakirodalom összegzéseként – lásd például GAJDUSЧEK (2000) i.m.

másrészt, mint magát az állam megfelelőjét, illetve harmadrészt, mint a piactól eltérő mechanizmusok működését határozhatjuk meg. Az írás vizsgálati tárgya a bürokrácia-fogalom – alkalmazzuk bármelyik megközelítést is – hivatalnoki karhoz kapcsolódó eleme; jöllehet, a rendszer elemei egymást kiegészítve alkotnak egységes egészet. Tehát a közigazgatás személyi állománya által betöltött szerepek nem választhatóak el a számukra keretet biztosító tágabb közegektől, így az államtól; a közszeaktortól, azon belül a közigazgatástól, annak szervezetrendszerétől.

Nem kétséges, hogy az állam és a közigazgatás kialakulása folyamatának szükségszerű velejárójaként a közigazgatás és egyben az állam működtetése a történelem során – a bizonyos korszakokban elkerülhetetlenül megjelenő kisiklásoktól eltekintve (ilyen kisiklásnak tekinthetjük a zsákmányrendszert, amikor a politika rabul ejti a közigazgatást és előtérbe helyezi a politikai lojalitást a szakmai tudással szemben) – olyan személyi állományt igényelt, amely a feladatok ellátásához igazodó képességekkel rendelkezik. Ez maga a közigazgatást működtető hivatalnoki réteg, mai kifejezéssel élve, közszoalgalat. A távoli múltba visszatekintve, az öntözéses gazdálkodást folytató nagy ókori birodalmak mai szemmel nézve is igen szervezett, meglepően szofisztikált közigazgatásában ez a hivatalnoki réteg – amellet, hogy tagjai származásukat tekintve csaknem teljes egészében a legfelsőbb osztályokból kerültek ki –, nem csupán akkori mércével mérve, tiszteletre méltó műveltséggel, tudással rendelkezett. Gondoljunk csak az egyiptomi vagy a kínai állam, Mezopotámia, illetve a Római Birodalom hivatalnokaira! Az írástudás és a hivatalnoki munkához szükséges ismeretek, műveltség birtoklása ebben az időben nagy presztízst, tekintélyt, előjogokat és nem ritkán hatalmat is jelentett a mindezekkel a – ma divatos (és használatos) kifejezéssel élve – kompetenciákkal rendelkezők számára. Ekkoriban a fejlett közigazgatásokban a hivatalokat az esetek zömében ki kellett érdemelni. Így máig ható mintául szolgál, hogy a kínai mandarinok sokfordulós versenyvizsgákon történő megmérettetésen bizonyították alkalmasságukat és kiválóságukat a magas posztok elnyerése érdekében. A hivatalnokok képzése is egészen magas szinten történt; amelyre ismét Egyiptomot vagy Kínát említhetjük példaként. Lőrincz Lajost idézve, „Az ókor legnagyobb, leggazdagabb és legerősebb államai azért válhattak ilyen né, mert szakképzett, gondosan válogatott, érdemeiknél és nem születési előjogaiknál fogva irányítói pozícióba jutott vezetői réteg, mai kifejezéssel, igazgatási elit, kormányozhatta az országot. A kínai civilizáció folyamatosságát és egyéni arculatát korán kiépült állami bürokráciájának köszönheti, s ugyanett

állapíthatjuk meg az összes huzamosabb ideig fennálló ókori birodalomról.”⁸

A nagy ókori birodalmak hanyatlásával, államszervezeteik szétesésével párhuzamosan természetesen a jól szervezett közigazgatások sem maradtak fent. A középkori fragmentált társadalmakban a gazdasági élet elsősorban helyileg determinált szintjein ezekre nem is volt szükség. A köz érdeke is alacsonyabb szinteken jelent meg, a közfeladatok ellátása is értelmét veszítette; az egyeduralgó helyi hatalmasságok érdekeinek kielégítése alacsonyabb szintű igazgatási tevékenységet igényelt. Mindehhez magasan kvalifikált, mélyreható igazgatási ismeretekkel rendelkező személyi állományra sem volt szükség. Ebből a képből csupán az egyházi igazgatás fejlődése emelkedett ki némileg.

Az abszolút monarchiák, illetve a polgári forradalmak hozták meg a változást. Az egységesedő nemzetállamok uralkodói hatalmának növelése, a területszerzések, az ehhez szükséges adóbehajtás azonban már szervezett hivatalnoki réteg alkalmazását feltételezte. Ekkorra már a nagyhírű jogi egyetemek is kitermelték azokat a jól képzett szakembereket, akik képessé váltak arra, hogy a nemesi származás alapján hivatalba került, de sokszor képzetlen udvaroncok helyét átvegyék a királyi udvarokban. Majd később a polgári forradalmak során kivívott jogok érvényesítése, a köz érdekének az egyéni érdek fölé emelkedése feltételezte azt, hogy a hivatal közhivatallá váljon, és betöltése ne a származáshoz, a nemesi címhez, hanem az érdemekhez (amely kezdetben a vagyon megszerzésének érdemét jelentette elsősorban) kötődjék.

3. A modern közszołgálat

Az abszolút monarchiák időszeit és a polgári korszak kezdetét követően Európában kialakult az a – Magyary Zoltán fogalmát kölcsönözve – „hivatásos” közszołgálat, amely (nevét is innen származtatva) a köz szolołgálatát hivatásként gyakorolva végzi. A közszołgálati tevékenység tartalmát a közösségi szükségletek kielégítése érdekében végzett tevékenységek, a közfeladatok ellátása képezi. Ezek a tevékenységek az állam nevében fellépő szervek, illetve ezen szerveknél alkalmazott tisztviselők és egyéb állami alkalmazottak feladatellátásában jutnak kifejezésre és valósulnak meg. A közszołgálat olyan tevékenység, amelynek keretében általában a közszołgálati jogviszonyban állók zömében speciális jogi szabályozás hatálya alatt, az állam és az önkormányzatok nevében, a köz érdekében és szolołgálatában, a közösségi szükségletek kielégítése érdekében

8 LŐRINCZ Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap. *Tér és társadalom*, 1999/3 (13) 3-18.

látják el közfeladataikat. A hivatásos közszoigálat kialakítása modern korban elengedhetetlen, szükségességének gondolata – amióta a közszoigálati hivatás feltételét többé nem a nemesi származás képezi –, már a polgári korszak beköszöntétől folyamatosan végigkíséri az azóta eltelt évszázadok történetét. E hosszú évszázadokon keresztül – mindenek előtt az európai társadalmakban – az a felfogás élt, hogy a közszoigálat és a benne dolgozók az állami hatalmat testesítik meg, és mint ilyenek, nem hasonlíthatók össze a magánszféra alkalmazottaival. Úgy tekintettek rájuk, mint a jogállam fenntartóira és a kormányzati politikák megvalósítóira.⁹ A II. világháború utáni újjáépítést követően, a jóléti társadalom létrejöttével az állam feladatai megszorodtak. Ezek az új feladatok egyben a közigazgatás feladatainak megsokszorozódását, és ezzel párhuzamosan, a közszoigálat létszámának növekedését és differenciáltabbá válását idézték elő. Az állam hagyományos, a közhatalom gyakorlásához, a hatósági feladatokhoz, a modern korban kiépült infrastruktúrális szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó szerepei mellett, új feladatai elsősorban addig nem létező jóléti szolgáltatások megjelenéséhez, vagy már létezők kibővüléséhez, magasabb szintű biztosításához kapcsolódtak. A közszoigálati létszám bővülése és differenciálódása óhatatlanul dilemmákat vetett fel. Míg korábban a közszoigálat egyértelműen az államhatalom, az impérium hordozója és a társadalom egyéb szegmenseivel szemben annak képviselője volt, addig ez a közhatalmi jelleg az új közszoigálatok biztosításának nem feltétlen velejárója. Márpedig az állami alkalmazás közszoigálati státusszal járt; és egyre inkább megkérdőjelezhetővé vált, hogy az egészségügyi és szociális ellátásokat, oktatást, kulturális és egyéb közszoigálatokat ellátó nővérek, szociális munkások, tanárok, könyvtárosok és egyéb hasonló jellegű tevékenységeket ellátó alkalmazotti kategóriák miért élveznek hagyományos közszoigálati státuszt; miért tér el és indokolt-e, hogy eltérjen jogállásuk a magánszféra alkalmazottainak alkalmazási viszonyaitól.

A közszoigálat tágabb értelmezése az igen szerteágazó állami feladat-ellátás legkülönbözőbb területein tevékenykedő kategóriákat foglalja magába. Ezek a kategóriák – a nemzetközi gyakorlatot, beleértve a magyar szabályozást – többfajta jogviszonyban, foglalkoztatási keretek között látják el feladataikat. A közös hivatkozási pont, hogy az állam, illetve az önkormányzatok alkalmazásában állnak a közigazgatás különböző szintjein; amelyet az államszerep felfogása, az államberendezkedés, és a közigazgatás által alkalmazott területszervezési

9 DEMMKE Christoph: *Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants? Who Are the Civil Servants – And How?* Maastricht, European Institute of Public Administration, 2005.

elvek determinálnak elsősorban. A megoldás oka épp abban rejlik, hogy az eltérő feladatok ellátására alkalmazott kategóriák jogállásának és foglalkoztatási sajátosságainak egységes szabályozását – a tartalmi sokszínűségből adódóan – nem, vagy csak egyes elemei tekintetében lehetséges és érdemes megoldani. Az előzőekben bemutatott distinkció szerinti felosztásban a hagyományos, közhatalom gyakorlásával együttjáró feladatok végrehajtásához alapvetően szükséges, de legalábbis indokolt a magánmunkaerőpiaci foglalkoztatástól eltérő közzolgálati státusz biztosítása. Míg a közzolgálatok nyújtásáról való gondoskodás ezt többnyire nem igényli. Azt feltételezhetnénk, hogy ez az alapvető logika határozza meg azt, hogy egyes országok milyen módon építkeznek a közzolgálati szerepek betöltése érdekében; így a közhatalom gyakorlására kinevezéssel rendelkező köztisztviselőket alkalmaznak, míg a közzolgálatok biztosítása – amennyiben azt maga az állam látja el közvetlenül, saját alkalmazottain keresztül – nem feltétlenül igényel köztisztviselői státuszt. Mindennek ellenére, a nemzetközi gyakorlat nem tanúskodik arról, hogy a feladat jellege alapján egyértelműen lehetséges lenne megvonni a határokat a különböző közzolgálati kategóriák jogállása tekintetében.

Kiindulási pontunk az, hogy az állam feladatainak ellátása érdekében az egyes országok olyan módon építik fel közzolgálati rendszereiket, amelytől a közfeladatok leghatékonyabb ellátását remélik. Elméletileg, ha minden az állam által foglalkoztatott kategóriát a közzolgálatba tartozónak tekintünk, akkor ez egybeesik a közzféra teljes személyi állományával, mindazokat beleértve, akiket az összes államhatalmi ágban foglalkoztatnak. A következő táblázat a legtágabb értelemben vett közzolgálati kategóriák tekintetében a közzolgálati szerepek teljes spektrumát felölelően tesz kísérletet a feladat és jogállás összevetésére.

1. számú táblázat: Közszolgálati kategóriák: a jogi státusz és a közhatalomgyakorlás összefüggései

A legtágabb értelemben vett közszolgálat – „mindenki, akit a költségvetésből fizetnek”		
Közszolgálati kategória	Általában	
	Jellemző-e a közjogi kinevezés?	Rendelkeznek-e közhatalommal?
A közigazgatás adminisztratív állománya a 'hivatalokban' dolgozók (köztisztviselők)*	igen	igen
Más hatalmi ágak hivatali működését támogató adminisztratív állomány	igen	igen
Fegyveres szervek, testületek hivatásos állománya	igen	igen
Bírák, ügyészek, igazságszolgáltatás, ügyészségek egyéb alkalmazottai	igen	igen
Egyéb állami-fél-állami szerveknél dolgozók (pld. köztestület-kamara, alapítvány)	nem jellemző	vegyes
Humán közszolgáltatásokat ellátó közintézményekben dolgozók**	zömében igen	nem
Állami tulajdonú vállalatok, cégek, materiális közszolgáltatásokat ellátó „paraadminisztratív” szervek alkalmazottai***	inkább nem	nem
Állam tulajdonában lévő, de nem közfeladatot ellátó vállalatok dolgozói (pld. államosított bánya)	nem	nem
Választott képviselők (különböző állami-, önkormányzati szinteken)	nem	igen
Végrehajtó hatalom politikusai	eltérő státuszok	igen

* A jelenlegi (2017-2018 évfordulóján) magyar, nehezen áttekinthető szabályozásnak megfelelően ide tartoznak a közszolgálati tisztviselők (kormánytisztviselők és köztisztviselők), valamint az állami tisztviselők.

** Hazánkban ők a közintézetek közalkalmazottjai, másutt lehetnek köztisztviselők, vagy szerződéssel a köz/állam alkalmazottjai.

*** Magyarországon a Munkatörvénykönyve hatálya alá tartoznak.

Saját szerkesztés¹⁰

10 Forrás: GAJDUSCHEK György – LINDER Viktória: *A versenyszféra foglalkoztatási feltételeinek és humánpolitikai módszereinek alkalmazása a közszférában*. Budapest, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal Társadalmi Párbeszéd Központ Igazgatósága – Nemzeti ILO Tanács, 2007.

4. Közzolgálati szerepek és -modellek – tendenciák

A modern polgári közigazgatás kialakulása utáni időszakokban a közzektor szerepe a hagyományos államszerepekhez kötődött. Ezek az állami szerepek a hadsereg fenntartásához, a háborúk finanszírozásához szükséges adók behajtását, a külső és belső védelem megszervezését, majd a polgári időszakban a bírósági szervezetrendszer általi igazságszolgáltatási tevékenység biztosítását, a társadalom és a gazdaság alapvető infrastrukturális feltételeinek megteremtését, közte például a közlekedési hálózat kifejlesztését jelentették. A modernizáció előrehaladta feltételezi a hagyományos állami szerepek megvalósulásához a jól szervezett kormányzati adminisztráció működését; mindez a társadalmi munkamegosztás által meghatározott igazgatási szükségleteket kielégítően szolgáló szervezetrendszer kiépülését igényli, valamint egy olyan modern közzolgálat működtetését, amely az állami adminisztráció gerincét képezi. A polgári időszaktól kezdődően ezt a bürokratikus közzolgálatot – legalábbis formálisan és a deklarált célok szerint minden esetben és minden politikai rendszerben – érdemek alapján toborozzák, és cél, hogy alkalmazási viszonyaikat oly módon alakítsák ki, amely által védettek mind a végrehajtó hatalom önkényétől, mind a korrupció csábításától. Mindezek zálogaként a közzolgálat megilleti az élethosszig tartó foglalkoztatás, a decens díjazás, a nyugdíj- és egyéb olyan jogosultságok, amelyek ezidőtájt nem voltak általánosak.^{11, 12} A leírt viszonyok a közzolgálat zárt/karrier rendszerű modelljének megvalósulásában öltének testet. A zárt jellegű közzolgálati modellben a köztisztviselők foglalkoztatási viszonyainak szabályozása részletes, speciális jogi szabályozás hatálya alatt történik, amely jelentős mértékben eltér az általános és egyéb munkajogi jellegű jogviszonyok szabályozásától. E zárt közzolgálati rendszer, amelyet teljes egészében a normativitás sző át, a Max Weber által 'ideáltipikusnak' minősített karrierrendszer – amelyben a köztisztviselő egész életpályájára szegődik a köz szolgálatába. A hagyományos zárt/karrierrendszerek jellemzője, hogy a köztisztviselő jogszabályi előírás alapján nyeri el kinevezését magától az államtól vagy az állami munkáltatótól. A zárt rendszer életpályára biztosított karriert garantál; 'nyugdíjas állás'-t, amely kifejezés még abból az időből származik, amikor az állami alkalmazást elnyert ifjú biztos lehetett abban, hogy pályáját a köz szolgálatában töltheti el; biztonságot és nagy presztízst élvezve

11 SILBERMAN, Bernard S.: *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain.* Chicago, University of Chicago Press, 1993.

12 ERTMAN, Thomas: *The Birth of Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe.* New York, Cambridge University Press, 1997.

családjával egyetemben. A pályabiztonság mellett, amely egyik lényegi eleme a karrierrendszernek, egyéb – a munkaerőpiac többi munkavállalóival történő összehasonlításban – plusz jogosultságok is megilletik a közszolgát; így az évek múlásával párhuzamos előmenetel, illetménynövekedés, egyéb speciális előnyök; akár kedvezményes nyugdíjfeltételek, stb. Ezeket a zárt rendszereket érte – nem minden alapot nélkülöző támadás – az új közmenedzsmentnek az államot karcsúsítani és hatékonyabbá tenni irányuló ideái és intézkedései révén. A folyamat az állam túlterjeszkedésére reagált, amely állam a II. világháború utáni újjáépítést követően – a max weberi hagyományos bürokrácia elvein alapuló – a közigazgatásnak a szolgáltatások nyújtásában való kizárólagos szerepét hangsúlyozta; hiszen az ily módon történő működésképp tette lehetővé a háború utáni újjáépítést, és ezzel párhuzamosan jelentős gazdasági növekedés elérését. E folyamatok vezettek el a jóléti állam kiépüléséhez, és következésképpen, az állam által magára vállalt feladatok óriási mértékű növekedéséhez. A múlt század utolsó negyedére a közszektor szerepe, mérete; szervezetrendszere és alkalmazotti létszáma ugrásszerű növekedésnek indult. Az államnak e gyors ütemű növekedése lett a későbbiekben egyik hajtórugója annak a szellemi-ideológiai fordulatnak, amelynek tudományos gyökerei leginkább a neo-klasszikus közgazdaságtanban, és a közösségi választások elméletében gyökeredznek, és amelynek politikai artikulációját az új-jobboldal biztosította. Alapgondolatuk szerint a hatékony magánszférával szemben az állam pazarló; amit az üzleti szféra megtermel, azt az állam a maga hatalmas szervezetével, apparátusával, megemelkedett kiadásaival elkölti. Amíg a magánszférát a piaci verseny alternatívák felkínálására, minőségre sarkallja, addig a monopolhelyzetben lévő államot semmi sem ösztönzi hatékonyságra; következésképpen, fogyasztói kiszolgáltatottak vele szemben. Ez a folyamat a múlt század hetvenes-nyolcvanas éveitől kezdődően fokozott mértékű bizalmatlanságot is indukált a kormányzatokkal és a bürokráciával szemben, amellyel párhuzamosan egyre hangsúlyosabban jelentkezett a társadalom részéről a kontroll iránti igény. Ugyanakkor a gazdasági recesszió, s ennek folyományaként a gazdasági megszorítások iránti kényszer, az állami kiadások erőteljes visszafogására kényszerítette az államokat. A következtetés kézenfekvő volt; vissza kell fogni az állam kiadásait. A közszektorra a magánszektor jól működő megoldásait kell adaptálni ahhoz, hogy növekedjék hatékonysága, beleértve a bürokrátákat, akiket alaptalanul illet meg fokozott védelem állásaikban.¹³ E gondolatok az új közmenedzsment irányzat fő elemei; amely a piaci viszonyokat idealizálja, és alkalmazásának az állami szektorra történő bevezetését javasolja. Ádáz hívei a magán- és a közszektor közötti

13 GAJDUSCHEK - LINDER (2007) i.m.

különbségek teljes fellazítását javasolták a magánigazgatás módszereinek és eszközeinek átvételével, míg a moderáltabb javaslatok az 'olcsó és kicsi állam' érdekében a nem kizárólag az állam által ellátható feladatok – a közszolgáltatások – kiszervezését, a szervek és intézmények privatizációját, a közszolgálat magánjogiasítását propagálták. Az irányzat a nyolcvanas évek végétől gyakorlatilag az ezredfordulóig határozta meg a közigazgatás elméleti és gyakorlati szakemberei egy részének gondolkodását a világ különböző szegmenseiben és egyre inkább a közigazgatási gyakorlatot magát is. Jelszavai a hatékonyság, hatásosság, eredményesség voltak. Szerkezeti változtatások, a korábbiakban hagyományosan az állam által ellátott különféle tevékenységek kiszervezése, a privatizáció, a pénzügyi- és személyzeti menedzsment decentralizációja, a közszférabeli humán erőforrásokkal való gazdálkodás piaci megoldásokhoz közelítése – s ezzel párhuzamosan, az eredményekért való felelősség fokozott hangsúlyozása jelentették az üdvöztetőnek vélt módszereket.¹⁴ A közszolgálatot tekintve ebben az időszakban jelent meg és terjedt el a nyílt- vagy más elnevezéssel pozíciórendszer, amelyben a munkaerőpiac egyéb területein szokásoshoz hasonlatos foglalkoztatási viszonyok váltak nagyrészt meghatározóvá a közjogi alkalmazáson alapuló hagyományos karrier-rendszerek helyett/mellett. Lazult a pályabiztonság intézménye, megjelentek a teljesítménykövetelmények, a magánszférából adaptált szervezeti- és egyéni teljesítményértékelés intézményei. Az angolszász és a skandináv országok zömében a végrehajtó típusú, részben piaci alapon működő és jelentős autonómiával rendelkező ügynökségek megjelenése szintén ekkorra datálódik. Az elképzelés szerint a kis létszámú (hagyományos) minisztériumok feladata a közpolitika-alkotási tevékenység maradt, míg az ügynökségek (agency) a végrehajtással és a szolgáltatások nyújtásával foglalkoznak, személyi állományuk pedig – a minisztériumi kinevezéses alkalmazottakkal szemben – szerződéses foglalkoztatásban áll munkáltatójával.¹⁵ A folyamatok néhol az ezredforduló után is folytatódtak, csupán a hangsúlyok tevődtek át és a megoldási alternatíva-elképzelések alakultak át időről-időre. Ettől az időszaktól kezdve azonban egy második, tartalmában kissé letisztult, kevésbé erőteljes irányzatát képviselő új közmenedzsment élt tovább, amely a korábbi 'vadhajtások' megnyirbálásával, a közszféra sajátosságait (egyes területeken) elismerve igyekezett megoldásokat adaptálni az üzleti szférából az állami szférába. Az új közmenedzsment Amerikából indult áramlata először az angolszász

14 LINDER Viktória: *Közigazgatás-fejlesztés az Európai Unióban és hazánkban*. In: Államigazgatás. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2015, 95.

15 LINDER Viktória: *Személyzeti politika, humánstratégia a közigazgatásban*. PhD-értekezés. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010, 27-30.

világ, majd Skandinávia országában került átvételre. A hagyományos 'régi közigazgatást' művelő kontinentális német és francia rendszerekben csak óvatosan, a helyi sajátosságoknak megfelelően, és inkább csak az ezredforduló után adaptálták egyes intézkedéseit.

Az 1990-es években Közép-Kelet-Európában megszülető fiatal demokráciákban kevesebb fenntartással éltek az új módszerekkel szemben. Annál is inkább, mivel a rendszerváltások után kézenfekvő angolszász példák, amelyeket egyes nemzetközi szervezetek (Világbank, Valutaalap, OECD, stb.) is felkaroltak, mintaként szolgáltak ezen államok számára. Az új közmenedzsment mindenhatóságát övező mítosz, amely az állam hatékonyságát a versenyszféra működési módszereinek átvételében vélte felfedezni, azonban az ezredfordulóra megrendült. Egyrészt azért, mert az újítások csupán sporadikusan, megfelelő közegbe ültetve hozták meg a tőlük várt eredményeket. (Így például a skandináv államokban, Ausztráliában, Új-Zélandon.) Másrészt azért, mert bebizonyosodott, hogy az állam szerepének gyengítése számos területen negatív folyamatokat indíthat el, illetve, megnehezítheti a negatív folyamatok hatásainak mérséklését. Ilyen jelenségek például a nemzetközi terrorizmus erősödése, vagy a pénzügyi-gazdasági világválság, nem beszélve a nemzeti szinteken jelentkező különféle hatásokról.¹⁶ Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy az állam, a közigazgatás ma már nem működhet úgy, mint sokszáz évvel ezelőtt. A gyorsan változó világ rugalmasságot, hatékonyságot igényel. Az új közmenedzsment által propagált egyes követelmények és azok elérése érdekében meghonosított eszközök, amelyek valóban képesek lehetnek a hatékonyság, eredményesség előmozdítására, továbbra is működnek számos ország közigazgatásában és közszolgálatában, illetve a döntéshozók folyamatosan igyekeznek finomhangolni a reformok mentén bevezetett intézkedéseket.¹⁷ Az új közmenedzsment – amellett, hogy a világ nagy részén nyomot hagyott; és már semmi sem tért vissza a régi kerékvágásba – „lecsengésével” a közszolgálat mégis megőrizte hagyományos, az állam feladatainak ellátásához kapcsolódó szerepét. A 2008. év őszén jelentkezett pénzügyi-gazdasági világválság kirobbanása megkérdőjelezhetetlenné tette azt a felismerést, hogy a 'kicsi és olcsó állam' nem képes feladatai megfelelő szintű ellátására. Ettől az időszaktól kezdődően erősödött meg az ezredforduló óta napirenden lévő új irányzat, amely egyfajta válaszként

16 Erről ír többek között: RIXER Ádám: Új közigazgatás - változó társadalom. *Közigazgatási Szemle*, 2007/2. 14-32. és JÓZSA Zoltán: *Változó közigazgatás*. Szeged, JATEPress, 2011.

17 LINDER Viktória: *A magyar közszolgálati humánerőforrás-gazdálkodás nemzetközi összehasonlításban*. Budapest, Ecostat Government Institute for Strategic Research of Economy and Society, 2008.

reagált az új közmenedzsment vadhajtásaira.¹⁸ A kormányzás megújítására alkalmas alternatívaként fogalmazódott meg a kontinentális európai államok közigazgatásában jelentkező reformmodell, a neo-weberi állam gondolata. Mint neve is árulkodik róla, a neo-weberi állam és közigazgatás követői megtartják a max weberi 'régi közigazgatás' (old public administration) hagyományos, ma is irányadó és életképes felfogását, elemeit; mivel az új közmenedzsment sodrában egyértelművé vált, hogy vannak olyan feladatok, amelyeket csak és kizárólag az állam képes ellátni. Ugyanakkor 'neo', mert az új kor követelményeinek megfelelően a régi megoldások új elemekkel bővülnek, rugalmasan alkalmazkodva az előbbiekhöz. A korszerűsítést célzó követelmények pedig részben éppen az új közmenedzsment bevált megoldásait adaptálják. A neo-weberi állam és közigazgatás a klasszikus weberi elemek és az új közmenedzsment bevált megoldásainak vegyítése. A neo-weberi irányzat főbb ismérvei köréből, a hagyományos 'weberi elemek' közül témánkhoz az eltérő státusszal, kultúrával, jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező köztisztviselő eszméjének megőrzése kapcsolódik. Míg az újító, 'neo'-elemekből az irányzat a közzolgálat professzionalizálását hangsúlyozza annak érdekében, hogy a 'bürokrata' ne egyszerűen szakértővé váljon a saját hatáskörére vonatkozó jogszabályok tekintetében, hanem olyan professzionális menedzserré, aki az állampolgárok/ügyfelek szükségleteinek kielégítésére fókuszál.¹⁹

5. Tendenciák a közzolgálati szerep betöltéséhez kapcsolódóan

5.1. A közszeaktor terebélyesedése

Mára az állam feladatainak biztosítására hivatott közszeaktor terebélyesedése talán a jelenkori nyugati világ egyik legjelentősebb fejleménye. Ez még akkor is igaz, ha tevékenységének jelentős része továbbra is a hagyományos állami szerepek betöltéséhez, és az azokból adódó funkciók megvalósításához és feladatok ellátásához kapcsolódik.²⁰ A hagyományos állami feladatok magukban

18 POLLITT Christopher és BOUCKAERT Gert fogalmazták meg először a hagyományos weberi megoldásokhoz visszanyúló neo-weberi állam koncepcióját. POLLITT, Christopher - BOUCKAERT, Geert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press, 2004.

19 POLLITT - BOUCKAERT i.m.

20 CHRISTENSEN, Jorgen Grønnegaard - PALLESEN, Thomas: *Public employment trends and the organisation of public sector tasks*. In: DERLIEN Hans-Ulrich - PETERS, B. Guy (eds.) *The State at Work, Volume 2*, Cheltenham-Northampton. Edward Elgar, 2008, 7-33.

foglalják a klasszikus kormányzati feladatokat, és ezek ellátásának letéteményese a modern közszolgálat. De a múlt században a közszektor a fejlett világ országaiban jelentős expanziót élt meg. Míg a már korábban is – de többnyire sporadikusan – létező szűkebb körű szolgáltatások biztosítására inkább az volt a jellemző, hogy a közösségek, különféle társadalmi hálózatok vállalták magukra megvalósításuk terhét; így például egyházak, helyi közösségek, a későbbiekben pedig a munkavállalók tömörülései, stb. – mai szóhasználattal ‘non-profit szerveződések’-nek is nevezhetjük ezeket az entitásokat –, addig ma az állam és a kormányzat feladata egyrészt a társadalom szabályozása; amely magában foglalja az üzleti szféra, a bankok, a gazdaság, illetve olyan új, főként XX. századi feladatként megjelent területek regulációját, mint a környezetvédelem, a területfejlesztés, az egészség- és oktatásügy, a munkabiztonság, és még sorolhatnánk.²¹ Másrészt, a XX. századi fejlődés, és különösképpen a II. világháború után kialakult jóléti állam lehetővé tette, hogy olyan közszolgáltatások váljanak széles tömegek számára hozzáférhetővé, mint a közoktatás, az általános egészségügyi ellátás, a különféle társadalombiztosítási ellátások, stb. Jóllehet, mind a szabályozási és igazgatási feladatok, mind maguknak a közszolgáltatásoknak a nyújtása köréből is jelentkeztek már korábban is olyan tevékenységek, szolgáltatások, amelyekről a közigazgatásnak kellett gondoskodnia, azonban a XX. század volt az az időszak, amelynek során mindezek felelőssévé az állam, a kormányzat vált, beleértve mindezen feladatok finanszírozását és az ahhoz kapcsolódó teendőket is.²² Erről a jelenségről Magyary Zoltán már a II. világháborút megelőzően így írt: „Ma már tehát az a helyzet, hogy a közigazgatás számos olyan teljesítményért felelős, amelyeknek megszakítása vagy eredményes biztosítása a nagy tömegek, az emberek legnagyobb része számára egzisztenciális fontosságú. A közigazgatás tehát már nem is csak a közösség által használt berendezéseket és intézeteket tart fenn, mint utak, hidak, iskolák, kórházak, hanem az egyénekért közvetlenül is dolgozik, amikor életszükségleteik ellátásáról gondoskodik. [...] Ezzel arányban nő a közigazgatás feladatköre, nemcsak nálunk, hanem minden civilizált államban egyidejűleg és párhuzamosan, körülbelül hasonló arányban. Az emberek ma már nem kívánhatják az állami működés korlátozását, mert ezzel saját egzisztenciális alapjukat támadnák. A közigazgatás működésében beálló zavar elemi életszükségleteik kielégítését tenné bizonytalanná.”²³

A közszolgálat szerepéről és a közszolgálati létszámot befolyásoló tényezőkről

21 Lásd például: RIXER Ádám (2005): Az egyház mint civil szervezet. *Collega*. 9 (12) 34-40

22 CHRISTENSEN - PALLESEN i.m. 7-33.

23 MAGYARY Zoltán: *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum Egyesület, 1944.

információt szolgáltat a kormányzati kiadások funkciók szerinti osztályozása (COFOG). A 2015-ös évben Magyarország és az OECD-átlag tekintetében ezek a következők:

2. számú táblázat: Magyar kormányzati kiadások funkciók szerint, az OECD-átlaggal való összehasonlításban – 2015.

Kormányzati kiadások funkciók szerinti osztályozásának főcsoportjai (% - COFOG) – 2015.												
	általános közszolgálatások	védelem	közürend és közbiztonság	gazdasági ügyek	védelem	környezet-ügyek	telepítés-fejlesztési ügyek	lakásügyek és	egészségügy	szabadidő, kultúra és vallásügyek	oktatás	szociális védelem
Magyarország	17,8	1,1	4,1	17,3	2,5	2,2		10,6	4,3	10,3	29,9	
OECD-átlag	13,2	5,1	4,3	9,3	1,3	1,4		18,7	1,5	12,6	32,6	

Saját szerkesztés ILO-OECD-adatok alapján^{24, 25}

3. számú táblázat: 2015-ös magyar és OECD-átlag kormányzati kiadások változásának arányai a 2007-es évi adatokkal való összehasonlításban

A 2015-ös kormányzati kiadások funkciók szerinti osztályozásának főcsoportjaira vonatkozó adatok változása 2007-hez viszonyítottan (%-ban)												
	általános közszolgálatások	védelem	közürend és közbiztonság	gazdasági ügyek	védelem	környezet-ügyek	telepítés-fejlesztési ügyek	lakásügyek és	egészségügy	szabadidő, kultúra és vallásügyek	oktatás	szociális védelem
Magyarország	-1,3	-1,4	0,2	4,3	1,2	0,2		0,7	1,3	-0,7	-4,5	
OECD	-1,2	-0,9	-0,3	-0,5	0,0	-0,5		1,7	-0,1	-0,7	2,6	

Saját szerkesztés ILO-OECD-adatok alapján²⁶

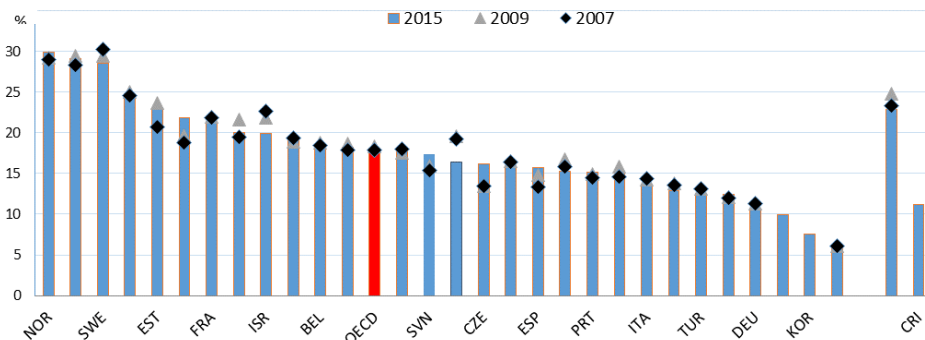
A közszeaktor II. világháború utáni fejlődésének egyik általános jellemzőjeként erőteljes terjeszkedését; GDP-arányos kiadásainak emelkedését és alkalmazotti létszámának növekedését határozhatjuk meg. Az utóbbi évtizedben a magán- és a közszeaktor között a következőképpen oszlottak meg a foglalkoztatotti arányok az OECD-oroszágokban.

24 OECD: *Structure of general government expenditures by function, 2015 (COFOG)*. In: OECD: *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD Publishing, 2017.

25 A COFOG-struktúráról lásd: https://www.ksh.hu/docs/osztalyozasok/cofog/cofog_struktura.pdf.

26 OECD: *Structure of general government expenditures by function, 2015 (COFOG)*. In: OECD (2017). i.m.

1. számú ábra: Összkormányzati alkalmazottak aránya a munkaerőpiaci összfoglalkoztatottakhoz viszonyítva az OECD 31 országában²⁷



Forrás: ILO-OECD²⁸

Az OECD 2017-es összehasonlító tanulmánya 31 ország tekintetében mutatja be az összkormányzati foglalkoztatottak arányát a munkaerőpiaci összfoglalkoztatottakhoz viszonyítva 2007-es, 2009-es és 2015-ös felmérések tükrében.^{29, 30} Mint látható, az OECD-átlaghoz képes igen nagy a szórás. Mindamelllett, hogy a II. világháború utáni időszakban a jóléti államra a közszeaktor terjeszkedése volt jellemző, a trendek különböző mértékben érvényesültek és érvényesülnek mind a mai napig az egyes országok és országcsoportok esetében. A jóléti állam típusa – amely a közszolgáltatások biztosításában az állami szerepvállalás nagyságrendjét, mikéntjét/módját is meghatározza – jelentős mértékben korrelál a közszeférában foglalkoztatottaknak

27 Uo.

28 OECD: *Employment in general government as a percentage of total employment (2007, 2009 et 2015)*. In: OECD (2017) i.m.

29 Az OECD Nemzeti Számlák Statisztikái (adatbázis) alapján előállt adatok, amely a Nemzeti Számlák Rendszerén (Sna) alapul. Az összkormányzati alkalmazás a kormányzat minden szintjét lefedi (központi, tagállami, helyi szinteken, a társadalombiztosítási alapokat), és magában foglalja a minisztériumokat, végrehajtó ügynökségeket, az állam szervei által ellenőrzött non-profit jellegű közintézményeket. Az adatok az ezen intézmények által közvetlenül alkalmazottak összességét mutatják be. Az összfoglalkoztatottak a nemzeti számlák foglalkoztatotti kategóriájába tartozó összes aktív foglalkoztatottat foglalják magukban; a foglalkoztatottak a következő kategóriákat ölelik fel: a fizetett alkalmazásban állókat és az önfoglalkoztatókat. (A közvállalatok által foglalkoztatottak nem az összkormányzati alkalmazottak körében kerülnek feltüntetésre.)

30 OECD: *Employment in general government as a percentage of total employment (2007, 2009 et 2015)*. In: OECD (2017): *Employment in general government*. In: OECD (2017) i.m.

az összfoglalkoztatottakhoz viszonyított arányával.³¹ Ugyanakkor, a felmérések közötti időtartamra esik a nagy recesszió időszaka is, amely az államok egy részét megszorításokra kényszerítette.

Az adatokból is leolvasható, hogy a közszolgálati létszám a skandináv országokban kiemelkedő. Ennek oka a jóléti állammodell magas szintű szociális szolgáltatásaiban keresendő, abban, hogy e közszolgáltatások széles köre és magas szintje kiterjedt szervezetrendszer és személyi állományt igényel; az állami szerepvállalás jelentős mértékben meghatározza a közigazgatási rendszerek fejlődési irányát is.³² Ez igaz a jóléti állam kiterjedésére is, amelynek egyenes következménye a közszolgálati szerepekre gyakorolt közvetlen hatásban is érzékelhető. Mindamellet, hogy ezekben az államokban – az OECD-átlagot jelentősen meghaladó a közszolgák aránya – a skandináv államok a múlt század '90-es éveiben a nyitott rendszerű közszolgálat megvalósítását tűzték célul, és zömében valósították meg. (Tulajdonképpen a helytálló megjegyzés inkább úgy szólna; 'meglepő módon', annak ellenére, hogy áttértek a nyitott közszolgálatra, a közszeaktor létszámáránya ezekben az országokban a legmagasabb.) Ez a nyitott közszolgálati modell elméletben azt jelentené, hogy amennyiben a társadalmi-gazdasági folyamatok igénylik, a feleslegessé váló közszolgálati létszámmennyiségtől – például gazdasági recesszió idején – különösebb jogi akadályok nélkül meg lehet(ne) válni. Hiszen ez a rugalmasság és költségtakarékosság záloga a zárt rendszerbe „bebetonozott” köztisztviselői rendszerrel ellentétben. Azonban – mint azt a 2008-ban kirobbant pénzügyi-gazdasági világválság során megtapasztalhattuk – ezen országokat kevésbé érintették a létszámleépítést is igénylő gazdasági hatások. Illetve, ha érintették is némileg, a karrierrendszereket „lekörözve” kompenzálták azon közszolgáikat, akiktől esetlegesen meg kellett válni.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete Nemzetközi Munkaügyi Szervezete (ILO) által készített felmérés adataiból leolvasható, hogy Magyarországon az összkormányzatban foglalkoztatottak létszáma 2007-ben 18,8%, 2009-ben 19,6%, 2015-ben 21,9% volt. (Az OECD-átlag az utóbbi hivatkozási évben 17,9%.) A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2011-től kezdődően újra lassú növekedésnek indult a költségvetési szerveknél alkalmazásban állók létszáma. 2011 és 2015 között ez 4%-os növekedést jelentett a közszférában.³³ A közszolgálati

31 Az OECD, az ENSZ (ILO) és az IMF összehasonlító adatai is erről tanúskodnak. Lásd erről például: CHRISTENSEN - PALLESEN i.m. 7-33.

32 SZAMEL Katalin - BALÁZS István - GAJDUSCHEK György - KOI Gyula: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Wolters Kluwer, 2011, 29.

33 A részletes adatokról lásd: HAZAFI Zoltán: A közigazgatás létszáma a személyzetpolitika szemszögéből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2016/3, 92-105.

létszám növekedésének az államszerephez köthető dimenziói is említésre méltóak lehetnek a hazai létszámnövekedés tekintetében; bár ez a tendencia nem a maga tiszta formájában érvényesül. A korábbi, 2007-es és 2009-es, ILO által mért adatok alacsonyabb százalékos és létszámbeli arányokat mutattak a 2010 előtti időszakban. Ez a – jelenlegihez képest alacsony – létszám és arány az érintett időszakokat megelőző leépítési hullámoknak volt betudható. A 2010 előtti kormányok egyértelműen az 'olcsó és kicsi' állam, közszektor és közigazgatás – és egyben az új közmenedzsment híveiként – jelentős létszámleépítéseket hajtottak végre (továbbá, a jelzett időszakok javarészt már a nagy recesszió idejére estek, amikor más országok is a megszorítások eszközeihez nyúltak gazdasági helyzetük normalizálásának egyik zálogaként). Magyarországon a 2006-2010 közötti időszakban nem csupán a közigazgatásban, de a tág értelemben vett közszektor részeként, a humán közszolgáltatásokban dolgozók – elsősorban pedagógusok – körében is jelentős létszámleépítések zajlottak. Elsősorban ezekről az évekről fogalmazta meg Lőrincz Lajos a következő megállapításait, amelyek azonban általában és továbbra is helytállóak: „Létérdekünk, hogy az államot, különösen a napi politikát formáló kormányzatot, közigazgatást alkalmassá tegyük a válságkezelésre. Ennek sok módja lehetséges, ezek közül azonban ki kell zárunk a karcsúsítást, a leépítést, a gyengítést, amelyet teendőire, eszköztárára és személyzetére szokásos vonatkoztatni.”³⁴ A 2010-ben történt kormányváltás és – nyugodtan mondhatjuk – a teljes államszervezetet ért fordulat után a kormányzat a neo-weberi állam, -közigazgatás és -közszolgáltatás ideáját hirdette meg. E gondolat lényege a közszolgáltatás vonatkozásában a hagyományos weberi értékek mentén építkező és elveken alapuló, tradicionális szerepeket betöltő karrier rendszerű közszolgáltatásnak a modern világ követelményeihez igazított működtetését deklarálja. A létszám növekedése – ha csak a számokat és az arányokat tekintjük – azt sugallná, hogy a magyar közszolgálati építkezés e neo-weberi szellem jegyében, a karrier modell megvalósulásának manifesztációja. Azonban ez a gyakorlatban koránt sem érvényesült egyértelműen. A 2010 utáni kormányok a közigazgatás személyi állománya megújítására törekedtek, ami azt jelentette, hogy egy részének lecserélésére törekedtek.³⁵ A jelenlegi magas létszám – valószínűleg a rendszerváltás óta az eddigi legmagasabb – a jelentős, több körben lezajló létszámleépítések után építkezett vissza. Mint azt a '90-es évek közepétől kezdődően már sokszori alkalommal megélte a

34 LŐRINCZ Lajos: Az állam szerepének változása, különös tekintettel a közszolgálatra. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/3 (2), 1-5.

35 Lásd a későbbiekben az indokolás nélküli felmentés, illetve a bizalomvesztés jogintézményeiről írtakat.

magyar közigazgatás és annak személyi állománya; kormányzati irányvonalaktól függetlenül, a meghirdetett közigazgatási és közszolgálati modernizáció jegyében.³⁶ A jelenség a közszolgálat-történetben tehát nem ismeretlen nálunk sem. A zsákmányrendszeri elemek a rendszerváltás után hazánkban megszülető erősen karrier-jellegű szabályozás fokozatos fellazítása során egyre nagyobb mértékben és egyre láthatóbb formában nyertek teret. A végrehajtó hatalom egyre nyíltabb eszközöket alkalmazva törekedett a hozzájuk hű, lojális személyi állomány kialakítására. A XX. század előtti Amerikai Egyesült Államokra, majd a szocialista országokra jellemző zsákmányrendszert idéző, de az akkorinál lényegesen enyhébb formában megnyilvánuló elemek nem csupán nálunk kezdtek visszaszivárogni a közszolgálati gyakorlatba, hanem a többi volt közép-kelet-európai rendszerváltó államok gyakorlatában is egyre inkább tetten érhetőek.³⁷ Bár a zsákmányrendszerről ma már bebizonyosodott, hogy káros egyik oldalról az állam és a közigazgatás feladatellátására – és így végső soron a társadalomra –, másik oldalról a feladatokat ellátó tisztviselőkre nézve, mégis, a XIX. századi retorika, amelyet Jackson elnöknek a demokrácia megvédése melletti deklarációjának is tekinthetünk, ma is felbukkan. Eszerint, amennyiben a régóta hivatalban lévőkre úgy lehet tekinteni, mint akik „[...] ki

36 A közigazgatási személyzeti politikáért felelős Miniszterelnökséget vezető miniszter 2017. november 23-án „Megerősítette azt a véleményét is, hogy az államigazgatásban még mindig sokan dolgoznak, ezért kedvezőnek tartaná, ha a létszámot csökkenteni lehetne.” <http://www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/jelentes-beremeles-varhato-az-egeszsegugyben-es-az-oktatasban-2018-2020-ban-letoltés-ideje>: 2017. november 24.

37 Lásd például: MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik: Getting on track: civil service reform in post-communist Hungary. *Journal of European Public Policy* 8:6 December 960-979; MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik: The Institutionalization of Political Discretion on Post-Communist Civil Service Systems: the Case of Hungary. *Public Administration*, 2006/3.; MEYER-SAHLING, Jan-Hinrik: Civil Service Reform in Post-communist Europe: *The Bumpy Road to Depoliticisation*. Conference Paper. Birkbeck College, University of London. 5 December 2003; GAJDUSCHEK GYÖRGY – LINDER Viktória: *The Civil Service System in Hungary*. In PATYI András - RIXER Ádám (szerk.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau: Schenk Verlag, 2014. 501-520.; GAJDUSCHEK György – STAROŇOVÁ, Katharina: *Civil Service Reform in Slovakia and Hungary*. In: NEUHOLD, Christine - VAN HOONACKER, Sophie – VERHEY, Luc (eds.): *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*. UK-US, Palgrave Macmillan, 2013.; LINDER Viktória: *Státusz és pályabiztonság a közszolgálatban*. In Fazekas Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Budapest, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2013. 197-216; RABRENOVIC, Aleksandra – VERHEIJEN, Tony: *Politicians and top civil servants in former Yugoslav states, back to discarded traditions?* In: PETERS, Guy B. - SOOTLA, Georg - CONNAUGHTON, Bernadette (eds.): *Politico-Administrative Dilemma: Traditional Problems and New Solutions*. Bratislava, NISPAcee, 2006.

vannak téve annak a veszélynek, hogy közönnyel nézzék a közérdeket és olyan viselkedést tűrjenek, amellyel szemben egy új ember fellázadna [...] többet veszítünk azáltal, hogy az emberek soká vannak hivatalukban, mint általában nyerhetünk a hosszabb tapasztalat által.”³⁸ További érv a közigazgatási állások zsákmány-jellege mellett, hogy a választásokon győztes hatalom akkor tudja maximalizálni választóinak tett ígéretei megvalósítását, ha a feladatokat hozzá teljes mértékben lojális személyi állomány hajtja végre. Mindazonáltal, a nálunk tapasztalható közszolgálatbeli zsákmányrendszeri elemek alatt nem azt az – eltérő mélységben, de egyes nyugat-európai országokban is megjelenő, az állami szervek vezető pozícióinak megszerzését lehetővé tevő – politikai patronázsrendszert értjük, amelyekben „komolyabb állami és félállami” közhivatali pozíciókhoz többnyire csak pártkapcsolatokkal lehet hozzájutni.^{39, 40} „Magyarországon a politikusok befolyása a közintézmények működésére a politikai patronázs jellemző jegyeit mutatja.”⁴¹ A hazai gyakorlatra az a jellemző, hogy a közigazgatásban a politikai és az adminisztratív szint szétválasztása nem működik normál – azaz, a jogszabályban meghatározott – módon; a jogszabályok rendelkezései a politikai és igazgatási státuszok szétválasztásáról csupán írott malasztoknak tekinthetők. Empirikus adatok e tárgyban vagy nem léteznek, vagy nem hozzáférhetőek; de a közelebről vagy távolabbról érintettek számára egyértelműen kiderül – és korántsem okoz meglepetést –, ha egy közigazgatási államtitkár, helyettes-államtitkár, szerv, intézmény vezetője, az önkormányzat jegyzője – akik a közigazgatás „szakmai állandó szintjének” vagy más kifejezéssel, Lőrincz Lajos kategorizálását alkalmazva,⁴² az „adminisztráció szintjének” szereplői, kormányváltás, minisztercseré, képviselő testület összetételének megváltozása vagy új polgármester megválasztása esetén távozásra kényszerülnek. Azonban a politikai szint határai még ennél is lentebb

38 MAGYARY Zoltán (1944) i.m.

39 BEYME VON KLAUS: *Political Parties in Western Democracies*. ALDERSHOT, GOWER, 1985, 172-173; GALLAGHER, Michael - LAYER, Michael - MAIR, Peter: *Representative Government in Modern Europe*. New York, McGraw-Hill Inc., 2000.

40 ENYEDI Zsolt - KÖRÖSÉNYI András: *Pártok és pártrendszerek*, OSIRIS Kiadó, 2004; VASS, László: *Civil service development and politico-administrative relations in Hungary*. In Verheijen, Tony (ed.) *Politico-administrative Relations: Who Rules?* Bratislava: NISPACEE, 2001, 147-174.

41 JENEI György: *Kelet- és közép-európai közigazgatási reformok a modernizáció mércéjén*. In: LAPSÁNSZKY András - PATYI András (szerk.): *Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapjára*. Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Budapest, Akadémiai Kiadó - Wolters Kluwer, 2014, 279.

42 LŐRINCZ (2010) i.m. A politikai patronázs rendszeréről lásd bővebben Lőrincz Lajos munkásságát, benne a személyi állományt részletesen tárgyaló említett művet is.

kerülnek megvonásra; főosztályvezetők, osztályvezetők esetében sem közömbös, hogy politikai lojalitásuk milyen mértékű; amely adott esetekben felülírhatja a szervezet iránti lojalitásuk, valamint szakmai kompetenciáik jelentőségét.

A II. világháború utáni jóléti állam időszakától kezdődően általános trend, hogy a jóléti szolgáltatások nyújtására alkalmazott személyi állomány létszáma fokozatosan nőtt a közszektorban. Egyértelműen igaz ez a tény a '60-as-'70-es évekre, amikor is az általánosan terjeszkedő közszektoron belül a humán szolgáltatások; az egészségügyi- és szociális ellátások, valamint az oktatás spektruma folyamatosan szélesedett a többi közpolitikai területtel való összehasonlításban. Ezzel párhuzamosan a hagyományos infrastrukturális területek közszektoron belüli aránya visszaszorulóban volt. Ez utóbbi jelenség az új közmenedzsment folyamataira vezethető vissza. A New Public Management megjelenésétől kezdődően a privatizációs és vállalatosítási folyamatok fokozatosan csökkentették az állam által, az állami intézményrendszerben közvetlenül ellátandó ilyen jellegű feladatok arányát. Elsősorban olyan hagyományos területek, mint például a telekommunikáció, a közlekedés, szállítás, illetve, az ezeket a tevékenységeket végző társaságok, stb., egyre nagyobb mértékben kiszervezésre kerültek. Mivel ezen a területen számos feladatot így már nem közvetlenül állami vagy fél-állami szervezetek, intézmények látnak el, nem csupán a szervezet, de vele párhuzamosan az ott munkát végző emberek státusza is változott. Zömében ők már nem a köz alkalmazottaiként, hanem a munkatörvénykönyve hatálya alatt, munkavállalóként kerülnek foglalkoztatásra.⁴³ Mindezek mellett azonban a közszektor foglalkoztatottjainak létszáma összességében nem csökkent; hiszen ezt ellensúlyozta a humánterületek térnyerése. A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint Magyarországon a humán közszoolgáltatásokban alkalmazottak 2017 közepén közel kétharmadát jelentették a létszámnak (oktatás: 28%, egészségügy-TB: 34%). A közigazgatás és védelem osztozik a maradék hányadon; ezen belül az erőteljes központosításnak köszönhetően a központi államigazgatás létszáma is növekedett.⁴⁴

43 Sokat emlegett példa Finnország, ahol a vasút, a telekommunikáció, a posta, a nemzeti nyomdai szolgáltatások, a Nemzeti Földrajzi Intézet, a Közélelmezési Szolgálat és a Nemzeti Adatfeldolgozó Központ 1989-90-ben jogi státuszt váltottak. Az itt foglalkoztatott köztisztviselők így a magánszektorba kerültek át, jogviszonyt váltottak. Mindez a közszoállítás létszámában 10%-os csökkenést eredményezett. - OECD/PUMA: *Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment*. Paris, 28-Oct-2003; OECD: *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries. An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*. GOV/PGC/HRM (2004)3FINAL. Paris.

44 A KSH 2017 júliusi adatai szerint a költségvetési intézményekben alkalmazásban

5.2. Nők közszolgálati szerepben^{45, 46}

A jóléti szolgáltatások nagyarányú növekedéséhez és széles körben hozzáférhetővé tételéhez kapcsolható a nők közszektorbeli arányának meghatározóvá válása; a jelenség maga után vonta a női foglalkoztatottak rátájának közszektorbeli növekedését, hiszen e területeken jelentős a hagyományosan „női hivatások, szakmák” jelenléte. A fejlett nyugati világ munkaerőpiacaira jellemző fejlődés egyik legjelentősebb közös jellemzője a női munkaerő fokozott arányú részvétele. A másik – ezzel (is) összefüggésben – az úgynevezett hagyományos foglalkoztatási jellemzőknek az atipikus foglalkoztatási formák általi eróziója; elsősorban a széles körben elterjedt részmunkaidős foglalkoztatás révén. A részmunkaidős foglalkoztatás oly mértékben elterjedt atipikus foglalkoztatási formává vált a nemzetközi gyakorlatban, hogy az „atipikus” jelző már nem is megfelelő rá.⁴⁷ Ugyanakkor Magyarország lemaradásban van ebben a tekintetben.⁴⁸

A következő ábra a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet adatai alapján tájékoztat a nők közszektorbeli foglalkoztatásainak arányairól 2000-es és 2010-es felmérések alapján.

álló köztisztviselők és közalkalmazottak összlétszáma 845.500 fő volt. Az oktatásban 237.200 fő dolgozott, míg a humán-egészségügyben, szociális ellátásban 294.100 fő. (Megjegyzés: a köztisztviselői fogalom – egyéb jogállásokat is beleértve – itt a közigazgatás alkalmazottait takarja.) A közigazgatás, védelem; kötelező társadalombiztosítás 275.600 főt foglalkoztatott. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/eqli006.html letöltés ideje: 2017. 11. 13.

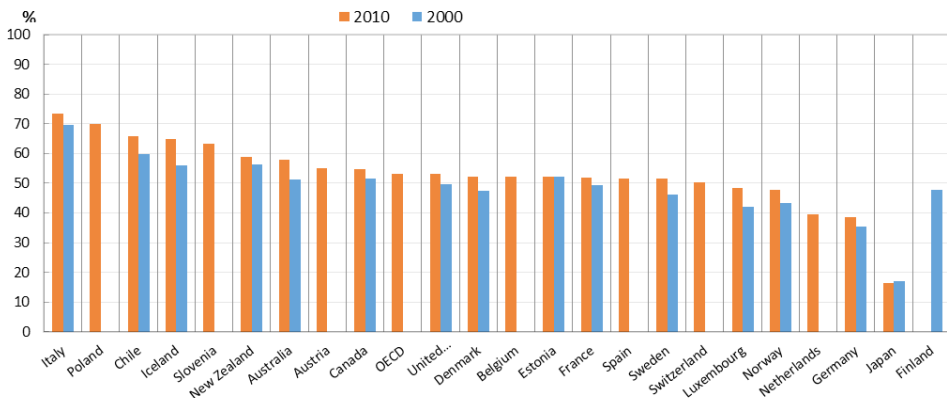
45 DOWNES, Ronnie – TRAPP von, Lisa – NICOL, Scherie: Gender budgeting in OECD countries. In: *OECD Journal on Budgeting*, 2016/3, Paris, 2017.

46 OECD: *OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*. Paris, OECD Publishing, 2016.

47 HEINEMANN, Silke: *Women's employment and part-time employment in the public service*. In: DERLIEN Hans-Ulrich – Peters B Guy (eds.) *The State at Work*, Volume 2, Cheltenham – Northampton. Edward Elgar, 2008, 85-121.

48 Kormányzati tájékoztatás szerint Magyarországon mindössze 178 ezren dolgoznak heti 36 órát nem meghaladó időben. Ezzel Bulgária után hátulról a másodikak vagyunk az EU-ban a részmunkaidőben foglalkoztatottak tekintetében. A kormányzat e foglalkoztatási forma elterjesztésével ösztönöznék az 1,8 milliós inaktív réteget a munkaerőpiacon történő megjelenésre, ami az elképzelések szerint a munkaerőhiány mérséklését is elősegíthetné. <https://www.vg.hu/gazdasagihirek/van-meg-tartalek-munkaeropiancon-681145/> letöltés ideje: 2017. 11. 16.

2. ábra: Nők aránya a közszoigálatban az OECD országokban 2000-ben és 2010-ben

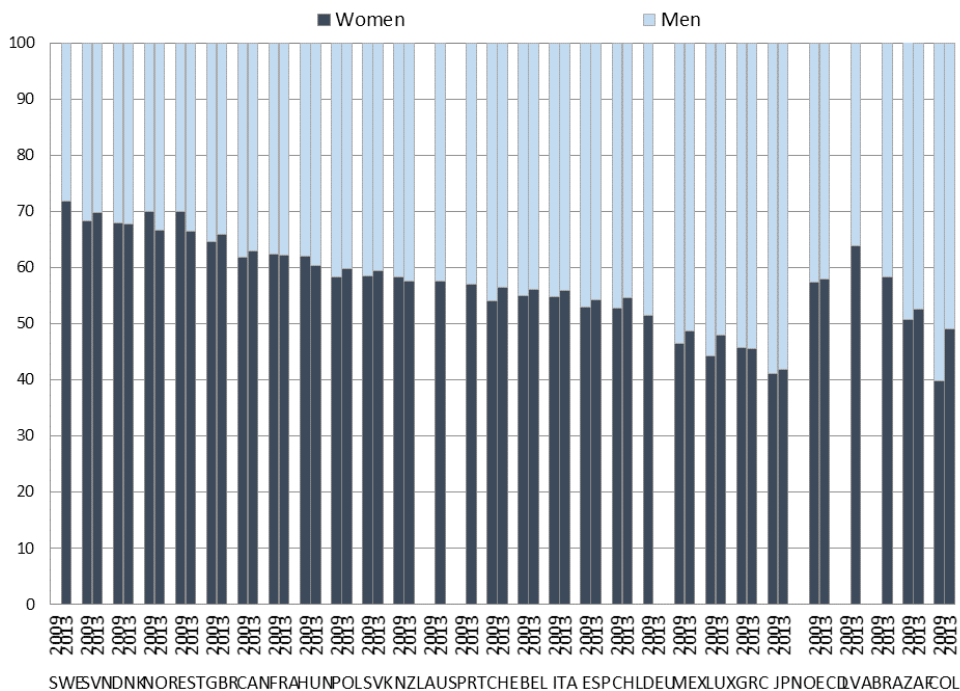


Forrás: ILO-OECD-adatok⁴⁹

A számadatok szerint a nők közszoigálatbeli – általában amúgyis magas – aránya a két időpont, az ezredforduló és a második évezred első évtizedének vége, között az adatot szolgáltató országokban, szinte kivétel nélkül kis mértékben emelkedett.

49 A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, az ILO Munkaerő felmérés során nyert adatai, Sna (System of National Accounts) alapján. Kormányzati alkalmazotti szektorban foglalkoztatottak alatt a kormányzat összes szintje értendő (központi, tagállami, regionális/területi és helyi szinteket is beleértve), valamint, a közszoigálatok alkalmazottait. Az adatok magában foglalják a minisztériumokat, a végrehajtó ügynökségeket, az állam szervei által ellenőrzött és többségében finanszírozott non-profit jellegű közintézményeket. Továbbá – az első ábrához viszonyítottan eltérés –, hogy az OECD korábbi módszertana szerint, az adatok magukban foglalják a közszoigálatok alkalmazottait is. A közszoigálatok olyan jogi személyek, amelyek javakat és szolgáltatásokat állítanak elő a piac számára, és a kormányzati szervek ellenőrzik vagy tulajdonolják őket. A közszoigálatok körébe soroljuk a kvázi közszoigálatokat is. Az összefoglalkoztatottak az összes aktív, munkaképes korban (15 év feletti) lakosságot foglalják magukba, akik alkalmazásban vagy önfoglalkoztatásban álltak. http://www.oecd-ilibrary.org/sites/gov_glance-2015-en/03/02/index.html?contentType=&itemId=%2Fcontent%2Fchapter%2Fgov_glance-2015-23-en&mimeType=text%2Fhtml&containerItemId=%2Fcontent%2Fserial%2F22214399&accessItemIds OECD: *Government at a Glance 2015*. Paris, OECD Publishing, 2015.

3. számú ábra – Női és férfi foglalkoztatottak aránya a közszektorban – 2009. és 2013.



Forrás: ILO-OECD^{50,51}

A 2009-2013-ra vonatkozó – a nagy recesszió utolsó éveinek időszakáról előállt – adatok tekintetében már vegyesebb a kép. Az ábrát elemezve arra a megállapításra juthatunk, hogy az országok közel felében némileg emelkedett, másik felében némileg csökkent a nők aránya. Az utóbbiak körébe tartozik például Magyarország.

A következő táblázat a 2015-ös adatokról nyújt tájékoztatást.

50 Az adatok a 3. ábránál is tartalmazzák a közvállalatokat.

51 OECD (2015) i.m.

4. számú táblázat: Női alkalmazottak aránya az OECD-államok közszektoraiban 2015-ben

Nők aránya az OECD-országok közszektoraiban – 2015-ben								
ország	%	ország	%	ország	%	ország	%	
FIN		72,60	CAN	62,81	BEL	57,17	JPN	43,80
SWE		71,70	SVN	61,74	ITA	56,22		
NOR		68,20	POL	60,74	DEU	54,50	LTU	66,84
DNK		67,88	SVK	59,69	CHL	54,44	BRA	59,29
EST		66,26	HUN	58,61	ESP	54,15	ZAF	53,80
GBR		65,94	OECD	58,35	MEX	48,73	COL	48,53
LVA		65,63	PRT	57,64	GRC	46,84	CRI	48,31
FRA		63,23	CHE	57,59	KOR	44,35		

Saját szerkesztés ILO-OECD-adatok alapján⁵²

Mint látjuk, a 2013-as arányokhoz képest 2 év alatt, a 29 vizsgált országban (és az OECD átlagában) lényegi elmozdulás nem történt az összes közszektorbeli női alkalmazottak arányát tekintve. Magyarországon 2009-ben a nők közszektorbeli aránya a 61,96% pont, 2013-ban 60,35% pont, majd 2015-ben 58,61% pont; ami az elemzett időszakot tekintve összesen 3,35%-pontos csökkenést jelent; ezzel az összkormányzati alkalmazottak tekintetében a nemek megoszlását illetően a magyar adatok közelítik az OECD-átlagot.

A nők közszoigálaton belüli aránya mellett érdeemes megvizsgálnunk azt, hogy milyen arányban képviseltetik magukat a nők a munkaerőpiac egészén, és hogyan viszonyul ez az arány a közszoigálati arányhoz. Az OECD-országok tágabb értelemben vett közszoigálatában magasabb a nők aránya, mint az összfoiglalkoztatásban. A közszoigálati átlag 58%, szemben az összfoiglalkoztatotti 45%-kal. Ennek számos oka lehetséges. Egyik, hogy a legtöbb országban a közszoigálatba sorolják az olyan, hagyományosan inkább női foiglalkozásokat, mint a tanároké vagy a kórházi nővéreké (a magyar kategorizálást tekintve ezek a közalkalmazotti állások⁵³). Az ENSZ Nemzetközi Munkaügyi Szervezetének 2016-os jelentése szerint az úgynevezett „magas jövedelmű” országokban a nők az egészségügyben, az oktatásban, a nagy- és kiskereskedelmi szektorokban

52 Forrás: OECD (2017) i.m.

53 A humán közszoigálatásokat nyújtó közszoigálatokban a közalkalmazottak jogállásáról szó-

koncentrálódnak. Ezekben az országokban a nők számára a fő foglalkoztató az egészségügyi és az oktatási szektor; az alkalmazásban álló nők közel egyharmadának itt van az állása. (A férfiak esetében nem mutatható ki ilyenfajta koncentráció a szektorok tekintetében.)⁵⁴ A másik lehetséges ok a hagyományos közszolgálat előnyeire vezethető vissza. Ez a második ok természetesen összefügg az előzővel, hiszen ezek az előnyök a nők számára tulajdonképpen a munkavállalás lehetőségének megteremtésében játszanak jelentős szerepet. A fejlett világ országainak nagy részében az állam a közszolgálatában álló munkaerő számára a magánszektorbeli munkaerőpiachoz viszonyítottan előnyösebb, rugalmasabb munkafeltételeket igyekszik biztosítani; mindez a tradicionális közszolgálati komparatív előnyök továbbéléséért értékelhető. 16 OECD tagországban a közszektor ma magasabb szintű gyermek- és családbarát intézkedéseket alkalmaz, mint a magánszektor.⁵⁵

Míg Magyarországon a II. világháború előtti időkben teljes mértékben a férfiak uralták a közszolgálatot, addig ezt követően, a szocialista időszaktól kezdődően, a mai értelemben vett közszektorban a női munkavállalók aránya vált meghatározóvá, és ez a tendencia máig tovább él. A magyar központi kormányzatban foglalkoztatott nők aránya – 72% – ez az OECD-ben a legmagasabb arány.⁵⁶

A közszolgálati női létszámdominancia egyik okaként a közszektor feladatai körében a humán közszolgáltatások dominanciáját emeltük ki. Ez éppígy van hazánkban is; nálunk közalkalmazottnak nevezett, az intézmények jogállását és a feladat jellegét tekintve a közintézetekben biztosított humán közszolgáltatásokat nyújtó állásokat javarészt nők töltik be (ilyenek a tanári, nővéri, védőnői, könyvtárosi, stb. állások) De nálunk elsöprő a női munkavállalók aránya például a járási szinten működő kormányablakokban, a helyi önkormányzatoknál, illetve, az állami- és önkormányzati igazgatás egyéb szintjein is.

A nők közszektorbeli dominanciájának másik okaként, a nemzetközi gyakorlatra hivatkozással a hagyományos közszolgálati alkalmazás előnyeit említettük. A közszféra alkalmazási feltételei miatt vonzóbb a nők számára. Számos országban a közszféra rugalmas munkaidőt, különféle karrierutakat, viszonylagos állásbiztonságot, jó fizetést és vonzó juttatási csomagokat biztosít alkalmazottjai részére. Felmérések szerint a közszolgálati modernizáció és az alapvető közszolgálati értékek és elvek – az érdemek és a diverzitás –

ló 1992. évi XXXIII. törvény hatálya alatt dolgozók tartoznak ide; szintén a közszolgálatba, azon belül is a központi kormányzatba (az OECD-definíció és módszertan szerint).

54 International Labour Office: *Women at Work. Trends 2016*. Geneva, 2016, 23.

55 OECD (2017) i.m.

56 OECD: *Women in Public Sector Employment*. In: OECD (2017). i.m.

tiszteletben tartása, megerősítése valószínűleg szintén hozzájárulnak a nők közszolgálati alkalmazási arányának növekedéséhez.⁵⁷

A nemzetközi szervezetek komparatív felmérései szerint a skandináv államokban magas a közszolgálatban a nők aránya; és ez néhány évtized – a 70-es évek – óta viszonylagosan állandó. Dániában, Svédországban a nemek aránya a munkaerőpiacon is kiegyenlített. Természetesen országonként eltérő megközelítést igényel a konkrét arányok és az okok vizsgálata; amelynek során figyelemmel kell lenni az egyes országok sajátos jellemzőire, nem utolsósorban a közszolgálat hagyományaira. Mindazonáltal feltételezhető, hogy a volt közép-kelet-európai szocialista rendszerváltó államokban az általánosan magas női arány alapvetően más tényezők következtében alakult, mint a nyugat-európai – jórészt az utóbbi évtizedek fejlődésének betudható – számok. Míg a szocialista államokban abban az időszakban, amikor az egységes államhatalom és az egységes munkaerőpiac az ott dolgozók tekintetében nem különböztetett a foglalkoztatás jellege, típusa szerint, és az államigazgatási vagy tanácsai igazgatási munka nem is bírt nagy presztízzsel, addig Nyugat-Európában a II. világháború utáni közszolgálati alkalmazás megtartotta kiemelkedő presztízsét, és a női munkavállalók arányának javítása – a korábban a férfiak által dominált közszolgálatban – az esélyegyenlőségi törekvések sikerének értékelhető.

Felmerül a kérdés, vajon a magyar közszolgálatban a nők létszámának nagy aránya esetleg még ma is annak a – Lőrincz Lajos által gyakran említett – jelenségnek a továbbélése, amely a szocialista korszakra vezethető vissza?⁵⁸ Eszerint a szocialista évtizedekbeli gyakorlatnak megfelelően az állami és a tanácsai igazgatásban annak köszönhetően volt magas a női munkavállalók aránya, hogy a hivatali munka viszonylag jól 'megtúrta' a családi, a gyermekek neveléséhez kapcsolódó és a hivatásbeli kötelezettségek összeegyeztetését. A hivatali munkát nem fizették jól, de a teljes foglalkoztatottság jelensége mellett a nők is rendelkeztek szerényen honorált munkával. Míg a családfenntartó férfiak az állami vállalatoknál álltak alkalmazásban; gyakran az ipari szektorban,

57 OECD: *Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth*. Paris, OECD Publishing, 2014; OECD: *Women in Public Sector Employment*. In: OECD (2015) i.m.

58 A magyar közszolgálat szocialista korszakáról lásd: LŐRINCZ Lajos: *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, 1986.; LŐRINCZ Lajos: *A szocialista zsákmanórendszerrel a merit-system küszöbéig*. In: *A magyar közszolgálat. Közigazgatási szakemberképzés a XX. században*. Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1995.; LINDER Viktória: *A hazai közszolgálat személyzeti politikájának alakulása a jogi szabályozás által biztosított keretek között. A kiegyezéstől a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény megszületéséig*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2006 (Kézirat).

amely magasabb bérszintet biztosított az előzőnél. Vajon ebben a tekintetben igazodik-e a jelenlegi magyar szabályozás és gyakorlat a nemzetközihez, azért ilyen magas-e a női közszolgák aránya továbbra is, mert a közszeaktor családbarátabb környezetet biztosít, mint a magánszféra munkáltatói? A jogi szabályozást és gyakorlatot áttekintve arra a következtetésre juthatunk, hogy sem a jelenleg hatályos hazai szabályozás, sem a gyakorlat nem látszik ezt alátámasztani. Annak ellenére, hogy Magyarországon a központi kormányzat alkalmazottainak majd' kétharmada nő (legmagasabb az OECD-államok körében), valamint a tág értelemben vett közszolgáltatásban magasabb a nők aránya, mint a férfiaké, és a nemek általános munkaerőpiaci reprezentációját tekintve a közszeaktor megelőzi a magánszeaktort, az említett gyermek- és családbarát intézkedéseknek az általános munkaerőpiacinál magasabb szintje nálunk nem jellemző a közszeaktorra.⁵⁹ Sőt, a központi közigazgatásban találkozhatunk olyan gyakorlattal, amely nem támasztja alá azt az európai uniós elnökségünk alatt meghirdetett irányt, amely a nők számára a hivatali és a családi élet összeegyeztetése céljából, a magánszféráéval versenyképes, rugalmas foglalkoztatási feltételeket célzott biztosítani. Jóllehet, ezzel párhuzamosan léteznek bővülő, a munkaerőpiacon munkavégzésre irányuló jogviszonnyal rendelkező szülők számára igénybe vehető, gyermek születéséhez/neveléséhez köthető általánosan kedvező intézkedések, lehetőségek, juttatások.⁶⁰ De a magyar közszolgáltatásról nem állíthatjuk, hogy a nemzetközi gyakorlatnak megfelelő trendet követve, törekszik a példamutató munkaadói szerep megvalósítására.

A következő táblázat OECD-felmérés alapján az OECD egyes központi kormányzati állásai tekintetében tájékoztat a nemek foglalkoztatásának arányairól.⁶¹

59 A Miniszterelnökséget vezető miniszternek a sajtóhoz intézett, a Miniszterelnökségen bevezetett 10 órás munkaidőre történő reagálása szerint: „A szolgáltatnak és így a munkaidőnek nálunk kezdete van, vége nincs, ezért a Miniszterelnökség sajnos valóban nem egy családbarát munkahely. De ezt tudja és tudta minden munkavállaló, aki nálunk vállalt vagy vállal munkát.” (2014. 11. 25.) <https://www.hrportal.hu/c/lazar-janos-a-miniszterelnokseg-nem-csaladbarat-munkahely-20141125.html> letöltés ideje: 2017. 11. 19.

60 Csecsemőgondozási díj, gyermekgondozási díj, gyermekgondozási segély, gyermeknevelési támogatás, vagy a gyed extra, amely arra ad lehetőséget, hogy (tipikusan) az édesanya a gyermek féléves korától munkát vállalhat az ellátás folyósítása mellett.

61 OECD: *Women in Public Sector Employment*. In: OECD (2017) i.m.

5. számú táblázat: Női alkalmazottak aránya a központi kormányzatban – 2015.

Nők aránya a központi kormányzati alkalmazottak körében néhány OECD-országban – 2015.	
OECD-átlag	53%
Magyarország	72%
Lengyelország, Szlovákia	69-68%
Belgium, Dánia, Görögország, Olaszország, Spanyolország	51-52%
Svájc	31%
Dél-Korea	29%
Japán	18%

Saját szerkesztés ILO- és OECD-adatok alapján⁶²

Az adatokból leolvasható, hogy a nők aránya a központi kormányzati alkalmazottak körében 2015-ben OECD-átlagban 53% (szemben az összkormányzati 58,35%-kal). Az eltérés abból adódhat, hogy a hagyományosan 'női területek', a mi terminológiánk szerinti közalkalmazottak, akik nálunk az 1992. évi XXXIII. törvény hatálya alá esnek, az intézmények decentralizált irányítását figyelembe véve, az országok többségében nem a központi, hanem lentebbi, decentralizált kormányzati – önkormányzati – szintekhez tartoznak (tartományi, regionális, megyei, települési, kerületi, stb. önkormányzatokhoz). Magyarországon ezzel szemben eltérő ettől a helyzet, mivel 2012 óta e területek átkerültek önkormányzati fenntartásból államigazgatási fenntartásba. Ennek tudható be, hogy a központi kormányzati alkalmazottak körében hazánkban 72% a nők aránya, míg az összkormányzatban 58,61%. Tehát a magyar tendencia épp ellenkező előjelű a nemzetközi trendekhez viszonyítottan; a decentralizáció erősítése határozza meg a nemzetközi gyakorlatot, míg a magyar szabályozás az erőteljes centralizáció irányába halad 2010 óta.

Eltekintve attól a tényről, hogy a nők közzolgálati aránya az utóbbi évtizedekben jelentős mértékben nőtt – még, ha az utóbbi vizsgált néhány évben némileg csökkent is – a nemek egyenlőségének kérdései túlmutatnak a bemutatott számok viszonylagos kiegyensúlyozottságán. A gyakorlat azt bizonyítja, hogy a nők és a férfiak közötti megkülönböztetést tiltó rendelkezések és a nemek szerinti összetétel makro-szinten történő egyensúlyát célzó intézkedések ellenére a nők mégis alulreprezentáltak bizonyos közzolgálati területeken; így kiemelten a vezetői posztokon. Továbbá, másutt gyakran részmunkaidőben vagy szerződéssel alkalmazzák őket és a bérek közötti különbségek továbbra is jelentősek.⁶³ Ezeknek az akadályoknak a leküzdésére

62 Forrás: OECD (2017): *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD Publishing.

63 OECD (2014): *Women, government and policy making in oecd countries. Fostering diversity for inclusive Growth*. Paris, OECD, OECD (2015): *Government at a Glance*. Paris,

az OECD-tagállamok különböző intézkedéseket foganatosítanak; ilyen a jogi szabályozás, esélyegyenlőségi célok kitűzése, coaching, szponzorációs eszközök, vezetői fejlesztések, érzékenyítő programok, egyenlő bérek célkitűzése, fizetés-kiegyenlítési kezdeményezések, a munka és magánélet kiegyensúlyozására irányuló törekvések.⁶⁴

Ugyan a magas szintű vezetői pozíciót betöltő nők aránya országonként változó, mégis, általános tendencia, hogy minél magasabb posztokról van szó, annál inkább csökken a nők aránya. 2010-es felmérés szerint, 20 OECD-ország adatai alapján, amely a titkársági, szakértői, vezetői és felsővezetői munkakörök/pozíciók tekintetében vizsgálta a nők arányát, épp ezt a sorrendet követte a nők számarányának csökkenése. A nők a titkársági pozícióban átlagban körülbelül kétszer olyan arányban voltak jelen a központi kormányzatban, mint a felsővezetői pozíciókban.⁶⁵ 2015-ös adatok szerint is kevés azon országok száma, ahol a nemek közötti egyenlőség megvalósul. Lengyelországban, Görögországban, Izlandon, Lettországon a legmagasabb a felsővezetői pozícióban lévő nők aránya (50%-54% közötti). A legalacsonyabbak az arányok Japánban (3%), Koreában (6%), Törökországban (8%). Az elmúlt évek történéseiből említésre méltó, hogy 2010 óta Izlandon és Norvégiában javult a helyzet (12 és 11 százalékponttal), míg Dániában, Portugáliában és Spanyolországban arányuk kb. 3-4 százalékponttal csökkent.⁶⁶

Általános törekvés – különösen az Európai Unió tagállamaiban –, hogy a közigazgatás legfelső szintjein a nemek közötti egyenlőség elérése érdekében jobbtáskák a szakpolitikákat. Számos országban több évre kiterjedő, átfogó programokat indítanak ezzel a céllal. 2015-ben 15 európai uniós államban, amelyek közül 11 egyben OECD-tag, a nemek közötti egyensúly elérése volt a fő célkitűzés a diverzitási stratégiák körében. 10 OECD-tagállamban toborzási célokat tűztek ki és 6 OECD-országban külön előmeneteli tervekkel rendelkeznek.

Az OECD 2017-es kiadványa az egyes központi kormányzati pozíciókban tájékoztat a nők arányáról (felsővezetői, középvezetői, szakértői szintek). A táblázatban a %-os megoszlásokat az érintett országok számához rendeltük a

OECD Publishing; OECD (2015), "Women in public sector employment", in *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris. OECD (2012): *Closing the Gender Gap: Act Now*, Paris, OECD Publishing.

64 OECD: *Women in public sector employment*, in OECD (2015).

65 A központi kormányzati foglalkoztatási arányok a nők által betöltött foglalkozási csoportok szerint c. felmérési adatok alapján. In: OECD: *Government at a Glance 2013*. Paris, OECD Publishing, 2013.

66 OECD: *Women in Public Sector Employment*. In: OECD (2017) i.m.

A KÖZSZOLGÁLAT ÁLTAL BETÖLTÖTT SZEREPEK VÁLTOZÁSAI ÉS A TRADICIONÁLIS ...

felsővezetői-, középvezetői- és szakértői szintek megoszlását szemlélítetve. (A titkársági pozíciókat betöltő nők magas arányáról az előzőekben láthattunk adatokat.)

6. számú táblázat: Nők a központi kormányzat vezetői és szakértői pozícióiban az OECD tagállamaiban - 2015

Nők aránya a központi kormányzati pozíciókban 2015-ben												
%	országok száma	%	országok száma	%	országok száma	%	országok száma	%	országok száma	%	országok száma	nincs adat
felsővezetői szintek												
50-60%:	4	40-50%:	5	30-40%:	11	20-30%:	7	10-20%:	1	<10%:	3	3 ország
középvezetői szintek												
60-70%:	5	40-50%:	8	30-40%:	6	20-30%:		10-20%:	3	<10%:	1	3 ország
50-60%:	6											
szakértői szintek												
80-85%:	2	60-70%:	4	40-50%:	4	20-30%:	0	10-20%:	0	<10%:	0	3 ország
70%:	2	50-60%:	11	30-40%:	3							
összkormányzat – összes nő												
70-80%:	2	50-60%:	12	30-40%:	3	20-30%:	1	10-20%:	1	<10%:	0	-
60-70%:	9	40-50%:	4									

Saját szerkesztés⁶⁷

A következő adatok a felsővezetői pozíciót betöltő nők arányáról tájékoztatnak 2010-es és 2015-ös felmérések alapján.

67 Forrás: OECD: *Women in Public Sector Employment*. In: OECD (2017) i.m.

7. számú táblázat: A felsővezetői pozíciót betöltő nők aránya az OECD tagállamaiban 2010-ben és 2015-ben:

Felsővezető nők aránya a központi kormányzat pozícióiban 2010 és 2015 években					
	2015	2010		2015	2010
LVA	0,54		ITA	0,33	0,27
ISL	0,54	0,41	FRA	0,32	0,28
GRC	0,51		OECD	0,32	0,29
POL	0,51	0,46	CHL	0,31	0,31
SVN	0,45	0,40	ESP	0,29	0,33
SWE	0,44	0,43	IRL	0,29	0,21
NOR	0,43	0,32	AUT	0,29	
ISR	0,43		NLD	0,28	
CAN	0,40	0,40	MEX	0,24	
GBR	0,37	0,29	DNK	0,22	0,25
AUS	0,37	0,32	BEL	0,21	0,17
SVK	0,35		CHE	0,15	0,12
USA	0,34	0,31	TUR	0,08	0,08
FIN	0,34	0,28	KOR	0,06	0,02
PRT	0,34	0,37	JPN	0,03	
			COL	0,39	
			ITU	0,37	

Saját szerkesztés: ILO-OECD-adatok alapján⁶⁸

A nők által betöltött közszegetati pozíciók megoszlását és a vezetők/felsővezetők arányát tekintve a 6. és 7. számú táblázatokban bemutatott nemzetközi összehasonlításban nem találunk magyarországi adatokat. Az indoklás szerint a táblázat alapját képező felmérésekből hiányzó magyar adatok azért nem állnak rendelkezésre, mert a 2010-es adatok nem vethetők össze a 2015-ös adatokkal. Ennek oka a közigazgatás mélyreható reformja, amely a központi és területi szintekre is kiterjedt. Ugyanakkor – mint arról az előző ábrák és táblázatok tanúskodnak – ugyanezen évek tekintetében a nők közszegetorbéli-, valamint központi kormányzatbéli arányáról rendelkezünk összehasonlító jellegű adatokkal.

Annak érdekében, hogy a magyar közszegetatásról is szerepeltessünk ideillő információkat, a következőkben a magyar központi államigazgatás szakmai vezetői szintjein (nem teljeskörűen) a következő táblázatokban mutatjuk be a nemek arányát. Az adatok néhány kiemelt, országos illetékességgel rendelkező központi államigazgatási szerv vonatkozásában nyújtanak információt; mindazonáltal alkalmatlanok az egyéb adatokkal történő összevetésre.

68 Forrás: OECD: *Women in Public Sector Employment*. In: OECD (2017) i.m.

8. számú táblázat: A magyar minisztériumok szakmai vezetőinek nemek szerinti megoszlása 2017. november hónapban:

A magyar központi államigazgatás minisztériumai szakmai vezetőinek nemek szerinti megoszlása 2017. november hónapban					
	Minisztériumi szakmai vezetők	női közigazgatási államtitkár	férfi közigazgatási államtitkár	női helyettes államtitkárok száma	férfi helyettes államtitkárok száma
	Miniszterelnökség		x	3	14
	Miniszterelnöki Kabinetiroda		x	1	1
	Belügyminisztérium		x	7	3
	Emberi Erőforrások Minisztériuma	x		9	12
	Földművelődésügyi Minisztérium	x		2	8
	Honvédelmi Minisztérium		x	-	3
	Igazságügyi Minisztérium		x	-	7
	Külgazdasági és Külügyminisztérium		x	2	9
	Nemzetgazdasági Minisztérium	x		4	14
	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium		x	5	8
Összesen:	10 minisztérium	Nő: 3 (30%)	Férfi: 7 (70%)	Nő: 33 (29%)	Férfi: 79 (71%)

Saját gyűjtés. Forrás: kormány.hu és a minisztériumok honlapjai

9. számú táblázat: A nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szervek (főhivatalok) vezetőinek nemek szerinti megoszlása (a központi hivatalok kivételével)

Egyes nem minisztériumi jogállású központi államigazgatási szervek egyszemélyi vezetői nemek szerinti bontásban*					
Kormányhivatalok	szerv női vezetője	szerv férfi vezetője	A kormánytól jogszabály rendelkezése szerint függetlenséget élvező államigazgatási szervek	szerv női vezetője	szerv férfi vezetője
Országos Atomenergia Hivatal		x	Közbeszerzési Hatóság		x
Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal		x	Egyenlő Bánásmód Hatóság	x	
Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala		x	Gazdasági Versenyhivatal		x
Központi Statisztikai Hivatal	x		Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság		x
Összesen:	Nő: 1 (25%)	Férfi: 3 (75%)	Nemzeti Választási Iroda	x	
			Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal		x
			Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság	x	
			Összesen:	Nő: 3 (43%)	Férfi: 4 (57%)

* A táblázat a központi államigazgatási szervek köréből nem tartalmazza a számosabb, központi hivatali jogállású szervek adatait. Ennek oka, hogy 2016 őszétől a központi hivatali rendszer folyamatos átalakítás alatt áll, amelynek következtében a központi hivatali jogállású szervek jórésze megszűnőben van, illetve feladat- és hatásköreik minisztériumokhoz vagy a területi államigazgatás közép-, illetve helyi szintű szerveihez kerülnek át.

Saját gyűjtés, forrás: közigazgatási szervek honlapjai

A magyar központi államigazgatás táblázatokban felsorolt szervei tekintetében feltüntetett adatok alapján látható, hogy a felső szintű szakmai vezetők körében a nők aránya nem éri el az egyharmadot. Az OECD 2015-ös felmérésében ez az arány 32%, amely szintén nem éri el az egyharmadot. Azonban a felmérésben résztvevő 31 ország adataiból kiolvasható, hogy kétharmaduk esetében a nők felsővezetésben képviselt aránya jóval ezen szám fölött áll, és elérték a paritásos arányt. Ugyanakkor néhány állam (köztük Japán 3%-kal, Dél-Korea 6%-kal, Törökország 8%-kal és Chile 15%-kal) nagymértékben „lehúzzák” az

átlagot.⁶⁹ Természetesen, annak ellenére, hogy pillanatképről (egyszeri felmérés eredményéről) van szó, és tendenciákat hosszabb távú vizsgálatok (idősoros felmérések alapján) állapíthatnánk meg, annyit mégis megelőlemezhetünk, hogy az arányokat feltehetőleg igen nagy mértékben befolyásolják a tradíciók, ideológiák, kulturális, vallási és egyéb, az adott országra jellemző sajátosságok; valamint, nem utolsó sorban a kormányzati irányvonal és értékrend.

A nemzetközi összehasonlítás érdekében a szakmai vezetők mellett érdemes a közigazgatás politikai változó szintjére is vetnünk egy pillantást a nemzetközi összehasonlító adatok tükrében. Azt gyűjtöttük össze, hogy a végrehajtó hatalom élén álló központi kormányok miniszterei körében hogyan oszlanak meg a nemek közötti arányok.

10. számú táblázat: Női miniszterek aránya az OECD tagállamainak központi kormányaiban

Női miniszterek aránya az OECD országaiban - %-ban 2015-ben					
Ausztrália	17,2	Németország	33,3	Luxemburg	26,7
Ausztria	30,8	Görögország	10	Mexikó	17,6
Belgium	23,1	Magyarország	0	Hollandia	46,7
Kanada	30,8	Írország	28,6	Új-Zéland	33,3
Chile	34,8	Izrael	18,2	Norvégia	39,6
Dánia	26,3	Olaszország	43,8	Portugália	29,6
Észország	46,2	Japán	22,2	Szlovákia	0
Finnország	62,5	Korea	5,9	Szlovénia	43,8
Franciaország	50	Lettország	23,1	Spanyolország	30,8
Svájc	42,9	Törökország	4	Svédország	52,2
Egyesült Államok	26,1	Egyesült Királyság	22,7	Kolumbia	29,4
OECD-átlag:	29,33	Brazília (2013-ban)	42,63		

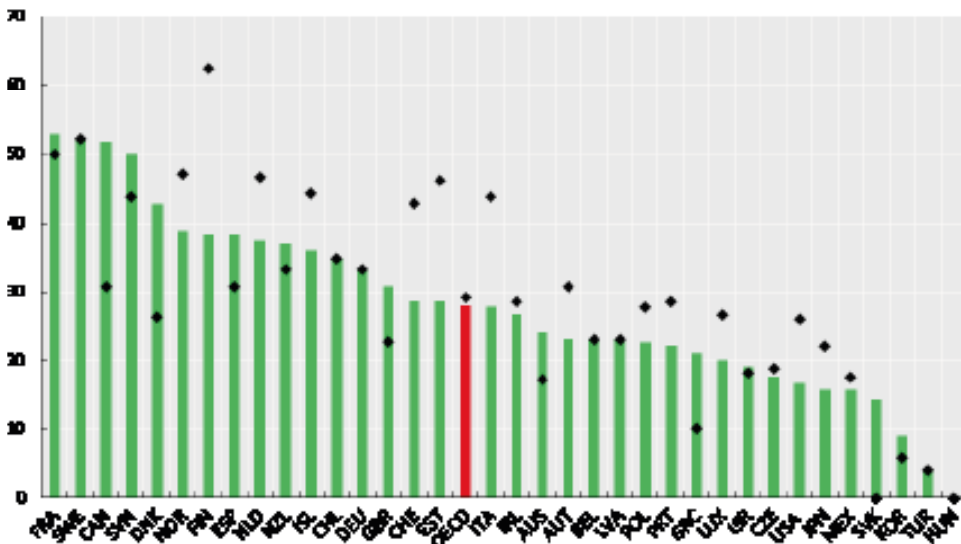
Saját szerkesztés. Forrás: OECD⁷⁰

Az ábra a 2015. 2017. közötti változásokat szemlélteti a női miniszterek arányát illetően. Egyes országok tekintetében jelentősnek nevezhető változások következtek be az arányokban; az OECD-átlag a 2015-ös 29,33% pontról 27,95% pontra csökkent. Az információkat kiegészítjük azzal, hogy az adatok a kormányfőkre vonatkozó információkat nem tartalmazzák; így találunk arra több példát is, hogy a miniszterek körében a női nem alacsonyabb arányban képviselt, de a miniszterelnöki pozíciót nő tölti be.

69 OECD (2017): *Women in Public Sector Employment. In Government at a Glance 2017*, Paris, OECD Publishing.

70 OECD-adatok alapján https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_2015# letöltés ideje: 2017. 11. 17.

4. számú ábra Női miniszterek aránya az OECD-országok központi kormányaiban – 2015 - 2017



Forrás: ILO-OECD⁷¹

Ha az adatokat összevetjük, annak ellenére, hogy az EU-tagállamok egy része is messze áll a közszeletor felsővezetői pozícióiban a nemek közötti paritástól, csoportként kezelve a tagállamokat, az EU sokkal jobban teljesít, mint a világ tizenkilenc legnagyobb gazdaságát és az Európai Uniót tömörítő G20-ak. Az EU 28 tagállamában az átlag ugyanis 40% körüli, míg a G20-ak esetében 26,4%. Az EU-tagállamok az utóbbi másfél évtizedben jelentős fejlődésen mentek keresztül. 2003-ban az EU-átlag a női felsővezetők arányát tekintve 26,4% volt (az akkori 15 tagállamban), napjainkban pedig 40% körüli.⁷² Természetesen ehhez hozzájárulhatnak az EU azóta lezajlott bővítései is; a 2004-es bővítés 10 tagállammal, 2007-es 2 tagállammal és a 2013-as 1 tagállammal. Ezt látszik alátámasztani az a tény is, hogy a hozzánk földrajzilag, illetve – más szempontot szem előtt tartva – történelmük egy részét tekintve is közeli államok, a 2004-es bővítési kör során EU-taggá vált Szlovénia, Lettország, a 2007-ben az EU tagjává vált Románia és Bulgária, de a „régii” tagok köréből Görögország is túllépték már a bűvös 50%-ot; ezekben az országokban a felsőszintű vezetők több mint a fele nő.⁷³ Továbbá, másik két, 2004-ben

71 OECD (2017) i.m.

72 Global Government Forum: *The Women Leaders Index 2016-17 – Gender Equality Study*. 2017.

73 Hozzá kell tenni azonban azt is, hogy az EU-s adatok csupán a tagállamok közszolgá-

csatlakozó balti állam, Észtország és Litvánia is benne vannak a top 10-ben. Mint láttuk, Magyarországról nem rendelkezünk a közigazgatási felsővezetők nemek közötti megoszlásáról a nemzetközi szervezetek által gyűjtött adatokkal. A női miniszterek számát illetően pedig utolsó helyen állunk a 35 ország közül. Mind a 10 tárccal rendelkező, mind a 2 tárca nélküli miniszter is férfi Magyarországon.

5.2.1. Igény a részfoglalkoztatás iránt

Természetes folyamat, hogy a közszektorbeli női alkalmazás dominanciája újabb igényeket indukál. Ennek oka mindenekelőtt a nők többes és – nem helytelen a kifejezés, ha azt állítjuk, hogy – hagyományos szerepének jelentősége. Hiszen a női alkalmazottak nagy része családayai szerepe mellett tölti be közfoglalkoztatotti státuszát; így természetszerű igény, hogy – részben a magánszféra már működő mintájára is – a közszektorban is megjelenjen és fokozatosan elterjedjen a részmunkaidős foglalkoztatás, mint atipikus foglalkoztatási forma. Erre az igényre „erősített rá” az a tény, hogy a múlt évezred utolsó évtizedei óta a fejlett nyugati demokráciákban a közszektor, mint munkáltató egyre erőteljesebb küzdelemre kényszerül a munkaerőpiacon a magánszférával szemben. Az okok között elsődleges, hogy utóbbi – meghatározott szempontokat tekintve – előnyösebb feltételeket képes biztosítani a munkát vállalók számára.^{74, 75, 76} A közszektor munkaadói szerepének versenyképessége többek között azt feltételezi, hogy a modern foglalkoztatási formák alkalmazására kínálkozzék lehetőség.

2011-es felmérés adatai szerint az OECD vizsgált 16 tagállamának közszektorában a részmunkaidős állásokat meghatározó arányban a női alkalmazottak töltötték be:

latának két felső szintjét fedik le, míg a G20-országoké az öt legfelső szintet; ez a két adatbázist illetően a közvetlen összehasonlítást nehezíti. Mindezek az EU-adatokat méginkább kedvező színben tüntetik fel a nemek közötti esélyegyenlőségi törekvéseket tekintve. – Global Government Forum. i.m.

74 KIRSI Ájijälä: *Secteur public – Un employeur de choix? Rapport sur le projet relatif à la compétitivité de l'employeur public*. OECD-PUMA, 2002.

75 DUDÁS Ferenc - HAZAFI Zoltán (2003): A közszoigálat munkaadói szerepkörének fejlődése a versenyképesség javításának tükrében az Európai Unióan. 1-2. rész. *Magyar Közigazgatás* 53: (5) 272-279 és 53: (11) 654-664.

76 LINDER Viktória: A közszoigálati foglalkoztatás versenyképességének néhány összefüggése nemzetközi összehasonlításban. *Humánpolitikai Szemle* 2010/7-8 (21) 44-54.

11. táblázat: A részmunkaidőben foglalkoztatott nők aránya a közszolgálatban

A nők %-os aránya a részmunkaidős közszolgálati állásokban			
Németország	87,5	Kanada	81,0
Luxemburg	86,0	Ausztria	80,4
Franciaország	85,7	Izland	76,9
Egyesült Királyság	84,8	Svájc	69,8
Új-Zéland	83,8	Belgium	68,0
Ausztrália	83,4	Svédország	65,6
Szlovénia	83,0	Dánia	65,1
Olaszország	81,6	Norvégia	64,8

Saját szerkesztés⁷⁷

A fejlett világ országaiban az atipikus foglalkoztatási formák az utóbbi évtizedekben jelentős mértékben elterjedtek a munkaerőpiacon, és ennek részeként, illetve ezzel párhuzamosan a közszektorban is. Egyes kutatások – részben erre történő hivatkozással is – igazolják, hogy a nők különösen kitettek a gazdasági kríziseknek és a munkaerőpiac ingadozásainak.⁷⁸ E kitettség fokát növelheti az a tény, hogy a nők – nagyrészen – kénytelenek igénybe venni azokat a nem tipikus foglalkoztatási formákat, amelyek kisebb foglalkoztatási biztonságot nyújtanak számukra. Mindennek okát a nők hagyományos társadalmi-, kulturális helyzetéből adódó kötelezettségeihez köthetjük, amelyek számukra a fizetett munka melletti terheket jelenítik meg. Ebből következik, hogy azokban az időkben, amikor a kormányzatok esetleges megszorítási kényszerekkel néznek szembe, kézenfekvőbb az atipikus foglalkoztatásban állókkal – következésképp az ott többségben lévő – nőkkel szemben érvényesíteni az állásbiztonságukat érintő intézkedéseket.^{79, 80} Ugyanakkor – témánkon jelentősen túlmutató jelenség és kutatási terület, hogy – a

77 Forrás: OECD: 2011 *Survey on Gender in Public Employment*. In: OECD (2013) i.m.

78 LIM, Joseph Y. (2000): The Effects of the East Asian crisis on the employment of women and men: the Philippine case. *World Development* 28(7): 1285-1306; CORNER, Lorraine (2009): *The differential impact on women, men and children of fiscal responses to the global economic crisis*. Bangkok, UNICEF EAPRO; KARAMESSINI, Maria - RUBERY, Jill (eds.) (2013): *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*. New York, Routledge.

79 SAINSBURY, Diane: *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996.; SAINSBURY, Diane: *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford, Oxford University Press, 1999.; HOOK, Jennifer L.: Care in context: Men's unpaid work in 20 countries, 1965-2003. *American Sociological Review*, 2006. 71: 639-60; HOOK, Jennifer L.: Gender inequality in the welfare state: sex segregation in housework, 1965-2003. *American Journal of Sociology*, 2010, 115(5):1480-523.

80 MCMANUS, Ian P. - KUSHI, Sidita: Gendered Costs of Austerity: The Effects of the Great Recession and Government Policies on Employment across the OECD. *International Labour Review*. Accepted Author Manuscript. 2017. doi:10.1111/ilr.12059.

közzszolgálati szerepek változásával párhuzamosan – a női szerepek is átalakulóban vannak, amely tény a családok számára folyamatos kihívásokat jelent.

5.3. A közzszolgálati szerepeket befolyásoló egyéb tendenciák

A közzszolgálati szerepek változására számos tényező gyakorol hatást – ugyanakkor fordítva, a közzszolgálati szerepek változása is új összefüggéseket indukál – amelyek köréből a következőkben még néhány fontosnak ítélt – további kutatás tárgyát képező – kontextust villantunk fel.

5.3.1. A közzszektor foglalkoztatási státuszainak oldására irányuló igények

Az állami feladatok bővülésére, a közzszektor kiadásainak növekedésére reagált a múlt század harmadik negyedében az új közzzmenedzsment. A közzszolgálat tekintetében – éppúgy, mint általában az állam, a közzszektor, azon belül a közzzigazgatás egyéb elemeire vonatkozóan – hasonlóak voltak az irányzat javaslati. Szinte minden áron a hatékonyságra, eredményességre, a költségek visszafogására való törekvést, és az ezek érdekében megvalósítandó intézkedéseket szorgalmazta. Ennek egyik – vélt vagy valós – eszköze, a közzszolgák komparatív előnyeinek, kiváltságainak megszüntetése, elsősorban az alkalmazottakat megillető, kiváltságosnak tekinthető jogoknak a korlátozása, jogviszonyuknak a munkaerőpiacon foglalkoztatott egyéb munkavállalói kategóriák jogállásához közelítése. Mindennek eszközei és módszerei a jogi szabályozás megváltoztatásán alapul(hat)tak; hiszen a hagyományos karriermodellben a közzszektor alkalmazottainak foglalkoztatási viszonyait a jog (a kontinentális európai rendszerekben a közzzjog) szabályozta. A New Public Management hatására indult meg a közzzjogi foglalkoztatás magánjogiasítása, a közzszolgálat 'privatizációja'. Egyes országokban a zárt karrierrendszereket nyílt, pozíciórendszerekké alakították át, illetve a kollektív szerződéseken alapuló alkalmazások is egyre nagyobb mértékben kezdtek terjedni a hagyományos, kinevezésen alapuló közzztisztviselői foglalkoztatás helyett.⁸¹ Magyarországon a 2006-2010 közötti időszakra volt elsősorban jellemző az új közzzmenedzsment ideológia hatása. A személyi állományra vonatkozó szabályozás és -gyakorlat

81 Lásd például: BALÁZS István: Nemzetközi tendenciák a közzszolgálat fejlődésében. *Új Magyar Közzzigazgatás*, 2009/3, 6-12.; BALÁZS István: *A közzzigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban*. In: SZAMEL-BALÁZS-GAJDUSCHEK-KOI (szerk.) *Az Európai Unió tagállamainak közzzigazgatása*. Budapest, Compex Kiadó, 2011. 83-96.; BOSSAERT, Danielle: *The Flexibilisation of the Employment Status of Civil Servants. From life tenure to more flexible employment relations?* Luxembourg. European Institute of Public Administration, 2005.

azonban nem volt konzekvens; így míg jelentős mértékű létszámleépítések zajlottak, a humán erőforrás gazdálkodási hatáskörök Magyarországon addig soha nem látott mértékű központosítást éltek meg. De hasonló a helyzet – a látszólagos konzekvencia hiányát tekintve – a 2010 utáni közszolgálati személyzeti politikában is. Amellett, hogy a kormányzati kommunikáció a neo-weberi irányvonal követését hirdette meg a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programokban, addig azt megelőzően az 1992 óta egységes köztisztviselői kart két jogállásra felosztó, a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvényben (valamint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényben) a jogalkotó bevezette a kormánytisztviselői, valamint, a köztisztviselői jogviszony indokolás nélküli megszüntetésének lehetőségét; ami a közszolgálati szabályozást tekintve példa nélküli a nemzetközi gyakorlatban. A konzekvencia hiánya azonban valóban látszólagos, hiszen az indokolás nélküli felmentés jogintézménye bevezetésének indokolása szerint az új szabályozás „lehetőséget nyújt[ott] a minőségi szakemberegység kialakítására és a köz szolgálatában végzett munka színvonalának emelésére”. Az Alkotmánybíróság a rendelkezést azonban a 8/2011. (II.18.) számú határozatában alkotmányellenesnek mondta ki; jóllehet, a hatályon kívül helyezés időpontját úgy állapította meg, hogy a közigazgatási szerveknek még jócskán maradt idejük megválni a leépítésre ítélt kormány- és köztisztviselőktől.^{82, 83} Mindezek után az új szabályozás a bizalomvesztés alapján történő jogviszony megszüntetés lehetőségét vezette be; amely intézmény jogszabályi meghatározása erős kételyeket alapoz meg egy olyan közigazgatásban, ahol a szakmai vezetők személye – a már korábban részletezett zsákmanórendszeri hatások következtében is – könnyen változhat.^{84,85}

82 RIXER Ádám a közigazgatás-egyszerűsítés kapcsán, a jog- és az intézményrendszer túlzott ütemű és mértékű egyszerűsítésének veszélyeit is felveti – az indokolás nélküli felmentést példaként állítva –, amennyiben a törekvések garanciális alkotmányossági rendelkezéseket sértenek: RIXER Ádám: Egyszerűsítés a közigazgatásban. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.

83 Lásd még: HORVÁTH Attila: „Kiskapuk” vagy rugalmasság? Az illetménydifferenciálás lehetőségei és problémái a köztisztviselői (és a kormánytisztviselői) törvényben. *Pro Publico Bono Online*, 2011.; LINDER (2013) i.m. 197-216.

84 A közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.), valamint az állami tisztviselők jogállásáról szóló 2016. évi LII. törvény (Áttv.), amelynek háttérjogszabálya a Kttv.

85 A jogi szabályozás így szól: Kttv 66. § (1) Bizalomvesztésnek minősül, ha a kormánytisztviselő a 76. § (2) bekezdésében meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget.

66. § (2) A bizalomvesztés indoka kizárólag a kormánytisztviselő magatartásában, illetve munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet.

76. § (2) A kormánytisztviselő vezetői iránti szakmai lojalitással köteles ellátni feladatait. Szakmai lojalitás alatt kell érteni különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek

A bizalomvesztés intézményére a fejlett országok civil közszolgálatában szintén nem találtunk példát.

Amellett, hogy a szabályozást sokhelyütt oldották, az Európai Unió számos tagállamában továbbra is a közjogi alkalmazás a meghatározó (amely a pályabiztonságot is implikálja). Emellett a közigazgatás (főleg a területi és a helyi szinteken) alkalmaz vegyes – közjogi és magánjogi elemeket is tartalmazó – megoldásokat, illetve a foglalkoztatottak körében találunk olyan kategóriákat is, amelyeknek szerződése nem sokban tér el a munkaerőpiac egyéb területein dolgozók jogállásától.⁸⁶ Ugyanakkor amellett, hogy a nyílt rendszerre áttért közszolgálatok közelítették a közszféra és a magánszféra foglalkoztatási szabályait, mégis, a közszolgálat hagyományos szerepei ellátására való alkalmasság megőrzése érdekében, továbbra is sajátos állami alkalmazást biztosítanak a foglalkoztatottak jelentős része számára. A tendenciákra az a jellemző, hogy az országok zömében nem történik egységes, konzekvensen építkező elhatárolás. Az ellátandó közfeladat jellegéből, a közhatalom gyakorlás létéből nem következtethetünk egyértelműen az alkalmazottak jogállására; sem a közigazgatás szintjei, sem az államigazgatási vagy önkormányzati (esetleg paraadminisztratív) jogállás, sem a szervek jellege nem határozza meg minden esetben egyértelműen azt, hogy a közszolgálati szerepekben milyen státuszú foglalkoztatottakkal találkozhatunk. Még egy-egy szerven belül, azonos feladatokra is alkalmaznak különböző jogállású; határozatlan vagy határozott időre kinevezett köztisztviselőt, gyengébb pályabiztonságot élvező köz alkalmazottját vagy munkavállalót különböző típusú szerződésekkel. Az egyértelműen beazonosítható tendencia az, hogy a határozatlan időre kinevezett köztisztviselők aránya mérséklődik. A 12. táblázatban az ellátandó közfeladat jellege és a közigazgatási (közszektorbeli) szintek szerint, 27 EU-tagállam vonatkozásában láthatjuk, miként térnek el a különböző közszolgálati kategóriák jogállásai.

iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmet és lényeglátó feladatvégzést.

86 Demmke, Christoph – Moilanen, Timo: *The future of public employment in central public administration Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*. Maastricht/Berlin/Helsinki, European Institute of Public Administration, 2011.

12. számú táblázat: Állami alkalmazottak jogviszonytípusai egyes EU-tagállamokban

A köz foglalkoztatásában állók jogviszony-típusai egyes európai uniós tagállamokban			
Közfeladat-ellátás szektorai, közigazgatási szintek	Központi köztisztviselői karral azonos szabályozás	Sajátos köztisztviselői jellegű szabályozás	Nem a köztisztviselői kar részei (egy része lehet magánjogi szabályozás alatt is)
központi kormányzat	27	0	0
ügynökségek	22	0	5
rendészeti szervek	11	12	4
tűzoltóság (külön)	20	3	4
közoktatás	5	8	14
felsőoktatás	5	7	15
kórházak	5	7	15
területi közigazgatás	14	9	4
vízügyi szektor	6		17
materiális közszolgáltatások	4		23

Saját szerkesztés⁸⁷

5.3.2. Közszolgálati szerepek a különböző kormányzati szinteken

A közszolgálat által betöltött szerepekhez kapcsolódik az a jelenség, amely szerint az utóbbi évtizedekben a közszektor központi kormányzat alatti szintjeinek szerepe egyre erősödik a közfeladat-ellátásban; és ennek egyenes következményeként, a közfoglalkoztatásban. Ezek a szintek a helyi önkormányzatok települési és területi (például megyei és regionális) szintjei, illetve a szövetségi államokban a tagállami szintek.⁸⁸ E decentralizációs folyamatok a jogi szabályozásban és a gyakorlatban egyaránt előidézik a közszolgálat tagolásának további erősödését is.

A közszféra megváltozott összetétele hatást gyakorol a különböző kormányzati szintek közötti feladaelosztás, és a személyi állományi jellemzők tekintetében is. A közszektor tevékenysége körében nőtt a közszolgáltatásokhoz kapcsolódó feladatok és az ezek ellátására foglalkoztatottak köre, amely közszolgáltatások iránti igények zömében a helyi közösségekhez, a polgárokhoz közeli szinteken

⁸⁷ Forrás: Internetes információk, valamint DEMMKE, Christoph (2005) i.m. és DEMMKE - MOILANEN (2010) i.m. alapján.

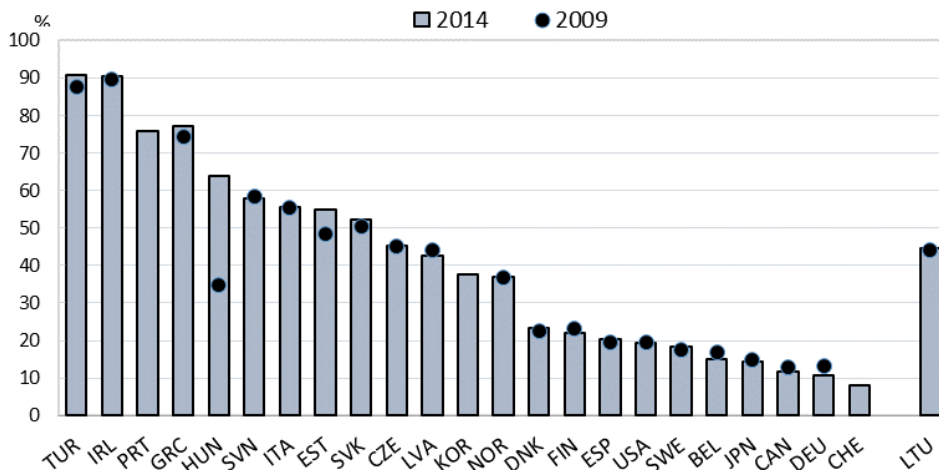
⁸⁸ A magyar terminológia szerinti dekoncentrált szervek nem tartoznak ebbe a kategóriába; a dekoncentrált szervek és személyi állományuk a központi kormányzat részét képezik.

jelentkeznek. Ennek hatására a fejlett világ nagy részében – így az Európai Unió és az OECD tagállamainak elsöprő többségében – a decentralizációs folyamatok erősödése jellemzi az utóbbi évtizedeket. Mindennek természetesen velejárója a központi kormányzati létszámcsökkenése a központinál alacsonyabb szintekhez viszonyítottan. A decentralizáció azt feltételezi, hogy a központi kormányzat több/nagyobb hatásköröket telepít a lentebbi szintekre, amelynek célja és előnye, hogy nagyobb mértékben válik lehetségessé a helyi igényekhez való alkalmazkodás, a sajátosságok figyelembe vétele. Ezzel párhuzamosan azonban a különböző területi egységek közötti egyenlőtlen szolgáltatásnyújtás és esetlegesen az esélyegyenlőség csorbulásának veszélye is megnő.

2014-ben a legtöbb államban több alkalmazottat foglalkoztattak a decentralizált szinteken, mint a központi kormányzatban. A föderatív államokban körülbelül az alkalmazottak egyharmadának a központi kormányzat a munkaadója; ez azt jelenti, hogy itt magasabb mértékű a decentralizáció, hiszen a tagállami szintet is ide soroljuk. Sokkalta nagyobb a szórás az unitárius államokban; így például Japánban és Svédországban a 20%-ot sem éri el a központi alkalmazottak aránya, míg az ellenpont Törökország és Írország, 90% körüli arányban.

A következő ábrák e tendenciákat mutatják be az OECD-államok relációjában.

5. számú ábra: A központi szinten alkalmazott kormányzati alkalmazottak aránya 2009 – 2014.⁸⁹



Forrás: ILO⁹⁰

89 OECD: *General government employment across levels of government*. In: OECD (2017) i.m.

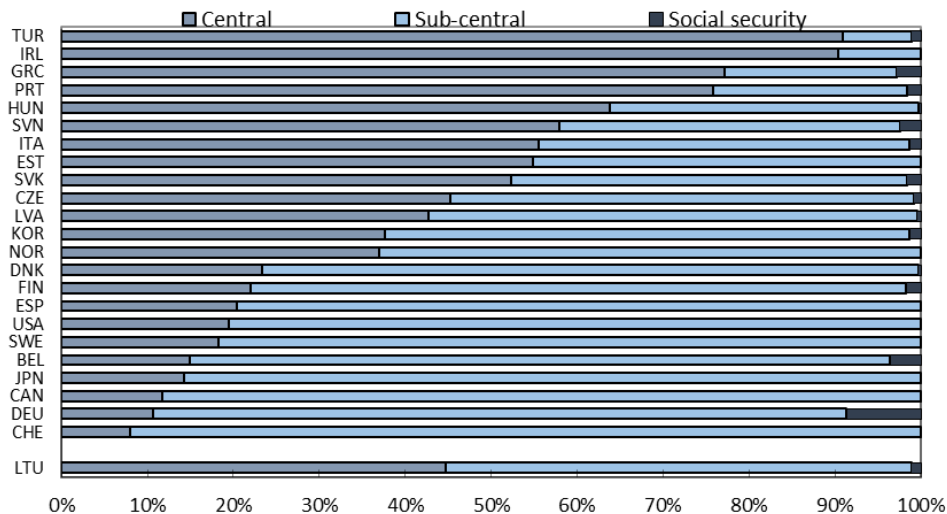
90 Public Employment by Sectors and Sub-sectors of National Accounts (Közfoglalkoztatás /állami foglalkoztatás/ szektoronként és alszektoronként a nemzeti számlák alapján).

Az adatok azt mutatják, hogy a két felmérés – 2009 és 2014 – közti időszakban a központi és a decentralizált szintek szervei által foglalkoztatottak arányában, így feltehetőleg a szintek által ellátott közfeladatok megoszlásában, a legtöbb országban alig történt változás.⁹¹ Kivételt képeznek ez alól a magyar adatok. Míg nálunk 2012 előtt a helyi szintű közszolgáltatások jelentős hányadát képező humán közszolgáltatások, mint a közoktatás és az egészségügyi ellátás jelentős része az önkormányzatok által ellátandó kötelező feladatok körébe tartoztak, addig ettől az évtől kezdődően erőteljes centralizáció kezdődött meg ezeken a területeken. A szakellátást biztosító egészségügyi intézmények, valamint az iskolák fenntartása, majd később működtetése is átkerült központi kormányzati hatáskörbe. E hatáskörátrendeződés a központi kormányzati arányokat erősítette; például a tanárok tekintetében a munkáltatói jogkörök gyakorlása központi hivatal hatáskörébe került. Illetve, a közvetlen feladatellátás a decentralizált helyi önkormányzatoktól az államigazgatási hierarchia részét képező dekoncentrált szervek hatáskörébe tartozik. A kormányzati intenciók szerinti cél a hátrányosabb helyzetben lévő területeken a kiemelkedő fontosságú közszolgáltatások színvonalának emelése, és ezáltal a szolgáltatások színvonalának egységesebbé tétele országos szinten.⁹² A területi államigazgatás erősítése, a feladat- és hatáskörök átrendeződése azóta is folytatódik egy 2016-ban kiadott kormányhatározat rendelkezései alapján. A feladatok ellátását biztosító közszektorbeli létszám tekintetében az ábráról leolvasható, hogy 2009-ben a központi kormányzat alkalmazottai az összkormányzati alkalmazottak körében 34,81%-ot képviseltek, a 2014-es 63,81%-kal szemben; ami közel 30% pontos növekedést jelent a centrum javára.

91 OECD: *General government employment across levels of government*. In: OECD (2017) i.m.

92 OECD: *General government employment across levels of government*. In: OECD (2017) i.m.

6. számú ábra: Összkormányzati foglalkoztatás megoszlása kormányzati szintek szerint 2014-ben - a központi szint, a decentralizált szintek, valamint a társadalombiztosítás



Forrás: Public Employment by Sectors and Sub-sectors of National Accounts

5.3.3. Az intézményi emlékezet kérdései

A feladatok ellátásáról való gondoskodás szolgálatában álló emberi erőforrásokkal gazdálkodás minden szervezetben kiemelkedő jelentőségű kérdés. A közszektor feladatellátásához szükséges intézményi folyamatossághoz kapcsolódó fogalom az 'intézményi emlékezet', amelynek léte azt feltételezi, hogy a szervezetben minden korosztály képviselteti magát, ezáltal biztosítva a tudástranszferet és az utánpótlást; egészen a nyugdíjhoz közel álló korosztálytól, fokozatos bontásban a pályakezdőkig.

Az alábbi táblázat 33 OECD-tagállam 2015-ös adataiból néhány kiemelt példát mutat be a központi kormányzatban foglalkoztatott korcsoportok arányainak megoszlásáról, kiegészítve az 55 éves és afeletti korcsoport 2010-es összehasonlító adataival.

13. számú táblázat: Korcsoportok megoszlása a központi kormányzatban

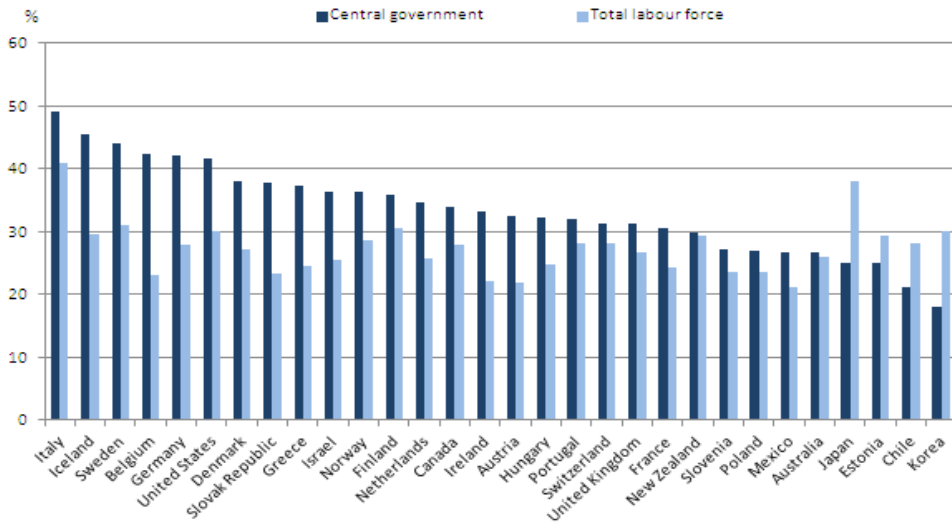
A központi kormányzatban alkalmazottak korcsoportok szerinti megoszlása %-ban 2015-ben									
ország	18-34 év	35-54 év	55 évtől		ország	18-34 év	35-54 év	55 évtől	
			2010-es év	2015-ös év				2010-es év	2015-ös év
OECD-átlag (33 ország)	0,18	0,58	0,22	0,24	Magyarország	0,31	0,56	0,18	0,13
Lengyelország	0,06	0,61	0,30	0,33	Olaszország	0,02	0,52	0,31	0,45
Izland	0,17	0,46	0,33	0,40	Norvégia	0,19	0,57	0,24	0,25
Észtország	0,27	0,50	0,31	0,23	Dánia	0,29	0,58		0,23
Franciaország	0,21	0,55	0,21	0,24	Svédország	0,22	0,54	0,28	0,24
Ausztria	0,15	0,59	n.a.	0,26	Hollandia	0,14	0,56	0,21	0,30

Saját szerkesztés: ILO-OECD-adatok alapján⁹³

Az arányokból látható, hogy a kiválasztott központi kormányzati közszolgálatok nagy részében, de a felmérésben részt vevő 33 OECD-államban általában is, az idősödő állami alkalmazottak utánpótlása kihívást jelent. Az alapkérdés a feladatellátás folyamatosságának biztosítása, amelynek feltétele, hogy legyen kinek továbbadni a megszerzett tudást, tapasztalatot; ez a tudástranszfer, az intézményi emlékezet alapja.

93 OECD: *Ageing Central Workforce*. In: OECD (2017) i.m.

7. számú ábra: 50 éves és annál idősebb alkalmazottak aránya a központi kormányzatban és az összefoglalkoztatottak körében



Forrás: ILO-OECD⁹⁴

Mint a 13. számú táblázat és a 7. számú ábra adataiból kiolvasható, Magyarország ebben a tekintetben is sajátos helyzetet alakított ki. Chile után (32%) nálunk a legmagasabb a fiatalok, a 18-34 év közöttiek aránya a központi kormányzatban (31%). Ez nagyon örvendetes abból a szempontból, hogy a fiatal, tetterős korosztály számára távlatokat nyit a kormányzat (amelyet különböző programokkal elő is segít). Ugyanakkor másik oldalon felvetődik a kérdés; hogy van-e, lesz-e kitől tanulniuk a fiataloknak és folyamatosságában tudják-e továbbvinni az intézményi emlékezetet (abban az esetben természetesen, ha a döntéshozók értékrendje és szándéka szerint ez pozitívumot képvisel). A 2010-es adatok szerint Magyarország az 55 éves és annál idősebb korosztály tekintetében 4% ponttal helyezkedett el az OECD-átlag alatt (OECD: 22 – Magyarország: 18%). 2015-re azonban a 33 ország köréből Korea után (12%) az utolsó előtti helyre léptünk a 13% ponttal; ami azt jelenti, hogy a mi közszolgálatunkban majdnem a legmagasabb a legfiatalabbak aránya és majdnem a legalacsonyabb a legidősebb korosztály aránya.

Hazai közszolgálati adatokhoz nehéz hozzáférni. Egyértelmű azonban, hogy a 2010-es kormányváltást követően nagy mértékben megnőtt a fiatal generáció aránya – legfőképpen – a központi közigazgatásban. További alapvető

94 OECD: *Ageing Central Workforce*. In: OECD (2017) i.m.

kérdés azonban, hogy e fiatalok mely munkakörökben jelennek meg. Ez a munkakör jellegére is értendő; hiszen például jogalkotási területen elsősorban többségben alkalmaznak fiatalokat, akiknek nem sok lehetőségük adódik az idősebb, tapasztaltabb kollégáktól megtanulni az ehhez a szakmához/hivatáshoz szükséges elementáris jelentőségű szakértelmet. Másik dimenziója a munkakörnek a vezetői munkakör.⁹⁵ Ebben a tekintetben hasonló a helyzet; a fiatalok aránya nagy mértékben megnövekedett a vezetői (beleértve a felsővezetői) pozíciókban is. A jelenség és az ennek kapcsán felmerülő dilemmák sokdimenziósak, akár szakpolitikai, akár humánerőforrás gazdálkodási, akár közszolgálati etikai, presztízsbeli, és nem utolsósorban a motivációt, elhivatottságot, továbbá, az illetményeket érintő szempontok alapján is.

A közszolgálat által betöltött szerepek szempontjából egyik alapvető kérdés a korcsoportok képviselőinek a foglalkoztatási hierarchiában elfoglalt helyéhez, valamint, az általuk betöltött munkakörökhöz kapcsolódik; nemzetközi viszonylatban rendelkezünk adatokkal, amelyekből néhány összefüggést emelünk ki:

A tipikus az OECD-országokban az, hogy az 55 évesek, illetve ennél idősebbek nagyobb arányban töltenek be felsővezetői, mint egyéb pozíciókat. A felsővezetők 60%-a Görögországban, 67%-a Olaszországban, 66%-a Hollandiában, 63%-a Finnországban 60%-a Belgiumban ebbe a korcsoportba tartozik.⁹⁶ 50-60% közötti a felsővezetők közötti arányuk 2 országban, 40-50% közötti 7 országban, 30-40% közötti 6 országban, 20-30% közötti 6 országban, 10-20% közötti, illetve 0-10% közötti 1-1 országban (míg 4 országból nem áll rendelkezésre adat; így Magyarországról sem). Az adatokat elemezve fontos hozzátennünk, hogy azokban az országokban, ahol alacsonyabb a felsővezetők körében ezen idősebb, tapasztaltabb korosztály aránya, ott ők általánosan a közszolgák körében is csekély hányadot képviselnek. Az okok vizsgálata azonban további kutatást igényel.

6. Összegzés

Az írás a közszolgálat által betöltött szerepeket és azok változásait elemzi, kiemelve néhány olyan aspektust, amelyeket a modern közszolgálati szerepek betöltésének igénye indukál, és fordítva, amelyek jelentős hatást gyakorolnak a közszolgálatra. A tanulmányban ezen szempontok és összefüggések elemzése érdekében jelentős mértékben támaszkodik a nemzetközi összehasonlító, empirikus (elsősorban ILO, OECD, EU), illetve saját gyűjtésű adatokra.

95 Az új szabályozás nem vezetői megbízást, hanem vezetői munkakört definiál.

96 OECD: *Ageing central government workforce*. In: OECD (2017) i.m.

A közzszolgálat által betöltött szerepek az évszázadok során folyamatosan alakultak. A polgári korszak kezdetétől, a modern állam kialakulásától kezdődően, amely egyben a modern közigazgatás létrejöttét is jelentette, a közzszolgálat az átalakult és kibővült állami funkciók által determinált feladatokat hivatott végrehajtani. Ezek a köz érdekében, a közcélok szolgálatában álló közfeladatok. Az állam és a közigazgatás kialakulása folyamatának szükségszerű velejárójaként a közigazgatás és egyben az állam működtetése a történelem során – a bizonyos korszakokban megjelenő kisiklásoktól eltekintve – olyan személyi állományt igényelt, amely a feladatok ellátásához igazodó képességekkel rendelkezik.

A közzszolgálat-felfogást elsősorban az állam szerepéről vallott felfogás határozza meg. A polgári állam gazdasági teljesítőképességének növekedése hosszú időtávokat tekintve a közzszolgálat számára folyamatos feladat-bővülést indukált. A XX. század második felére a jóléti állam létrejöttével a közzszolgálat szerepe rendkívüli módon – úgy mennyiségében, mint minőségében – megnövekedett. Majd a század utolsó harmadára az állam visszavonulására tett kísérletek mentén a közzszolgálat hagyományos szerepe is megkérdőjeleződött. A millenium táján azonban az állami szerepvállalás fontosságának újragondolása a közzszolgálati szerepekről vallott felfogásokban is kezdett visszatérni a hagyományos útra; természetesen oly módon, hogy az eltelt évtizedek modernizációs kísérletei nem múltak el nyom nélkül. Így módosult a max weberi ideáltípus bürokrácia-elmélet úgynevezett neo-weberi felfogássá.

A modern közzszolgálatban jelenlévő főbb tendenciák köréből a tanulmány néhány alapvető jelenséget tárgyal nemzetközi összehasonlító aspektusból, a magyar megoldásokkal történő összevetésben.

Az egyik jelenség a nők magas aránya, szerepe, jelentősége a közzszolgálatban; amelyet meghatározó mértékben a feladatok jellegének átalakulása idézett elő. Az összkormányzati alkalmazottak tekintetében a nemek megoszlását illetően a magyar adatok közelítik az OECD-átlagot. A kapcsolódó problémák köréből – bár a nemzetközi felmérésekből ebben a tekintetben hiányoznak a magyar adatok – kiemelhető a nők alulreprzentáltsága a vezetői, felsővezetői posztokon.

Az úgynevezett atipikus foglalkoztatási formák köréből a nők foglalkoztatásához köthető alapvető jelentőségű kérdés a részmunkaidős alkalmazás. A összehasonlító adatok alapján úgy tűnik, hogy a magyar szabályozás és gyakorlat egyelőre nem illeszkedik a nemzetközi trendekbe.

A közzszektor foglalkoztatási státuszainak oldására irányuló törekvéseket vizsgálva egyértelmű, hogy számos fejlett ország továbbra is fenntartja zárt, karrierrendszerű közzszolgálatát, míg mások a magánszféra megoldásaitól lényegesen nem különböző pozíciórendszereket működtetnek. Mindkét

esetben jellemző azonban, hogy a közszolgák általában továbbra is nagyfokú pályabiztonságot élveznek. Másként működik ez a kisiklásnak minősülő, zsákmányrendszeri elemekkel (is) jellemzett közszolgálatokban; az effajta megoldások napjainkban egyre inkább kezdenek visszaszívároggni a rendszertváltó volt közép-kelet-európai országok közszektoraiba.

Ismét újabb jelenség a közszolgálat decentralizációs folyamatainak erősödése; amely a központi kormányzatinál lentebbi szintekhez (pld. regionális, megyei, települési) történő hatáskörtelepítést jelenti az országok zömében. A magyar megoldás ezzel ellentétes; mind a 2010 előtti központosított humánerőforrás gazdálkodási hatáskörtelepítés miatt, mind a 2010 utáni általános központosítási megoldások okán.

Végül, a tanulmány az úgynevezett intézményi emlékezet, humánerőforrás gazdálkodási szakkifejezéssel, a tudástranszfer megvalósulásának lehetőségét vizsgálja. A nemzetközi gyakorlat nagy hangsúlyt helyez arra, hogy a közszféra személyi állománya – a lehetőségekhez képest – egészséges korfával rendelkezzen; minden korcsoport betöltse szerepét a szervezet- és intézményrendszer megfelelő posztjain. A (hiányos) adatokból az derül ki, hogy Magyarországon a központi kormányzatban (ez a kormány irányítása alá tartozó államigazgatási szerveket jelenti központi-, közép- és helyi szinteken) az utóbbi években nálunk lett az egyik legalacsonyabb az 55 év felettek aránya (hátról a második helyen állunk 33 három ország közül), illetve az egyik legmagasabb (előlről a második helyen állunk) a 18-34 év közötti fiatalok aránya. Az adatok abban az esetben szolgálnának kifejezetten érdekes hozzáadott értékkel, ha össze tudnánk vetni azokat a betöltött pozíciók/ munkakörök (különösen a vezetői munkakörök) megoszlásával. Azonban erre vonatkozóan nem rendelkezünk hozzáférhető adatokkal.

ÚJ TRENDK EURÓPÁBAN AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS TERÜLETÉN¹

CSÁKI-HATALOVICS GYULA BALÁZS
egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

Az elektronikus közigazgatás (e-Government) témakörében átfogó elemzést készíteni még akkor is nagy kihívás, ha a témakört, pontosabban a vizsgálati területet – földrajzi és átvitt értelemben egyaránt – kellőképpen szűkítjük. Esetünkben rögtön, ha úgy tetszik, még a témaszűkítést megelőzően két dilemmába ütközünk. Az egyik kérdés, hogy vajon mit tekinthetünk az elektronikus közigazgatás értelmezési tartományának. Szűk vagy tág értelemben használjuk ezt a kifejezést, és egyáltalán, mi az, hogy szűkebb vagy tágabb elektronikus közigazgatás? A másik probléma a vizsgálat módszere, ha úgy tetszik, az elemzés mélysége. Mint látni fogjuk, többféle módszer is létezik az elektronikus közigazgatási szolgáltatások fejlettségének mérésére (ráadásul a legelterjedtebb módszerek éppen nemzetközi elemzések megalapozásául szolgálnak). A vizsgálatunk során ezeket alapvetően felhasználva, de elsősorban az Európai Unió elektronikus közigazgatással kapcsolatos célkitűzéseit, valamint azok megvalósulásának értékelését kívánjuk elemezni. Az elemzés során először a statisztikai adatok tükrében vetünk fel néhány gondolatot, majd igyekszünk röviden összefoglalni az EU által közreadott legfontosabb programokat, amelyek a témánk szempontjából jelentősebbek. Értelemszerűen részletes elemzést a folyamatban lévő programokkal kapcsolatban érdemes adni, erről szól a jelen tanulmány negyedik fejezete. Természetesen nem hagyhatjuk figyelmen kívül azoknak a nemzetközi szervezeteknek a publikációit, felméréseit, amelyek szintén folyamatosan figyelemmel kísérik az elektronikus közigazgatás trendjeit. Ezek közül a számunkra legfontosabbat, az OECD-t fogjuk kiemelni röviden. Végül megpróbáljuk számba venni, hogy az utóbbi néhány évben melyek azok a legújabb kihívások, amelyekkel az elektronikus közigazgatásnak szembe kell néznie.

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 Károli Gáspár Református Egyetem együttműködésével készült.

A szakirodalom elemzése alapján két hipotézist állítottunk fel. Az egyik egy korábban már igazolt hipotézisünk továbbgondolása. Korábban azt állítottuk, hogy a technológiai fejlődés olyan változásokat indukál a közigazgatásban, amelyek eredményeképpen a közigazgatásra vonatkozó fogalmi struktúra megváltozik.² Most azt állítjuk – ezt kiegészítve –, hogy a folyamatos technológiai fejlődés nem csak a definíciók szintjén okoz változásokat a közigazgatásban, hanem egyfelől folyamatos változásokat generál, ráadásul olyan jelentőseket, amelyek akár strukturális átalakításokat is eredményeznek a közigazgatás minden értelmezési tartományában, a jogalkotástól egészen a háttérben folyó adminisztratív folyamatokig. A másik hipotézisünk részben az előzőből következik. E szerint a technológiai fejlődés következtében a közigazgatásban végbemenő változások a közigazgatást egyre inkább nemzetközi jellegűvé teszik és bizonyos értelemben elmoszák a nemzeti közigazgatási rendszerek sajátosságait. Ez a tendencia egyfelől felülről irányított, például az Európai Unió interoperabilitási törekvéseinek megfelelően, másfelől az új kihívások által generált, hiszen bizonyos jelenségekre hatékony válaszok napjainkban csak közös nemzetközi fellépéssel adhatók.

Még mielőtt továbblépnénk, szólnunk kell néhány szót az elektronikus közigazgatás kifejezés jelentéstartalmáról, pontosabban értelmezési tartományáról. Egy korábbi kutatás során azt vizsgáltuk, hogy lehet-e definiálni az elektronikus közigazgatás, elektronikus kormányzat vagy éppen az elektronikus közszolgáltatási rendszer fogalmát. Akkor arra az eredményre jutottunk, hogy tudományos mélységű vizsgálat alá vetve a közigazgatásra és az elektronikus közigazgatásra, továbbá a kormányzatra és az elektronikus kormányzatra vonatkozó nézeteket, az egyes kifejezések, szókapcsolatok tudományos értelemben jelentésváltozáson mennek át. Mindaddig, amíg a „klasszikus” értelemben vett közigazgatást vizsgáljuk, azt állapíthatjuk meg, hogy annak (mint gyűjtőfogalomnak) részét képezi az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás. Az államigazgatáson belül pedig a kormányzat, mint egy konkrét szervhez (a Kormányhoz) kapcsolódó tevékenység, további alrendszert képez. Az elektronikus közigazgatás és az elektronikus kormányzat tárgykörét vizsgálva azonban megállapíthatjuk, hogy elsősorban az angolszász elnevezések változása és azok szükségszerű átvétele következtében a közigazgatás ebben a kontextusban más értelmet kap. Sőt, a rész és az egész relációja felcserélődik a kormányzás és a közigazgatás között. Amikor elektronikus közigazgatást említünk, akkor „csak” a klasszikus értelemben vett

2 Csáki Gy. B.: *Az elektronikus közigazgatás tartalma, és egyes gyakorlati kérdései*, HVG-ORAC, Budapest, 2010, 123.

közigazgatási tevékenységek és az infokommunikációs eszközök és technológiák közötti kölcsönhatásról tudunk beszélni. Amennyiben viszont elektronikus kormányzást említünk, úgy itt már nem csak a „klasszikus” közigazgatás részeként tekintünk a kormányzásra, mint egy adott szervhez kapcsolódó közigazgatási tevékenységre, hanem az államhatalmi ágak összemosódását tapasztaljuk, természetesen csak szemantikai értelemben. Az elektronikus kormányzat fogalma ugyanis az elektronikus közigazgatást magában foglalja, de egyúttal lefedi azokat a területeket is, amelyek jellegüknél fogva nem tartoznak a közigazgatás világába, de értelmezhető bennük az igazgatás és az infokommunikációs technológiák kölcsönhatásának eredménye.³

Azt talán relatíve könnyű meghatározni, hogy az elektronikus közigazgatási szolgáltatások a közigazgatás klasszikus hármas felosztásában (szervezet – személyzet – működés) elsősorban a működés pillérében jelennek meg. Ezt tovább elemezve beszélhetünk természetesen belső és külső (divatos kifejezéssel élve back office és front office) folyamatokról, vagy éppen olyan szolgáltatásokról, amelyek nem jelentik hagyományos, hatósági jogalkalmazói aktusok kibocsátását (pl. elektronikus tájékoztató szolgáltatások). Nem közvetlenül az elektronikus közigazgatás által ihletett, de azzal szoros összefüggésben álló megközelítés a Kooiman által publikált elmélet.⁴ Ő szociálpolitikai szempontból közelíti meg a kérdést, és a szociálpolitikai kormányzást egyúttal az interaktív kormányzással azonosítja. A közigazgatás rendeltetése alapján kétféle működési kört azonosít, amelyből az egyik feladata elsődlegesen a problémamegoldás és az „esély-teremtés” (first-order governance), a másiké pedig az intézményi feltételek megteremtése és a „meta-közigazgatás”, azaz a közigazgatás belső igazgatási, szervezési folyamatainak ellátása (second-order governance). Ha úgy tetszik, lényegében ez a felosztás is a belső és külső viszonyokra vezethető vissza, de tartalmilag talán kifejezőbb, mint a hazai szakirodalomban elterjedt elnevezések. Azt bizonyosan kijelenthetjük, hogy az elektronikus közigazgatás vizsgálata során a folyamatszabályozás kérdése megkerülhetetlen, így eljárásjogi elemzést is végezni fogunk a kutatás során. Ezt azonban elsősorban a magyar fejlődés feltérképezése során tesszük meg, a kutatás második fázisában. Már itt felmerül azonban egy következő dilemma, nevezetesen az, hogy mely eljárásjogi rendelkezések tekinthetők ún. elektronikus közigazgatási jellegűnek, és itt nem arra célok elsősorban, hogy vajon egy-egy elektronikus eljárási

3 CSÁKI i. m. 114-117.

4 KOOIMAN, J.: Social-Political Governance, Public Management. *An International Journal of Research and Theory*, Vol. 1. Iss. 1., 1999, 67.

kódexnek mely része vonható vizsgálat alá, hanem az a fő kérdés – utalva az elektronikus közigazgatás tágabb értelemben vett meghatározására –, hogy valóban kizárólag csak a hatósági eljárások szabályozása tekinthető elektronikus közigazgatási jellegűnek?

A választ máris megadjuk, bár állításunk bizonyítása még komoly kihívások elé állít bennünket, de azt mondjuk, hogy az elektronikus közigazgatás értelmezési tartományába eljárásjogi szempontból minden olyan eljárásjogi rendelkezés beletartozik, amelyben megjelenik a fejlett technológia alkalmazása abból a célból, hogy az érintettek által teljesítendő eljárási cselekmény elvégzése hatékonyabb legyen, függetlenül a norma jogági hovatartozásától. E tekintetben a büntetőeljárás azon elemeit is idetartozónak tekintjük, amelyek például telekommunikációs eszközök igénybevételét teszik lehetővé, nem is beszélve a polgári perrendtartás (Pp.) ún. e-perre vonatkozó rendelkezéseiről.⁵ Ez utóbbi egyébiránt az egyik legerősebb bizonyíték arra, hogy a technológia – begyűrűzve a jogi szabályozás egyre több területére – szétfeszíti a hagyományos fogalmi kereteket, akár új minőséget hozva létre. A Pp. vonatkozó rendelkezéseinek háttérjogszabálya ugyanis hazánkban nem más, mint az elektronikus közszolgáltatások rendszerét keretbe foglaló törvény.⁶

Az Európai Számvevőszék az Európai Bizottsággal egyezően határozza meg az elektronikus kormányzat (e-kormányzat) lényegét, amely szerint az nem más, mint az állami szervek, a vállalkozások és a polgárok közötti elektronikus tranzakciók, illetve egyes állami szervek egymás közti ilyen tranzakciói. Az e-kormányzat a közszolgáltatások minőségi javulása érdekében az informatikai és kommunikációs technológiák (IKT) alkalmazását, szervezeti változásokat és új készségek elsajátítását követeli meg.⁷

5 Lásd például a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 124. §-át (Eljárási szabályok telekommunikációs eszköz használata során) vagy a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény tizedik részét (Az elektronikus technológiák és eszközök alkalmazása). Telekommunikációs eszközök használatával kapcsolatban a büntetőeljárás területén lásd például: SZABÓ Krisztián: Az Európai Unió eljárási jogsegélyegyezménye In: *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium* 4/2. [szerk. STIPTA István], Miskolc, 2004, 155-159.; SZABÓ Krisztián: A tanú zártcélú távközlő hálózat útján történő kihallgatása, mint a tanúvédelem külön nem nevesített eszköze, *Debreceni Jogi Műhely*, 2009, 4. szám, Forrás: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/4_2009/a_tanu_zartcelu_tavkozlo_halozat_utjan_torteno_kihallgatasa_mint_a_tanuvedelem_kulon_nem_nevesített_eszkoze (2017.12.15.)

6 Lásd a 2015. évi CCXXII. törvényt az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól (E-ügyintézési törvény).

7 9/2011. sz. különjelentés: „Eredményesek voltak-e az ERFA által támogatott e-kormányzati projektek?”, Európai Számvevőszék, 2011, 9.

Egy 2012-ben megjelent tanulmányban, amely az 1990-es évektől veszi górcső alá az elektronikus közigazgatás fejlődését azt láthatjuk, hogy az átfogó elemzés értelmezési tartományának megkönnyítése érdekében a szerzők még akkor is a lehető legtágabb meghatározást használják, ha azt nem tartják szakmai szempontból a legmegfelelőbbnek. Eszerint minden olyan közigazgatási megoldást elektronikus közigazgatásnak tekintenek, amelyre az infokommunikációs technológia, ezen belül is az Internet hatással van.⁸

A fogalmi meghatározások és a vonatkozó kifejezések használatával kapcsolatban előrebocsátjuk tehát, hogy – hűen korábbi álláspontunkhoz, de egyúttal meg is haladva azt – az elektronikus közigazgatást tág értelemben használjuk, és a témában használatos összes kifejezést (pl. e-kormányzat, e-government, e-ügyintézés, stb.) szinonim fogalomnak tekintjük. Amennyiben valahol esetleg (fordítás vagy a vizsgálati terület sajátosságai miatt) ezt nem tehetjük, ott külön jelezni fogjuk.

2. Digitális készségek és elektronikus közigazgatás a számok tükrében

Meglátásunk szerint ahhoz, hogy az elektronikus közigazgatási megoldások hatékonyságát, hasznosulását vizsgáljuk, vizsgálnunk kell azt is, hogy a leginkább érintett csoportok, nevezetesen az állampolgárok kellően felkészültek-e a különböző szolgáltatások igénybevételére. Ennek mérésére megfelelőnek tűnik a digitális írástudás állapotának alakulása. Az Eurostat jó ideje gyűjt és publikál ezzel kapcsolatos adatokat, amelyek alapján megvizsgáltuk azt, hogy mennyien intéznek hatósági ügyeket a rendszeres internethasználók közül. Az első elérhető adatok ebben a témakörben 2011-ből származnak, így végeztünk egy összehasonlítást a 2011-es és a 2016-os adatok függvényében.

Megállapítható, hogy amíg 2011-ben a rendszeres internethasználók 30-60%-a vette igénybe a világhálót elektronikus ügyintézésre, addig 2016-ra ez az arány jelentősen emelkedett, és elérte az 50-80%-ot. Bulgáriában és Olaszországban azonban alig történt elmozdulás ebben a tekintetben az eltelt öt év alatt. Érdekes járulékos eredményt kapunk, ha összehasonlítjuk az internethasználatot aszerint, hogy vajon a kereskedelmi termékek és szolgáltatások igénybevétele gyakoribb vagy az igazgatási szolgáltatásoké. Nos, azt láthatjuk, hogy a két adat gyakorlatilag fej-fej mellett halad, tehát ott, ahol nő a kereskedelmi jellegű internethasználat, gyakoribbá válik a közigazgatással való elektronikus kapcsolattartás. Ebben az összehasonlításban is vannak olyan országok, amelyek

8 BANNISTER, F. - CONNOLLY, R.: Forward to the past: Lessons for the future of e-government from the story so far, *Information Polity* 17 (2012) IOS Press, 211.

élen járnak a fejlődésben. Ilyen például Dánia, Norvégia, Németország és az Egyesült Királyság. A közigazgatási szolgáltatások igénybevétele szempontjából Észtország kiugróan magas eredményt mutat a kereskedelmi szolgáltatások igénybevételében. Általánosságban ugyanis az jellemző, hogy a lakosság kisebb hányada intéz ügyet elektronikusan, mint ahányan fogyasztóként részt vesznek az elektronikus kereskedelemben. Konkrétan ennek az elemzésnek az elkészítése is sokkal nehezebb lett volna néhány évvel ezelőtt. Ma a statisztikai adatokhoz mindenféle azonosítási kötelezettség nélkül bárki hozzáférhet. Az Eurostat adatbázisának felületei ráadásul olyan módon kerültek kialakításra az utóbbi években, amely nagyban megkönnyíti az adatok grafikus ábrázolását, összehasonlítását és mindezek letöltését, felhasználását.

Természetesen a fentieknél sokkal mélyebb, alaposabb elemzések is rendelkezésre állnak egy-egy ország fejlettségi állapotának megítélésére az elektronikus közigazgatás szempontjából. Ilyen például az ENSZ E-Government Development Indexe (EGDI). Az ENSZ 2001 óta rendszeres időközönként foglalkozik az elektronikus közigazgatás állapotának nemzetközi összehasonlító elemzésével.⁹ Maga az EGDI 2003-tól került alkalmazásra, de 2010 óta jelentősen átalakították a számításokat megalapozó módszertant.¹⁰ Az ENSZ legutóbbi felmérése szerint az EGDI mutatók alapján a 10 legfejlettebb ország csoportjába a következők tartoznak: Egyesült Királyság, Ausztrália, Dél-Korea, Szingapúr, Finnország, Svédország, Hollandia, Új-Zéland, Dánia, Franciaország.¹¹ Egyes álláspontok szerint az utóbbi időszakok európai cselekvési terveinek eredményeit is érdemes volna megjeleníteni a gazdasági és demográfiai mutatók mellett.¹²

Közép-európai kutatók által 2013-ban végzett, tudományos igényű mérési eredmények alapján az elektronikus közigazgatás állapotáról (a tagállamokat három csoportba sorolva), a következő összehasonlító megállapítás tehető: Az átlag felett teljesítők kategóriájába tartozik Ausztria, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Lettország, Málta, Portugália, és Svédország. Az átlagos kategóriába Belgiumot, Ciprust, az Egyesült Királyságot, Írországot, Lengyelországot, Litvániát, Luxemburgot, Németországot, Olaszországot, Spanyolországot és Szlovéniát sorolták. A leggyengébb klaszterbe Bulgária,

9 Benchmarking E-government: A Global Perspective, UN, ASPA, 2001.

10 ZHAO, F.: An empirical study of cultural dimensions and e-government development: implications of the findings and strategies, *Behaviour & Information Technology*, 2013, Vol. 32, No. 3, 297–298.

11 United Nations E-Government Survey, UN, New York, 2016

12 LNĚNIČKA, M., E-government Development Index and its Comparison in the EU Member States, *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D, Faculty of Economics & Administration*, 2015, Vol. 22 Issue 34, 85.

Görögország, Horvátország, Magyarország és Szlovákia került.¹³ Sajátos következtetéseket lehetne levonni, ha ezeket az eredményeket részletesen összevetnénk az átlag alatt teljesítő országokban végrehajtott közigazgatási fejlesztési eredményekkel, de ez egy másik elemzés tárgya lesz majd.¹⁴

3. Az Európai Unió és a digitális fejlődés

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy az Európai Unió fejlesztési politikájában hogyan áll az elektronikus közigazgatás jelenleg. Ezt a vizsgálatot a vonatkozó stratégiai dokumentumok elemzésével végezhetjük el a legegyszerűbben. Összességében azt lehet mondani, hogy az EU az elektronikus közigazgatásra is – mint minden, a fejlett technológiával kapcsolatos kérdésre – úgy tekint, amely – kis túlzással – képes megoldani a problémákat.

3.1. Európai Digitális Menetrend

Az első fontos dokumentum a Digital Agenda, azaz az Európai Digitális Menetrend, mely alapjaiban határozta meg a 2020-ig elérendő fő célokat a digitális fejlődés területén.¹⁵

Szélessávú hálózatok: Az EU felismerte, hogy a digitális gazdaság hétszer gyorsabban növekszik a gazdaság többi részéhez képest, a növekedés hajtómotorját pedig elsősorban a széles sávú internet jelenti. A nagy sebességű hálózatok kiépítése ugyanolyan hatást gyakorol, mint amelyet egy évszázada a villamosenergia- és a közlekedési hálózatok kiépítése idézett elő. Ennek eredményeképpen a Bizottság egységes távközlési piac kiépítésére tett javaslatot.

Távközlés: Az egységes távközlési piac kiépítése révén a nagyobb termelékenység érhető el, köszönhetően a határokon átívelő hatékonyabb összeköttetésnek, a megfizethető tagállamközi díjaknak, valamint az újabb és változatosabb termékeknek és szolgáltatásoknak. Ennek bizonyos eredményeit már közvetlenül is érezhetjük például a roamingdíjak eltörlése következményeként.

Egységes digitális piac: Az uniós gazdaság számítógépes alkalmazásokra épülő szegmense 17,5 milliárd euró összegű jövedelmet generál, és 1,8 millió

13 ARDIELLI, E., HALÁSKOVÁ, M., Assessment of E-government in EU Countries, *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D, Faculty of Economics & Administration*, 2015, Vol. 22, Issue 34, 11.

14 BILEŠIS, M., KOVAC, P. (Eds.), *Public Administration Reform in Eastern European Union Member States, Post-Accession Convergence and Divergence*, Ljubljana, Vilnius, 2017, 501.

15 Digital Agenda – Európai Digitális Menetrend, Európai Bizottság, Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg, 2014

munkahelyet biztosít az Eurostat adatai szerint. A menetrend kedvezőbb üzleti környezet kíván létrehozni az internetes és az infokommunikációs technológiákkal foglalkozó európai vállalkozók számára. Célja, hogy segítse a vállalkozókat a szükséges erőforrások megszerzésében, továbbá hogy élénkítse az innovációt, a növekedést és a munkahelyteremtést. A dokumentum megállapításai szerint az Európai Unióban az e-kereskedelem jelenleg nem eléggé fejlett. A fogyasztók nehezen tudnak az internetes áruházakhoz hozzáférni, a vállalkozások pedig nehézségekbe ütköznek, amikor szolgáltatásaikat más uniós országokban szeretnék értékesíteni. A Bizottság ugyanakkor szem előtt kívánja tartani az európai internetes biztonság megerősítését és az informatikai támadások elleni védekezés hatékonyságának javítását.

Oktatás: Napjainkban egyre több infokommunikációs szakemberre van szükség, az információs és kommunikációs technológiákkal kapcsolatos ágazatban sokkal gyorsabban jönnek létre új állások, mint más szektorokban. Elő kell tehát mozdítani az ikt-képzés korszerűsítését és vonzóbbá kell tenni a fiatalok körében az ikt-oktatást. Napjainkban a foglalkozások több mint 90%-a esetében rendelkezni kell ikt-kompetenciával.

A digitális menetrendnek nemcsak az a célja, hogy minden európai polgár számára hozzáférést biztosítson az internethez, hanem az is, hogy segítsen a digitális világban való eligazodáshoz. A számítógépek, a mobiltelefonok és a digitális technológiák szervesen beépültek mindennapi életünkbe. Egyre több az intelligens város program, ahol a digitális és távközlési technológiák alkalmazása révén a hagyományos hálózatok és szolgáltatások még hatékonyabban szolgálják a lakosság és a helyi vállalkozások érdekeit. A Bizottság a Horizont 2020 kutatási és innovációs program 2014–2015-ös költségvetésében megközelítőleg 200 millió eurót különített el az intelligens városok és közösségek kialakításának céljára, hogy felgyorsítsa a haladást, és gondoskodjon az intelligens városi megoldások szélesebb körű bevezetéséről.¹⁶

Egészségügy: Az infokommunikációs technológiák jobb, olcsóbb és színvonalasabb szolgáltatásokat tesznek lehetővé az egészségügyi és szociális ellátás terén, valamint a fizikai, szociális és mentális jóllétben töltött időskor biztosításához. Csak az infokommunikációs technológiák és a telemedicina bevezetésével megközelítőleg 20%-kal javítható az egészségügy hatékonysága. Emellett az infokommunikációs technológiák kortól függetlenül minden felhasználónak olyan lehetőségekkel szolgálnak, amelyek révén az érintettek könnyebben megőrizhetik egészségüket.

¹⁶ Köz-magán társulások a „Horizont 2020” keretprogramban: az európai innováció és növekedés ösztönzésének hatékony eszköze, COM (2013) 494

3.2. Európai egységes digitális piaci stratégia

Az európai digitális egységes piaci stratégia¹⁷ a 2016–2020-as időszakra azt tűzte ki célul, hogy olyan új e-kormányzási cselekvési tervet készítsen elő, amelynek célja, hogy a digitális egységes piacon felszámolja a meglévő digitális akadályokat, valamint a közigazgatási rendszerek modernizálásával összefüggésben megelőzze a további széttagolódást.¹⁸ Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a stratégia-alkotás ezen a területen is szintet lépett. Egyre erőteljesebb ugyanis a tagállamokra nehezedő nyomás a tekintetben, hogy a cselekvési tervek alapján a saját elképzeléseiket úgy valósítsák meg, hogy azok egyre szorosabban illeszkedjenek az Unió dokumentumokban megfogalmazottakhoz. Ennek egyik pozitív hozadéka lehet az, hogy nem tagállamonként eltérő, szigetszerű fejlesztések kerülnek megvalósításra, hanem olyan eredmények születnek, amelyek a tagállamok közötti alkalmazás során biztosítják akár egyes szolgáltatások átjárhatóságát. Ha visszaemlékszünk, a 2000-es évek elején még csak szolgáltatás-típusokat sorolt fel egy-egy akcióterv, amelyből gyakorlatilag csupán választani kellett néhányat.

Mára a cselekvési tervek készítői felismerték azt is, hogy a jogalkotási, szabályozási mechanizmusok eleve lassúak (az uniós folyamatok különösen), a technológia azonban nem vár, dinamikusan változik, és ezzel változtatja a környezetét is. Erre figyelemmel fontos az, hogy olyan rugalmas cselekvési tervek kerüljenek kidolgozásra, amelyek nem rekesztik meg a folyamatokat a műszaki fejlődés egy pontján.

A digitális egységes piaci stratégia félidős értékelése¹⁹: Az értékelés lényegében leszögezi, hogy az EU polgárai és vállalkozásai rendelkeznek a digitális egységes piac előnyeinek kihasználásához szükséges erősségekkel, azonban az egyes szolgáltatási ágazatok digitalizálásának maximalizálása érdekében ki kell használni ezeket az eszközöket, hogy teljes mértékben kiaknázzhatókká váljanak az adatközpontú gazdaságban rejlő lehetőségek. A legfontosabb területek közül az értékelés az alábbiakat emeli ki: egészségügy, ápolás, energetika, közlekedés és finanszírozás. Ezeket az erősségeket azonban csak akkor lehet teljes mértékben felhasználni, ha a digitális készségek és infrastruktúra terén jelentős kiegészítő beruházásokra kerül sor uniós szinten, a tagállamokban és a magánszektorban. Az egységes digitális piac

17 Európai egységes digitális piaci stratégia, COM (2015) 192

18 Connectivity for a Competitive Digital Single Market – Towards a European Gigabit Society, COM (2016) 587

19 A digitális egységes piaci stratégia végrehajtásának félidős értékelése – Összekapcsolt digitális egységes piac mindenki számára COM (2017) 228.

kialakításához világos és stabil jogi környezetre is szükség van az innováció ösztönzése érdekében.

Az Európa jövőjéről szóló fehér könyv hangsúlyozza, hogy a digitális társadalom meghatározó szerepet fog játszani Európa átalakításában.²⁰ Lényegében mind az öt vízióban meghatározó szerepet kap a digitális társadalom kiépítésének fontossága. A digitális technológia hatással van az uniós politika minden aspektusára. A félidős értékelés szerint alapvető fontosságú, hogy az uniós vállalkozások megragadják a digitális technológia kínálta lehetőségeket ahhoz, hogy globális szinten versenyképesek maradjanak, és hogy az EU-s induló vállalkozások képesek legyenek gyorsan növekedni. Ebben a folyamatban kulcsszerepet kap a felhőalapú számítástechnika, a nagy adathalmazok, a robotika és a nagy sebességű, szélessávú szolgáltatások teljes körű kihasználása.

3.3. A 2016-2020 közötti időszakra megfogalmazott célok

Mint arra korábban már utaltunk, az Unió szerint az elektronikus közigazgatás javítja a szolgáltatások minőségét és növeli a közigazgatás belső hatékonyságát. A digitális közszolgáltatások révén csökkennek a vállalkozásokra és állampolgárokra nehezedő adminisztratív terhek azáltal, hogy a közigazgatási szervekkel való kapcsolattartás gyorsabb és hatékony, kényelmesebb és átlátható, valamint kevésbé költséges. Az EU egészen odáig elmegy, hogy kijelenti: A kormányzás digitális átalakulása a közös piac sikerességének egyik záloga.²¹

Fontos megjegyezni, hogy mára már nem csak a tagállami kapcsolatokban, hanem a tagállamok és az Unió szervei közötti kapcsolatrendszerekben is megjelennek az elektronikus közigazgatás vívmányai. Álláspontunk szerint ez adott esetben sokkal fontosabb eszköz az adminisztratív terhek csökkentésében, mint az állam és a polgárok vagy a vállalkozások közötti kapcsolattartás digitális útra terelése. Külön vizsgálat nélkül is könnyedén belátható ugyanis, hogy az Unió működési mechanizmusa, valamint a tagállamok és a Bizottság közötti együttműködés, továbbá magának a Bizottságnak a belső működése rendkívül bürokratizált. Természetesen az elektronikus belső eljárási folyamatok elsődlegesen abban segítenek, hogy a hagyományos, papír akták mennyisége csökkenjen, de a folyamatok digitalizálásával szükségszerűen együtt jár azok

20 Fehér könyv Európa jövőjéről, A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek COM(2017) 2025.

21 Uniós e-kormányzati cselekvési terv 2016-2020, A közigazgatás digitális átalakításának felgyorsítása, COM (2016) 179. 2.

optimalizálásának megkísérlése is. Ennek eredményeként pedig éppen ott lehet elérni a leglátványosabb eredményeket, ahol korábban a legnagyobb volt az adminisztratív teher.

Az Európai Unió abból a vízióból indul ki, hogy 2020-ra az Európai Unió közigazgatásai és közintézményei nyitottak, hatékonyak és befogadók lesznek, és az EU valamennyi polgára és vállalkozása számára határok nélküli, egyénre szabott, felhasználóbarát és „végponttól végpontig” jellegű digitális közszolgáltatásokat fognak nyújtani. Ebben fontos szerep jut az adatok – ahogy a cselekvési terv szövege fogalmaz – „nyílt hozzáférésének”, amelyet országon belüli és tagállamok közötti hozzáférésre egyaránt érteni kell. Nyilvánvaló, hogy ebben az esetben a nyílt szó nem a bárki által szabadon hozzáférést jelenti, hanem azt, hogy kellő felhatalmazás és jogi környezet birtokában a közigazgatási szervek a tagállamokon belül, és szükség esetén a tagállamok között is technikailag képesek lesznek az eljárások lefolytatásához szükséges adatok átadására, illetve ide kell érteni a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetőségének lehetőségét.

A cselekvési terv a fentiekben túlmenően konkrét alapelveket határoz meg, amelyek a következők:

Az elektronikus szolgáltatások primátusának elve alapján a közigazgatásnak alapértelmezésben digitális úton elérhető szolgáltatásokat kell nyújtania, de természetesen továbbra is biztosítani kell a hagyományos csatornákhöz való hozzáférést azok számára, akik nem kívánnak, vagy nem tudnak internetes úton ügyet intézni. Ennek az elvnek egyébiránt az új magyar közigazgatási hatósági eljárást szabályozó kódex eleget tesz.²²

Az egyszerű adatszolgáltatás elve: a közigazgatásnak biztosítani kell, hogy a polgárok és a vállalkozások ugyanazt az információt csak egyszer juttassák el valamely közigazgatási szervnek. A hatóságok – amennyiben megengedett – intézkednek a szóban forgó adat – adatvédelmi szabályok betartása melletti – további belső felhasználásáról, hogy a polgárokra és vállalkozásokra ne háruljanak többletterhek.²³

Befogadó jelleg és hozzáférhetőség: a közszolgáltatásokat úgy kell megszervezni, hogy azok alapkövetelményként befogadók legyenek, és megfeleljenek a különböző igényeknek, például az idősek és a fogyatékossgal élők szükségleteinek.

Nyitottság és átláthatóság: a közigazgatási szerveknek meg kell osztaniuk

22 Lásd erről a 2016. évi CL. törvényt az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.)

23 Ezzel kapcsolatban sajátos felhatalmazási vélelmet tartalmaz a már korábban hivatkozott Ákr., amikor törvényi vélelmet állít fel még a különleges adatok kezelése kapcsán is.

az információkat és az adatokat egymással, valamint lehetővé kell tenniük a polgárok és a vállalkozások számára, hogy adataikhoz hozzáférjenek és szükség esetén azokat javítsák. Lehetővé kell tenni a felhasználók számára, hogy a rájuk vonatkozó igazgatási eljárásokat elektronikusan nyomon kövessék.

Alapértelmezésben határokon átnyúló: a közigazgatásnak a releváns digitális közszolgáltatásokat határokon átnyúló módon kell elérhetővé tennie, megkönnyítve ezáltal az egységes piacon belüli mobilitást.

Átjárhatóság, mint alapkövetelmény: a közigazgatást úgy kell megtervezni, hogy az adatok és digitális szolgáltatások Európai Unión belüli szabad mozgására támaszkodva az egységes piacon belül és szervezeti határokon átívelően a közszolgáltatások mindenhol zökkenőmentesen működjenek.

Megbízhatóság és biztonság: a kezdeményezéseknek meg kell felelniük a személyes adatok és a magánélet védelmére, valamint az informatikai biztonságra vonatkozó jog kereteknek. Ez alapvető előfeltétele annak, hogy a bizalom növekedjen a digitális szolgáltatások iránt, és azok elterjedhessenek.

3.3.1. A tisztességes, nyílt és biztonságos digitális környezet biztosítása

Amíg korábban az Unió által meghatározott és elvárt célkitűzésekben az internetkapcsolat, a hozzáférés teljes körűvé tétele szerepelt, addig napjainkban – az eddigi célt továbbra is figyelembe véve – a szélessávú, vezeték nélküli rendszerek (700 MHz) kiépítése van porondon. A rádióspektrum e határokon átnyúló koordinációja alapvető építőelem. Ennek hiányában az 5G hálózatok és az általuk nyújtott új szolgáltatások nem képesek hatékonyan működni. A vidéki területek azonban jelentős lemaradásban vannak a digitális hozzáférés tekintetében, holott a digitális szakadék felszámolása, az elszigeteltség megelőzése mindig is a legfontosabb célok között szerepelt, akár tagállami, akár uniós szintű stratégiákat vizsgálunk. Mindezekhez képest érdekes adat – amely konkrétan megjelenik a félidős értékelésben –, hogy a Bizottság becslései szerint az internetkapcsolatra vonatkozó 2025-ös célkitűzések teljesítéséhez szükséges beruházások 500 milliárd eurós teljes költségigényéhez képest 155 milliárd euró hiányzik.²⁴

A Bizottság értékelése megállapítja, hogy a digitális világ természeténél fogva olyan gyorsan változó környezet, amelyben a jogalkotásnak is alkalmazkodnia kell a változó körülményekhez. Az új technológiák jelentős haszonnal járhatnak a gazdaságban és a mindennapi életben. Fontos azonban, hogy a fogyasztók

24 Connectivity for a Competitive Digital Single Market - Towards a European Gigabit Society, COM(2016) 587, 7-8.

és a vállalkozások bizalma megfelelő szabályozási garanciákkal megerősítést nyerjen. Ez azt jelenti, hogy a digitális egységes piacra vonatkozó stratégiát ki kell terjeszteni, hogy kövesse az új tendenciákat és megfeleljen az új kihívásoknak, amilyenek például az online platformokhoz, az adatgazdasághoz és a kiberbiztonsághoz kapcsolódnak. Európa szabályozási modellje – az elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról szóló rendeletől²⁵ kezdve a hálózatsemlegesség szabályaiig – fontos példa több Európán kívüli ország számára. Az illegális online tartalom terjedése elleni küzdelemhez ugyanakkor valamennyi érdekelt részéről határozott fellépésre van szükség, azzal együtt, hogy mindezek mellett biztosítani kell az alapvető jogokat, például a szólásszabadságot, és ösztönözni kell az innovációt. A magánélet nem bocsátható áruba, hanem a magánélet tiszteletben tartása és a személyes adatok védelmének biztosítása a feltétele a stabil, biztonságos és versenyképes globális kereskedelmi forgalomnak.²⁶ Erősíteni kell tehát a határokon keresztül történő adatáramlást, miközben magas szintű védelmet kell biztosítani mind a bűnüldözési együttműködés terén, mind a kereskedelmi ágazatban.

3.3.2. Közös európai adatgazdaság kialakítása

A Bizottság álláspontja szerint az adatgazdaság segítheti az európai vállalkozások növekedését, a közszolgáltatások korszerűsítését és a polgárok helyzetének erősítését. Ennek érdekében az adatoknak folyamatosan hozzáférhetőnek kell lenniük, továbbá szükség van nagyteljesítményű számítógépes kapacitásokra az elemzésükhöz. Mindezek mellett a személyes adatok értelemszerűen egyre fokozottabb védelmet igényelnek, azonban a nem személyes adatok kívül esnek a jelenlegi szabályok hatályán. Ide tartoznak például a társaságok nyilvántartásba vételét igazoló dokumentumok, időjárási adatok, precíziós gazdálkodásra vonatkozó adatok. A nem személyes adatok hatékony és megbízható, határokon átnyúló szabad áramlásának biztosítása érdekében a tagállamoknak és az iparnak az adatok EU-n belüli szabad áramlásának elvét kell követniük. A közös megközelítések előmozdítása érdekében a Bizottság nyilvános konzultációt indított, valamint részletes eszmecserét folytatott a tagállamokkal a digitális egységes piacon belüli szabad adatáramlásra vonatkozó uniós együttműködési keretről. Fontos elem az

25 910/2014/EU rendelet a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról

26 A személyes adatok védelme és cseréje a globalizált világban, COM(2017) 7.

Európai számításháló-kezdemenyezés.²⁷ Új kihívás a nagy adathalmazok kezelése (Big Data) és ezek esetleges közigazgatási felhasználása. Bizonyos döntéshozatali eljárások esetében a rendelkezésre álló adatok, információk felhasználása (megfelelő jogi garanciák birtokában természetesen) nagyban megkönnyítenék a tényállás tisztázását, a szükséges bizonyítékok beszerzését, amelyek így nem az ügyfeleket terhelnék egy-egy eljárás során. Az egyes közigazgatás szervezeti rendszerek számítási felhőinek összekapcsolása révén hatalmas mennyiségű hasznos, új információ jelenne meg. Mindezek egyfelől segítenék a transzparens működést, a közérdekű adatokhoz való könnyebb hozzáférést, másfelől jelentős kockázatot is magukban rejtenek a magánszféra szempontjából. Az óriási méretű adathalmazok jelensége új lehetőségeket teremt a tudás megosztására, kutatások végzésére, valamint a közpolitikák fejlesztésére és végrehajtására, amely adatok a számítási felhőnek köszönhetően egyre könnyebben kiaknázhatók. A számítási felhő gyakorlatilag három elem kombinációjaként írható le: adatokat tároló és kezelő adatinfrastruktúrák; az adatokat továbbító, nagy sávszélességű hálózatok; valamint az adatok feldolgozására használt, egyre nagyobb kapacitású számítógépek. Mindez lehetővé teszi az adatoknak a világgpiacokon való és határokon átnyúló, valamint intézmények és kutatási területek közötti zökkenőmentes mozgatását, megosztását és újrafelhasználását.

A fentiekén túlmenően a félidős értékelésben a Bizottság helyesen ismerte fel, hogy a dolgok internetének kiépítése jelentős új kihívásokat jelent az összekapcsolt rendszerek, termékek és szolgáltatások biztonsága, valamint a vállalkozások felelőssége szempontjából.²⁸ A hibás érzékelők, a sebezhető szoftverek vagy az instabil internetkapcsolat megnehezíthetik annak meghatározását, hogy műszakilag és jogilag ki felelős az esetleges következményekért. Meg kell vizsgálni, hogy szükség van-e a jelenlegi jogi keret kiigazítására az új technológiai fejlesztések (többek között a robotika, a mesterséges intelligencia és a 3D nyomtatás) figyelembevételére érdekében.

3.3.3. Digitális innováció a közszolgáltatások korszerűsítése érdekében

A félidős értékelésben a közigazgatás korszerűsítése önálló fejezetet kapott.²⁹ A digitális technológiák lehetővé teszik a hatóságok számára, hogy gyorsabban,

27 Európai számításháló-kezdemenyezés – versenyképes adatközpontú és tudásalapú gazdaság kiépítése Európában, COM(2016) 178.

28 A digitális egységes piaci stratégia végrehajtásának félidős értékelése – Összekapcsolt digitális egységes piac mindenki számára, COM (2017) 228

29 A digitális egységes piaci stratégia végrehajtásának félidős értékelése – Összekapcsolt digitális egységes piac mindenki számára, COM (2017) 228, 20

pontosabban és hatékonyabban nyújtsanak szolgáltatásokat. Uniós szinten a 2016-2020 közötti időszakra szóló e-kormányzati cselekvési terv célja a digitalizálás felgyorsítása és kiterjesztése, ezáltal növelve a közigazgatás hatékonyságát és elősegítve a vállalkozások és a polgárok szabad mozgását.³⁰ A megtakarítások az egyszerűbb igazgatási eljárásoknál jelentkezhetnek az egyének és a vállalatok számára, amire példa az alapértelmezés szerint digitális jelleg és az egyszeri adatszolgáltatás elve.

A közigazgatással kapcsolatos egyik legfontosabb, Bizottság által is kiemelt kérdés, az egyszeri adatszolgáltatás elve. Nem szabad elfelejteni azonban, hogy ez az elv csak megfelelő garanciák mellett működik célszerűen, tehát ebben a kérdéskörben kiemelt figyelmet kell fordítani az adatvédelmi szabályok fejlesztésére is.

A digitális technológiák segíthetik az egészségügyi ellátás hatékonyságának javítását. Költséghatékony eszközöket tudnak kínálni a kórház-alapú egészségügyi modellről a betegközpontú és integrált modellre való áttérés támogatásához, javíthatják az ápoláshoz való hozzáférést, valamint hozzájárulhatnak az egészségügyi rendszerek fenntarthatóságához és ellenálló képességéhez. Fontos, hogy ezeket az eszközöket is az adatvédelmi szabályok teljes tiszteletben tartása mellett dolgozzák ki, különösen arra figyelemmel, hogy ebben a témakörben az adatok jelentős része szenzitívnek minősül. Magyarországon is éppen napjainkban került bevezetésre az e-recept intézménye. Hosszú távon remélni tudjuk, hogy a rendszer beváltja az elképzeléseket és valóban megvalósulhat az is, hogy a receptek felhasználása másik tagállamban is megtörténhessen, akár helyettesítő gyógyszerek alkalmazásával. Mindezek működéséhez szintén elengedhetetlen egy közös európai szintű adatbázis létrehozása és működtetése.

Az egyik legfontosabb felismerés a nemzetközi együttműködések esetében, hogy olyan megoldásokat kell alkalmazni, amelyek technológia-semlegesek, alkalmasak a továbbfejlesztésre, és ami talán a legfontosabb, hogy interoperábilisan működjenek. Ez utóbbi azonban elképzelhetetlen olyan – közös megállapodásokon alapuló – európai szabványok és műszaki specifikációk nélkül, amelyek biztosítják mindezek feltételeit. Mindezek elsősorban a háttér folyamatok fejlesztését igénylik. Ezáltal biztosítható a szolgáltatásokhoz, az adatokhoz való nyílt hozzáférést más hivatalok, illetve a vállalkozások és a civil társadalom számára. A cél a szükségtelenül bonyolult eljárások megszüntetése.

30 EU eGovernment Action Plan 2016-2020, Accelerating the digital transformation of government, COM (2016) 179

Különösen az elektronikus közbeszerzési eljárás jó példa a megfelelő interoperabilitás és a határokon átnyúló szolgáltatások biztosítására. Az e-közbeszerzés gyakorlatilag az első perctől kezdve szerepelt az elektronikus közigazgatási akciótervekben mint megvalósítandó, elérendő cél. Sokáig csak tagállami keretek között tudtuk elképzelni ennek működését (üzemeltetését) a különböző műszaki megoldások miatt. A szolgáltatások szabad áramlásának elve alapján azonban világos, hogy a tagállami közbeszerzésekből bizonyos értékhatár felett nem lehet kizárni más tagállamok vállalatait. Mindennek egy következő lépcsője az, hogy a tagállamok közigazgatási szervei (pontosabban közbeszerzésre köteles szervezetei) teljesen átálljanak az elektronikus közbeszerzésre, valamint szerződés-nyilvántartásokat és interoperabilis e-aláírásokat használjanak. A jelenlegi célkitűzés az, hogy 2018-ra a vállalkozások az Európai Unióban bárhol elektronikus úton indulhassanak a közbeszerzési tendereken és 2019-re az e-számlázást EU-szerte elfogadják.³¹

Valamennyi tagállam részéről további erőfeszítésre van szükség ahhoz, hogy fel lehessen gyorsítani a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosítás és bizalmi szolgáltatások (eIDAS-szolgáltatások) elterjedését. Az interoperabilitás szempontjából kritikus fontosságú a nyílt szolgáltatások és műszaki építőelemek (e-azonosító, e-aláírás, e-kézbesítés és e-számlázás stb.) tagállamok általi továbbfelhasználása. Az említett szolgáltatásokhoz való hozzáférés jelenleg az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközből származó források révén biztosított, de e szolgáltatások rendelkezésre állásának és hosszú távú fenntarthatóságának biztosításához a finanszírozási programon kívüli források szükségesek. Meg kell vizsgálni az egyszerei adatszolgáltatás elve határokon átnyúló összefüggésben történő alkalmazásának lehetőségét a polgárokra vonatkozóan, a személyes adatok és a magánélet védelmére vonatkozó jogi keret megfelelő betartása mellett.

Az új digitális környezet lehetőségeket kínál a polgárok, vállalkozások és nem kormányzati szervezetek, valamint a közigazgatási szervek közötti könnyebb kapcsolattartásra. A magas színvonalú közszolgáltatások és a versenyképesség között összefüggés van, valamint az előbbi befolyásolja azt is, hová irányulnak a befektetések. Mindez a bürokrácia további csökkenését, a felhasználás megkönnyítését és a szolgáltatások nyújtásával összefüggő költségek csökkenését eredményezi. Mindezek globális tendenciának is mondhatók, mint arra Zhao is rámutat: egyre több az ügyfélcentrikus,

31 Lásd például az e-Certis rendszer felállítását is meghatározó, a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvet (87).

konzultatív jellegű megoldás a döntéshozatali eljárásokban. Az interaktív megoldások alkalmazása növeli a hatékonyságot. Ez a jelenség kezdetben csak információkhoz való hozzáférést jelentette, de mára már aktív közreműködést, interakciót alkalmaz a legtöbb fejlett elektronikus közigazgatási rendszer.³²

A közszektorbeli adatokhoz és szolgáltatásokhoz való nyílt hozzáférés megkönnyítése új lehetőségeket teremt a tudásmegosztás, a növekedés és a munkahelyteremtés terén. A közigazgatási szervek átláthatósága és elszámoltathatósága javul.

A Bizottság – figyelemmel arra, hogy gyakorlatilag maga is közigazgatási tevékenységet végez – felismerte, hogy nem csak a tagállamokon belüli és a tagállamok közötti kapcsolatokban fontos a polgárok és a szervek elektronikus összeköttetése. Ennek megfelelően elhatározásra került, hogy az egyes szakpolitikai prioritásokra tekintettel a Bizottság által működtetett weboldalak tematikus, felhasználó-központú átalakítása révén magas színvonalú, hozzáférhető online szolgáltatásokat fognak nyújtani az Unió polgárainak és vállalkozásainak. Ezáltal növekszik az átláthatóság, valamint lehetővé válik a polgárok és vállalkozások aktív szerepvállalása és részvétele az uniós programokban és az uniós szakpolitikai döntéshozatalban.

A vállalkozások és polgárok részéről egyre nagyobb igény mutatkozik a magas színvonalú, interoperábilis és további felhasználásra alkalmas adatokhoz való hozzáférés, valamint az új szolgáltatások iránt, különösen a térinformatikai adatok területén. A térinformatikai adatoknak a városi tervezés, a földhasználat és a forgalomtervezés terén, valamint tudományos célokból való felhasználása olyan új innovációk kibontakozásához vezethet, amelyek a társadalmi igények kielégítésére, például a negatív környezeti hatások csökkentésére irányulnak. A konkrét kutatásunk egyik résztemája szempontjából ez a megállapítás nagyon fontos. Azt kívánjuk majd igazolni ugyanis, hogy bizonyos elektronikus közigazgatási megoldások kiválóan alkalmasak arra, hogy a természetvédelmi és környezetvédelmi igazgatásban jelentős előrelépéseket érjünk el. A Bizottság célja, hogy az uniós szintű szakpolitikai döntéshozatal a térinformációs infrastruktúrán (INSPIRE) keresztül hatékonyabb legyen. Ezáltal azt várják, hogy javuljon az igazolt tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatal, és támaszt kapjanak a minőségi téradatokat (földhivatali nyilvántartások, térképek, címek, épületek, parkok, védett területek, természeti kockázati zónák stb.) igénylő e-kormányzati eljárások. A cselekvési terv intézkedéseit 2016-ban és 2017-ben indították el. A felsorolt egyes szakpolitikai prioritásokon belül meghatározott célkitűzések eléréséhez,

32 ZHAO i. m. 302.

valamint a gyorsan változó technológiai környezethez való alkalmazkodáshoz azonban további intézkedésekre van szükség.

3.3.4. A határokon átnyúló mobilitás biztosítása interoperábilis digitális közszolgáltatások segítségével

Az uniós közös piac a határokon átnyúló digitális közszolgáltatások nélkül nem tud hatékonyan működni. Ezek a szolgáltatások megkönnyítik a piacra jutást, valamint növelik az egységes piac iránti bizalmat és ösztönzik az ott folyó versenyt. Jól látható tehát, hogy az Európai Unió alapvetően eszközként tekint a digitális megoldásokra, olyan lehetőségként, amely segíti a más jellegű jogviszonyokban megjelenő jogok és kötelezettségek érvényesülését (pl. társasági jog, kereskedelmi jog). A vállalatirányítás napjainkra már olyan tevékenység, amelynek jelentős része elektronikus úton végezhető. A technológiai fejlődés értelemszerűen elsősorban a versenyszférában képes gyökeret verni és pozitív hatásokat elérni. A vállalkozások működése emellett számos ponton függ a közigazgatás működésétől (nyilvántartások, engedélyek, hatósági ellenőrzések, adófizetés stb.), így értelemszerűen csak abban az esetben maradhatnak versenyképesek, ha a közigazgatással való kapcsolattartás során is megjelennek a modern műszaki megoldások. Meglátásunk szerint mindezek tagállamok közötti versenyre is ösztönöznek. Egy vállalat ugyanis nyilván figyelembe veszi a beruházások fejlesztése során (új üzemek létesítése, beszállítói környezet kiválasztása), hogy egy adott államban milyen adminisztratív terhekkel kell számolni. Ha ezek az akadályok könnyen és egyszerűen leküzdhetők, illetve a közigazgatási szervekkel való kapcsolattartás egyszerű és rugalmas (vagy ahogy fentebb láttuk: személyre szabott), akkor a beruházási kedv is nyilván magasabb.

Jelenleg az egységes piaccal kapcsolatos információk, tanácsadás, problémamegoldó mechanizmusok, kapcsolattartási pontok és eljárások nem egységes egészként működnek, hanem mind uniós, mind tagállami szinten szétdaraboltak, hiányosak, nem eléggé integráltak és nem következetesen felhasználóbarátak. Ezért a felhasználók csak nehezen találják meg a megfelelő információt és a szükséges segítséget. Ennek leküzdésére a Bizottság egy egységes digitális portál létrehozását javasolja, amelynek alapját a meglévő portálok, kapcsolattartási pontok és hálózatok képezik, és amelynek segítségével valamennyi szükséges tájékoztatási, segítségnyújtási és problémamegoldó szolgáltatás kibővíthető, javítható és egységesíthető, hogy az egész Unióban hatékonyan működjenek.

Az európai közigazgatási rendszerek közötti átjárhatósági megoldásokról szóló program (ISA) (2010-2015)³³ és annak folytatása, az ISA²-program (2016-2020)³⁴ a jelenlegi európai interoperabilitási stratégia és az európai interoperabilitási keret végrehajtására szolgáló két legfontosabb eszköz. A Bizottság 2014-ben megállapította, hogy az ajánlások gyakorlati végrehajtása továbbra is nehézségekbe ütközik, a közigazgatási szerveknek konkrétabb iránymutatásra van szükségük arra vonatkozóan, hogy miként lehet javítani interoperabilitási tevékenységeik irányítását, kapcsolatokat létesíteni az egyes szervezetek között, egyszerűsíteni a végponttól végpontig tartó digitális szolgáltatásokat támogató folyamatokat, valamint biztosítani, hogy a meglévő és az új jogszabályok ne veszélyeztessék az interoperabilitásra irányuló erőfeszítéseket.

Az Unió által frissített interoperabilitási ajánlások oly módon kerültek továbbfejlesztésre, hogy illeszkedjenek az uniós szakpolitikákhoz, például a közszféra információinak további felhasználásáról szóló felülvizsgált irányelvhez³⁵, az INSPIRE-irányelvhez³⁶ és az eIDAS-rendeletre³⁷. Az új uniós kezdeményezések, mint például az európai számításháló-kezdeményezés és a 2016-2020 közötti időszakra szóló uniós e-kormányzati cselekvési terv, az egységes digitális portál, szintén figyelembevételre kerültek az interoperabilitási ajánlások aktualizálása során.

4. A legújabb kihívások az elektronikus közigazgatás témakörében

4.1. A Big Data jelenség

Bár a fenti elemzésben nem került előtérbe, és közigazgatási vonatkozásai sem kerültek eleddig mélyebben feltárára, mégsem mehetünk el szó nélkül a Big Data jelenség mellett, ha új trendekről beszélünk. A Big Data kifejezés arra utal, hogy az Internet világában napi szinten hatalmas mennyiségű

33 Az Európai Parlament és a Tanács 922/2009/EK határozata (2009. szeptember 16.) az európai közigazgatások közötti átjárhatósági eszközökről (ISA).

34 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2240 határozata (2015. november 25.) az európai közigazgatások, üzleti vállalkozások és polgárok rendelkezésére álló interoperabilitási megoldásokra és közös keretekre vonatkozó programnak (ISA² program) mint a közszféra korszerűsítése eszközének létrehozásáról.

35 A 2013/37/EU irányelvvel módosított 2003/98/EK irányelv.

36 A 2007/2/EK irányelv (2007. március 14.) az Európai Közösségen belüli térinformációs infrastruktúra (INSPIRE) kialakításáról.

37 Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete (2014. július 23.) a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

adat (információ) „termelődik”, és ennek a jelentős mennyiségű adatnak a feldolgozása, hasznosítása számos társadalmi jelenséget, folyamatot, törvényszerűséget képes megváltoztatni. Mint a technológiai fejlődéssel összefüggő legtöbb esetben, itt is elsőként az üzleti világ kezdte felfedezni az ebben rejlő lehetőségeket, de mára már ott tartunk, hogy hazánkban is megkezdődött a jelenség tudományos igényű vizsgálata a jogtudomány aspektusából is.³⁸ Innentől pedig – megítélésünk szerint – csupán egy lépés, hogy közigazgatási aspektusból is górcső alá vegyük a kérdést. Zódi arra figyelmeztet, hogy a Big Data jelenség új jogi szabályozási környezetet igényel, mert az eddigi keretek nem kellően hatékonyak az új lehetőségekkel szemben. A hagyományos adatvédelmi szabályozási eszközök például kevésnek bizonyulnak akkor, amikor egyébként szabályszerűen rendelkezésre álló adatokból olyan következtetéseket vonnak le automatizált adatfeldolgozással működő rendszerek, amelyekre az érintett nem is számíthatott korábban, vagy a látszólag anonim adatbázisok felhasználásával újra helyreállíthatóvá válik az érintettek és az adatok közötti kapcsolat.³⁹

Meglátásunk szerint a fenti jelenség a közigazgatás világát is rövidesen érzékenyen fogja érinteni. Ha ugyanis a fentiek alapján elfogadjuk azt a következtetést, amely szerint megfelelő mennyiségű, egyébként legálisan megszerzett adat felhasználásával, a szükséges technológia birtokában akár automatikusan is előállhatnak olyan következtetések, amelyeknek a jelentőségére a jelenlegi adatkezelési szabályozás mellett nem is gondolunk. A téma kapcsán a magyar szabályozás helyzete során kívánjuk elemezni azt, hogy ennek milyen potenciális következményei lehetnek hazánk adatvédelmi gyakorlatára, itt csak egyetlen példát említünk gondolatébresztés gyanánt. A hatósági eljárásra vonatkozó új szabályozás alapján az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 27. § (1) bekezdésének második mondata szerint „a kérelemre induló eljárásban *vélelmezni* kell, hogy a kérelmező ügyfél a tényállás tisztázásához szükséges személyes adatok – *ide értve a különleges adatokat is* – kezeléséhez hozzájárulást adott”. Ennek a vélelmezett adatkezelési felhatalmazásnak a Big Data jelenség szempontjából még később komoly következményei lehetnek. Ahogy Zódi fogalmaz, „...az EU például valósággal eufóriában van a BD-vel kapcsolatban [...] szinte kizárólag a BD előnyeire koncentrálnak...”⁴⁰

38 ZÓDI Zs.: Jog és jogtudomány a Big Data korában, *Állam- és Jogtudomány*, 2017, 1 (58), 95-114.

39 ZÓDI i. m. 98-99.

40 ZÓDI i. m. 101.

A Bizottság már 2014-ben részletes közleményt adott ki az adatközpontú gazdaságról, amelyben megfogalmazta a legfontosabb elképzeléseket és operatív megállapításokat.⁴¹ Lényegében már ez a dokumentum is az ún. Big Data jelenségre fókuszál, amikor kimondja, hogy az „óriási méretű adathalmazokat” nehéz a jelenlegi adatkezelési eszközökkel és módszerekkel feldolgozni, de a technológiai fejlődés új utakat nyit e kihívások leküzdéséhez.

E világméretű tendencia az egészségügytől és az élelmiszerbiztonságtól kezdve az éghajlatváltozáson és az erőforrás-hatékonyságon át az energiatermelésig, az intelligens közlekedési rendszerekig és az intelligens városokig számos területen olyan jelentős lehetőségeket teremt, amelyeket Európának mindenképpen meg kell ragadnia.

Komoly kihívás Európa számára, hogy az Egyesült Államokhoz képest lassan reagál az adatforradalomra és nem rendelkezik hasonló iparági kapacitással. A jogi környezet összetett jellege, valamint a nagy adatkészletekhez és a mögöttes infrastruktúrához való hozzáférés hiánya együttesen akadályokat gördít az innováció elé.

Ez a jelenség a közszolgáltatások korszerűsítésére is hatással van, és nem szabad megfélemleni a technológiában rejlő visszaélési lehetőségekről sem. Hatékony adatvédelmi, valamint hálózat- és információbiztonsági szabályok szükségesek tehát ahhoz, hogy a digitális gazdaság megfelelő bizalmi szintet érjen el.

A Bizottság 2014-ben a megtenni kívánt intézkedéseket a következőképpen foglalta össze:

- Kiemelt adatkezelési kezdeményezések támogatása (pl. egészségügy, élelmiszerláncok);
- A nyilvános adatforrások és kutatási adatinfrastruktúrák széles körű megosztása, alkalmazása és fejlesztése;
- A technológiai, jogi és más szűk keresztmetszetek előtérbe helyezése a közsférabeli kutatás és innováció terén;
- Annak biztosítása, hogy a vonatkozó jogi keret és a többek között a kölcsönös átjárhatósággal, az adatvédelemmel, a biztonsággal és a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokkal kapcsolatos szakpolitikák adatbarátak legyenek, megerősítve a jogbiztonságot a vállalkozások számára és megteremtve az adatechnológiák iránti fogyasztói bizalmat;
- Az uniós adatvédelmi keret, valamint a hálózat- és információbiztonság reformjára irányuló jogalkotási folyamatok mielőbbi lezárása, illetve az érintett (például adatvédelmi, fogyasztóvédelmi és hálózatbiztonsági)

41 Úton a prosperáló adatközpontú gazdaság felé, COM (2014) 442.

végrehajtó hatóságok közötti információcsere és együttműködés támogatása;⁴²

- A közigazgatás és a közszolgáltatások digitalizálásának felgyorsítása azok hatékonyságának növelése érdekében.

Amennyiben a személyes adatok védelmére vonatkozó alkalmazandó szabályokat betartják, az egyszer rögzített adatok a megbízhatóság csorbulása nélkül többször újra felhasználhatók. Az adatok értékláncának fogalmában kulcstényező az ilyen adatösszesítésen alapuló értékteremtés. A gépjárművekben található mobiltelefonok helyzetére vonatkozó összesített adatok például újra felhasználhatók a valós idejű forgalmi tájékoztatásban. Az adatelemzés általában jobb döntéseket eredményez, elősegíti új ötletek vagy megoldások kidolgozását vagy a jövőbeni események pontosabb előrejelzését. A technológia fejlődésével az adatelemzés rendszerszintű alkalmazása teljes üzleti ágazatokat alakít át.

Az új, automatizált és egyre összetettebb adatfeldolgozási módszerek, továbbá ezek automatizált működése olyan védelmi mechanizmusok kiépítését igényli, amelyek már meghaladják az eddigi adatkezeléssel kapcsolatos védelmi megoldásokat. Már egy 2008-as, elektronikus azonosítással kapcsolatos tanulmányban rámutattak arra⁴³, hogy az egyre elterjedtebb adatfeldolgozási technikák következtében az adatok szinte önálló életre kelnek, kikerülve az érintett közvetlen befolyása alól. Az automatikus műveletek segítségével azonban maguk az adatok is megjelölhetők, és bizonyos módszerekkel, például virtuális személyiségek létrehozásával az adatalany akkor is befolyásolni és ellenőrizni tudja az általa korábban megadott adatok felhasználását, amikor nincs már közvetlen kapcsolatban azokkal. Mindezek mellett olyan rendszerek kialakítására is lehetőség nyílik, amelyek segítségével az adatalanyok és az adatkezelők aktív kapcsolatot tudnak kialakítani. Ennek segítségével gyakorlatilag egyéni kereteket lehet meghatározni az adatok kezelésével kapcsolatban, különösen akkor, ha olyan műveletekre is sor kerül, mint például az adatok átadása harmadik személyek számára. A jelenleg elterjedt megoldások (és maga a jogi szabályozás is) alapvetően csak azt képes kezelni ezzel kapcsolatban, hogy valaki megtiltja-e az adatai további felhasználását (pl. direktmarketing céljára) vagy sem. Egy

42 Ez a célkitűzés jelentős részben megvalósult, köszönhetően az Európai Parlament és a Tanács 2016/679 rendeletének a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

43 DE HERT, P.: Identity management of e-ID, privacy and security in Europe, A human rights view, *Information Security Technical Report*, XXX, 2008, 1-5.

összetett adatkezelési keretrendszerben akár az is megoldhatóvá válik, hogy valaki előre meghatározza azokat a témaköröket vagy szolgáltatókat, amelyek esetében hozzájárul adatai továbbításához, tehát lehetősége nyílik a differenciált hozzájárulás megadására ugyanazon adatok tekintetében. Ha például a sokak által ismert kötelező felelősség-biztosítás elektronikus megkötésére gondolunk, sok biztosító eleve kedvezmény ad akkor, ha valaki az elektronikus elérhetőségi adatait megadja további felhasználásra. Egyesek nem teszik ki magukat néhány százalék kedvezményért annak, hogy előre nem ismert helyről fog a későbbiekben üzleti ajánlatokat, reklámokat kapni. Másokat ez nem zavar vagy erre nem figyelnek, de mennyivel átgondoltabb lehet egy ilyen döntés, ha azt is előre meg tudja határozni az érintett a hozzájárulás megadásával, hogy milyen adatkezelői körnek ad felhatalmazást. Mindez persze interaktív kommunikációt is igényel az érintett és az adatkezelő között az adatkezelés során.⁴⁴

Az adatok közigazgatási felhasználásával kapcsolatban további kérdések is felvetődnek. Mint De Hert írja, az egyik legnagyobb kihívás a privát szférát erősítő személyazonosítás fejlesztése során, hogy az állam valóban érdekelt legyen, mind politikai döntéshozóként, mind jogalkotóként és végrehajtóként, mind pedig adatfeldolgozó szervezetként egyaránt. Természetesen nincs szükség annak külön igazolására, hogy az állam (közigazgatás) a legnagyobb adatkezelő a személyes adatok tekintetében, így az egyre szélesebb körben elterjedt elektronikus személyazonosítás során mindegyik fent jelzett szerepben megjelenik. Komoly hangsúlyt kell fektetni tehát a garanciákat biztosító, az érintettek információs önrendelkezési jogát szavatoló szabályok megalkotására és érvényesülésére. A jogi szabályozás és a jogalkalmazás ugyanakkor egyre nehezebb helyzetben van, hiszen a nemzetközi terrorizmus terjedése, a nemzetbiztonságért és a bűnüldözésért való felelősség keretei között egyre nehezebb egyensúlyt találni a magánszféra védelme és az adatok biztonsági célú (adott esetben érdemi hozzájárulástól mentes) hatósági felhasználása között.

A prosperáló adatközpontú gazdaság új üzleti lehetőségek megteremtése és innovatív közszolgáltatások biztosítása révén hozzájárul a polgárok jólétéhez, valamint a társadalmi-gazdasági fejlődéshez. Ez a gazdaság korszerű és innovatív szabályok által irányított egységes európai egységes digitális piac keretein belül tud kiteljesedni.

A Bizottság víziója szerint a tervezett intézkedések végrehajtásukat követően a gazdaság egészén belül, egyúttal pedig az Európa központi szerepvállalásával működő világpiacon is felgyorsítják majd az adatokkal kapcsolatos innovációt, termelékenységet és növekedést, valamint javítják a versenyképességet.

44 DE HERT, i. m. 2.

4.2. A közösségi média és a közigazgatás

Meglátásunk szerint napjainkban már nem kerülhető meg az a kérdés, ha elektronikus közigazgatással, IKT eszközök közigazgatási alkalmazásával foglalkozunk, hogy vajon milyen mértékben képes kihasználni a közigazgatás a közösségi média által nyújtott lehetőségeket. Természetesen a világban eltérő tendenciák láthatók, ráadásul törvényszerűségek kimutatása igen nehéz, de az bizonyos, hogy azokban a közigazgatási rendszerekben, amelyekben a közigazgatás és a polgárok kapcsolata kevésbé formalizált (angolszász területen), ott hamarabb nyúltak hozzá a közösségi médiához „hivatalos” szinten, mint például Közép-Európában. Előbbi területeken a jogrendszer sajátosságai folytán javarészt jogi aktusok, szabályok hiányában is képesek alternatív kommunikációs lehetőségek meghonosodni, míg az utóbbi régiókban az apparátus nem szívesen alkalmaz olyan lehetőségeket, amelyekre nincs kifejezett felhatalmazása.

A közösségi média használatával kapcsolatosan jelenleg még az jellemző, hogy azt sokkal inkább használják politikusok és intézményvezetők, mint maguk az intézmények. Bizonyos jó példák ennek ellenére természetesen vannak. Az egyik éppen a rendőrség területéről. Mickoleit azt fejt ki a témában írt tanulmányában, hogy a spanyol nemzeti rendőrség által alkalmazott módszer globális példa arra, hogy miként lehet megváltoztatni a szervezetről kialakult képet, és kialakítani egy bizalmi alapon nyugvó együttműködést a polgárok és a szolgáltatást nyújtó szervezetek között.⁴⁵ Mickoleit szerint a közösségi média alkalmas arra, hogy bizalmat építsen a közigazgatás és a polgárok között, ugyanakkor nem létezik általános, minden helyzetre megfelelő megoldás. A közösségi média kormányzati felhasználására vonatkozó stratégiákban fokozott figyelmet kell fordítani arra, hogy milyen célokat kíván elérni egy-egy intézmény vagy szervezet, különben a próbálkozások nem lesznek sikeresek. A közösségi média használata ráadásul önmagában még nem garancia arra, hogy a közügyek tekintetében kiábrándult, fiatalabb korosztály érdeklődését növelje a közigazgatási szolgáltatások vagy a politikai döntéshozatal iránt. Egy vizsgálat szerint a holland fiatalok mindössze 30%-a használja ezt a platformot közigazgatási szervekkel való kapcsolattartásra, holott a közösségi médiaeszközök használata ebben a korosztályban a legnagyobb. Hollandia ráadásul nemzetközi összehasonlításban élen jár e

45 MICKOLEIT, A.: Social Media Used by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26, OECD Publishing, Paris, 2014. 3.

tekintetben, szemben például Ausztriával, ahol ugyanezen korosztály 10%-a sem érdeklődik az elektronikus közigazgatási szolgáltatások ezen formája iránt.⁴⁶ A magunk részéről meg kell jegyezzük azonban, hogy nem biztos, hogy kellő motiváció valaha is elérhető ebben a korosztályban. Olyan fiatalokról van szó ugyanis, akik a közszolgáltatások tekintetében elsősorban az oktatási intézményekkel állnak kapcsolatban vagy fiatal munkavállalóként jelennek meg a munkaerőpiacon. Könnyű belátni, hogy számos élethelyzet, mint például lakásépítés, családalapítás, gyermekvállalás, kevésbé érintik őket, csakúgy, mint az Európai Unió által sokszor hangsúlyozott eHealth programhoz kapcsolódó szolgáltatások. A közösségi média használata új jelenség a közigazgatásban, nemzetközi kontextusban is. Fontos jellemzője, hogy valóban interaktív, gyors hozzáférést tesz lehetővé. Ezekben az előnyökben azonban hátrányok is rejtőzhetnek. A közösségi médiát kezelő felelősöknek az intézményi oldalon fokozott figyelemmel kell lenniük, gyorsan kell reagálniuk adott esetben bizonyos jelenségekre, és nagyon kell vigyázniuk a megosztott információk hitelességére. Mindeközben pedig nem szabad figyelmen kívül hagyni a személyes adatok védelmével kapcsolatos előírásokat sem, márpedig a közösségi hálózatok világában ez a terület önmagában is új kihívásokkal néz szembe napjainkban.

Egy másik, nagyon fontos felhasználási területe a közösségi médiának a krízishelyzetekben történő kommunikáció. A válsághelyzeti kommunikáció szükségességével, annak megfelelő módzataival már a 60-as, 70-es években elkezdtek foglalkozni.⁴⁷ A 90-es évek végétől azonban megváltoztak a korábbi kommunikációs eszközök és csatornák, sőt, a polgárok elvárásai is ilyen helyzetekben az igazgatási szervekkel, civil szervezetekkel szemben. A leglátványosabb fejlődés pedig a Web 2.0 megjelenéséhez köthető: a Twitter, a Facebook és hasonló médiumok széles körben kerültek alkalmazásra⁴⁸ a 2010-es Haiti földrengés, a 2011-es Fukushimai katasztrófa vagy a Sandy hurrikán (2013) pusztítása esetén.⁴⁹ De sajnos nem is kell ilyen messzire menni, hiszen 2017 a hurrikánok éve volt.⁵⁰ Nézzük meg, milyen előnyei vannak a közösségi

46 MICKOLEIT i. m. 5.

47 WENDLING, C., RADISCH, J., JACOBZONE, S.: The Use of Social Media in Risk and Crisis Communication, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 24, OECD Publishing, Paris, 2013, 10.

48 Disaster Service Program Review, American Red Cross, 2011, 17

49 COHEN, S.: Marked a Shift for Social Media Use in Disasters, *Government Technology*, 2013, <http://www.govtech.com/em/disaster/Sandy-Social-Media-Use-in-Disasters.html> (2017. 11. 30.)

50 LOHRMANN, D.: 2017 Review: The Year Hurricanes Devastated Land, Data and Trust,

média használatának krízishelyzetekben. Mindenekelőtt eredményesebbé teszi a felkészülést és szükség esetén gyorsítja a reakciókat. Hatékonyan lehet a szükséges információkat eljuttatni a lehető legtöbb érintetthez, viszonylag rövid idő alatt. A másik a lehetséges károk csökkentésének lehetősége. Ez sokféle formában megnyilvánulhat, akár úgy, hogy a tájékoztatás eredményeképpen kevesebb ember utazik az érintett térségbe, vagy akár úgy is, hogy az egészségre ártalmas anyagot tartalmazó készítményt nem csak a boltok polcairól szedik le, hanem a már megvásárolt termékeket is hatékonyabban tudják visszahívni. A következő fontos kérdés a döntések átláthatósága, jobb megértése. Válsághelyzetekben a döntéshozók sokszor nem fordítanak arra kellő energiát, figyelmet arra, hogy a döntéseiket megalapozó információkat is megfelelően megosszák. Ennek sokszor az a következménye, hogy a kockázatokat az érintettek nem veszik komolyan, esetleg elbagatellizálják. Az internet által biztosított gyorsaság és az információk jelentős mennyiségének viszonylag könnyű megosztása révén a döntéshozatali folyamatok is átláthatóbbá, maguk a döntések pedig ezáltal elfogadhatóbbá válnak. Ennek egy másik, szintén fontos következménye, hogy azok, akik nem vagy nem közvetlenül érintettek egy-egy katasztrófában, a megosztott, hozzájuk eljuttatott információk alapján maguk is passzív szemlélőkből (vagy potenciális áldozatokból) aktív résztvevőkkel válhatnak és a maguk eszközeivel segíthetik a kialakult helyzet megoldását.⁵¹ Ezzel a témával tettünk egy lépést egy másik kényes, a technológia fejlődésével és a nemzetközi hálózatok működésével kapcsolatos biztonsági kérdés, nevezetesen a kiberbiztonság felé.

4.3. Kiberbiztonság

A társadalom egyre több, konvergens technológiára épülő, összekapcsolt, folyamatosan on-line állapotban lévő eszközt használ. Ez a hálózatokra való fokozott támaszkodás azt jelenti, hogy összekapcsolt környezetünk csak annyira biztonságos, mint a leggyengébb láncszeme. A sebezhetőség a kellemetlenségektől és kis értékű veszteségektől kezdve az érzékeny személyes adatok nagyarányú sérelméig, a terrorizmusig és a demokratikus folyamatok felforgatásáig terjedhet. Nő a számítógépes támadások száma, és kezelésük abba a problémába ütközik, hogy míg a számítógépes támadások

Government Technology, 2017, <http://www.govtech.com/blogs/lohrmann-on-cyber-security/2017-the-year-hurricanes-devastated-land-data-and-trust.html> (2017. 12. 17.)

51 WENDLING, RADISCH, JACOBZONE i. m. 7-8.

gyakran határokon átnyúló jellegűek, a bűnüldözési hatáskörök szigorúan nemzetiek. A nagyszabású számítógépes támadások az EU egész területén megzavarhatják a szolgáltatásokat, ezért hatékony uniós szintű reagálásra és válságkezelésre van szükség. Európa fontos lépéseket tett a kiberbiztonság és a digitális technológiákba vetett bizalom növelése felé. 2013-ban uniós kiberbiztonsági stratégiát fogadtak el⁵². A kiberbiztonságról szóló első uniós jogalkotási aktust, a hálózatok- és információs rendszerek biztonságáról szóló irányelvet (NIS irányelv) 2016 júliusában fogadták el.⁵³

A kiberbiztonság az Európai Unió vonatkozó stratégiája szerint azokat a biztosítékokat és intézkedéseket jelenti, amelyek segítségével mind a polgári, mind a katonai területeken egyaránt megvédhető a virtuális tér azoktól a fenyegetésektől, amelyek az összefüggő hálózatokkal és információs infrastruktúrával kapcsolatosak.⁵⁴ A kiberbiztonság célja a hálózatok és az infrastruktúra rendelkezésre állásának és integritásának, valamint a benne lévő információk titkosságának megőrzése. Az elmúlt években egyre fokozottabb terhelésnek vagyunk kitéve. Kiindulópontnak 2013-at tekinthetjük a Snowden-botrány miatt, de 2014-ben a kibertámadások kockázata megduplázódott. A következő évben szintén jelentős változás történt, hiszen 2015 volt az első olyan év, amelyben a jelentősebb adatlopások nem elsősorban gazdasági, pénzügyi információkra, hanem sokkal személyesebb adatokra, biometrikus azonosítókra, családi kapcsolatokra, családi hangfelvételekre, egészségügyi információkra, személyes szokásokra, szállodai felvételek megszerzésére irányultak. A tavalyi évben (2016) pedig a hírek és információforrások váltak a hekkerek áldozatává, hiszen korábban soha nem látott mennyiségű álhír, dezinformáció kapott szárnyra – köszönhetően természetesen a médiafogyasztási szokások digitalizálódásának.⁵⁵

A kiberbiztonság látszólag csak részben kapcsolódik az elektronikus közigazgatás trendjeihez, ugyanakkor a biztonsági támadások, krízishelyzetek számának növekedése azt mutatja, hogy egyre inkább foglalkozni kell ezekkel a veszélyekkel is. Ráadásul a biztonság, az integritás megőrzése minden államnak elemi érdeke, így a közigazgatásnak is megfelelő válaszokat kell adnia az újabb és újabb kihívásokra. A továbbiakban az EU kibervédelmi stratégiájának egyes

52 Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája: Nyílt, megbízható és biztonságos és kibertér; JOIN (2013) 1

53 2016/1148 irányelv a hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről.

54 Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája, Nyílt, megbízható és biztonságos kibertér, JOIN (2013) 1, 3.

55 LOHRMANN i. m. 7.

elemein végighaladva mutatjuk be a legfontosabb kérdéseket a témában.⁵⁶

A kibertér csak akkor maradhat nyitott és szabad, ha a kibertérben is ugyanazok a normák, alapelvek és értékek érvényesülnek, mint amelyeket a való életben képviselünk. Az alapvető jogokat, a demokráciát és a jogi normákat ebben a közegben is meg kell védeni. Szabadságunk és jólétünk egyre nagyobb mértékben függ a stabil és innovatív internettől, amely tovább fog fejlődni, ha a magánszektor innovációja és a civil társadalom hozzájárul a növekedéséhez. Internetes szabadság nem létezik azonban megbízhatóság és biztonság nélkül. A virtuális teret meg kell védeni a biztonsági eseményektől, a rosszhiszemű tevékenységektől és a visszaélésektől; a nemzetállamok fontos szerepet játszanak a szabad és biztonságos kibertér biztosításában: a hozzáférés és a nyitottság védelme, az internetes alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme, valamint az internet megbízhatóságának és átjárhatóságának fenntartása. A kibertér jelentős részének tulajdonosai és üzemeltetői azonban a magánszektorból kerülnek ki, így bármilyen sikeres kezdeményezést csak a magánszektor vezető szerepének elismerésével lehet megalkotni.

Az új internetalapú technológiák elterjedéséhez – ideértve az elektronikus fizetést, a számítási felhőt vagy a gépek közötti kommunikációt – bizalomra van szükség az emberek részéről. Az Eurobarométer 2012-es felméréséből⁵⁷ azonban kiderült, hogy az európaiak közel egyharmada sajnos nem tudja az internetet kellő bizalommal használni banki műveletekre vagy vásárlásra. A válaszadók túlnyomó többsége ezenkívül biztonsági megfontolásokból nem oszt meg személyes információkat interneten keresztül. Az Unió internet felhasználóinak több mint tíz százaléka volt már internetes csalás áldozata.⁵⁸

Az utóbbi évek tapasztalatai alapján a digitális világ óriási előnyöket tartogat, ugyanakkor támadható is. Riasztó mértékben nő a szándékos és véletlen kiberbiztonsági események előfordulása, amelyek olyan, természetesnek vett alapvető szolgáltatások biztosításában okozhatnak fennakadást, mint a vízellátás, az egészségügyi ellátás, a villamosenergia- vagy a mobilszolgáltatás. Ezek a fenyegetések különböző forrásokból származhatnak, ideértve a bűncselekményeket, a politikai célú, terror- vagy államilag támogatott támadásokat, valamint a természeti katasztrófákat és a nem szándékosan elkövetett hibákat is.

56 Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája – Nyílt, megbízható és biztonságos kibertér, JOIN (2013) 1

57 390. sz. Eurobarométer különfelmérés a kiberbiztonságról, 2012.

58 Az elektronikus fizetés elektronikus közigazgatási vonatkozásaival kapcsolatban lásd ZAKONNIK, Ł.: *Electronic Payments in the Context of E-government, Studies & Proceedings of Polish Association for Knowledge Management*, Nr. 76, 2015. 99-111.

A határokat nem ismerő, sokrétű internet a globális fejlődés egyik legerősebb eszközévé vált, amely nem tartozik állami felügyelet vagy szabályozás hatálya alá. Habár fontos, hogy a magánszektor továbbra is vezető szerepet töltsön be az internet kiépítésében és mindennapos kezelésében, egyre erősebbé válik az átláthatóságra, az elszámoltathatóságra és a biztonságra vonatkozó igény. A stratégia tisztázza azokat az alapelveket, amelyeknek uniós és nemzetközi szinten egyaránt vezérelniük kell a kiberbiztonsági politikát.

Az Európai Unió alapértékei ugyanolyan mértékben vonatkoznak a digitális világra, mint a fizikai világra, azaz ugyanazok a törvények és normák vonatkoznak a kibertérre, mint amelyek mindennapjaink más területein is érvényesek.⁵⁹

Az alapvető jogok, a szólásszabadság, a személyes adatok és a magánélet védelme kiemelten fontos. A kiberbiztonság csak akkor lehet hatékony és eredményes, ha az Európai Unió Alapjogi Chartájában meghatározott alapjogokra és alapvető szabadságjogokra, valamint az Európai Unió alapértékeire épül. Ugyanez fordítva is igaz: az egyének jogai nem biztosíthatóak biztonságos hálózatok és rendszerek nélkül. A kiberbiztonság céljából végzett információmegosztást – amennyiben személyes adatok forognak kockán – az uniós adatvédelmi jogszabályoknak megfelelően kell végezni, és az egyének jogait ezen a területen teljes mértékben figyelembe kell venni.

Mindenki számára biztosítani kell a hozzáférést. A polgárok számára az internethez való hozzáférés korlátozottsága vagy hiánya, valamint a digitális írástudatlanság hátrányt jelent, tekintve, hogy a társadalmi tevékenységeket a digitális világ nagymértékben áthatja. Mindenki számára lehetővé kell tenni az internethez és az akadálytalan információáramláshoz való hozzáférést. Biztosítani kell az internet integritását és biztonságát annak érdekében, hogy biztonságosan elérhető legyen mindenki számára.

Minden érdekeltet be kell vonni az irányításba. A digitális világot nem egyetlen jogalany irányítja. Jelenleg számos érdekelt fél – akik nagyrészt kereskedelmi és nem kormányzati jogalanyok – vesz részt az internetes erőforrások, protokollok és szabványok mindennapos kezelésében és az internet fejlesztésében. Az Európai Unió a dokumentumban kijelenti, hogy elismeri az összes érdekelt fél fontosságát az internet jelenlegi szabályozási modelljében, és támogatja ezt a több érdekelt fél részvételén alapuló szabályozási megközelítést⁶⁰. A biztonság közös felelősség. Tekintettel arra,

59 Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája – Nyílt, megbízható és biztonságos kibertér, JOIN (2013) 1, 3-4

60 Lásd még: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: „Az internet szabályozása: a következő lépések”, COM(2009) 277.

hogy életünk minden területén egyre jobban függünk az információs és kommunikációs technológiáktól, sebezhető pontok alakultak ki. Minden érintett szereplőnek, köztük az állami szervezeteknek, a magánszektornak és az egyes polgároknak is fel kell ismerniük a közös felelősséget, fel kell lépniük a saját védelmükben, és szükség esetén összehangolt válaszlépéseket kell tenniük a kiberbiztonság erősítése érdekében.

Az Európai Uniónak olyan internetes környezetet kell biztosítania, amely mindenki számára lehetővé teszi a lehető legnagyobb mérvű szabadságot és biztonságot. A kiberbiztonsági stratégia a jövőképet öt prioritásban foglalja össze:

- kibertámadásokkal szembeni ellenálló képesség elérése;
- a számítástechnikai bűnözés drasztikus csökkentése;
- kibervédelmi politika és képességek kifejlesztése a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) tekintetében;
- kiberbiztonsági ipari és technológiai erőforrások kifejlesztése;
- összefüggő nemzetközi szakpolitika létrehozása a kibertér vonatkozásában az Európai Unió számára, és az Unió alapértékeinek támogatása.

A kiberbiztonsági események megelőzése, feltárása és kezelése érdekében jelentős erőfeszítéseket kell tenni. A fenyegetések csak akkor háríthatóak el, ha a támadásokra összehangolt választ tudunk adni nem csak nemzeti, hanem nemzetközi szinten egyaránt. Fentiek érdekében az EU korábban (2004-ben) létrehozta az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökséget (ENISA)⁶¹. Nagyon fontosak tehát az uniós szintű kiberbiztonsági eseményekkel kapcsolatos gyakorlatok a tagállamok és a magánszektor közötti együttműködés ösztönzése szempontjából. Az első gyakorlatra 2010-ben került sor a tagállamok részvételével („Cyber Europe 2010”), a második gyakorlatot pedig a magánszektor bevonásával 2012 októberében hajtották végre („Cyber Europe 2012”).

A kiberbiztonság kapcsán a végfelhasználók fontos szerepet játszanak a hálózati és információs rendszerek biztonságának lehetővé tételében: fel kell világosítani őket a rájuk leselkedő internetes veszélyekről és egyszerű védelmi lépésekre kell őket megtanítani. Ugyanilyen fontos kérdés a számítástechnikai bűncselekmények kérdése is. Minél digitálisabbá válik a világ, annál több lehetőség nyílik számítástechnikai bűncselekmények elkövetésére. A számítástechnikai bűnözés a leggyorsabban terjedő bűncselekmények közé tartozik, amelynek naponta több mint egymillió ember esik áldozatául. A számítástechnikai bűnelkövetők és hálózataik egyre kifinomultabbá

61 Az Európai Parlament és a Tanács 460/2004/EK rendelete az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség létrehozásáról

válnak, ezért megfelelő eszközökkel és képességekkel kell felvérteződünk ellenük. A számítástechnikai bűnözés nem ismer határokat – az internet globális elérhetősége miatt a bűnüldöző hatóságoknak összehangolt és együttműködésen alapuló nemzetközi megközelítést kell alkalmazniuk a növekvő fenyegetés ellen.

Az uniós kiberbiztonsági erőfeszítések a kibervédelem dimenzióját is tartalmazzák. A tagállamok védelmi és nemzetbiztonsági érdekeit támogató kommunikációs és információs rendszerek ellenálló képességének növelése érdekében a kibervédelmi képesség fejlesztését a kifinomult számítástechnikai fenyegetések felismerésére, a reagálásra és a javításra kell irányítani. Mivel ezek a fenyegetések sokfélék lehetnek, fejleszteni kell a kritikus számítástechnikai eszközök védelmére irányuló civil és a katonai módszerek közötti szinergiákat. Ezeket az erőfeszítéseket a kutatás és fejlesztés segítségével, valamint a kormányok, a magánszektor és a tudományos élet képviselői közötti szorosabb együttműködés révén kell támogatni.

Fejleszteni kell az IKT termékek és szolgáltatások előállításának kapacitásait Európában, mert ezeknek a termékeknek és szolgáltatásoknak a jelentős része Európán kívülről származik, ami növeli a biztonsági kockázatot. Fennáll a veszélye annak, hogy Európa túlságosan függeni fog a máshol előállított információs és kommunikációs technológiáktól, valamint a határain kívül kifejlesztett biztonsági megoldásoktól. Fontos, hogy az Unióban és harmadik országokban előállított, kritikus szolgáltatások és infrastruktúrák esetében, valamint egyre nagyobb mértékben mobil eszközök esetében használt hardver- és szoftverösszetevők megbízhatóak és biztonságosak legyenek és garantálják a személyes adatok védelmét. A biztonsági előírások és intézkedések csak akkor működnek megfelelően, ha a teljes értéklánc során betartásra kerülnek (gyártók, szoftverfejlesztők, szolgáltatók, felhasználók), de egyelőre a biztonsági megoldások iránti kereslet nem éri el az elvárt szintet.⁶²

A kibertérben tapasztalt globális kihívások elleni küzdelem érdekében minden érintett nemzetközi szervezetnek elemi érdeke, hogy együttműködjön és összehangolt ajánlások és stratégiák mentén haladjon tovább. A biztonságosabb kibertér elérése a polgároktól a kormányokig a globális információs társadalom minden szereplőjének a felelőssége. Törekedni kell arra, hogy a kibertérben tanúsított magatartásra olyan normák kerüljenek kidolgozásra, amelyeket az összes érdekelt fél elfogad és betart.

62 Az Európai Unió kiberbiztonsági stratégiája – Nyílt, megbízható és biztonságos kibertér, JOIN (2013) 1, 14

5. Összefoglalás, következtetések

Az új tendenciákkal kapcsolatos zárszóként ki kell jelentenünk, hogy egyetértünk azokkal a nézetekkel, amelyek szerint a technológia gyorsabban változik, mint bármi más, de különösen markáns a különbség a jog, a politikai és kormányzati struktúrák, az emberi viselkedés, a természeti és kulturális környezet, valamint a közigazgatási rendszer területén. A jog – napjainkra – relatíve gyorsan változtatható területté vált, de ez nem minden esetben érhető tetten. A kultúra területén alkalmanként egy-egy generációnak fel kell nőni, hogy érdemi változások tetten érhetőek legyenek. Az emberi magatartások, beidegződések megváltozásához még hosszabb időre van szükség. Önmagában tehát a technológia fejlődése nem biztos, hogy sikert hoz azokon a területeken, ahol elvárnánk hasznait. A stratégiai gondolkodás során és a fejlesztési irányok meghatározásakor tehát bizonyos szempontokat érdemes figyelembe venni. Nem szabad hirtelen, nagy jelentőségű fejlődésre számítani egyik pillanatról a másikra. Hosszú távú fejlesztésekben, folyamatos fejlődési folyamatokban érdemes gondolkodni.⁶³ A technológiára, mint kiszolgáló, segítő lehetőségre kell gondolni, nem szabad engedni, hogy a technológia bevezetése öncélú legyen.⁶⁴

Elemzésünkben igyekeztünk egy tendenciát vázolni arról, hogy milyen változások mentek végbe az elektronikus közigazgatás területén az elmúlt évek során és milyen kihívásokkal kell megküzdenünk napjainkban. Tettük mindezt elsősorban az Európai Unió stratégiai dokumentumaira támaszkodva. Az Unió esetében ugyanis kellő önkritika érhető tetten, a hangzatos célkitűzések után – legalábbis ezen a vizsgálati területen – nem csak eredménykommunikáció zajlik, hanem a kevésbé sikeres programok alapján a Bizottság igyekszik levonni a konzekvenciákat és beépíteni a tapasztalatokat a következő stratégiai célokba, akciótervekbe. Jól látható mindazonáltal az is, hogy miként alakította át az Unió döntéshozóinak gondolkodását, hozzáállását a technológiai fejlődés, valamint az eredmények esetleges részbeni elmaradása.

Míg kezdetben elsősorban a passzív ösztönző eszközök kiépítése volt hangsúlyos az egyes akciótervekben (internet mindenkinek, majd szélessáv mindenkinek, stb.), addig napjainkra egészen konkrét, a tagállamok és az uniós szervek szoros, aktív együttműködését igénylő megoldások kerülnek a zászlókra.

63 Ezzel kapcsolatban részletes elemzés: MARGETTS, H., DUNLEAVY, P.: *Philosophical Transactions. Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, Vol. 371, No. 1987, Published by Royal Society, 2013, 1-17.

64 BANNISTER, CONNOLLY i. m. 211-222.

Olyan megoldások is, amelyeket korábban nehéz lett volna elképzelni (közös eljárásjogi keretek, közös, átjárható adatbázisok), de amelyek megjelenését és alkalmazását egyfelől a technológiai fejlődés (változás) és természetesen a polgárok (szervezetek) érdekei, elvárásai vívták ki. A folyamatnak messze nincs vége, sőt, bizonyos szempontból az út elején vagyunk, de az már most világosan látszik, hogy a polgárok (ha úgy tetszik: választók) egyre szorosabb befolyása a döntéshozatali folyamatokra jelentős mértékben fogja újrarajzolni mindazt, amit eddig végrehajtó hatalmi működés alatt értettünk. Az elektronikus közigazgatás és a hozzá kapcsolódó társ-területek a technológiai jogban az egész jogrendszerrel, sőt, a demokrácia működéséről alkotott képünket átalakítják a közeljövőben, egészen a választásoktól (pl. közvetlen részvétel biztosítása digitális eszközök útján) a döntések operatív végrehajtásáig (lásd pl. a katasztrófhelyzetekben alkalmazott, kármegelőzési és kárenyhítési célú elektronikus kommunikációt). Mindez pedig egy egyre inkább nemzetköziesedő környezetben történik, ahol immáron nem csak a globális vállalkozások üzleti megoldásai eredményeként vagy a biztonsági kihívások globalizálódása miatt kell nemzetközi térben gondolkodnunk és cselekednünk, hanem a tendenciákat felismerve – ha úgy tetszik: azokra válaszul – a nemzetállami és a szupranacionális jogalkotásnak is egyre több konkrét javaslata, célkitűzése, feladata lesz a jövőben, amelyek egyes igazgatási, végrehajtási kérdéseket nemzetközi kontextusba helyeznek: interoperábilis, határon átnyúló közigazgatási szolgáltatások, felhő alapú megoldások, közös adatbázisok, nagy adatbázisokban rejlő lehetőségek kihasználása, kiberbiztonsági kihívások, hogy csak a legfontosabbakat említsük. Álláspontunk szerint tehát mindkét kiinduló hipotézisünk alátámasztást nyert.

A KÖZMEGHALLGATÁS JOGINTÉZMÉNYE A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOKBAN – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A 2006-2017 KÖZÖTTI IDŐSZAKRA

HÉDER ÁKOS

jogi lektor (Közbeszerzési Hatóság)

1. Bevezetés

A közmeghallgatás annak ellenére, hogy több mint negyed évszázada része a magyar jogrendszernek csekély ismertségnek örvend. A közakarat alakításának fórumaként is működő közmeghallgatás a közvetlen és kétirányú verbális – illetve kisebb mértékben a non-verbális – kommunikáció kialakulásának lehetséges helyszínéül szolgál. E jogintézmény sajátossága, hogy a megjelent lakosok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői – a meghatározott mértékben és módon – az önkormányzat képviselő-testületi ülésének aktív részeseivé válhatnak. A vizsgált jogintézmény a rendszerváltozás óta – lényegében azonos tartalommal – a jogrendszerünk része, mégis a fellelhető kis számú szakirodalmi álláspontok negatív képet alkotnak a közmeghallgatás gyakorlati megvalósulásáról.

A közmeghallgatás a települési és a területi önkormányzatokban egyaránt megtalálható. A Központi Statisztikai Hivatal által közzétett adatok szerint 2015-ben több mint háromezer község, nagyközség és város alkotta Magyarország települési önkormányzatainak összességét¹, míg a területi önkormányzat szintjén tizenkilenc megyei és egy fővárosi önkormányzat található. Ennek következtében – a lehetőségekhez mérten a teljesség igényére törekedve – e tanulmányban kizárólag a területi önkormányzatok közmeghallgatásra vonatkozó szabályozását, annak gyakorlatát, illetve az intézmény ezen a szinten történő igénybevételét vizsgálom.

A közmeghallgatás jogintézményével foglalkozó csekély számú kutatás, illetve publikáció mellett a kutatás indokoltságát bizonyítja, hogy aktuális, a területi önkormányzatokra vonatkozó kutatások nem készültek. Mindenképp érdemes megemlíteni Kiss Mónika Dorota e témával foglalkozó legfrissebb – és egyben legrészletesebb – „A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye” című 2012-es doktori értekezését, amelyben „[...] mintegy száz települési képviselő-testület, megyei jogú városi közgyűlés által alkotott szervezeti és működési

1 https://www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2015.pdf (2016.08.04.)

szabályzat közmeghallgatási, illetőleg azzal összefüggő [rendelezéseit]”² dolgozta fel, ugyanakkor e téma kapcsán a területi önkormányzatokat szándékosan figyelmen kívül hagyta.³

A kutatás alapjául a területi önkormányzatok 2006. január 1-je és 2017. november 30-a közötti közgyűléseinek jegyzőkönyvei szolgáltak elsődleges forrásként, továbbá egyes esetekben más jellegű ezen időszakra vonatkozó dokumentumok – például közgyűlési meghívók, hirdetések – is felhasználásra kerültek.

A jegyzőkönyvek elemzése során a kvalitatív, diszkurzív módszerek egyik formáját, a tartalomelemzést alkalmaztam⁴, míg az adatok kvalitatív elemzésén túl, annak kvantitatív szempontú vizsgálatára is sor került.⁵ A vizsgált jogintézményhez kapcsolódó törvényeket, illetve a megyei önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatait tartalmazó önkormányzati rendeleteket a normatív értelmezés eszközeivel vizsgáltam. A jegyzőkönyvek –, mint a rögzített emberi kommunikáció egyik formája – és a normatív joganyag tanulmányozásán kívül a közmeghallgatásra vonatkozó kérdőíves felmérést is végeztem. Mivel jelen kutatási helyzetben lehetetlen a reprezentatív mintát eredményező valószínűségi mintavétel alkalmazása, ezért a felmérés során a nem valószínűségi mintavételi eljárás keretébe tartozó – nem reprezentatív, de a feltáró célra alkalmas – hólabda módszer került alkalmazásra.⁶

2. A közmeghallgatás jogintézménye

A közmeghallgatáson felmerülő kérdések és javaslatok témájukat tekintve kizárólag – az Ötv. meghatározása alapján a közérdekűség⁷, míg a hatályos önkormányzati törvény rendelkezése szerint⁸ – a helyi közügyeket érinthetik, amely a megyei lakosság közvetlen érintettségén túl, a területi önkormányzatok által ellátott feladatokat is magában foglalja.

2 Kiss Mónika Dorota: *A közmeghallgatás helyi önkormányzati jogintézménye* (Doktori értekezés). Pécs, 2012, 8. www.ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/kiss-monika-dorota/kiss-monika-dorota-vedes-ertekezes.pdf (2016.08.04.)

3 Uo. 21.

4 FLECK Zoltán - GAJDUSCHEK György: *Empirikus kutatás a jogban*. In: JAKAB András - MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC. 2015, 127.

5 BABBIE, Earl: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Budapest, Balassi Kiadó. 2008, 359.

6 FLECK - GAJDUSCHEK i. m. 123.; BABBIE i. m. 206.

7 Helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) 1. § (2) bek.

8 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.) 4. §

„Magyarországon a tanácsrendszer centralizáltságára adott válaszként a korábbi önkormányzati törvény gyakorlatilag önálló hatalmi ágat alkotott, minden település számára megadva az önállóságot, minimális központi ellenőrzés mellett”⁹, míg a megyék addigi szerepét és hatalmát jelentősen csökkentette.¹⁰ Az Ötv. a helyi önkormányzatok között jogi értelemben egyenlőséget és mellérendeltséget teremtett, ugyanakkor a feladatok és hatáskörök elvétele, továbbá az Alkotmány és az akkori önkormányzati törvény alapján a település lett a helyi önkormányzat domináns eleme.

Az Ötv. 1994. évi módosítása során meghatározásra kerültek azon kötelező feladatok, amelyekről a megyei önkormányzat gondoskodik, valamint a törvény értelmében a megyei önkormányzat – a kötelező feladatokon túl – szabadon vállalhat olyan közfeladatokat is, amelyet a törvény nem utalt más szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe, illetve amelynek gyakorlása nem sérti a megyében levő községek és városok érdekeit.¹¹ Ennek következtében egyes feladatok során különösen jelentőssé vált a megyék fakultatív feladatvállalása, ugyanakkor a települési önkormányzatok, kihasználva a feladat-átvállalás lehetőségét kisajátítottak egyes közszolgáltatásokat, míg a rosszabbul finanszírozott szolgáltatásokat meghagyták a megyék számára.¹²

Annak ellenére, hogy az Alaptörvény, illetve a Mötv. is általános hatáskörű önkormányzatként tekint a megyékre, a 2011. évi CLIV. törvény, illetve a 2011. évi CLXXXIX. törvény a feladat- és hatáskör meghatározásával gyakorlatilag kiüresítette a területi önkormányzati szintet, ezáltal egy kiegyensúlyozatlan kétszintű önkormányzati rendszert hozva létre.¹³ A hatályos önkormányzati törvény 27. § (1) bekezdésének értelmében a megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely a törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. Ezen feladatcsoportok kizárólag a megyei önkormányzatokra vonatkoznak, amelyek nem sokszínűek, ugyanakkor „[...] nem függ a települési önkormányzatok

9 RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Budapest, Patrocinium, 2012, 73.

10 BALÁZS István: *A közigazgatás átalakulása a rendszerváltástól napjainkig*. In: LAMM Vanda (szerk.): *Rendszerváltás a jogban*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2009, 82.

11 1994. évi LXIII. tv. 40. §

12 HOFFMAN István: Modellváltás a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek meghatározásában: generálklauzula helyett enumeráció? *Közjogi Szemle*, 2012/2, 30.

13 HOFFMAN István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről: a nyugati demokráciák és Magyarország szabályozásainak, valamint azok változásainak tükrében*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015, 164.

akarától.”¹⁴ A kötelező feladatokon túl a területi önkormányzat is, mint helyi önkormányzat önként vállalhat helyi közügy önálló megoldását célzó feladatot, amennyiben azt jogszabály nem utalja más szerv kizárólagos hatáskörébe, továbbá a – törvényben meghatározott esetekben – az állammal kötött külön megállapodás alapján állami feladatokat is elláthat.¹⁵

2.1. A közmeghallgatás létrejötte és hatályos szabályozása

A közmeghallgatás jogintézményét a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény alkotta meg. A törvény a közmeghallgatás szabályát a települési önkormányzatokra vonatkozó II. fejezetben nevesítette, de ugyanezen szakasz volt alkalmazandó a területi önkormányzatok esetében is.¹⁶

Az Ötv. rendelkezése szerint „a képviselő-testület évente legalább egyszer, előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen az állampolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek.”¹⁷ Ezen rendelkezés a megalkotását követően tizennégy évig változatlan tartalommal volt hatályban. Fontos kiemelni, hogy az Ötv. a közmeghallgatásokon felmerülő kérdések és javaslatok válaszadására vonatkozóan nem állapított meg rendelkezést, míg a törvény indokolása e kérdésben úgy rendelkezik, hogy „a testület előtt kifejtett közérdekű javaslatról a képviselő-testület általában nem nyomban dönt, hanem annak megvizsgálását kiadja szerveinek.”¹⁸

A 2004. évi XXIX. törvény a közmeghallgatás jogintézményének személyi hatályában eredményezett változást, mivel az „állampolgárok” megnevezés helyébe a „választópolgárok” elnevezés került.¹⁹ E módosítás szűkítette a közmeghallgatást igénybe vehető személyek körét, ugyanakkor a vizsgált jogintézményre lényeges hatást nem gyakorolt.²⁰

A Möt. az általa felváltott önkormányzati törvényhez képest részletesebben szabályozza a közmeghallgatásra vonatkozó joganyagot. A Möt. 54. §-a

14 NAGY Marianna - HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2014, 130.

15 Möt. 10. § (2)-(3) bek.

16 Ötv. 76. §

17 Ötv. 13. §

18 Ötv. indokolása

19 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról 147. § (1) bek. b) pont

20 Kiss i. m. 29-30.

értelmében „a képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek.” Az új rendelkezés két ponton tér el az 1990-es a helyi önkormányzatokról szóló törvényben megfogalmazott normaszövegtől. Míg az Ötv.-ben az állampolgárok, majd a választópolgárok voltak a vizsgált jogintézmény alanyai, addig a hatályos szabályozás a helyi lakosságot nevezi meg a közmeghallgatás aktív – kérdéseket és javaslatokat feltehető – alanyainak. A törvényi megfogalmazás ellenére a Mötv. indokolása alapján „[...] a jogalkotó a választópolgárok jogosultságaként gondol erre a szabályra.”²¹ A második változás a közmeghallgatás tárgyát érinti, mivel a Mötv. konkretizálja és egyben az Ötv. rendelkezéséhez képest szűkíti is a közmeghallgatás során feltehető kérdések és javaslatok témáját, melynek következtében azoknak valamely helyi közügyhöz kell kapcsolódniuk.

A hatályos önkormányzati törvény meghatározta a közmeghallgatáson elhangzott javaslatok és kérdések válaszadására vonatkozó határidőket is, amely szintén változás a régi önkormányzati törvény közmeghallgatást illető rendelkezéseire képest. Az Ötv. a válaszadásra vonatkozóan nem állapított meg szabályt, míg a Mötv. 54. §-a e kérdésről akként rendelkezik, hogy az elhangzott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.

2.2. A közmeghallgatás célja és funkciója

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény indokolásában a jogalkotó a közmeghallgatás céljaként a közvetlenség szerepét hangsúlyozta.²² Ugyanezen célt fogalmazza meg a Mötv. indokolása is, mely szerint a jogintézmény lehetőséget biztosít arra, hogy a választópolgárok a nyílt testületi ülésen közvetlenül intézhessenek kérdéseket és tegyenek javaslatokat.

A közmeghallgatás jellemzője, hogy „[...] a főszabály szerinti közvetett hatalomgyakorlást végző képviselő-testület működése mellett kiegészítő formaként funkcionálnak, és egyaránt magukon viselnek közvetett és közvetlen intézményi jegyeket.”²³ Ezen jogintézmény közvetett jellemzője, hogy

21 NAGY-HOFFMAN (szerk.) i.m. 233.

22 „A közmeghallgatás keretében közérdekű ügyben, az állampolgári közösségek, társadalmi szervezetek közvetlenül terjesszék elő kérdéseiket, illetőleg tegyék meg javaslatukat a képviselő-testületnek. Célja, hogy a közösségek javaslatai ne csak az apparátus közvetítésével kerülhessenek a testület elé.”

23 Kiss i. m. 38.

döntéshozatali funkcióval nem rendelkezik, míg közvetlensége a „[...] közösségi ügyekre vonatkozó választópolgári javaslatok és kérdések vonatkozásában értelmezhető.”²⁴ E kettősség ellenére a jogtudósok többsége a helyi közvetlen demokratikus eszközök közé sorolja e jogintézményt.²⁵

A közmeghallgatás lehetőséget biztosít arra, hogy a választópolgárok véleményüket és álláspontjukat közvetlenül becsatornázhassák az önkormányzati testületek döntéseibe²⁶, míg az önkormányzat oldaláról a közvélekedések feltárásában, az életkörülményekről, a közszolgáltatások helyzetéről és színvonaláról való tájékozódást is szolgálja.²⁷ Annak ellenére, hogy a közmeghallgatás konzultatív jelleggel működő jogintézmény, amely közvetlenül joghatás kiváltását nem eredményezi, mégis ennek keretében megvitatott, illetve támogatott önkormányzati döntések és tervezetek számára a választópolgárok közvetlen részvétele a döntéshozás folyamatában legitimációs alapot is jelent.

Megemlítendő, hogy több különböző fórum is a közmeghallgatáshoz hasonló funkciót lát el. Ezen jogintézmények – mint például község- és várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés – a közmeghallgatáshoz hasonlóan közvetlen és többirányú – szóbeli és írásbeli formákat egyaránt figyelembe vevő – párbeszéd kialakítását eredményezi a képviselő-testület és a helyi önkormányzás alanyai között, amelyek szintén a lakosság és a különböző civil szervezetek közvetlen tájékoztatását és a fontosabb önkormányzati döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Az említett különböző közösségi fórumok kizárólag a települési önkormányzatok esetében találhatóak, ennek következtében azok vizsgálata jelen kutatásnak nem célja, ugyanakkor a területi önkormányzat szintjén található közmeghallgatás egyedülisége e kutatás vizsgálatát indokolja.

2.3. Jogirodalmi vélemények a közmeghallgatásról

Annak ellenére, hogy a közmeghallgatás elvi szinten kifejezetten hasznos jogintézmény, mind az állampolgároknak, mind pedig az önkormányzati képviselők és képviselő testületek számára, mégis a jogtudományi kutatások perifériáján található. A közmeghallgatással foglalkozó csekély számú szakirodalom többsége a települési önkormányzatok közmeghallgatásaival,

24 Uo. 38.

25 HOFFMAN (2015) i. m. 136.

26 Uo. 136.

27 NAGY - HOFFMAN (szerk.) i. m. 233.

illetve az ahhoz hasonló különböző közvetlen demokratikus jogintézményekkel foglalkozik, míg a jogirodalom kisebb részének megállapításai a helyi önkormányzatok közmeghallgatására vonatkoznak.

Pálné Kovács Ilona véleménye szerint az önkormányzatok „[...] sok tekintetben még nem ismerték fel a helyi társadalommal való intenzív együttműködés előnyeit, s nem mutatnak nagy aktivitást döntéseik társadalmi legitimáltságának növelésében [sőt] kifejezetten vonakodtak a közvetlen demokratikus formák szabályozásától és alkalmazásától.”²⁸ A szerző a települési fórumok körében végzett korábbi kutatása szerint a közvetlen jogintézmény csupán az adott településen élő emberek hangulatának mérésére alkalmasak.²⁹ Ferencz Zoltán a közmeghallgatásról alkotott véleménye szerint „az évi egy alkalmat is feleslegesnek ítélik a település vezetői, ugyanis – különösen nagyobb településen – a lakosok nem vesznek részt rajta. Ennek egyik lehetséges oka, hogy sem a képviselők, sem a lakosok nem tudják, mire is kell használni ezt az intézményt.”³⁰

Terjedelmét tekintve jelenleg Kiss Mónika Dorota doktori disszertációja a legrészletesebb, közmeghallgatásokról szóló jogirodalmi mű, amelynek fő témája a települési önkormányzatok közmeghallgatása. Ennek ellenére egyes esetben a települési önkormányzatok közmeghallgatása mellett a helyi önkormányzatokra, azaz a megyei önkormányzatok által tartott közmeghallgatásokra is vonatkozó megállapításokat tett. Értekezésében több esetben – a már elvégzett – empirikus kutatásokra, illetve szakirodalmi és kutatói álláspontokra utal, mind a települési, mind pedig a helyi önkormányzatok közmeghallgatását illetően annak ellenére, hogy az ezeket alátámasztó hivatkozások nem találhatóak. A doktori értekezésben megfogalmazott, a közmeghallgatásra vonatkozó negatív tartalmú megállapítások – hivatkozások híján – erőteljesen vitatható képet festenek e jogintézményről.³¹

Az ismertetett előzmények és okok miatt e tanulmány alapkérdése az, hogy a területi önkormányzatok által megtartott közmeghallgatás betölti-e a rendeltetésének megfelelő funkciót, továbbá megvizsgálom, hogy amennyiben szükséges, mely jogi és szervezési okok által érhető el a vizsgált jogintézmény ismertebb és hatékonyabb működése.

28 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2008, 256.

29 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi politika*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1990, 152.

30 FERENCZ Zoltán: *A helyi társadalmak kommunikációs stratégiáiról*. In: BUDA Béla – SÁRKÖZY Erika (szerk.): *Közéleti kommunikáció*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2001, 99. Idézi: Kiss i. m. 19.

31 Kiss i. m. 23., 24., 25., 29-30., 122., 166.

3. A közmeghallgatás szabályozása a szervezeti és működési szabályzatokban

A Mötv. rendelkezésének megfelelően a képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg, amelynek keretében rendelkeznie kell a közmeghallgatás jogintézményének részletes szabályairól is.³² Ilyen részletszabályok lehetnek például az előkészítésre, a felszólalások időtartamára, az elhangzott hozzászólások, javaslatok megválaszolásának módjára, az eljárás rendjére vonatkozó rendelkezések, illetve akár olyan témák meghatározása, amelyről az önkormányzati döntést megelőzően közmeghallgatást kell tartani.³³

Megállapítható, hogy az összes területi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata részletesebb vagy kevésbé részletes módon, de tartalmazza a közmeghallgatásra vonatkozó rendelkezéseket. E tekintetben a vizsgált önkormányzatok két nagy csoportra oszthatók. A húsz területi önkormányzattól Hajdú-Bihar, Vas és Veszprém megye szabályozási megoldása töredékes, míg a többi megye esetében részletes rendelkezések találhatók.

A megyék szervezeti és működési szabályzatainak vizsgálata során általánosan megállapítható, hogy a Mötv. 54. §-ában szereplő normaszöveget az SzMSz-ek döntő többsége valamely formában tartalmazza. A leggyakrabban a nevezett szakasz első mondatát, illetve annak első részét vették át, ugyanakkor előfordul annak átfogalmazás általi felhasználása is. A Mötv. említett rendelkezésének az SzMSz-be történő foglalása nem szükségszerű, hiánya nem eredményez jogsértést, ennek ellenére megfigyelhető, hogy azon esetekben, amikor a vizsgált önkormányzati rendeletek e rendelkezést nem vették át, valamely formában akkor is hivatkoznak vagy utalnak rá.³⁴ A közmeghallgatás részletszabályait a területi önkormányzatok két kivételtől eltekintve önálló szakaszként határozták meg a szervezeti és működési szabályzataikban. A két kivétel Hajdú-Bihar, és Veszprém megye, amelynek szabályozási megoldása, mint már jeleztem, töredékes.

Az SzMSz-ben található részletszabályokat két nagy csoportra, a meghirdetésre és a megtartásra vonatkozó rendelkezésekre lehet bontani, ennek következtében e részletszabályok a következőkben kerülnek kifejtésre.

32 Mötv. 53. § (1) bek. i) pont

33 NAGY-HOFFMAN (szerk.) i. m. 234.

34 Baranya, Csongrád, Veszprém és Fejér megye esetében a Mötv. teljes 54. §-át ismerteti az SzMSz, majd az azt követő bekezdésekben találhatóak az önkormányzat rendelkezései.

3.1. A közmeghallgatás meghirdetésének szabályozása

A Mötv. rendelkezése szerint a képviselő-testületeknek évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást kell tartania. A meghirdetésre vonatkozó részletszabályokat az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai tartalmazzák.

A húsz megyei önkormányzat közül egyedül a Veszprém megyei szervezeti és működési szabályzatban nem található semmiféle rendelkezés a közmeghallgatás meghirdetésére vonatkozóan. Egy megye esetében általános, konkrétumok nélküli rendelkezés található arra vonatkozóan, hogy a megye lakosságát a közmeghallgatás időpontjáról és helyéről tájékoztatni kell³⁵, míg másik két SzMSz-ben csak a megyei önkormányzat honlapján történő közzétételt határozta meg a képviselőtestület.³⁶ A többi tizenöt területi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata változatos, de precíz meghatározást tartalmaz a közzététel határidejéről, annak módjáról és eszközéről, esetenként pedig más, például az adott közmeghallgatás tervezett tartalmának megjelölésére vonatkozó követelményt ír elő.³⁷

Az egyes megyék eltérő időtartamot határoznak meg a közmeghallgatást megelőzően közzé teendő információk tekintetében. A legtöbbször nyolc,

35 Bács-Kiskun Megyei Önkormányzat 8/2014. (XII.3.) önk. r. (továbbiakban: Bács-Kiskun) 44. § (2)

36 Békés Megyei Önkormányzat 10/2014. (XII.2.) önk. r. (továbbiakban: Békés) 35. § (2); Hajdú-Bihar Megyei Önkormányzat 1/2015. (II. 2.) önk. r. (továbbiakban: Hajdú-Bihar.) [nincs szakaszszám]

37 Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Önkormányzat 4/2013. (V. 9.) önk. r. (továbbiakban: Borsod-Abaúj-Zemplén) 32. § (4); Budapest Fővárosi Önkormányzat 53/2014. (XII. 12.) főv. r. (továbbiakban: Budapest) 61. § (2); Csongrád Megyei Önkormányzat 9/2014. (XI. 21.) önk. r. (továbbiakban: Csongrád) 59. § (2)-(3); Fejér Megyei Önkormányzat 10/2014. (XII.19.) önk. r. (továbbiakban: Fejér) 16. §; Győr-Moson-Sopron Megyei Önkormányzat 11/2014.(XII. 15.) önk. r. (továbbiakban: Győr-Moson-Sopron) 20. § (2); Heves Megyei Önkormányzat 12/2014. (XII.15.) önk. r. (továbbiakban: Heves) 24. § (2); Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Önkormányzat 8/2014. (XII.17.) önk. r. (továbbiakban: Jász-Nagykun-Szolnok) 44. § (3); Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat 11/2014. (XI.27.) önk. r. (továbbiakban: Komárom-Esztergom) 21. § (4); Nógrád Megyei Önkormányzat 24/2003. (XII. 29.) önk. r. (továbbiakban: Nógrád) 15. § (2); Pest Megyei Önkormányzat 13/2014. (XII.08.) önk. r. (továbbiakban: Pest) 50. § (2); Somogy Megyei Önkormányzat 6/2014.(XII.12.) önk. r. (továbbiakban: Somogy) 49. § (3); Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat 13/2014. (XI. 27.) önk. r. (továbbiakban: Szabolcs-Szatmár-Bereg) 62. § (3); Tolna Megyei Önkormányzat 3/2011. (II.18.) önk. r. (továbbiakban: Tolna) 49. § (3); Vas Megyei Önkormányzat 9/2014. (XII. 15.) önk. r. (továbbiakban: Vas) 37. § (1); Zala Megyei Önkormányzat 3/2004. (II.20.) önk. r. (továbbiakban: Zala) 40. § (2)

illetve tizenöt napot határoznak meg, de található ennél rövidebb – négy nap – és hosszabb – a meghallgatást megelőző húsz napon belül, de legkésőbb az ülést megelőző negyedik napról szóló – kikötés is.

A közmeghallgatás témájára vonatkozóan a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek ismeretszerzése, illetve tájékozódása abban az esetben valósulhat meg, ha a közzétett információ a helyi lakosság által ismert médiumokon keresztül történik. Ilyen helyi médium lehet a változó gyakorisággal megjelenő megyei napilap vagy hírlap, helyi televízió és rádió, a hirdetőtábla és az önkormányzatok hivatalos internetes oldala. A területi önkormányzatok rendelkezéseit vizsgálva megállapítható, hogy nincs egységesen, vagy akár a többség által általánosan alkalmazott kommunikációs csatorna. Négy megye az önkormányzatok internetes honlapján történő közzététel mellett a megyei sajtó vagy a hirdetőtábla használatát is előírja, míg ugyancsak négy megye kizárólag a sajtó útján történő meghirdetésről rendelkezik. Három esetben a meghirdetés megvalósul a meghívónak az önkormányzatok internetes oldalán történő közzétételével, míg egy esetben az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata a legnagyobb példányszámú megyei napilapban történő kétszeri közzétételi kötelezettséget ír elő. Egy megyei önkormányzat által alkalmazott megoldás az, hogy a közgyűlés a közmeghallgatás meghirdetésére szóló kötelezettségnek a meghívó kifüggesztésével tesz eleget, míg egy másik önkormányzat a kifüggesztésen túl a napilapban történő közzétételt is meghatározta. A vizsgált szervezeti és működési szabályzatokból nem derül ki, hogy pontosan milyen kommunikációs formát ért a közgyűlés a sajtó, illetve a két esetben nevesített tömegkommunikációs eszköz alatt.

A közmeghallgatás időpontján túl annak helyszínét is a lakosság tudomására kell hozni. Főszabály szerint a közgyűlés az üléseit a megyei önkormányzat székhelyén tartja, ugyanakkor lehetőség van kihelyezett ülésre is, ilyenkor a meghívóban erre külön fel kell hívni a figyelmet.

Célszerű a közmeghallgatás helyén és idején túl – ha van – annak napirendjéről is tájékoztatni a lakosságot.³⁸ Ezen ismeret tudatában a választópolgár eldöntheti, hogy részt kíván e venni a közmeghallgatáson és lehetősége van az arra való felkészülésre is.

A Mötv. a munkatervvel és az üléstervvel összefüggésben egyetlen utalást sem tartalmaz. Ezen dokumentumok megalkotásáról – ezáltal annak tartalmáról is – a közgyűlés szabadon rendelkezhet a szervezeti és működési szabályzatban. Egyes megyei önkormányzatok a munka- vagy üléstervük

38 Csongrád 59. § (2)-(3); Fejér 16. §; Győr-Moson-Sopron 20. § (2); Vas 37. § (1)

tartalmára vonatkozóan előírják a közmeghallgatás – tervezett – időpontját³⁹, illetve ezen túl még a megtárgyalásra javasolt – tervezett – témát vagy témákat is.⁴⁰ Abban az esetben, ha a közgyűlés rendelkezik munkatervvel vagy ülésteranggal és e dokumentumban határozott a közmeghallgatás időpontjáról is, akkor annak időpontja mind a közgyűlés, mind a helyi lakosság számára kiindulási alapként tud szolgálni.

3.2. A közmeghallgatás megtartásának szabályai

A Mötv. a közmeghallgatás megtartására vonatkozóan sem tartalmaz részletszabályokat, azok kizárólag az egyes önkormányzatok szervezeti és működési szabályzataiban vannak jelen. Ugyanakkor a közmeghallgatás a közgyűlés által tartott ülés is egyben, ezért mindazon rendelkezéseket figyelembe kell venni, amelyeket a Mötv. a képviselő-testület ülésére vonatkozóan megállapít.⁴¹

A törvény 44. §-a értelmében a képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart, míg az 54. § az évi legalább egyszeri közmeghallgatás tartásának kötelezettségét írja elő. Az évi minimális hat képviselő-testületi ülés közül a közmeghallgatás lehet az egyik ülés, de az önkormányzatok ettől pozitív irányban eltérhetnek. Ezen kötelezettség megállapításának „[...] garanciális szerepe is van, ez által lesz kiszámítható, előre látható a választópolgárok számára a közösségi munkában való részvételre lehetőséget kínáló közmeghallgatás megtartása.”⁴²

A közmeghallgatás egyik sajátos feltétele a határozatképesség kérdése. A képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen az önkormányzati képviselőknek több mint a fele jelen van, ugyanakkor a határozatképességet folyamatosan figyelemmel kell kísérni.⁴³ Ebből következik, hogy „[...] nem tekinthető közmeghallgatásnak az az ülés, amelyen a testületi tagok többsége nincs jelen.”⁴⁴

A vizsgált jogintézmény alapvető, annak céljából eredő vonása a nyilvánosság.

39 Budapest 5. § (1) e); Csongrád 11. § (4) b); Fejér 18. § (4) c); Jász-Nagykun-Szolnok 9. § (3) e); Pest 6. § (4) f); Tolna 16. § (4) e);

40 Borsod-Abaúj-Zemplén 9. § (2) h); Győr-Moson-Sopron 13. § (3); Heves 19. § (4) d); Nógrád 10. § (2) d); Somogy 15. § (4) a); Vas 15. § (1) c); Zala 12. § (3) b)

41 NAGY - HOFFMAN (szerk.) i. m. 233.

42 KISS i. m. 63-64.

43 Mötv. 47. § (1) bek.

44 NAGY - HOFFMAN (szerk.) i. m. 233.

A közmeghallgatáson bárki részt vehet, azonban – a Mötv. rendelkezése szerint – kérdéseket és javaslatot csak a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői tehetnek. A megyei önkormányzatokra vonatkozóan is helytálló Fogarasi József azon megállapítása, hogy az SzMSz-ek a törvényi „[...] minőség meglétének ellenőrzését nem követelik meg, ennek módját és formáját nem is szabályozzák.”⁴⁵

További a Mötv.-ből eredő követelmény, hogy a közmeghallgatás során felmerülő kérdések és javaslatok a helyi közügyekkel függjenek össze vagy legalábbis érintsék azokat. Ennek megítélése az ülés vezetőjének – főszabály szerint a közgyűlés elnökének – a feladata, akinek „[...] a jegyző segítségével kell gondoskodnia, hogy egyéni panaszok, vagy a közösség számára érdektelen kérdések, netán értelmetlen javaslatok ne áraszhassák el a tanácskozást.”⁴⁶

A hatályos önkormányzati törvény az obstrukció elkerülése, illetve a képviselő-testület érdemi tevékenységének elősegítése érdekében meghatározhatja az egyes napirendek tárgyalására fordítható időkeretet, a hozzászólások maximális időtartamát, korlátozhatja az ismételt hozzászólás és indítványozás lehetőségét.⁴⁷ Ugyanezen célból tíz területi önkormányzat szükségesnek tartotta, hogy a közmeghallgatás során elhangzó felszólalás, illetve kérdés vagy javaslat időtartamát korlátozzák. Nyolc megye⁴⁸ öt perces, míg Somogy megye⁴⁹ hat perces korlátot, a Pest megyei önkormányzat⁵⁰ pedig tíz perces időkeretet állapít meg a felszólaló vagy javaslattevő számára. Ennek ellenére a Csongrád és a Pest megyei önkormányzat SzMSz-ei kimondják, hogy a közmeghallgatást mindaddig folytatni kell, amíg a résztvevők bármelyike – a megyére vonatkozó – közérdekű kérdés vagy javaslat megtételének érdekében szót kér.⁵¹

A közmeghallgatáson elhangzott javaslatra, illetve kérdésre azon nyomban vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni a kérdést vagy javaslatot tevőnek.⁵² Ezen törvényi rendelkezés a – közmeghallgatást részletesebben

45 FOGARASI József: *A helyi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése*. In: FOGARASI József (szerk.): *A helyi önkormányzatok*. Budapest, HVG-ORAC, 2010, 487.

46 NAGY - HOFFMAN (szerk.) i. m. 233.

47 Mötv. 53. § (2) bek.

48 Békés 35. § (3) bek.; Csongrád 59. § (4) bek.; Fejér 35. § (2) bek.; Komárom-Esztergom 21. § (2) bek.; Nógrád 15. § (3) bek.; Szabolcs-Szatmár-Bereg 62. § (4) bek.; Tolna 49. § (8) bek.; Vas 37. § (2) bek.

49 Somogy 49. § (7) bek.

50 Pest 50. § (3) bek.

51 Csongrád 59. § (5) bek.; Pest 50. § (4) bek.

52 Mötv. 54. §

szabályozó – területi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatainak döntő többségében megtalálható. Tizenöt megye részletesen, de részben különböző módon határozza meg a választadási kötelezettségre vonatkozó szabályait, míg két megye – Baranya és Csongrád – SzMSz-e a Mötv. 54. §-ára utal. Hat megyei önkormányzat rendelkezése szerint a közmeghallgatáson elhangzott és azonnal meg nem válaszolt kérdés, kezdeményezés vagy javaslat megvizsgálása a tárgy szerint illetékes bizottság feladata. Ezen megyék arról is rendelkeztek az SzMSz-ben, hogy a közmeghallgatáson elhangzott közérdekű kérdések és javaslatok vizsgálatának eredményéről az érdekelteket, illetve a lakosságot tájékoztatni kell.⁵³ Öt megye szervezeti és működési szabályzata a törvény által meghatározottakat egészíti ki azzal, hogy ha nem lehetséges az azonnali válaszadás, akkor – a törvényi rendelkezéssel összhangban tizenöt napon belül – írásban kell választ adni.⁵⁴ Fejér, Komárom és Somogy megye SzMSz-e az előbbi két megoldást ötvözi, azaz a kérdés megválaszolására illetékes személy, illetve bizottság megjelölésén túl a tizenöt napos választadási határidőt is deklarálja.⁵⁵ Budapest esetében a fő különbség az, hogy az azonnal meg nem válaszolt közérdekű kérdést és javaslatot – a főjegyző közreműködésével – a főpolgármester vizsgálja meg, majd a kérdést a főpolgármester vagy a főjegyző tizenöt napon belül megválaszolja a kérdezőnek.⁵⁶ A főváros szabályozása továbbá rendelkezik a kivizsgált közérdekű javaslatról is, amelyet a főpolgármesternek kell szavazás céljából a soron következő Közgyűlés elé terjesztenie. A Közgyűlés döntéséről a javaslattevőt nyolc napon belül tájékoztatni kell.⁵⁷

Számos SzMSz rendelkezik a közmeghallgatáson elhangzott, de nem a megyei közgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó javaslat, illetve kérdés helyzetéről. Ilyen esetben a kérdéseket és az észrevételeket haladéktalanul továbbítani kell a feladat- és hatáskörrel rendelkező illetékes szervhez. Egyes önkormányzatok a továbbításra tizenöt napos határidőt is meghatároznak, továbbá az áttételről a javaslattevő írásban történő tájékoztatásáról is rendelkeznek.⁵⁸

Hét megyei önkormányzat szervezeti és működési szabályzata tartalmaz

53 Bács-Kiskun 44. § (3)-(4) bek.; Békés 35. § (4) bek.; Heves 24. § (4) bek.; Nógrád 15. § (4) bek.; Szabolcs-Szatmár-Bereg 62. § (5) bek.; Tolna 49. § (6)-(7) bek.

54 Borsod-Abaúj-Zemplén 32. § (5) bek.; Győr-Moson-Sopron 20. § (4) bek.; Jász-Nagykun-Szolnok 44. § (4) bek.; Pest 50. § (5); Zala 40. § (3) bek.

55 Fejér 35. § (3) bek.; Komárom-Esztergom 21. § (3) bek.; Somogy 49. § (5)-(6) bek.

56 Budapest 61. § (3)-(5) bek.

57 Budapest 61. § (6) bek.

58 Békés 35. § (5) bek.; Heves 24. § (5) bek.; Nógrád 15. § (5) bek.; Szabolcs-Szatmár-Bereg 62. § (6) bek.; Zala 40. § (4) bek.

a közmeghallgatás indítványozására vonatkozó speciális szabályt. Eszerint közmeghallgatást kell tartani akkor, ha azt a megyei önkormányzati képviselők többsége indítványozza.⁵⁹ A Tolna megyei önkormányzat SzMSz-ének rendelkezése szerint a közmeghallgatást a közgyűlés elnökénél bármely közgyűlési tag kezdeményezheti, annak javasolt tárgyának és időpontjának megjelölésével. A javasolt közmeghallgatás megtartásáról, annak tárgyáról és időpontjáról a közgyűlés a kezdeményezés elnökhöz való megérkezését követő ülésén vita nélkül, egyszerű szótöbbséggel dönt.⁶⁰ A Fejér megyei önkormányzat esetében közmeghallgatást a megyei képviselők egynegyede – de legalább öt képviselő – vagy a közgyűlés bizottsága azt írásban a közgyűlés elnökénél indítványozhatja, akinek a közmeghallgatást az indítvány kézhezvételétől számított tizenöt napon belül ki kell tűznie.⁶¹ Baranya, illetve Budapest és a Zala megyei önkormányzat is SzMSz-be foglalta azon rendelkezést, amely az általános szabályok alkalmazását deklarálja, noha ennek meghatározása nem indokolt, mivel a közmeghallgatásra vonatkozó részletszabályok híján a képviselő-testületi ülésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.⁶²

Néhány megye szervezeti és működési szabályzatában nevesít bizonyos eseteket, amikor közmeghallgatást kell tartania. A Jász-Nagykun-Szolnok megyei önkormányzat a megyei népszavazás elrendelése előtt, míg a Komárom megyei önkormányzat a területfejlesztéssel, vidékfejlesztéssel és területrendezéssel kapcsolatos feladatkörébe tartozó és a megyét átfogóan érintő hosszú távú döntéseinek előkészítésével összefüggésben köteles közmeghallgatást tartani.⁶³

4. A közmeghallgatás jegyzőkönyvek alapján történő vizsgálata

A képviselő-testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek elkészítéséről a jegyző gondoskodik. Ezen törvényi kötelezettség a közmeghallgatásokra is kiterjed függetlenül attól, hogy a megyei önkormányzat SzMSz-be foglalta-e⁶⁴ vagy sem. A Mötv. az 52. § (1) bekezdésében meghatározza azon elemeket, amelyeket az egyes jegyzőkönyveknek tartalmazni kell, továbbá a közmeghallgatásról készített jegyzőkönyv közokiratnak minősül, amely

59 Baranya Megyei Önkormányzat 10/2014. (X.30.) önk. r. (továbbiakban: Baranya) 25. § (3) bek.; Borsod-Abaúj-Zemplén 32. § (2) bek.; Győr-Moson-Sopron 20. § (3) bek.; Jász-Nagykun-Szolnok 44. § (2) bek.; Szabolcs-Szatmár-Bereg 62. § (2) bek.

60 Tolna 49. § (2) bek.

61 Fejér 35. § (1) bek.

62 Baranya 25. § (2) bek.; Budapest 61. § (7) bek.; Zala 40. § (5) bek.

63 Jász-Nagykun-Szolnok 44. § (2) bek. b); Komárom-Esztergom 21. § (1) bek.

64 Somogy 49. § (8) bek.; Tolna 49. § (9) bek.; Zala 40. § (6) bek.

nem selejtezhető.⁶⁵ Ennek következtében a jegyzőkönyvek ideális eszközei lehetnek – vagy inkább lehetnének – a közmeghallgatás jogintézményének vizsgálata esetében.

A megyei önkormányzatok hivatalos honlapjain elérhető közgyűlési jegyzőkönyvek fellelhetősége változatos képet mutat. Például a fővárosi önkormányzat esetében 1990-től, a Csongrád megyei önkormányzat honlapján 1999-től, míg Veszprém megyénél 2002-től megtalálhatóak a közgyűlési jegyzőkönyvek, míg a vizsgált időtartam kezdő évében – azaz 2006-ban – összesen hét területi önkormányzat esetében található jegyzőkönyv, majd azt követően folyamatosan emelkedik e megyék száma. 2010-től kezdődően a megyei közgyűlések jegyzőkönyveinek döntő többsége a honlapra történő feltöltés által elérhetővé vált.

A vizsgált időszakban összesen százharminchét darab – a megyei önkormányzatok által tartott – közmeghallgatásról található jegyzőkönyv, illetve negyvenkilenc esetben vélelmezhető, hogy volt közmeghallgatás, legalábbis közgyűlési meghívó, előterjesztések, év elején elfogadott üléstervek erre utalnak, de jegyzőkönyv hiányában ezen esetek figyelmen kívül maradnak.

4.1. A közmeghallgatás megtartásának időpontja és körülményei

A közmeghallgatás célja az állampolgárok részvételének biztosítása az egyes önkormányzati döntések meghozatalában, illetve véleményük kifejtésére és javaslataik megtételére való lehetőség biztosítása. Ennek következtében a vizsgált jogintézmény megtartásának időpontja, illetve annak helyszíne is alapvetően befolyásolja e cél megvalósulását.

A jegyzőkönyvek alapján vizsgálható közmeghallgatások jelentős részét az év végén, decemberben (40,5%) és novemberben (25,2%), míg 13,5%-át júniusban tartották. Júliusban és augusztusban egyáltalán nem, míg az év többi hónapjában elvétve tartottak egy-egy közmeghallgatást az egyes megyei önkormányzatok. A vizsgált jegyzőkönyvek nem minden esetben tartalmazzák a közmeghallgatás, illetve a közgyűlés megkezdésének pontos idejét. Az óra és perc időpontot is tartalmazó százhuszonhárom darab jegyzőkönyv alapján megállapítható, hogy az esetek döntő többségében a közmeghallgatást munkaidőben, azaz 8:00 és 16:00 óra között tartották meg. Összesen nyolc alkalommal – mind Budapest esetében – kezdődött a közmeghallgatás 17:00 óra után, azaz ezen esetekben volt reális lehetősége az állampolgároknak a

65 78/2012. (XII. 28.) BM rendelet az önkormányzati hivatalok egységes irattári tervének kiadásáról.

jogintézmény céljának megfelelő tevékenység gyakorlására.

A vizsgált időszakban összesen négy alkalommal – kétszer Tolna, míg egyszer-egyszer a Bács-Kiskun, illetve a Békés Megyei Önkormányzat esetében – tartották meg a közmeghallgatást kihelyezett ülés keretében.⁶⁶ Ezen négy közmeghallgatás során nem érkezett – sem előre benyújtott, sem a helyszínen elhangzott – állampolgári javaslat, illetve kérdés. A jegyzőkönyvekből megállapítható, hogy a közmeghallgatás megtartására általában a megyeszékhelyen, a megyei önkormányzat épületében, míg a kihelyezett ülés keretében megtartott közmeghallgatásra kivételes jelleggel kerül sor.

Abban a kérdésben, hogy a közmeghallgatást önállóan vagy a közgyűlés egyik napirendi pontjaként kell-e megtartani, a vizsgált szervezeti és működési szabályok nem foglalnak állást. A vonatkozó részletszabályok híján e kérdést a közgyűlés közmeghallgatásra vonatkozó gyakorlata, a közmeghallgatás témája, illetve egyéb körülmények határozzák meg. Fogarasi József véleménye szerint „célszerű kerülni a közmeghallgatás tárgya mellett más téma napirendre tűzését, illetőleg a közmeghallgatás intézményét a testületi ülés napirendjére tűzött más tárgyalandó napirendi témával, azonos súllyal kezelni.”⁶⁷ A megyei önkormányzatok közgyűlési jegyzőkönyveinek vizsgálatából megállapítható, hogy a közmeghallgatás megtartására általában, mint meghatározott napirendi pont a közgyűlés keretei között került sor, míg egyes esetekben önálló ülés formájában került megtartásra. A Borsod-Abaúj-Zemplén, a Fejér, a Komárom és a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei önkormányzat esetében egy-egy közmeghallgatást önálló ülés keretében tartották meg, míg a főváros közmeghallgatásaira kizárólag önálló közgyűlés keretében került sor. E kivételektől eltekintve a területi önkormányzatok a közmeghallgatást a közgyűlés egyik napirendi pontjaként tartották meg.

4.2. A közmeghallgatás jellemzői

A vizsgált jegyzőkönyvek alapján a közmeghallgatások jellegük szerint két nagy csoportra oszthatóak. Az egyik csoport esetében a közmeghallgatást általában megyénként különböző, de állandó témájú, egyes esetekben évről évre ismétlődő, döntő többségében ugyanazon napirendi pontra vonatkozóan tartották meg, míg a másik csoportba tartozó közmeghallgatások során

66 [A megyei önkormányzatok jegyzőkönyveire való hivatkozás formája: megye rövid elnevezése: jegyzőkönyv iktatószáma, annak hiányában dátuma] Bács-Kiskun: 2016. november 25.; Békés: TJO/15/21/2015.; Tolna: 2-5/2007., 2-4/2011.

67 FOGARASI i. m. 250. Idézi KISS i. m. 58.

– a törvényi megfogalmazás szerinti – a helyi közügyeket érintő kérdések és javaslatok hangzottak el. Az állandó témájú közmeghallgatás egy-egy konkrét közérdekű téma közös megvitatására irányul, ugyanakkor bár a megyei önkormányzatok szervezeti és működési szabályzataiban nem került deklarálásra, a Mötv. rendelkezése alapján a közmeghallgatáson a napirendhez nem tartozó kérdések és javaslatok megtételére is lehetőséget kell biztosítani. Abban az esetben, ha a közmeghallgatáson nincsenek előre meghatározott napirendi pontok, bármely közérdekű témában fel lehet szólalni, illetve kérdés és javaslat megtételére is lehetőség van, ugyanakkor az adott közgyűlés által meghatározott szabályokat be kell tartani.

Az állandó jellegű közmeghallgatási napirend alapján megtartott, vagy egyes jegyzőkönyvi szóhasználatból élve kiemelt témájú közmeghallgatásra tizenkét megyei önkormányzat⁶⁸ hatvanhat közgyűlésén került sor. Ezen közmeghallgatásokon általában egy, illetve néhány megye esetében több számú és témájú tájékoztató, előterjesztés vagy beszámoló került ismertetésre és megvitatásra.

Tizenkét területi önkormányzat⁶⁹ harmincnégy közmeghallgatása esetében nem volt előre meghatározott téma, amelynek következtében a közmeghallgatáson megjelentek kérdései és javaslatai voltak meghatározóak, ugyanakkor hat területi önkormányzat esetében a – jegyzőkönyvek alapján megállapított – közmeghallgatás típusok között átfedés található.

A mindkét csoportot érintő Borsod-Abaúj-Zemplén megyei önkormányzatnál a 2013-ban és 2014-ben tartott közmeghallgatás állandó témájú volt, míg a többi évben megtartott közmeghallgatások esetében a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői által a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatokat vártak. A Nógrád és a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei önkormányzat közmeghallgatásaira az előre meghatározott témák voltak a jellemzőek, ugyanakkor az attól eltérő hozzászólásra és kérdésselvetésre az előbbi esetében kettő, míg az utóbbi megyében egy közmeghallgatáson került sor. A Veszprém megyei önkormányzat közmeghallgatásra vonatkozó gyakorlatában 2017-ben változás következett be, mivel az addigi általános gyakorlat helyett előre meghatározott témával rendelkező közmeghallgatást tartottak. A Békés megyei önkormányzat közmeghallgatása során – annak ellenére, hogy e megyében

68 Baranya, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Hajdú-Bihar, Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Nógrád, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Vas és a Veszprém Megyei Önkormányzat

69 Bács-Kiskun, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Csongrád, Fejér, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Tolna, Veszprém és a Zala Megyei Önkormányzat.

az állandó jellegű napirendi pontok képezik a közmeghallgatás témáját – a közgyűlés elnöke két esetben is felhívta a figyelmet, hogy a kiemelt témán túlmenően más kérdéskörben is lehet véleményt nyilvánítani.

A vizsgált időszakban összesen negyvenhárom közmeghallgatás tekinthető annak tartalma alapján érdeminek. Ezek során az állampolgárok, illetve a helyben érdekelt szervezetek képviselői felvetéseket és javaslatokat intéztek a megyei közgyűlés részére, illetve kérdést tettek fel vagy épp álláspontjukat fejtették ki valamely előre meghatározott napirendi ponttal kapcsolatban, vagy attól függetlenül. A közérdekű kérdéseket és javaslatokat az állampolgárok döntő többségben a közmeghallgatás keretén belül személyesen terjesztették elő, ugyanakkor lehetőség volt arra is, hogy a közmeghallgatás előtt a megyei jegyzőnek címezve írásban juttassák el azokat. A közmeghallgatások során annak helyszínén összesen nyolcvanöt darab állampolgári javaslat, kérdés vagy hozzászólás hangzott el személyesen, míg tizenkettő darab beadvány előre írásbeli formában került benyújtásra.

Annak ellenére, hogy a közmeghallgatásokat levezető elnökök – szinte kivétel nélkül – felhívták a megjelentek figyelmét arra, hogy a közmeghallgatás nem az egyedi ügyek, egyéni panaszok intézésének fóruma, mégis tíz esetben az írásbeli beadvány tartalma, illetve a feltett kérdés, hozzászólás vagy javaslat nem minősült közérdekű kérdésnek. A magántermészetű beadványok és felszólalások tekintetében a közgyűlésnek nincs hatásköre, amely miatt annak érdemi megvitatására a közmeghallgatás keretei között nincs lehetőség. Ugyanakkor ezen esetekben is a segítségnyújtás volt a jellemző magatartás a megyei közgyűlés elnökeinek részéről, akár a hatáskörrel, illetve illetékességgel rendelkező szervhez, akár a megyei önkormányzati hivatalnak adták át az adott állampolgári felvetést vagy problémát segítségnyújtás céljából.

A negyvenhárom érdemi közmeghallgatás közel azonos mértékben oszlott meg a két csoport között. Az állandó vagy kiemelt témájú közmeghallgatás során huszonhárom esetben vettek részt aktívan az állampolgárok, míg az előre meghatározott napirendi pont nélküli közmeghallgatás során a helyi közügyeket érintő kérdések és javaslatok húsz közgyűlésen hangzottak el. A kiemelt témájú közmeghallgatások során ötvenkilenc állampolgári kérdés, javaslat vagy hozzászólás érkezett, ugyanakkor hat esetben az előre rögzített témától független kérdés is felmerült. Azon közmeghallgatások esetében, amelyeknél nem volt előre meghatározott téma, huszonkilenc közérdekű javaslat, illetve hozzászólás érkezett az állampolgárok részéről, míg három esetben a személyes jelleg miatt nem tárgyalhatta meg az adott felvetést a megyei közgyűlés.

A közmeghallgatásokon felmerülő, a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői általi cselekmények hozzászólásra, javaslat és felvetés megtételére, illetve valamely kérdés és kérés felvetésére terjed ki. A meghatározott témájú közmeghallgatás során az állampolgárok tevékenységének jelentős részét, azaz 77,8%-át az adott témához való hozzászólás tette ki, míg a javaslat megtételére (17,1%), illetve kérés és kérdés (5,1%) felvetésére csekélyebb számban került sor. Ezzel szemben az előzetesen meghatározott téma nélküli közmeghallgatások esetében az állampolgárok javaslatai és felvetései az összes beadvány és szóbeli előterjesztés 46,3%-át adja. A hozzászólás, illetve a tájékoztatás 32%-ot, a kérdés és a kérés az esetek 21,7%-át teszi ki.

4.3. A közmeghallgatás témái, a felmerülő kérdések és javaslatok

A közmeghallgatás témája, illetve a felmerülő kérdések, javaslatok és az elhangzott hozzászólások közérdekű jellege, illetve a területi önkormányzat hatásköri és illetékességi szabályai alapvetően befolyásolják az állampolgár által tett cselekmény eredményességét.

A kiemelt témájú közmeghallgatások esetében – a témától függetlenül – három-három olyan eset volt, amikor az adott felvetés vagy kérdés nem tartozott a közügy fogalma alá, illetve a közgyűlés nem rendelkezett hatáskörrel vagy illetékességgel. Az előre meghatározott témával nem rendelkező közmeghallgatásoknál három kérdés magántermészetű volt, továbbá kilenc bár közérdekű kérdés vagy javaslat volt, a megyei önkormányzat illetékesség, illetve hatáskör hiánya miatt a közgyűlés érdemben nem járhatott el. Ezen esetekben az állampolgári javaslatok, azok témájától függetlenül továbbítására kerültek a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv, illetve egyes esetekben személy – mint például országgyűlési képviselő vagy miniszteri biztos – felé.

4.3.1. A meghatározott témával rendelkező közmeghallgatás

A meghatározott témával rendelkező közmeghallgatások esetében az egyes témák megyénként eltérőek, amely a területi, gazdasági és fejlettségi adottságokra, illetve az adott időszak alatt a megyei közgyűlés által fontosnak tartott kérdésekre vagy eseményekre vezethető vissza. Ennek ellenére bizonyos közmeghallgatási témák több megye esetében is előfordultak.

Hét megyei önkormányzat tizenkét közmeghallgatásánál a területfejlesztési lehetőségek, illetve koncepciók megtárgyalása és egy esetben annak

elfogadását határozták meg napirendi pontként, míg a gazdaságfejlesztési lehetőségek tárgyában Békés-, Vas- és Veszprém megye közgyűlése tartott közmeghallgatást.⁷⁰

A Csongrád, a Győr-Moson-Sopron és a Somogy megyei önkormányzat esetében – több év vonatkozásában is – az adott megyei önkormányzat következő évi költségvetési koncepciója volt a közmeghallgatás témája, míg a Győr-Moson-Sopron megyei önkormányzat két közmeghallgatása során az önkormányzat gazdálkodásának háromnegyed éves helyzetéről is tartottak tájékoztatót.⁷¹

A megyei agrárgazdaság helyzetéről – mint az adott megyékben fontos témáról – a Baranya, a Békés és a Vas megyei közgyűlés tartott közmeghallgatást, míg Borsod-Abaúj-Zemplén megye esetében a szénbányászat helyzetéről fejthették ki véleményüket a közmeghallgatáson megjelentek.⁷²

Az egészségügy különböző területeihez köthető közmeghallgatásokat is találunk az egyes napirendi pontok között. A Baranya megyei közgyűlés két különböző évben is az orvosi alapellátás és a sürgősségi ellátás állapotáról, illetve az egészségügyi integráció tapasztalatairól tartott közmeghallgatást, míg Hajdú-Bihar megye vonatkozásában hat – részben folytatólagos – évben a megye lakosságának egészségi állapotáról, az egészségromlást előidéző okokról, a szükséges tennivalókról szóló tájékoztatás szolgált az évi egyszeri kötelező közmeghallgatás tárgyául. A Nógrád megyei közgyűlés több éven át tartott közmeghallgatások keretében az egészségüghöz kötődő tájékoztatókat a mentőszolgálat Nógrád megyei helyzetéről, a lakosság egészségi állapotáról, illetve a Nógrád Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv tevékenységéről.⁷³

A Baranya megyei közgyűlés által – az ajkai vörösiszap-katasztrófa évében – megtartott közmeghallgatásán téma volt a megyei katasztrófavédelmi

70 Baranya: 124-20/2014; Békés: TJO/177-10/2011, TJO/11-11/2012, TJO/57-14/2013; Borsod-Abaúj-Zemplén: III-1024-24/2013., III-1921-4/2016., III-166-29/2017; Csongrád: 2013. december 13.; Szabolcs-Szatmár-Bereg: 2013.november 28., 2014. november 26.; Vas: 2012. május 25.; Veszprém: 2017. május 11.

71 Csongrád: 2007. november 22., 2008. november 27., 2009. november 17., 2009. november 12., 2010. december 10., 2011. december 29., 2012. december 9.; Győr-Moson-Sopron: 01/120-30/2007., 01/10-19/2008., 01/60-20/2009., 01/10-24/2011.; Somogy: SMÖ/1855-7/2013., SMÖ/2-5/2015., SMÖ/49-5/2017.

72 Baranya: 117-24/2013.; Békés: 01.1-1/2010.; Borsod-Abaúj-Zemplén: III-1015-4/2014.; Békés: 01.1-1/2010.; Vas: 2009. április 24.

73 Baranya: 222-16/2009., 670-2/2011.; Hajdú-Bihar: 2011. május 27., 2012. június 29., 2013. június 27., 2014. június 20., 2015. június 26., 2017. június 23.; Nógrád: 2007. május 24., 2008. május 29., 2009. május 28., 2010. május 27., 2011. szeptember 15., 2013. június 6., 2015. június 11.

helyzet, míg öt évvel később a Nógrád, illetve 2016-ban a Vas megyei közgyűlés is közmeghallgatásra érdemesnek tartotta, hogy tájékoztató formájában megvitatásra kerüljön a Nógrád Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság tevékenysége.⁷⁴

Az egyes megyei közmeghallgatások során bizonyos témák csak az adott megyében merültek fel. Ennek oka a megyében lévő körülményeken és az ott zajló folyamatokon túl, az adott időszakban a közgyűlés vezetése és tagjai által fontosnak tartott kérdések. Például Győr-Moson-Sopron esetében a megyei Értéktár Bizottság tevékenysége volt a közmeghallgatás tárgya⁷⁵, míg Baranya megyében a megye környezeti állapota, illetve az ifjúság helyzete⁷⁶, a Békés Megyei Közgyűlés pedig – a közigazgatási rendszer, többek között a megyék tervezett átalakításának idejében – „a megye mint középszint” elnevezéssel tartott közmeghallgatást.⁷⁷ A Nógrád megyei önkormányzat esetében rendszeresen – míg Komárom-Esztergom vonatkozásában egyszer⁷⁸ – a közmeghallgatás kiemelt és rendszeres témája a megye munkaerőpiaci helyzetéről, kiemelten a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliség csökkentésének lehetőségéről szóló közmeghallgatás, amelyen a megyei, illetve – annak jogutódja – a városi Vállalkozásfejlesztési Alapítvány tevékenységéről is tájékoztatják a megjelenteket. E megyében a közmeghallgatás keretében gyakori a Megyei Rendőr-főkapitányság tevékenységének értékeléséről készített jelentés ismertetése is.⁷⁹ A közbiztonság helyzetéről, valamint a rendőrség és az önkormányzat kapcsolatáról Vas megyében is tartottak közmeghallgatást, ugyanakkor például az országos és megyei kerékpárút koncepció és hálózati terv kapcsán, vagy épp az emberek életét meghatározó gazdasági társaság az E-ON Észak-Dunántúli Áramszolgáltató Zrt. tevékenységéről is tartottak tájékoztatót egy közmeghallgatás során.⁸⁰

74 Baranya: 235-3/2010.; Nógrád: 2015. június 11.; Vas: 2016. április 28.

75 Győr-Moson-Sopron: 5-20/2016.

76 Baranya: 600-8/2007, 400-10/2008., 104-25/2016.

77 Békés: 01.1-9/2009.

78 Komárom-Esztergom: VI.1-6/2016.

79 Nógrád: 2007. május 24., 2008. május 29., 2009. május 28., 2010. május 27., 2011. szeptember 15., 2013. június 6., 2015. június 11., 2016. szeptember 22.

80 Vas: 2011. május 27., 2013. szeptember 27., 2015. május 8.

4.3.2. A meghatározott témával nem rendelkező közmeghallgatás

A kiemelt közmeghallgatásokkal ellentétben az előre meghatározott témával nem rendelkező közmeghallgatások tárgya kizárólag az állampolgári felvetésektől, kérdésektől és hozzászólásoktól függ.

Ezen közmeghallgatás típusnál az állampolgárok által leggyakrabban, azaz nyolc esetben a felvetett tárgykör a közlekedéssel kapcsolatos problémák és javaslatok voltak. Két felvetés a megszünt vasútvonalszakaszra vonatkozott, ugyanakkor az engedéllyel nem rendelkező útépítés bejelentésével, illetve az elkerülő utakkal kapcsolatos kérdések is megfogalmazásra kerültek. Az állampolgárok részéről az utak minőségével, a közlekedés biztonságával és annak állapotával kapcsolatos problémafelvetések és javaslatok is a közmeghallgatás által a közgyűlés elé kerültek.⁸¹

Az adott megyét érintő országos, illetve helyi gazdasági- és területfejlesztési programokkal kapcsolatban is érkeztek hozzászólások és kérdések⁸², illetve egy esetben konkrét és kidolgozott felvetés is elhangzott „Javaslat a városok és megyék külföldi kulturális, gazdasági kapcsolatainak kibővítésére és annak módjára” címmel.⁸³

Tágabb értelemben az egészségüggyel kapcsolatban is érkeztek javaslatok. Egy állampolgár a meglévő ingatlanjának szociális otthonná történő átalakításában kérte a megyei önkormányzat támogatását, míg két különböző megyében a régi kórházépület potenciális hasznosítására hívták fel a figyelmet és tettek javaslatot. Egy esetben az indítványozó az – általa pazarlónak vélt – új menzareform megváltoztatásához kérte a közgyűlés segítségét.⁸⁴ Heves megyében két különböző évben is felmerült a HospInvest Zrt.-vel kapcsolatos téma, mely során a felszólaló a kórházvédők és a közvélemény nevében, a HospInvesttel kötött szerződés és az azt követő megállapodás minden részletének nyilvánosságra hozását követelte, míg egy másik esetben a HospInvest Zrt.-nek az alvállalkozók felé fennálló tartozására hívta fel a közgyűlés figyelmét.⁸⁵

A környezeti állapottal összefüggésben is érkeztek különböző állampolgári felvetések, hozzászólások. Egy közmeghallgatáson bejelentés érkezett

81 Borsod-Abaúj-Zemplén: II-588-7/2009., II-527-9/2010., III-1624-19/2014., III-1921-4/2016.; Jász-Nagykun-Szolnok: 2015. december 11.; Zala: 2010. december 10., 2011. november 25., 2015. december 3.

82 Borsod-Abaúj-Zemplén: II-527-9/2010., III-1024-4/2013.

83 Zala: 2014. december 4.

84 Zala: 2015. december 3.

85 Heves: 2009. október 30., 2014. december 15.

szemétszállítással kapcsolatos problémára, amely egy helyi önkormányzat és a szemétszállítást végző vállalat között alakult ki⁸⁶, de például a helyi önkormányzat általi – az állampolgár által sérelmezett – fakivágással kapcsolatban is érkezett kérdés a közgyűlés felé.⁸⁷ A folyók állapotának felmérésének készítéséről és az árvíz, illetve a belvíz elhárításával és megelőzésével kapcsolatban is nyújtottak be indítványt.⁸⁸

A felsoroltakon kívül számos egyéb közérdekű hozzászólások – például a megyei meggyfélével kapcsolatban⁸⁹ –, illetve javaslatok – mint például a megyei könyvtárral kapcsolatos problémák, a megyei népművészeti értékek megtartására vonatkozó javaslat, vagy épp munkahelyteremtéssel kapcsolatos tervek – is elhangzottak a közmeghallgatások során.⁹⁰ Egy esetben a Veszprém Megyei Német Önkormányzat vezetője is felszólat a közmeghallgatáson és tájékoztatta az az évi, illetve a jövőre tervezett programokról a megyei közgyűlést.⁹¹

4.4. A közmeghallgatáson részt vevő személyek és szervezetek

Az Ötv. és a Möt. is a közmeghallgatás jogosultjaként az állampolgárokat, illetve a helyi lakosságot és a helyben érdekelt szervezetek képviselőit nevezi meg.

Ugyanakkor e személyeken túlmenően a kiemelt témájú közmeghallgatások esetében a közgyűlésnek lehetősége van arra, hogy a közmeghallgatás keretében megtartott tájékoztatót, illetve beszámolót az illetékes szakmai vezető vagy épp külsős szakember tartsa meg. Mivel ezen esetekben az adott közmeghallgatás témája előre ismert a közgyűlés számára, ennek következtében lehetőség van arra, hogy a megjelent lakosok és érdekeltek, illetve a jelenlévő képviselők által feltett kérdésekre a témától függően meghívott, az abban jártas és illetékes személy válaszoljon. Például az egészségügyhöz kapcsolódó témák esetében egy egyetemi Klinikai Központ főigazgatója, a regionális tiszti főorvos, a megye gazdaságfejlesztéséhez és munkahelyteremtéséhez kapcsolódóan az adott megyei munkaügyi központ vezetője és a vállalkozásfejlesztési alapítvány igazgatója, míg a közbiztonságot érintő kérdésekben a megyei rendőrfőkapitány a meghívott személy. Az egyes témák jellegéből adódóan a köz- és az államigazgatás szereplőin kívüli

86 Borsod-Abaúj-Zemplén: II-527-9/2010.

87 Tolna: 2-9/2015.

88 Borsod-Abaúj-Zemplén: II-527-9/2010.; Tolna: 2-9/2015.

89 Szabolcs-Szatmár-Bereg: 2015. november 27.

90 Borsod-Abaúj-Zemplén: II-527-9/2010., III-1024-4/2013.

91 Veszprém: 02/345-17/2016.

szervezetek, illetve személyek is meghívásra kerültek, mint például az E-ON-ÉDÁSZ Zrt. régióvezetője, vagy a gazdaságfejlesztési kérdések tekintetében a jelentősebb megyei vállalatok képviselői.

A közmeghallgatáson részt vevő személyek körét összesítve megállapítható, hogy a vizsgált jogintézményt a legtöbb esetben helyi lakosok veszik igénybe. A vizsgált időszakban az érdemi közmeghallgatásokon összesen ötvenkét helyi lakos szólalt fel, tett fel kérdést vagy élt a javaslattétel lehetőségével. A második legtöbb, azaz harmincöt résztvevő az előre meghatározott napirenddel rendelkező közmeghallgatások meghívott személyei, illetve szervek vagy szervezetek képviselői voltak. Különböző környezetvédelmi, egészségügyi, településfejlesztési és helyi érdekképviseleti tevékenységet végző civil szervezetek képviselői kilenc alkalommal, míg gazdasági szervezet képviselői nyolc közmeghallgatáson vettek részt. Bizonyos közmeghallgatási témák, illetve a javaslattétel vagy a problémák felvetésének lehetősége miatt az egyes települési önkormányzatok számára is kiemelt jelentőséggel bír a megyei szintű közmeghallgatáson történő részvétel. Ennek eredménye, hogy nyolc alkalommal polgármester, egyszer alpolgármester, míg három esetben a települési önkormányzat képviselője is részt vett és aktívan közreműködött a közmeghallgatás során.

5. A közmeghallgatásra vonatkozó kérdőíves felmérés

Jelen kutatás egyik alapját egy nem reprezentatív kérdőíves felmérés képezte, melyre 2016. július 1. és szeptember 30-a között került sor. Ennek következtében összesen kettőszázhuszonnyolc darab kérdőív került kitöltésre. A kérdőíves felmérés célja, hogy a már több mint negyed évszázada működő jogintézményről bővebb, a jegyzőkönyvekből nem megszerezhető ismeretekre tegyünk szert. A kérdőív hét kérdésből állt, amely során az igen-nem válaszon túl, illetve amellet a rövidebb kifejtős kérdések is szerepet kaptak, ezzel is ösztönözve a válaszadókat a véleményük részletesebb kifejtésére.

Az első kérdés célja annak kiderítése volt, hogy a válaszadó hallott-e, illetve pozitív válasz esetén, honnan hallott a megyei önkormányzat által meghirdetett közmeghallgatásról. A válaszadók közül mindösszesen öt ember hallott a megyei önkormányzat által meghirdetett közmeghallgatásról. Két válaszoló bár aláhúzta, hogy hallott a közmeghallgatásról, de arra vonatkozóan, hogy honnan, nem adott meg semmilyen választ, míg egy-egy ember a megyei újságra, illetve a megye honlapjára hivatkozott, egyikük pedig nem emlékezett.

A második, harmadik és negyedik kérdés csak azon öt ember részéről releváns, akik hallottak a megyei szinten megtartott közmeghallgatásról. A kérdőív második kérdésére válaszolva az ötből három ember nyilatkozott úgy, hogy vett már részt a megyei önkormányzat által tartott közmeghallgatáson. Arra a kérdésre, hogy milyen ügyben keresték fel a közmeghallgatást csak ketten válaszoltak érdemben, míg az, aki az első kérdésnél a „nem emlékszem” választ adta, itt is ugyanezt válaszolta. A kérdőívet kitöltő egyik személy, egy gazdasági társaság ügyvezetőjeként vett részt az adott megye gazdaságfejlesztési lehetőségeit tárgyaló közmeghallgatáson, míg a másik válaszoló egy középiskolával kapcsolatos problémára hívta fel a figyelmet a közgyűlés keretei között. A negyedik – a vizsgált jogintézmény eredményességét felmérő – kérdésre két pozitív, míg egy – a középiskolával kapcsolatos problémát felvető személy részéről – negatív válasz érkezett. A kft. ügyvezetője a pozitív válasz indoklásaként kifejtette, hogy a – gazdaságfejlesztésről szóló – „közmeghallgatáson elhangzott vélemények megvitatása előremutatóak voltak, amelynek főleg úgy volt értelme, hogy a megyei közgyűlés képviselői is jelent voltak”. Szintén pozitívan értékelte a közmeghallgatás eredményességét az a személy, aki úgy fogalmazott, hogy „bár több év távlatából nem nagyon emlékszem rá, de úgy rémlik, hogy megérte elmenni”. A középiskolával kapcsolatos problémát ismertető személy – a megyei közgyűlés hatáskörén kívüli ok miatt – nem ítélte eredményesnek a felvetett probléma megoldási javaslatát, ugyanakkor kifejtette, hogy a közmeghallgatáson való részvételt hasznosnak találta.

Az ötödik kérdés azt a célt szolgálta, hogy felmérje a közmeghallgatás évi egyszeri kötelező megtartását elegendőnek vagy kevésnek ítélik-e meg a kérdőívet kitöltő személyek. A visszaérkező kettőszázhuszonnyolc darab kérdőív egyöntetűen azt az álláspontot képviselte, hogy elegendő a közmeghallgatást kötelező jelleggel évente egyszer megtartani, bár az egyik kérdőív esetében az igen válasz aláhúzása mellett – vagy épp annak ellenére – a „még az is sok” hozzászólást írta.

A hatodik kérdés arra irányult, hogy kiderítse, a kérdőívet kitöltő személyek támogatják-e a vizsgált jogintézmény fenntartását. A kérdésre válaszolók jelentős része – kettőszáznégy fő – a közmeghallgatás megtartása mellett szavazott, míg tizenhét válaszoló szerint nem éri meg fenntartani a közmeghallgatást. Hét esetben e kérdésre sem pozitív sem negatív válasz nem érkezett. E kérdéshez tizenhat esetben pozitív, míg tizenkettő válasz negatív szöveges indoklást tartalmazott. A közmeghallgatás fenntartása mellett érvelők válaszaikban lényegében a közmeghallgatás közvetlenségét emelték ki, amely

során személyesebb interakcióra nyílik lehetőség, ezáltal több problémáról tájékoztathatják a közgyűlést, vagy épp annak segítségét kérhetik. Egyes vélemények szerint, mivel a részvételnek nincs kötelező jellege, emiatt „csak az vesz részt közmeghallgatáson aki akar”, annak fenntartása nem érint negatívan senkit sem. A válaszukat kifejtők jelentős része, bár ez idáig nem vett részt közmeghallgatáson, ugyanakkor a lehetőség, illetve az „a tudat, hogy van” és igénybe vehetik, ha szükségük lenne rá, véleményük szerint igazolja a közmeghallgatás létjogosultságát. A közmeghallgatás fenntartásának ellenzői, bár különböző módon kifejezve, de egyöntetűen a vizsgált jogintézmény érdemi hatás, illetve joghatás kiváltására való alkalmatlanságát hangsúlyozták.

A kérdőív zárásaként a hetedik, nyitott kérdés során a kitöltő személyeknek lehetőségük volt kifejezni, hogy szerintük milyen intézkedésekkel lehetne a közmeghallgatás minőségét emelni, illetve javítani. A visszaérkezett kérdőívek közül tizenkilenc darab tartalmazott jobbító szándékú felvetéseket, illetve fejlődést elősegítő javaslatokat. A válaszok között leggyakrabban, összesen tizennégy alkalommal a közmeghallgatás lehetőségéről, témájáról és annak időpontjáról való szélesebb körű tájékoztatást javasolták, amely során – mint egy lehetséges eszközként – többen kifejezetten hivatkoztak „a már mindenki által használt internetre”. Három válaszoló szerint a közmeghallgatás ismertségét kellene növelni, mivel véleményük szerint „senki sem ismeri és így a meghirdetésük is felesleges”, míg két javaslat a „megyék szerepének erősítésében” látja a közmeghallgatás fejlődésének lehetőségét.

6. Összegzés

Jelen tanulmány kísérletet tett arra, hogy a közmeghallgatás szabályozását és működését megvizsgálva igazolja, hogy a korábban ismertetett véleményekkel – vagy inkább előítéletekkel – szemben a megyei önkormányzatokban megtartott közmeghallgatás nem egy működésképtelen és hatástalan jogintézmény. A közmeghallgatáson felmerülő problémák megoldására és a javaslatok eredményességére vonatkozó információk sem a jegyzőkönyvekből sem a kérdőívekből nem állapíthatók meg, ugyanakkor a hipotézis alátámasztására – vagy épp cáfolására –, a közmeghallgatás működésének és hasznosságának igazolására alkalmasak.

A közmeghallgatás szabályainak részletes megalkotása során a megyei közgyűlés tekintettel lehet a megye adottságaira, hagyományaira, a helyi lakosság részvételi hajlandóságára és aktivitására. A vizsgált jogintézményt részletesebben szabályozó SzMSz-ek alapján kijelenthető,

hogy a közgyűlések nem éltek a megyei sajátosságokon alapuló, illetve az azt figyelembe vevő szabályozás megalkotásával, rendelkezéseikre egyes esetekben nagyfokú hasonlóság – ritkábban szó szerinti átvétel – a jellemző. Alapvető és súlyos hiányosság, hogy három megyei önkormányzat SzMSz-e rendkívül töredékes – és egyben a jogintézmény alkalmazásra alkalmatlan – módon szabályozza a vizsgált jogintézmény részletszabályaira vonatkozó rendelkezéseket.

A meghirdetés kötelezettségéről a hatályos önkormányzati törvény rendelkezik, míg a végrehajtás szabályait a megyei önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai tartalmazzák. A meghirdetés célja, hogy a lakosság tudomást szerezzen a megrendezésre kerülő közmeghallgatásról, ugyanakkor négy önkormányzat nem, illetve nem megfelelő módon szabályozza azt. Amennyiben egy területi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában nem – vagy nem pontosan – szerepel a közmeghallgatás meghirdetésére vonatkozó rendelkezés, úgy a közgyűlés összehívásáról szóló rendelkezéseket kell alkalmazni a közmeghallgatásra vonatkozóan is. Ugyanakkor ez felveti annak a kérdését, hogy bár a közmeghallgatás lényegében közgyűlés is egyben, de a közgyűlési tagok részére megküldendő meghívó szabályaiból nem következik a lakosság tájékoztatási kötelezettsége. Megfigyelhető, hogy a meghirdetés határidejére vonatkozó – négy, nyolc, tizenöt és húsz napos – időtartamot, illetve a meghirdetés helyben szokásos módját és eszközét változatos módon állapítják meg a vizsgált SzMSz-ek.

A joggyakorlás érdekében egyes megyei önkormányzatok részletes szabályokat alkottak a közmeghallgatáson felmerülő hozzászólások és a kérdések időtartamára, a válaszok, illetve a felszólalások sorrendjére vonatkozóan. A közgyűlés válaszadási kötelezettsége a törvényi szakasznak köszönhetően, illetve azt alapul véve precízen kerültek meghatározásra a megyei önkormányzatok jelentős részében. A vizsgált SzMSz-ek döntő többsége nem rendelkezik azon esetekről, amikor a közmeghallgatáson felmerülő kérdés, kérés vagy javaslat megvizsgálása, illetve megválaszolása nem tartozik a megyei önkormányzat hatáskörébe vagy illetékességébe, ugyanakkor a jegyzőkönyvek alapján megállapítható, hogy ezen esetekben a közgyűlés – a helyi lakosokat segítve – továbbította azokat a hatáskörrel, illetve illetékességgel rendelkező szerv vagy hivatal részére. Hét megyei önkormányzat rendelkezik a közmeghallgatás indítványozására vonatkozó szabállyal, amelyek során a megyei önkormányzati képviselők meghatározott számának indítványára közmeghallgatást kell tartani, míg három önkormányzat ezzel kapcsolatban az általános szabályokra utal.

A közmeghallgatásról történő jegyzőkönyv készítés a megyei önkormányzat számára törvényből eredő kötelezettség. A vizsgált időszak alatt a megyei önkormányzatok hivatalos honlapjain elérhető jegyzőkönyvek változatos képet mutatnak. Míg 2006-ban összesen hét területi önkormányzat esetében található jegyzőkönyv – amelyek száma folyamatosan emelkedett –, míg 2010-től kezdődően a megyei közgyűlések jegyzőkönyveinek döntő többsége a honlapra történő feltöltés által elérhetővé vált. A kutatás során vizsgált időszakban összesen százharminchét darab közmeghallgatásról szóló jegyzőkönyv található, ezen felül negyvenkilenc – jegyzőkönyvvel nem dokumentált – alkalommal vélelmezhető, hogy tartottak közmeghallgatást. A vizsgált és a jegyzőkönyvvel rendelkező időszakban 2016. december 31-ig tizenhat, míg 2017. november 30-ig hét esetben nem található arra vonatkozó adat, hogy a megyei önkormányzatok a törvény által kötelezően előírt évi minimum egy közmeghallgatást megtartották volna. A hiányzó hét megyei önkormányzat esetében nem zárható ki, hogy a kutatás lezárását követően 2017 decemberében tartanak közmeghallgatást, míg az azt megelőző időszakra vonatkozóan sem nem zárható ki, hogy egyes esetekben, bár a közmeghallgatást megtartották, a jegyzőkönyvek közzétételének elmaradása – illetve más, a megtartásra vonatkozó adat hiánya – miatt ezen eseményeket a kutatás szempontjából vizsgálni nem lehet. Ugyanakkor egyes megyék esetében biztosan elmaradt a közmeghallgatás, mint ahogy erre több jegyzőkönyv is utal.

A vizsgált jegyzőkönyvekből megállapítható, hogy a megyei önkormányzatok által tartott közmeghallgatások – vélelmezhetően egy kivétellel – megfelelnek a határozatképesség követelményének. A fővárosi közgyűlés által megtartott közmeghallgatásokról nem található jegyzőkönyv, ugyanakkor két – jegyzőkönyvek által dokumentált – ülésen elhangzottak alapján arra lehet következtetni, hogy a fővárosban tartott közmeghallgatások során nem vagy nem mindig teljesül a határozatképességre vonatkozó előírás.⁹²

A közmeghallgatás megtartásának egyes körülményei alapvetően befolyásolják annak eredményességét is. A jegyzőkönyvekből megállapítható, hogy egyetlen egy önkormányzat kivételével a közmeghallgatásokat munkaidőben – döntő többségben a közgyűlés közben, illetve előtt vagy után – tartották, amely jelentősen akadályozhatja a helyi lakosok részvételét.

92 Fővárosi Közgyűlés 2016. december 7-i és 2016. október 26-i jegyzőkönyve; Tarlós István: „Talán sokakat meglep, de a közmeghallgatást a jogszabály szerint nem a főpolgármesternek, illetve a polgármestereknek, hanem a Közgyűlésnek kell tartani. Igaz, 26 év óta én még egyetlenegy olyan közmeghallgatáson sem vettem részt, ahol a Közgyűlés vagy a testület többsége ott lett volna, de azért ne legyen az, ami lenni szokott, hogy egy-két ember képviseli a Közgyűlést.”

Azon ténynek, hogy a vizsgált jogintézményt leggyakrabban a közgyűlés egyik napirendi pontjaként tartják meg, nincs – a jegyzőkönyvek alapján levonható – számottevő jelentősége, mivel más napirendi pontok jelenléte nem akadályozza a közmeghallgatáson való érdemi munkát.

Annak ellenére, hogy a Mötv. a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreit, illetve a közmeghallgatás tárgyát⁹³ is szűkítette a vizsgált jegyzőkönyvekből megállapítható, hogy ezen változás a felmerülő kérdéseket és javaslatokat, illetve a vizsgált jogintézményt érdemben nem befolyásolta. A vizsgált időszak alatt összesen hat felvetés, illetve kérdés nem tartozott a helyi közügy fogalma alá, míg tizenkét esetből egy alkalommal a Mötv. általi feladatváltozás okozta a hatáskör hiányát. A többi esetben a kérdés vagy javaslat különleges volta, valamint a hatáskörrel, illetve illetékességgel rendelkező szerv eljárásának hiánya eredményezte a helyi lakos a megyei önkormányzat közmeghallgatásán való részvételét.

A törvényi, illetve a megyei önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatainak megfogalmazásából nem következik, de a vizsgált jegyzőkönyvekből megállapítható, hogy a közmeghallgatások jellegük szerint két nagy csoportot alkotnak. Az állandó, vagy más megfogalmazással élve kiemelt témájú közmeghallgatás egy-egy konkrét – előre meghatározott – közérdekű téma közös megvitatására irányul, ugyanakkor a napirendhez nem tartozó kérdések és javaslatok megtételére is lehetőség van. Az előre meghatározott témával nem rendelkező közmeghallgatás esetében, bármely közérdekű ügyben fel lehet szólalni, illetve kérdés és javaslat megtételére is lehetőség van.

A vizsgált időszakban összesen negyvenhárom közmeghallgatás tekinthető a tartalma alapján érdeminek, amely során annak helyszínén összesen nyolcvanöt darab állampolgári javaslat, kérdés vagy hozzászólás hangzott el személyesen, míg tizenkét esetben a beadvány írásbeli formában került benyújtásra. Az, hogy a helyi lakosság döntő többsége a személyes megjelenést választotta a kérdésének és javaslatának megtételére, illetve problémájának a megvitatására, a közmeghallgatás közvetlen jellegét igazolja. A kiemelt témájú közmeghallgatás során huszonhárom esetben vettek részt aktívan az állampolgárok, míg a meghatározott témával nem rendelkező közmeghallgatás során a helyi közügyeket érintő kérdések és javaslatok húsz közgyűlésen hangzottak el. Bár e két közmeghallgatási típus között az érdemi közmeghallgatások száma közel azonos mértékben oszlott meg, ennek ellenére a két csoporton belül

93 Az Ötv. esetében a közérdekűség megfogalmazás tágabb, mint a Mötv-ben szereplő helyi közügyet érintő kérdés, javaslat.

a helyi lakosság aktivitását, illetve cselekedeteit figyelembe véve jelentős különbség látható.

A kiemelt témájú közmeghallgatások során ötvenkilenc – illetve hat az előre rögzített témától független kérdés is felmerült –, míg a téma nélküli közmeghallgatáson harminckét állampolgári kérdés, javaslat vagy hozzászólás érkezett. Ennek ellenére a két csoport közmeghallgatásai között nem lehet mennyiségi adatok alapján minőségi különbséget tenni, mivel a nagyobb részvételt és aktivitást a témára meghívott személyek, illetve maga a téma – és az arra való könnyebb reagálás – is okozhatja. A meghatározott témájú közmeghallgatás során a részt vevők tevékenységének jelentős részét (77,8%) az adott témához való hozzászólás tette ki, míg a javaslat megtételére (17,1%), illetve kérés felvetésére (5,1%) csekélyebb számban került sor. Ezzel szemben az előzetesen meghatározott téma nélküli közmeghallgatásoknál a megjelent állampolgárok javaslatai és felvetései az összes beadvány és szóbeli előterjesztés közel felét (46,3%) teszik ki, míg hozzászólásra (32%), illetve kérés felvetésére (21,7%) kevesebb alkalommal kerül sor, ugyanakkor ezek egymáshoz viszonyított aránya nem olyan eltérő, mint a kiemelt témájú közmeghallgatás esetében. Az, hogy az egyes közmeghallgatás típusoknál ilyen módon eltér a megjelent személyek cselekménye nagyban függ a közmeghallgatás típusától. Ha meghatározott téma alapján hirdetik és tartják meg a közmeghallgatást, a helyi lakosság számára előre láthatóvá és kiszámíthatóvá válik, melynek következtében felkészülten vehetnek részt, a témához kapcsolódó kérdéseiket és véleményüket időben megfogalmazhatják. A meghatározott téma ugyanakkor elrettentő hatást is kiválthat, azt a tévképzetet alakítva ki, hogy a témán kívüli kérdésben felszólalni, illetve más a témától független javaslatot tenni nem lehet. Abban az esetben, ha a közmeghallgatáson nincsen előre meghatározott téma, lényegében kizárólagos szerep hárul az önálló kezdeményezések számára, mivel a megjelent lakos bármely tevékenysége nélkül a közmeghallgatás nem éri el célját.

6.1. Fejlesztési lehetőségek

A szervezeti és működési szabályzatok vizsgálata alapján, célszerű lenne a közmeghallgatásra vonatkozó önkormányzati szabályozás részletesebb és szélesebb körű szabályozásának elvégzése. A felülvizsgálat során a jelenleg töredékes, illetve egyes rendelkezések tekintetében hiányos szabályozás kijavítása mellett, a törvényi szintű rendelkezések bővítése is a közmeghallgatás fejlődését szolgálná. Egyes lényeges, a közmeghallgatás

célját alapvetően befolyásoló rendelkezést – például a meghirdetésre vonatkozó részletszabályokat – nem az SzMSz-ekben, hanem törvény szinten lenne indokolt szabályozni.

A helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek a közmeghallgatásról való ismeretszerzése abban az esetben valósulhat meg, ha annak meghirdetése az általuk ismert módon történik. A nyilvános és meghatározott kommunikációs csatornákon túl a meghirdetés határideje is alapvető fontosságú, amely jelentős mértékben hozzájárulhat a közmeghallgatás sikeres és hatékony működéséhez. A vizsgált SzMSz-ek egy részében nincs, vagy nem megfelelő módon szabályozzák a meghirdetés helyben szokásos módját, annak eszközét, illetve egyes esetekben – véleményem szerint – a meghatározott időtartam – négy nap – sem alkalmas arra, hogy az érdekeltek megfelelő időben tudomást szerezzenek a közmeghallgatásról. A kérdőív hetedik nyitott kérdése során kifejtett egyes álláspontok szerint szélesebb körű tájékoztatásra, illetve a közmeghallgatás ismertségének növelésére van szükség. Mindkét javaslat megvalósítható az eddig bevált különböző médiumokon keresztül, ugyanakkor az önkormányzatok részéről eredményesebb lenne az újszerű kommunikációs csatornák felé is nyitni. Az elektronikus eszközök, mint például az internetes hírlevél, közösségi oldalak megyei csoportjai vagy épp a megyei hírlap internetes felülete – csekély anyagi ráfordítással – gyorsabb és aktuálisabb információforrást biztosíthat az érdekeltek számára.

Fontos szempont, ennek ellenére a megyei önkormányzatok – egy kivétellel – figyelmen kívül hagyták azt, hogy a közmeghallgatást olyan időpontban célszerű megtartani, amikor azon a helyi népesség részt tud venni. Ennek kapcsán indokolt lenne, hogy a törvényi rendelkezés a közmeghallgatás megtartására vonatkozóan késő délutáni vagy esti időpontot határozzon meg.

A megyei önkormányzatok közmeghallgatásaira vonatkozó leg súlyosabb hiba a kötelező évi egyszeri közmeghallgatás elmulasztása, amellyel lényegében törvénysértést valósítanak meg. Ennek ellenére az ismétlődő és a több megyére kiterjedő törvénysértés a törvényességi ellenőrzést, illetve felügyeletet végző szervek figyelmét is elkerülte. A jövőbeli törvénysértések elkerülése végett, illetve a jogintézmény törvényben, valamint SzMSz-ben meghatározott rendelkezéseinek maradéktalan betartása miatt célszerű lenne a korábbi mulasztás okának feltárásán túl a törvényességi felügyelettel megbízott kormányhivatal figyelmének felhívása a jövőbeli törvénysértés megakadályozására.

Egyes megyei önkormányzatok bár rendelkeznek a közmeghallgatás képviselők általi kezdeményezéséről, ugyanakkor e jogot a helyi lakosság számára nem biztosítják. Véleményem szerint ezen lehetőséget célszerű lenne a lakosság számára is kiterjeszteni, amely során egy meghatározott számú érdekelt által benyújtott kérvény esetében a közgyűlésnek közmeghallgatást kellene kihirdetnie a beadványban megjelölt témában. Az indítványozási jog kétoldalúvá tétele egyrészt növelhetné a részvételi szándékot, másrészt pedig a vizsgált jogintézmény megítélésében és tudatosításában is segíthetne.

A gyakorlatban meglévő két típusú közmeghallgatás jogszabályi keretek között történő meghatározására kizárólag kodifikációs kérdés, amely jogi keretek között egyértelműen definiálná mind az előre meghatározott témával rendelkező és az azzal nem rendelkező közmeghallgatást is, ezzel elejét véve a vizsgált jogintézmény értelmezési és megfogalmazási nehézségeinek.

6.2. Záró gondolatok

A közmeghallgatásról szóló csekély számú, de ugyanakkor negatív hangvételű jogirodalmi állásponttal szemben, a témakörben elvégzett jelen kutatás alapján megállapítható, hogy a vizsgált jogintézmény betölti a rendeltetésének megfelelő funkciót.

A közmeghallgatás egyik nagy előnye a résztvevők – azaz a megyei lakosság és a közgyűlés tagjai – közötti közvetlenség megléte, annak ellenére, hogy a képviselők és a képviseltek közötti nagyobb távolság hatására általában „[...] csökken a politikusok hajlandósága a választói kapcsolat erősítésére.”⁹⁴ A vizsgált jegyzőkönyvekből kitűnik, hogy a megyei közgyűlés, illetve annak elnöke részéről is pozitív hozzáállás tapasztalható mind a lakosság részéről elhangzott közérdekű ügyekkel, mind pedig a személyes, illetve a megyei önkormányzat hatáskörén és illetékességén kívül eső ügyekben való segítségnyújtás tekintetében. A felek közötti közvetlen kapcsolat, illetve a segítségnyújtás szándéka már a közmeghallgatás állampolgárok szerinti hasznosságát is eredményezi.

A kérdőívek alapján kijelenthető, hogy a közmeghallgatás az állampolgárok jelentős része számára ismeretlen jogintézmény. A jövőbeli fejlesztés elsősorban egyrészt a törvényi szabályozás maradéktalan betartásával és betartatásával, illetve annak bővítésével, másrészt az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatainak a közmeghallgatást

94 JÓZSA Zoltán: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2006, 63.

érintő részletesebb előírásaival valósítható meg. Az említett fejlesztések kivitelezése egyes esetekben csekély költségráfordítást igényelne, míg többsége kizárólag technikai jellegű jogi szabályozással, illetve szervezéssel elérhető lenne.

A jogirodalomban fellelhető negatív kritika a közmeghallgatás alacsony – illetve annak vélt – látogatottsági mutatójára vezethető vissza. Meglátásom szerint, még ha a közmeghallgatáson részt vettek számát alacsonynak is tekintjük, annak érdemi tevékenysége nem létszámfüggő, mivel akár egy ember által ismertett probléma, illetve előremutató javaslat is vélelmezhető, hogy több embert érint, aminek következtében a hatása jóval túlmutat a megjelent személyen. Ennek következtében a megjelentek számától függetlenül, ugyanolyan – hatását tekintve – érdemi munka valósulhat meg, mintha azon jelentős számú lakos venne részt. A közmeghallgatáson való megjelenés a helyi lakosok lehetősége, a részvételi szándékot – jogi eszközökkel – erősíteni nem volna célszerű, mivel amennyiben a helyi lakosok önként nem kívánnak élni e lehetőséggel, úgy erősebb ráhatás által sem fog e véleményük megváltozni. A jegyzőkönyvekből nyerhető információk alapján megalapozott az a kijelentés, hogy a közmeghallgatás egy – még ha nem minden esetben is jól, de – működő jogintézmény, amelynek fenntartását a kérdőívet kitöltő személyek döntő többsége is támogatta.

AZ ÚJ BÜNTETŐELJÁRÁSI KÓDEX SÉRTETTEKRE VONATKOZÓ EGYES RENDELKEZÉSEIRŐL

DOMOKOS ANDREA
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

Bevezetés

2018. július 1-jével új Büntetőeljárás Kódex lép hatályba Magyarországon.¹ A Kormány 2015-ben fogadott el egy előterjesztést annak megalkotásáról és arról, hogy mik legyenek annak fő célkitűzései: gyorsaság, hatékonyság, egyszerűség, korszerűség, koherencia és célszerűség². Ezeket a célkitűzéseket az új büntetőeljárás törvény kodifikációs irányelveinek is tekinthetjük.³ A kodifikáció további kiemelt célkitűzése volt a sértettek hatékonyabb védelme.

A garanciák és alapelvek körében nemegyszer merül fel azok egymással vetélkedése. Így lehetne például a tisztességes eljárás, a gyors és hatékony büntetőeljárás; a történeti tényállás felderítéséhez, a bűnösség bizonyításához fűződő érdek és a sértettek/áldozatok jogainak érvényesítése, a sérülékeny sértetti csoportok fokozottabb védelme közötti elvek között is verseny. Az átgondolt kodifikáció azonban nem az ellentmondásokat, érdekütközéseket erősíti, hanem ellenkezőleg: az egyes garanciák egymáshoz kapcsolódását, összefüggés-rendszerét veszi figyelembe.

1. Az áldozatvédelem alakulása

A sértetti jogok és érdekek érvényesülése nem egy esetben egybevág a kódex más alapelveivel, így például a gyors és hatékony büntetőeljárás kívánalmával. „Mindezen alapelveknek a büntetőeljárásban is érvényre kell jutniuk, ami egyszerre biztosíthatja a törvényes, tisztességes eljárás lefolytatását és az állam hatékony büntetőjogi igényének érvényesítését is.”⁴ A sértettek helyzetének megváltoztatása már korábban is igényként merült fel a magyar jogalkotóban,

1 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról, *Magyar Közlöny* 99. szám.

2 Kormány-előterjesztés az új büntetőeljárás kódex megalkotásáról 2015. február 11. Figyelemmel az 1710/2014. (XII. 5.) Korm. Határozatban meghatározott elvekre.

3 MISKOLCZI Barna: Az új Be. szabályozási elvei (1). *Ügyvédkörkép* 2015, 9 (6) 22-25., 24. MISKOLCZI Barna arra hívja fel a figyelmet, az új Be-ben a terhelti együttműködés, ami gyorsítja, egyszerűsíti az eljárást a sértett jogainak szélesítésére is felhasználható.

4 Kormány-előterjesztés az új büntetőeljárás kódex megalkotásáról, 2015. február 11.

amikor kötelezővé vált a polgári jogi igény elbírálása, bevezették a pótmagánvád intézményét, illetve megjelent a mediáció a büntető ügyekben.

Mind a hazai kutatók⁵, mind a nemzetközi elvárások az áldozatvédelem irányába mutattak és mindez immár megjelent a Kormány-előterjesztésben is: „A büntetőeljárásban a sértettek érdekeinek védelmére a jelenleginél nagyobb hangsúlyt kell fektetni. Az új törvénynek a sértettek védelmét és a sértettek érdekeinek érvényesítését minden lehetséges eszközzel támogatnia kell. Olyan eljárási szabályokat kell kidolgozni, amelyek biztosítják, hogy az eljáró hatóságok a sértettekkel szemben a lehető legkíméletesebben járjanak el.” Miskolczi Barna hangsúlyozta, hogy „az áldozatvédelem kérdését Magyarország európai uniós elnöksége egyik prioritásaként kezelte, és jelentős magyar részvétel mellett került sor a bűncselekmények áldozatainak védelmére vonatkozó 2012/29/EU irányelv kidolgozására, amely átfogóan szabályozza a kérdéskört.”⁶ A miniszteri indokolás szerint az új kódex igyekszik megteremteni annak a feltételeit, hogy a büntetőeljárásban a sértettek, ha ezt igénylik, az egyéni jellemzőikre alapuló megkülönböztetett bánásmódban részesülhessenek. A büntetőeljárásban a sértett határozott törvényi támogatásban részesül, lehetőséget és segítséget kap ahhoz, hogy az őt ért sérelmeket előadhassa, ezáltal feldolgozhassa és jóvátételi igényének érvényt szerezhessen. A kíméletet igyekeznek előtérbe helyezni, bízva a sértett személyes belátásában.

A hagyományos büntetőjogi felfogással ellentétes az ilyen irányú büntetőjogi jogalkotás, hiszen a hagyományos büntetőjog az állami büntetőhatalom megtorlási eszköze a bünt elkövetővel szemben. Az áldozat-orientált büntetőjog jelentős kiterjesztését jelenti a büntetőeljárásnak.⁷

Az új kódex üzenet a társadalom számára, egyszerre üzen az elkövetőknek és az áldozatoknak.⁸ Az áldozat-orientált felfogás megmutatkozik a büntetőeljárásjogi

5 Lásd ehhez GÖRGÉNYI Ilona, BARABÁS A. Tünde, FELLEGI Borbála vonatkozó munkáit.

6 MISKOLCZI Barna: Az igazság-igazságosság megjelenése a szabályozási elvekben <http://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/az-igazsag-igazsagossag-megjelenese-a-szabalyozasi-elvekben> (2016. 03. 15.).

7 A jogi moralizmus szerzői el is utasítják az ilyen fokú kiterjesztést. „...A jogi moralizmus büntetőjog-elméletében azért kell büntetni az elkövetőt, mert gonosz szándékkal rosszat akart tenni...” „A büntetőjog nem az áldozatért van, hanem a közösségért, és ennek képviselője az elkövetővel szemben az állam.” Idézi Pokol Moore-t. Vö.: POKOL Béla: *Büntetőjogelméleti vizsgálódások*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2016, 112- 113.

8 A Kormány-előterjesztés ezt így fogalmazza meg: „A megalkotandó új törvénynek továbbá meg kell felelnie a már elfogadott európai uniós jogi aktusokban foglalt rendelkezéseknek is, így a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló, 2012. október 25-i 2012/29/EU európai parlamenti

érdekek megjelenítésében is.

A sértettek büntetőeljárásbeli érdekei:

- a hatékony és gyors büntetőeljárás,
- a sértett és terhelt közötti feszültség feloldása,
- a bűncselekménnyel okozott kár minél nagyobb mértékű megtérülése, és
- a sértett tájékoztatáshoz való kérhessen, indítvány tételi, észrevétel tételi joga.

A sértettek szerepe sajátosan alakult az évszázadok során. Kezdetben a vérbosszú, illetve a tálío időszakában maguk a sértettek, illetve hozzátartozóik vettek elégtételt a rajtuk esett sérelmen. Később már nem a „szemet-szemért, fogat-fogért” elv érvényesült, hanem a kompozíciós rendszerben anyagi megváltást kért a sértett az elszenvedett kárért. A polgári időszakban a központosító állam minden hatalmat magához vont, így a büntető hatalmat is. Ez az az időszak, amikor a sértett eltávolodik saját ügyének intézésétől, azt az állam kiveszi a kezéből.

Az 1940-es években közel egyidőben folytatott az áldozatokra vonatkozó kutatást két tudós: Mendelshon és von Hentig. Mendelshon 1947-ben előadást tartott az áldozattanról. Von Hentig 1948-ban könyvet jelentetett meg „A bűnöző és áldozata” címmel az USA-ban.⁹

A norvég kriminológus, Nils Christie az 1980-as években egészen új szemlélettel közelített a büntetőjoghoz és a büntetésvégrehajtáshoz, mint korábban a jogászok, kriminológusok, szociológusok. A fájdalom korlátai című könyvében írja: „A bűnügy áldozata a mi társadalmunkban kétszeresen is vesztes. Egyszer a tettel szemben, egyszer meg az állammal szemben. Kizárják abból, hogy részt vegyen a saját konfliktusában”.¹⁰ Gondolatai elsősorban a büntetés alternatíváira, a részvételi igazságszolgáltatás szélesítésére vonatkoztak, azonban rávilágítottak arra az ellentmondásra is, hogy az áldozat valamiképpen „elveszik” a büntető igazságszolgáltatás rendszerében. Jobb esetben mindössze „kimarad” a saját ügye intézéséből, rosszabb esetben azonban megismétlődik viktimizációja.

és tanácsi irányelvnek. A büntetőeljárásban a sértettek érdekeinek védelmére a jelenleginél nagyobb hangsúlyt kell fektetni. Az új törvénynek a sértettek védelmét és a sértettek érdekeinek érvényesítését minden lehetséges eszközzel támogatnia kell. Olyan eljárási szabályokat kell kidolgozni, amelyek biztosítják, hogy az eljáró hatóságok a sértettekkel szemben a lehető legkíméletesebb módon járjanak el.”

9 GÖRGÉNYI Ilona: A viktimológia. In: GÖNCZÖL Katalin – KEREZSI Klára – KORINEK László – LÉVAY Miklós, *Kriminológia – Szakkriminológia*, Complex, 2006, 275.

10 CHRISTIE, Nils: *A fájdalom korlátai*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1991, 146.

2001-ben már megjelenik az európai uniós joganyagban a másodlagos viktimizáció megakadályozásának kívánalma.¹¹ A szekunder viktimizáció elkerülése és az áldozatokra nehezedő szükségtelen nyomás mellett oly módon védi a 2001/221/IB sz. kerethatározat az áldozatok érdekeit, hogy a tagállamok kötelezettségeként fogalmazza meg az áldozatok és családtagjaik személyes védelmét, a bíróság épületében az elkövető és áldozat találkozásának elkerülését.

2. Az utóbbi évek magyar szabályozásának rövid vázlata

A bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény 1. §-a értelmében áldozat az a személy, aki a Magyarországon elkövetett bűncselekmény és tulajdon elleni szabálysértés sértettje (közvetlen áldozat), továbbá aki ezek közvetlen következményeként hátrányt, így különösen testi vagy lelki sérülést, érzelmi megrázkódtatást, illetve vagyoni kárt szenvedett el, ha magyar állampolgár, az Európai Unió bármely tagállamának állampolgára, az Európai Unión kívüli államnak az Európai Unióban jogszerűen tartózkodó állampolgára, Magyarország területén jogszerűen tartózkodó hontalan személy, emberkereskedelem áldozataként azonosított személy, valamint az állampolgársága szerinti államnak Magyarországgal kötött nemzetközi megállapodása vagy viszonyosság alapján erre jogosult. Közvetlen áldozat: a sértett, akinek jogát vagy jogos érdekét a bűncselekmény, szabálysértés sértette vagy veszélyeztette. Közvetett áldozat: a hozzátartozó, az eltartott, a szemtanú, a lefoglalt dolog tulajdonosa.

A 2015. évi CLI. törvény a sértettre vonatkozó különös rendelkezéseket tartalmazza.¹² Eszerint a büntetőeljárásban eljáró hatóságoknak figyelemmel kell lenniük arra, hogy az eljárási cselekményt megelőzően, annak során, illetve az eljárási cselekményt követően a sértett és a terhelt szükségtelenül ne találkozzon egymással.

Azokat az eljárási cselekményeket, amelyeknél a sértett jelenléte kötelező, úgy kell végrehajtani, hogy annak megisméltésére indokolatlanul ne kerüljön sor.

A büntetőeljárásban eljáró hatóságoknak folyamatosan vizsgálniuk kell, hogy a sértett különleges bánásmódot igénylő sértett-e. Mindezt a személyiségét és

11 Az Európai Unió Tanácsának 2001/220/IB (2001. március 15.) számú kerethatározata a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról.

12 2015. évi CLI. törvény a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról.

életviszonyait jellemző tényekre és körülményekre, a bűncselekmény jellegére vagy az elkövetés körülményeire tekintettel lehet megállapítani. Mindenkor különleges bánásmódot igénylő sértett az, aki a büntetőeljárás megindításakor a tizennyolcadik életévét nem töltötte be.¹³ Az, hogy ki tartozik a sérülékeny csoportba több körülmény határozza meg. „E körülmény alapulhat önmagában az egyes bűncselekmény típusokkal, a büntetőeljárás egészével összefüggő érdeksérelmen, meghatározhatja az érintettek pozíciója, eljárási helyzete, továbbá alapulhat az érintettek személyével, a személyiségük meghatározó jegyeivel kapcsolatos körülményeken, ilyen lehet például a fogyatékoság, az életkorral vagy a vagyoni helyzettel kapcsolatos fokozott kiszolgáltatottság.”¹⁴

3. Az új Büntetőeljárás kódex sértett fogalma

Az új kódexben feketén-fehéren rögzítve van, hogy a sértett természetes és nem természetes személy egyaránt lehet. „A sértett az a természetes vagy nem természetes személy, akinek, vagy amelynek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény közvetlenül sértette vagy veszélyeztette” – fogalmazza meg az 50. §.

A korábbi Be-ben feltüntetett jogok mellett kifejezetten utal az új kódex a sértett kérdészi, felszólalási lehetőségére, és arra, hogy a sértett bizonyítékot terjeszthet elő, és segítő közreműködését veheti igénybe. A sértett jogai mellett a sértett kötelezettségeiről is egyértelmű rendelkezések születtek.

A bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2012/29/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvet vették figyelembe a kódex megalkotói a sértettek jogainak meghatározásakor. Többek között erre tekintettel került be a sértettet megillető lehetőség, hogy ha a büntetőeljárásban a jogait a továbbiakban nem kívánja gyakorolni, erről bármikor jogosult nyilatkozni. Tanúzási kötelezettségeit természetesen ez esetben is teljesítenie kell, és nem mentesül az eljárási cselekményeken való megjelenési kötelezettség alól sem. A sértett a nyilatkozatot az eljárás bármely szakaszában visszavonhatja.

13 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról.

62/C. § (3) Ezekben az esetekben a hatóságoknak a sértett lehető legnagyobb kíméléssel kell eljárniuk. Ennek során a sértett igényeinek a figyelembevételével különösen a 167. § (1) bekezdésében, a 207. § (5) bekezdésében, a 211. § (4a) bekezdésében, a 213. § (4) bekezdésében, a 244/A. § (2) bekezdésében, a 292. § (2) bekezdésében, a 293. § (2) bekezdésében meghatározott intézkedések alkalmazására kell törekedni.

14 Kormány-előterjesztés az új büntetőeljárás kódex megalkotásáról, 2015. február 11.

A sértetti nyilatkozat önálló jogintézményként jelenik meg, a sértett az eljárás folyamán bármikor jogosult nyilatkozni arról, hogy a bűncselekmény következtében milyen testi, lelki sérelmet szenvedett, milyen vagyoni hátrány érte, kívánja-e a terhelt bűnösségének megállapítását és megbüntetését. Az új jogintézmény az Európai Bizottság áldozatvédelemmel kapcsolatos ajánlására tekintettel került be a rendelkezések közé.

A sértetti kötelezettségek között van rögzítve az eljárási cselekményeken – a szakértői vizsgálatot is ideértve – való részvétel, illetve elérhetőségének a hatósággal való közlése is.

Az új kódex 53. §-a a magánvádló, 54. §-a a pótmagánvádló, 55. §-a a magánfél szerepét határolja el.

4. Másodlagos viktimizáció

„Alapvető célkitűzés, hogy a sértetteknek a büntetőeljárás alanyaiként kell rendelkezniük olyan jogokkal, amelyekkel – az egyéb eljárási szempontokra tekintettel elfogadható körben – hatással lehetnek a büntetőeljárás alakulására, és amelyek révén elkerülhető a másodlagos viktimizáció.”¹⁵ Másodlagos viktimizáció esetén az áldozat másodsor is sérelmet szenved, ekkor a társadalom, a szűkebb környezete, vagy éppen a hatóságok, szervezetek elítélő magatartása, nem megfelelő, alkalmatlan hozzáállása miatt. Ez esetben az áldozatokkal a bűncselekmény során közvetlen kapcsolatba kerülő hatóságok, civil szervezetek, egyes szakemberek okozzák a viktimizációt azzal, hogy nem biztosítják az áldozat emberi jogait, nem tanúsítanak kellő tiszteletet iránta, esetleg maguk is az áldozatot hibáztatják azért, mert korábban bűncselekményt követtek el a sérelmére. Az is a másodlagos viktimizáció körébe tartozik, amikor jogi kötelezettségeiket nem, vagy nem időben teljesítik, például családon belüli erőszak esetén a bántalmazót nem emelik ki időben, elmulasztják a gyermekvédelmi jelzés megtételét. Magának a bűncselekménynek a felidézése is másodlagos viktimizációt eredményezhet a rendőrségi vagy bírósági eljárásban. „Emberileg érthető, ha az egyébként is meggyötört áldozat nem óhajt szembesülni támadójával, de még az is, ha csak egyszerűen szégyelli a történeteket.”¹⁶

A Kormány-előterjesztés szerint elkerülendő, hogy a sértettek a bűncselekménnyel okozott sérelmeken túl a büntetőeljárásban újabbat

15 Kormány-előterjesztés az új büntetőeljárás kódex megalkotásáról, 2015. február 11.

16 KORINEK László: *Kriminológia I-II.*, I. kötet, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010, 352.

szenvedjenek el. „Ennek érdekében megfontolandó a büntetőeljáráson kívüli, áldozatsegítő szolgálatként működő intézmények és a büntetőügyben eljáró hatóságok szorosabb kapcsolatának kialakítása. A bizonyítás indokolatlan megismétlésének visszaszorítása mellett a sértettek kímélete megköveteli, hogy kihallgatásnak csak olyan mértékben vessék alá őket, amennyire az eljárás érdekében az feltétlenül szükséges. E körben vizsgálendő, hogy bővíthető-e az infokommunikációs eszközök igénybevételének és a sértett írásbeli nyilatkozatainak lehetősége a kihallgatáson, illetve helyett.”¹⁷

Aki a koránál, állapotánál, helyzeténél, fogyatékoságánál adódóan kiszolgáltatottabb, mint az átlag – ugyanúgy kell, hogy érvényesítse jogait a büntetőeljárásban, mint mások. A cél az ő számukra szélesíteni az érdekérvényesítés lehetőségeit, ami esélyegyenlőtlenségüket kiküszöböli. „Az új büntetőeljárás törvény megalkotása során ezért teljes körűen fel kell mérni mind az eljárás jellegéből eredő, mind az érintettek személyében megtestesülő, a fokozott sérülékenységre okot adó körülményeket. Meg kell határozni, hogy a sérülékenység milyen módon akadályozza, nehezíti a jogok gyakorlását, az érdekek érvényesítését és e körben milyen kiegészítő rendelkezések bevezetése szükséges az esélyegyenlőség biztosításához” – hangsúlyozza a Kormány-előterjesztés.¹⁸

Korinek hangsúlyozza, hogy a sértetti szempontokat akkor lehet érvényesíteni a büntetőeljárásban, „ha intézményesülnek azok a formák, amelyek keretében az áldozatok, illetőleg hozzátartozóik véleménye mérlegelhető és mérlegelendő tényezővé válik”¹⁹. Ez egyértelműen a részvételi igazságszolgáltatásra, a helyreállító büntetőpolitikára érvényes, ahol az állam enged igazságszolgáltatási monopóliumából. Görgényi Ilona hívja fel a figyelmet arra, hogy egy-két évtizede „felerősödött az igény az áldozatok érdekei, emberi jogai, másfelől az elkövetők alapvető jogai közötti egyensúly helyreállítása iránt.” A legfontosabb gondolat e körben pedig a következő: „A cél megtalálni azt az egyensúlyi helyzetet, amelyben az egyik fél emberi jogai a másik fél rovására nem sérülnek.”²⁰

Az állampolgárok elégedettebbek azzal az igazságszolgáltatási rendszerrel, amelyben igény van az együttműködésükre. Ezzel együtt a bűnmegelőzés is hatékonyabb akkor, amikor az állam igényt tart az állampolgárok együttműködésére.²¹

17 Kormány-előterjesztés az új büntetőeljárás kódex megalkotásáról, 2015. február 11.

18 Kormány-előterjesztés az új büntetőeljárás kódex megalkotásáról, 2015. február 11.

19 KORINEK László i. m. 369.

20 GÖRGÉNYI Ilona: i. m. 275.

21 FELLEGI Borbála: *Út a megbékéléshez. A helyreállító igazságszolgáltatás intézményesülése Magyarországon.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2009, 263.

Fellegi Borbála külföldi kutatásokat mutat be, amelyek az áldozatok büntetőeljáráshoz, a bűnüldöző hatóságokhoz való viszonyát ismertetik. Strang és Sherman öt pontban foglalta össze az áldozatok igényeit:

1. a büntetőügy alakulásáról információt szeretnének kapni,
2. legyen véleményezési joguk a következményekkel kapcsolatban,
3. kapjanak az elkövetőtől bocsánatkérést és érzelmi jóvátételt,
4. anyagi jóvátételt is igényelnek, és
5. a hatóságok igazságosan és tiszteletteljesen bánjanak velük.²²

A bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló, 2012. október 25-i 2012/29/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv átültetése érdekében szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2015. évi CLI. törvény foglalkozott az áldozatok jogaival. A sértett jogosult arra, hogy kérelmére értesítsék az őt érintő bűncselekménnyel összefüggésben: az előzetesen letartóztatott szabadon bocsátásáról vagy szökéséről, a végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt feltételesen vagy véglegesen történő szabadon bocsátásáról vagy szökéséről, illetve a szabadságvesztés végrehajtásának félbeszakításáról, az elzárásra ítélt szabadon bocsátásáról vagy szökéséről, illetve az elzárás végrehajtásának félbeszakításáról, az ideiglenes kényszergyógykezelt elbocsátásáról vagy szökéséről, a kényszergyógykezelt elbocsátásáról, engedély nélküli eltávozásáról, illetve adaptációs szabadságra bocsátásáról, valamint javítóintézeti nevelés esetén a fiatalkorú ideiglenes vagy végleges elbocsátásáról, a javítóintézet engedély nélküli elhagyásáról, illetve a javítóintézeti nevelés félbeszakításáról.

A magyar szabályozás immár igyekszik igazodni a nemzetközi, európai joganyaghoz. A bűncselekmények sértettjeinek jogaira vonatkozó minimumszabályok hatással voltak a magyar jogalkotásra. Az Európai Tanács és Parlament külön foglalkozott az ismételt vagy további viktimizációval is, amelytől meg kell védeni a sértetteket és családjukat. Olyan intézkedéseket kell tenni, amelyek célja, hogy minimálisra csökkentsék a sértettek pszichológiai és érzelmi károsodásának kockázatát a kihallgatásuk vagy tanúvallomásuk során, továbbá hogy szavatolják a sértettek emberi méltóságát és biztonságát.

Az Európai Parlament és a Tanács 2012/29/EU irányelve kitűzi azokat a célokat, amelyek segítik megvalósítani az áldozatokkal való megfelelő bánásmódot. Ezek a célok a következők.

A bűnüldöző hatóságok képesek legyenek jobban odafigyelni a sértettek

22 FELLEGI Borbála: i. m. 75.

szükségeire, illetve pártatlanul, tisztelettel és szakértelemmel bánjanak velük.

A helyreállító igazságszolgáltatási szolgáltatásokat nyújtó személyek, áldozatsegítő szervezetek szakemberei is kapjanak megfelelő szintű képzést a megfelelő bánásmód tekintetében.

Régóta igényként merül fel a büntető igazságszolgáltatásban a „working together” kívánalma, ami egyúttal a hatóságok együttműködését is jelenti.

Kiemelt fontosságú, hogy az áldozatokkal foglalkozó hatóságok, szervezetek, szakemberek kellő empátiával álljanak az áldozatokhoz, megértve azt, hogy a bűncselekmény által okozott sokk hatása alatt állnak, különösen érzékenyek és ezért támogató, segítő bánásmódban kell részesíteni őket.

Megfelelő tájékoztatásban kell részesíteni az áldozatot arról, hogy hová fordulhat, ki és milyen módon tud neki segíteni akár az állami (szociális), akár a civil szférában.

5. Gyermekbarát igazságszolgáltatás

A gyermekkorú sértettek vallomástétele érzékeny pontja a büntetőeljárásnak. Még érzékenyebb pont ez a gyermekkorú életében, aki számára a büntetőeljárásban való részvétel nagy traumát okozhat. Bűncselekmény áldozataként egy sokkon már átesett, ennek többszöröződését kell elkerülni, amikor meghallgatják az eljárásban. Siket Zsuzsanna ötlete alapján igazságügyi pszichológus szakértőnek kellene minden esetben a gyermekkorú sértetteket kihallgatnia.²³ Álláspontja szerint a szakértői kihallgatás minimálisra redukálná azokat a hatásokat, amelyeket a büntetőeljárásban történő kihallgatás a sértettben előidéz. Míg a hatóságok számára az események minél pontosabb rekonstruálása a cél, addig a pszichológus szakértő számára hivatásbeli kötelezettség az odafigyelés, a kímélet, az áldozat érdekeinek a védelme. Siket meglátása szerint a gyermekkorú sértettek kímélete érdekében a tesztek alkalmazása lehetséges alternatíva, tekintettel arra, hogy ezekből is nagyszámú információ nyerhető.

„A gyermekbarát igazságszolgáltatás célkitűzését végrehajtó büntetőjogi jellegű intézkedések –gyermekbarát meghallgató szobák létesítése, a tájékoztatás megfelelő módon történő biztosításának a szabályozása – az

23 SIKET Zsuzsanna: A pszichológus szakértés a büntetőeljárásban – Akikben semmi közös nincs: pszichopata felnőttek és gyermekkorú sértettek. In: *Úton a bírói meggyőződés felé. A készülő büntetőeljárás törvény kodifikációja*. Printart-Press, 2015, 211-228, 221.

életkorból fakadó sajátosságokat vették figyelembe.”²⁴ Sajátos területe a másodlagos viktimizáció elleni küzdelemnek a gyermek áldozatok fokozott védelme. A nemzetközi dokumentumok együtt tárgyalják a gyermekkorú áldozatok és fiatalkorú elkövetők helyzetét. Ennek magyarázata az, hogy az elkövető fiatalkorúak nemegyszer maguk is áldozatok. A gyermek- és fiatalkorú elkövetők nem egy esetben maguk is áldozatai valamely bűncselekménynek. Az Európa Tanács fogalmazott meg ajánlásokat a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási rendszerére vonatkozóan. A (2008) 11. sz. MB ajánlás a fiatalkorú bűnelkövetőket érintő szankciókról és intézkedésekről, amelyet európai szabályokként is ismerünk, a legfontosabb alapelveket rögzíti a fiatalkorú bűnelkövetőkre vonatkozóan alkalmazható szankciók és intézkedések esetén. Az ajánlás szerint a jogkövetkezmények megállapításánál a fiatal mindenképp álló érdekét és az arányosság elvét kell elsősorban szem előtt tartani. A gyermekek védelmének rendszerében a gyermekvédelmi gondoskodás keretében az alábbi hatósági intézkedések állnak rendelkezésre: a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzet fennállásának megállapítása, a védelembe vétel, a családbafogadás, az ideiglenes hatályú elhelyezés, a nevelésbe vétel, a nevelési felügyelet elrendelése, az utógondozás elrendelése, az utógondozói ellátás elrendelése, a megelőző pártfogás elrendelése.

A gyermekbarát igazságszolgáltatás „olyan igazságszolgáltatási rendszert jelent, amely garantálja, tiszteletben tartja és hatékonyan érvényre juttatja valamennyi gyermeki jogot az elérhető legmagasabb színvonalon, az alábbiakban rögzített alapelvek szem előtt tartásával és a gyermek fejlettségének, érettségi fokának és az ügy körülményeinek figyelembe vételével. Így a gyermekbarát igazságszolgáltatás jellemzői, különösen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés, a gyermek életkorának megfelelő, gyors, az emberi méltóságot tiszteletben tartó, a gyermeki jogokat elismerő és figyelembe vevő rendszer, melyben érvényre jut a gyermek joga az eljárásban való részvételre, az eljárás megértésére, a magán- és családi életének tiszteletben tartására és a méltóságára.”²⁵

Elek Balázs megállapítása arra vonatkozóan, hogy a magyar védők a büntetőeljárás során a gyermek kihallgatása során „...jellemzően passzívan szemléltek az eseményeket, minimális kérdésfeltevési aktivitással”²⁶ – megnyugtató, figyelemmel arra, hogy a külföldi kutatási eredmények, amelyeket

24 Kormány-előterjesztés az új büntetőeljárás kódex megalkotásáról, 2015. február 11.

25 Európa Tanács (2008) 11. sz. MB ajánlás a fiatalkorú bűnelkövetőket érintő szankciókról és intézkedésekről.

26 ELEK Balázs: *A vallomás befolyásolása a büntetőeljárásban*. Tóth Könyvkereskedés és Kiadó Kft, Debrecen, 2008. 80.

ismertet épp a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények esetén a „védők fokozott megtévesztő és befolyásoló kérdésfeltevéseit tették közzé”.

Siket Zsuzsanna magát a kihallgatást is mellőzné, helyette a pszichológiai tesztet tartaná megfelelőnek, egyrészt amiatt, mert a tesztekből is meg lehet tudni a fontos információkat, másrészt azért, mert hatásuk kevésbé káros. Véleménye szerint a tesztek személyre szabhatóak, „a szakértő képes eldönteni azt, hogy kinél, melyik tesztfajta a leginkább célravezető.”²⁷

Magyarország az alábbi nemzetközi dokumentumokhoz igazodva alakította ki az ún. gyermekbarát igazságszolgáltatást. A Pekingi Szabályok, a New Yorki Gyermekjogi Egyezmény, a Havannai Szabályok, a Rijádi Iránymutatások egyaránt alapul szolgáltak a gyermekbarát igazságszolgáltatás kidolgozásához. A 2010-es Európa Tanácsi Gyermekbarát igazságszolgáltatási irányelv részleteiben is meghatározta a speciális eljárást, ahol a gyermekek megfelelő tájékoztatást kapnak a jogaikról, illetve megfelelő védelmet biztosítanak nekik jogaik érvényesítéséhez.

Összegzés

A kódex a sértettek vonatkozásában az Európai Unió jogának felel meg akkor, amikor magáévá teszi a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló, 2012. október 25-i 2012/29/EU európai parlamenti és tanácsi irányelveket.²⁸ A kiskorú sértettek esetében a jogalkotó figyelembe vette a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló, 2011. december 13-i 2011/93/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvet. A felhatalmazó rendelkezésekben szerepel többek között, hogy az igazságügyért felelős miniszter feladata a különleges bánásmódot igénylő személy részvételét igénylő eljárási cselekmény elvégzésére szolgáló helyiség kialakítására és ellenőrzésére vonatkozó szabályok megalkotása.

Hosszú évtizedek óta ismert tény azonban, hogy egy kódex rendelkezéseinek helytállósága – különösen igaz ez az eljárási törvények esetében – mindig a gyakorlati alkalmazás során mutatkozik meg. Csak remélni tudjuk, hogy

27 SIKET Zsuzsanna: i. m.

28 Az Európai Parlament és a Tanács 2012/29/EU irányelve (2012. október 25.) a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról.

új Büntetőeljárás Kódex az alkalmazás során is képes a bűncselekmények áldozatainak helyzetét könnyíteni, jogaik érvényesítését elősegíteni és a büntetőeljárás sikeres lefolytatása érdekében kötelezettségeik betartására ösztönözni őket.

A „KERESZTÉNY EURÓPA” GONDOLATA AZ AKADÁLYA TÖRÖKORSZÁG EU-CSATLAKOZÁSÁNAK?

„Európának ... lélekre is szüksége van”¹

PRIEGER ADRIENN DÓRA
egyetemi tanársegéd (KRE ÁJK)

Bevezetés

Törökország Európai Unióhoz csatlakozása hosszabb ideje húzódnó folyamat. Törökország az Európai Közösségekkel 1963. szeptember 12-én kötött társulási egyezményt (Ankarai Megállapodás), amelynek Preambulumában kitűzött cél Törökország Közösségekhez való csatlakozásának megkönnyítése volt.² Törökország 1987. április 14-én juttatta el tagság iránti kérelmét a Közösségekhez.³ Az Európai Tanács 1997. december 12-13-ai luxemburgi csúcstalálkozóján megerősítette Törökországnak az Európai Unióhoz való csatlakozásra való jogosultságát, és hogy „ugyanazon kritériumok alapján fogják megítélni, mint a többi kérelmező államot”. Az Európai Tanács Brüsszelben, 2004. december 16-17-én tartott ülésének Elnökségi Nyilatkozata megállapította, hogy „Törökország kellőképpen teljesíti a csatlakozási tárgyalások megkezdéséhez a koppenhágai politikai kritériumokat”, azzal az előfeltétellel, hogy „Törökország hatályba léptet hat konkrét jogszabályt”; és 2005. október 3-át jelölte meg a csatlakozási tárgyalások megkezdésének időpontjául.⁴ Mindazonáltal a csatlakozási tárgyalások jelenleg is folyamatban vannak, a harmincöt csatlakozási fejezetből csak tizenötöt nyitottak meg, és mindezidáig mindössze egyetlen fejezet ideiglenes lezárására került sor.

A csatlakozási folyamat elhúzódásának okaként sokan ma is azt jelölik meg, hogy a keresztény gyökerű Európa a muszlim többségű Törökországgal vallási szempontból összeférhetetlen. Ez azonban nem egyszerűen az európai

1 DELORS, Jacques az Európai Bizottság volt elnöke; Idézi KIRÁLY Miklós: Európa Keresztény gyökerei és az Alkotmányos Szerződés, *Iustum Aequum Salutare II.* 2006/3-4, 67-72.

2 DR. KERTÉSZNÉ DR. VÁRADI Szilvia: *Az Európai Unió bővítésének jogi aspektusai*, Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014, 41.

3 DR. KERTÉSZNÉ i. m. 70.

4 SÖYLEMEZOĞLU, Sitki Hasan: Chapter 23, Judiciary and fundamental rights; the engine for the reform process in Turkey; *Law & Justice Review*, Volume:V, Issue:1, June 2014, 71.

fundamentalista keresztények aggályainak kifejezése; jól jellemzi ezt, hogy a korábbi francia elnök, a liberális progresszivistá elveket valló Valéry Giscard D'Estain, az Alkotmányos Szerződést kidolgozó Európai Konvent elnöke is azt nyilatkozta, hogy Törökország csatlakozása az „EU végét” jelentheti.⁵

Kétségtelen, hogy bár Törökországban az Alkotmány – számos más muszlim háttérű országgal szemben – nem tartalmazza az 'iszlám állam' önmeghatározást, sőt a török Alkotmány preambuluma alapelveként rögzíti a szekularizmus elvét, mégsem tekinthetünk el attól, hogy ez egy iszlám kultúrájú ország, így a törökök túlnyomó többségének életében a Korán fontos vagy egyenesen központi szerepet tölt be. Magam is úgy vélem, hogy a Törökország Európai Unióhoz csatlakozásának legnagyobb problémái jelentős részben a vallási és kulturális különbségekből erednek, és ezekre a különbségekre a legnehezebb áthidaló megoldást találni. Ennek ellenére nem gondolom azt, hogy ez a különbség önmagában kizáró ok lenne Törökország EU-csatlakozását, vagy egy szorosabb partnerségi megállapodás megkötését illetően. Jelen tanulmányban azt a kérdést kívánom török és nyugati gondolkodók írásai alapján elemezni, hogy az európaiság fogalmának mennyiben definitív eleme a keresztény jellegű kulturális meghatározottság, és erre tekintettel Törökország megfelelhet-e a teljes jogú tagként való csatlakozás feltételül szabott 'európaiság' kritériumának.

1. Az európaiság fogalmának meghatározásával kapcsolatos viták

Az Európai Unióról szóló szerződés 49. cikke szerint „Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett”. Ez a rendelkezés kulcsfontosságú annak megértése érdekében, hogy Törökország Európai Unióhoz való csatlakozása miért húzódik el ennyi ideje, hiszen a csatlakozási kérelem elbírálásához az 'európai' jelző értelmezése is szükségesnek látszik.

Az 'európaiság' fogalmának meghatározása jelentős mértékben befolyásolhatja Törökország és az EU kapcsolatának jövőbeli alakulását, éppen ezért rendkívül fontos megvizsgálni az 'európaiság' fogalmát, amelynek tartalma napjainkig is vitatott téma. Az 'európaiság' fogalmának egyértelmű tartalmi

5 Idézi: EMERSON, Michael: Has Turkey fulfilled the Copenhagen political criteria?, *CEPS Policy Brief*, No. 48., Centre for European Political Studies, Brussels, April 2004, 5.; TUNGUL, Lucie: Can 'the other' become 'us'? European Identity and Turkey”, *Contemporary European Studies*, 8, 2013, no. 2, 16.. Hasonló értelemben foglal állást: ARNOLD, Hans: Political Arguments against Turkey's Accession to the European Union, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3/2007, 102.

meghatározására eddig nem került sor, vélhetően azért nem, mert ez olyan nagy horderejű döntés lenne, amely meghatározhatná az integráció kereteit, irányát, a jövőbeli tagjelöltek körét. Véleményem szerint az EU legnagyobb sikerei a bővítési folyamat eredményeként jöttek létre, ezért nagy felelősség a fogalom definiálása, különösen Törökország esetén.

Sokak meglátása szerint 'Európa' valójában nem is létezik, hiszen nincsenek természetes földrajzi határai, nincsen egységes kulturális és történelmi öröksége sem, ezért csupán politikai fogalomként értelmezhető. Európa politikai értelemben vett meghatározása ugyanakkor szintén nem mondható egységesnek.⁶

Mindazonáltal az európai identitás lényegét az Európai Unió külügyminiszterei már 1973-ban, a Koppenhágai nyilatkozatban megfogalmazták.⁷ Ez a deklaráció három pillért határoz meg, melyek

(1) a közös örökség és közös érdekek, melybe az európaiság értelmezésekor megfogalmazott kereszténység és polgári hagyományok tartoznak,

(2) az integráció melletti elkötelezettség, ezt a török csatlakozási tárgyalások komolyra fordulásáig következetesen végigvitte az Európai Unió;

(3) a felelősségvállalás a harmadik világ országait érintő közös cselekvésért.⁸

Az európai identitás vizsgálata során azonban számos nézőpontot vizsgálhatunk. BALBISI LOUAI szerint, ha Európa fogalmát nem a politikai, ideológiai és gazdasági „rendszerekhez” való hovatartozás alapján definiáljuk, a sajátos kultúrkörökhöz való hovatartozásnak lesz különleges jelentősége. Európa alapvetően három kultúrkörre osztható: a latin Nyugatra, az ortodox Keletre, és az ezek között harmadikként elhelyezkedő iszlámra. A latin Európa fejlődési szakaszaiban a főbb alakító tényezőkként nevezhetjük meg a jogállamiságot, az alkotmányosságot, az individualizmust és emberi jogokat, mely utóbbi is fontos lesz számunkra majd a török csatlakozással kapcsolatos problémák kapcsán. A latin Európában állam és egyház szétválása figyelhető meg, ezzel szemben Keleten ez a fajta hatalommegosztás teljességgel ismeretlen. Az iszlám kultúrkör bizonyos értelmezés szerint úgy lehet Európa része, hogy

6 PRIEGER Adrienn: Törökország Európai Unióhoz csatlakozásának jogi kihívásai, *Európai Jog*, 2016. március 5.

7 EUROPEAN COMMUNITIES: Declaration on European Identity, *Bulletin of the European Communities*, December 1973, No. 12, 118-122.

8 MERKOVITY Norbert: *Európai identitás. A netpolgárok válasza egy nem létező fogalomra* in: Nemzetiségi - nemzeti - európai identitás (Konferencia kiadvány), A SZTE JGYPK Felnőttképzési Intézetében 2008. november 12-13-án tartott konferencia előadásai (szerk.: Szirmai Éva, Újvári Edit), Szegedi Tudományegyetem Juhász Gyula Pedagógusképző Kar Felnőttképzési Intézet, Szeged, 2009, 47.

összeköti Európát Ázsiával, azonban itt nem alakulhatott ki a demokrácia oly módon, mint Nyugaton, mivel az iszlámmal összeegyeztethetetlen az individualizmus hangsúlyozása.⁹ Törökország hidat képez Európa és Ázsia között, s így különleges jelentősége van.

ROSTOVÁNYI ZSOLT szerint annak megválaszolásához, hogy Törökország tekinthető-e Európa részének, azt is figyelembe kell venni, hogy az európai muszlim jelenlét évszázadokra visszavezethető. Az iszlám világ és a Nyugat ütközését a szakirodalom általában 1798-hoz köti, amikor Napóleon expedíciós csapatai döntő vereséget mérve a mamelukokra meghódították Egyiptomot, azonban ennek ellenére az iszlám szinte keletkezésétől fogva jelen volt Európában, s igen komoly hatást gyakorolt az európai – nyugati – civilizációra is. Az elmúlt évtizedekben kialakult konfliktusos viszony eredményezi azt a – ROSTOVÁNYI szerint téves – elképzelést, miszerint az iszlám mint egy „idegen test” van jelen a „keresztény” gyökerű Európában.¹⁰

Törökországgal 1963. szeptember 12-én született társulási egyezmény Ankarai Megállapodás néven, annak ellenére, hogy a török állam területének csupán 3%-a fekszik az európai kontinensen, míg a fennmaradó rész teljes egészében Ázsiában található, ez láthatóan a társulási megállapodás megkötésekor nem képezte akadályát a későbbi tagság kilátásba helyezésének, és úgy ítélték meg, hogy Törökország ezzel a 3%-kal teljesíti az európaiság földrajzi kritériumát.¹¹ Érdekes, hogy a társulási megállapodás megkötésekor az európaiság földrajzi kritériumát nem vitatták Törökországgal kapcsolatban, ám napjainkban is sokan vonják kétségbe - még földrajzi szempontból is - az ország Európához tartozását. Törökország először 1987. április 14-én kérte tagként való felvételét a Közösségekbe.¹² Ezt a kérelmet elutasították, azonban az 1999-es Helsinkicúcson már elismerték Törökország tagjelölti státuszát.¹³

WILLIAM PENN, angol politikus 1696-ban megjelent művében felvetette azt az elképzelést, hogy az európai béke érdekében szükség lenne egy közös európai parlament létrehozására az elaprózott európai államok helyett.

9 BALBISI Louai: A mediterrán országok gazdasági kitörési kísérletei az Európai Unió kibővülésének tükrében (Ph.D. disszertáció), BKÁE Nemzetközi Kapcsolatok Ph.D. Program, Budapest, 2001, 7-8. www.phd.lib.uni-corvinus.hu/48/1/balbisi_1.pdf (2015.05.05.)

10 ROSTOVÁNYI Zsolt (2008): *Az európai muszlim közösségek differenciáltsága*. in: Stratégiai kutatások: Kutatási jelentések: A Miniszterelnöki Hivatal és a Magyar Tudományos Akadémia közötti megállapodás keretében végzett stratégiai kutatások főbb eredményei 2007/2008, MTA-Miniszterelnökségi Hivatal, Budapest, 2008, 127.

11 DR. KERTÉSZNÉ i.m. 71.

12 Uo. 70.

13 Uo. 162.

Világhírűvé vált tervezete az európai béke jelenéről és jövőjéről a vezető nagyhatalmak felelősségét hangsúlyozta az európai egység kialakítása kapcsán. PENN Európát német, francia és angol befolyási övezetre osztotta volna, majd ezek egyesülésének fontosságát hangsúlyozta. Szerinte Európa egysége és a hosszú távú béke szempontjából a bővítés második szakaszaként Oroszország és Törökország integrációjára is sort kell keríteni.¹⁴ Nem kétséges, tehát, hogy PENN e két országot is európai országnak tekintette. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy Törökország ekkor még az egész balkáni térséget is magában foglalta.

Az Európai Közösségek, majd az Európai Unió mind a mai napig nem definiálta pontosan az 'európaiság' fogalmát, s ennek definiálása jelenleg sincs napirenden. DR. KERTÉSZNÉ DR. VÁRADI SZILVIA meglátása szerint, mellyel magam is egyetértek, azért nem került és kerül erre sor, mert az Unió nem akarja Európa végső határainak rögzítésével az azon kívül elhelyezkedő államok vonatkozásában a reformokat generáló képességét, a húzóerejét elveszíteni, amely a bővítési folyamat legfontosabb funkciója. Jelenleg a jövő kérdése, hogy az integráció az Európa Tanács mintájára az ázsiai kontinensre is ki fog-e terjedni, vagy az Európai Unió következetesen elhárítja az onnan érkező kérelmeket. Érdemes e körben ugyanakkor figyelembe venni a bővítési folyamat azon sajátosságát is, miszerint az eljárás egyetlen szakaszában sincs garancia a végső tagságra, továbbá az eljárás nincs időbeli korlátok közé szorítva, valamint a tagság akár a csatlakozási szerződés aláírásakor vagy a ratifikációs eljárás elhúzódásával is megíúsulhat.¹⁵

Az 'európaiság' kritérium gyakorlati jelentőségét az adja, hogy mindmáig vitatott: vajon különböző kultúrájú, történelmi hagyományú országok képesek-e valós jogközösséget alkotni, hiszen egy jogrendszer nem csupán szabályokból, hanem az azok értelmezését, alkalmazását meghatározó elveket is magában foglalja. Ez a kérdés minden korábbi bővítésnél felmerült, de legélesebben éppen a török EU-csatlakozásnál. A törökországi, iszlámot hangsúlyosabban képviselő politikai irányzat erősödése világnézeti szempontból növelte az EU-Törökország közti különbséget, ami felveti a kérdést, hogy belátható időtávon belül létrehozható-e az elvekre is kiterjedő jogközösség.

14 VARGA Balázs: *Az Európa-gondolat fejlődéstörténete a második világháborúig* in: HÁDA Béla-LIGETI Dávid -MAJOROS István-MARUZZA Zoltán-MERÉNYI Krisztina (szerk.): *Nemzetek és birodalmak. Diószegi István 80 éves.*, Budapest, ELTE, Új- és Jelenkori Egyetemes Történelmi Tanszék, 2010, 664.

15 DR. KERTÉSZNÉ DR. VÁRADI i. m. 73.

2. Az európaiság fogalmának nyugati meghatározása – a kereszténység, mint fogalmi elem

Első alkalommal II. PIUSZ pápa említi Európát úgy, mint az ott élő népek közös hazáját, azokban az időkben, amikor az oszmán veszély miatti aggodalmak hatásának ellensúlyozása érdekében erősíteni akarta a keresztény és európai azonosságot.¹⁶ RATZINGER bíboros, a későbbi XVI. BENEDEK pápa meglátása szerint Európa pusztán másodlagos értelemben földrajzi fogalom, Európa elsősorban egy kulturális és történeti eszme.¹⁷

Az Európai Bizottság egykori elnöke, ROMANO PRODI pedig a következőket mondta a téma kapcsán: „nem [...] kételkedhetünk abban, hogy a kereszténység hatalmas mértékben járult hozzá azon értékek, ideálok és remények létrehozásához, amelyek ma az európai kultúra részeit alkotják. Európa történelmének nincs értelme a kereszténység történelme nélkül, annak erejével és gyengéivel együtt.”¹⁸

Az „európaiság” meghatározása kapcsán napjainkban sincs egységes nyugati álláspont. Az Európai Unió fejlődése során folyamatos viták zajlanak az 'európaiság' fogalmi elemei kapcsán. Ezen vitákat jól szemlélteti az elbukott Európai Alkotmányszerződés ügye is, amelynek kapcsán heves viták folytak arról, hogy annak Preambulumában a keresztény gyökerek legalább említés szintjén megjelenjenek-e. Ahogyan KIRÁLY MIKLÓS írja *Európa Keresztény gyökerei és az Alkotmányos Szerződés* című cikkében a Preambulum kapcsán felmerült vitákról, az Alkotmányos Szerződést megfogalmazó Konvent bizonyos tagjainak ellenállása, különösen Belgium, valamint Franciaország ellenkezése miatt maradt ki Európa keresztény gyökereinek említése a bevezetésből.¹⁹ Egyetértek KIRÁLY MIKLÓSSzal abban, hogy a keresztény hagyományokra való utalás elmaradása egy nyilvánvaló történeti tény elhallgatását jelenti, s ez egyben kísérlet Európa múltjának átértékelésére.²⁰

A Katolikus Egyház az *Ecclesia in Europa* kezdetű állásfoglalása is kiemeli a kereszténység jelentőségét Európa történetében: „Kétségtelen, hogy Európa bonyolult történelmében a kereszténység központi és meghatározó elem,

16 VARGA i. m. 663.

17 *Európa lelki alapjai tegnap, ma és holnap.* (Ratzinger Joseph bíboros beszéde. 2004. május 13. Pázmány Péter Katolikus Egyetem) Budapest: Università Cattolica del Sacro Cuore - Olasz Egyetemközi Központ, 2005.

18 PRODI, Romano: Az intézmények Európája és a karizmák Európája együtt dolgoznak. (Beszéd a 2004-es stuttgarti ökumenikus találkozón.) *Távlatok* 2004/3, 320-325.

19 KIRÁLY i.m. 67-72.

20 KIRÁLY i.m. 67-72.

mely a klasszikus örökség megbízható alapján erősödött meg, s különféle etnikai-kulturális hatások gazdagították a századok folyamán. A keresztény hit formálta a földrész kultúráját, és történelmével elválaszthatatlanul egybenőtt, olyannyira, hogy ez a történelem érthetlenné válna, ha figyelmen kívül hagynák azokat az eseményeket, melyek meghatározták kezdetben az evangelizáció nagy korszakát, majd azokat a hosszú évszázadokat, melyek során a kereszténység Kelet és Nyugat fájdalmas megoszlása ellenére az európaiak vallása lett. A modern és jelen korban is, amikor a keresztények közötti megoszlások s a kultúrának a hittől való elszakadása miatt a vallási egység fokozatosan megszűnt, a hitnek változatlanul igen fontos szerepe van.”²¹

Az Európai Egyházak Konferenciája Egyház és Társadalom Bizottságának alapidokumentuma is foglalkozik a Törökország EU-hoz csatlakozásának kérdésével és felmerült problémáival. Az alapidokumentum is rögzíti, hogy a „keresztény (és más) vallási kisebbségek teljes jogi elismerésének kérdése és a vallási közösségek emberi jogainak tiszteletben tartása továbbra is megoldatlan probléma Törökországban.”²² A dokumentum felhívja a figyelmet arra is, hogy a csatlakozási folyamat során egyre inkább nyilvánvalóvá vált az, hogy a szekularizmus mégsem vert olyan mély gyökeret a török társadalomban, mint azt sokan korábban gondolták, és a vallási eszmék jelentős szerepet játszanak a török társadalomban és politikában, napjainkban is.²³ E dokumentumban is szó van arról, hogy a kultúra rendkívül fontos tényezője az integrációs folyamatoknak, az európai identitás és kultúra szorosan összefüggő fogalmak, éppen ezért a török csatlakozásnál is nagy figyelmet kell szentelni az identitás és kultúra vizsgálatának. A vallás és kultúra szorosan együtt működő fogalmak; PAUL TILLICH, a 20. század egyik kiemelkedő protestáns teológusa a kultúrát, mint az élet rendeltetését határozta meg.²⁴ A kultúra és vallás viszonya bizonyos erkölcsi magatartásokat is jelentősen befolyásol, éppen ezért a kultúrák közötti párbeszéd során, mely az európai integrációnak is központi része, rendkívüli jelentőségű.

Igen tanulságos a kereszténység identitásképző és az integráció határait megvonó szerepének megítélése szempontjából JOSEPH WEILER álláspontja.

21 *Ecclesia in Europa. Az Egyház Európában* - II. János Pál pápa apostoli buzdítása az Egyházban élő Jézus Krisztusról mint a remény forrásáról Európa számára; <http://www.uj.katolikus.hu/konyvtar.php?h=34> (2017.10.01.)

22 Európai Egyházak Konferenciája Egyház és Társadalom Bizottság: *Európai Integráció. Milyen integrációt szeretnénk? -Egyházak Európában, Európáért: témák és vitapontok*, www.ceceurope.org/wp-content/uploads/2015/07/Europai_Integracio_Milyen_integraciot_szeretnenk.pdf, (2017.09.27.) 17.

23 Uo. 17.

24 Uo. 23.

WEILER a nemzetközi jog és az európai jog professzora a *New York University School of Law*-ban, valamint a *Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law and Justice* vezetője. A *Keresztény Európa* című könyvében sokat foglalkozik az 'európaiság' fogalmával, valamint Istenre és a keresztény gyökerekre való utalásnak az Alkotmányos Szerződés preambulumból történő kihagyásával. Könyvében hangsúlyozza, hogyan az Európai Unió nem csak egy gazdasági, hanem kulturális közösség is, éppen ezért ebből a szempontból is vizsgálnunk kell Európa jövőjét.

A magyar kiadás érdekessége, hogy a könyvhöz a bevezetőt néhai MÁDL FERENC, egykori magyar köztársasági elnök, a nemzetközi magánjog és az európai jog professzora írta. MÁDL az előszóban idézi ROBERT SCHUMANT, aki úgy vélte, hogy az integráció Európája a kereszténység elveinek, a szó keresztény értelmében vett általános demokráciáinak megvalósulásában ölt majd testet: a demokrácia vagy keresztény lesz, vagy nem is lesz.²⁵ MÁDL szerint Európának a közös piac, a gazdasági fejlesztés és együttműködés mellett egyre nagyobb szüksége van rá, hogy az integráció kulturális és erkölcsi értékekkel is feltölthető legyen.²⁶

WEILER kimutatja, hogy Európa keresztény gyökereinek kérdése mindmáig napirenden van, és az alkotmánytervezet bukásával sem merült feledésbe. WEILER szemügyre veszi az uniós tagállamok alkotmányát, melyek többségében megtalálható az Istenre való utalás, épp ezért alkotmányjogilag úgy gondolja, hogy az Alkotmányos Szerződés preambulumban Istenre vagy a keresztény gyökerekre való utalás nélkülözhetetlen elem. Azt mondja, hogy az „európai alkotmánynak a maga szimbolikus nyelvén (...) az európai alkotmányos berendezkedéseket kell visszatükröznie azok egységében és sokféleségében. Ebből nem lehet kizárni olyan államok alkotmányos döntéseit, amelyek Európa népességének több mint felét képviselik.”²⁷

WEILER úgy gondolja, hogy a törökök sem éreznék sértve magukat abban az esetben, ha az európai alkotmányos szimbolika keretében az Alkotmányos Szerződés utalna Európa keresztény gyökereire. Az európai politikai-kulturális örökség legfontosabb forrásainak felsorolásán belül a kereszténység megemlítését az Alkotmányos Szerződésben a színházakban, múzeumokban megőrzött fontos, kereszténységhez kapcsolódó alkotásokhoz hasonlítja. Álláspontja szerint ez ellen nem tiltakozhatnak a törökök sem, mivel ehhez az Európához akarnak csatlakozni.²⁸

25 SCHUMAN, Robert: *Európáért*, Pécs, 2004, 52-53., 61., 67.

26 WEILER, J.H.H.: *Keresztény Európa*, Budapest, Szent István Társulat, 2006, 9-24.

27 Uo. 34.

28 Uo. 84.-85.

WEILER ugyanakkor a török csatlakozás kapcsán rámutat arra: attól, mert a török lakosság nagyobb részét tekintve nem keresztény, nem jelenti azt, hogy *e miatt* nem lehetne Törökországot felvenni az Unióba. Ugyan lehetnének jó okok arra, hogy az Unió elutasítsa Törökország csatlakozási kérelmét, de azon az alapon történő elutasítás, hogy lakosságának többsége nem keresztény, hanem muszlim, az az Európa által vallott értékek, a pluralizmus, tolerancia és emberi jogok semmibe vételét jelentené, egyben megsértené az Egyház önértelmezését, a más vallásokkal való kapcsolatáról vallott tanítását.²⁹

WEILER Törökországgal kapcsolatosan is lényeges szempontokra tér ki. Véleménye szerint az iszlám politikai és kulturális jelenléte olyan adottságnak tekintendő, melynek hosszú múltja és rendkívüli jelentősége van az európai történelem vonatkozásában. Törökország csatlakozásának kérdése meglátása szerint nem Európa hite vonatkozásában jelent kihívást, hanem Európa jóhiszeműsége számára mutatkozik annak a csatlakozási kérelem elbírálása.³⁰

WEILER egyszerre komikusnak és tragikusnak is találja azt a helyzetet, hogy azokat láthatjuk első sorban harcolni Törökország európai uniós csatlakozása ellen, akik a legerőteljesebben elleneztek a vallásnak vagy a kereszténységnek az Alkotmányos Szerződésben való megemlítését.³¹

Utalnunk kell arra is, hogy az Európai Unió integráció történetében nem a török csatlakozás az első eset, amikor identitási gyökerű aggályok merültek fel. Az ortodox kultúrkörhöz tartozó Görögország 1981-es és Oroszország esetleges jövőbeli csatlakozásával kapcsolatosan is megfogalmazódtak kulturális gyökerű aggályok. Az egyik, hogy Európa ortodox nemzeteinek mindegyikét a gyenge intézmények jellemzik.³² A másik, hogy az ortodox Kelet egy olyan kereszténység, amely éppúgy küzdött a nyugati római katolicizmus ellen, mint az iszlámmal, és sok esetben jobban ki tudott egyezni az utóbbival, mint az előbbivel.³³ A harmadik, hogy az ortodox államokban hagyományosan hiányzik a parasztságon kívüli középosztály.³⁴ Ha azonban Görögország, majd később Románia, Bulgária és Ciprus az ortodox Kelethez tartozó állam létére mégis csatlakozhatott az Európai Unióhoz, ez önmagában annak bizonyítéka, hogy az „európaiság” fogalmának legalábbis a nyugati keresztény kultúrkörhöz tartozás nem szükségszerűen elem. A tervezett keleti bővítéssel kapcsolatos

29 Uo. 32.

30 Uo. 84.-85.

31 Uo. 104.

32 KAPLAN, Robert: *Orthodoxy And Europe*; <https://www.forbes.com/sites/stratfor/2014/03/20/orthodoxy-and-europe/#45aa0b2935c1>

33 Uo.

34 Uo.

aggályok is inkább arra utalnak, hogy a problémák valójában inkább politika, gazdasági és szociális jellegűek.

3. Az európaiság fogalma török szemmel

Törökország csatlakozása kapcsán, valamint az Európa fogalom kapcsán túlnyomórészt a nyugati véleményekről hallhatunk, olvashatunk. Éppen ezért szeretnék egy török álláspontra is kitérni, mivel a csatlakozási folyamat két oldalához hozzátartozik mindkét fél felfogásának ismerete, hiszen kooperáció csak egyeztetések és mindkét fél álláspontjának ismeretében lehetséges.

AHMET DAVUTOGLU, egykori külügyminiszter, majd miniszterelnök 2001-ben megjelent könyvében³⁵ a következőképpen fogalmazott: az EU főbb szereplői „már nem a 19. század monolitikus és homogén struktúráival rendelkeznek. Az így vagy úgy gyarmatosító múlttal rendelkező európai országok (...) egyre inkább egyfajta kozmopolita szociokulturális struktúrává változnak. Ezeknek az országoknak mindegyike azzal találkozik, hogy a volt gyarmataikról (...) emberek áramlanak [be], ami által ezek az országok új arcot öltenek. (...) A sokféleség (...) idővel azzal szembesíti [az érintett országokat], hogy az európai identitást sokkal rugalmasabb fogalomnak kell tekinteniük. A szembesülés valójában egész Európa számára a demokrácia és a pluralizmus vizsgálója lesz. (...) Ezért az EU Törökország tagságával kapcsolatos magatartása a sokkal mélyebbről kiinduló európai válság jövőjével kapcsolatos komoly támpontokat ad majd. Európa ezt a vizsgát előbb vagy utóbb kénytelen lesz átélni, és a saját történelmével még egyszer szembenézni.”³⁶

DAVUTOGLU *Stratégiai Mélység* című könyvében részletesen kifejti álláspontját a változó Európa-fogalom és Törökország kapcsolatát illetően. Meglátása szerint, ha a földrajzi és a történelmi paramétereket vetjük vizsgálat alá, akkor Törökország az európai kontinens és történelem természetes részének tekintendő. DAVUTOGLU úgy ítéli, hogy sem Európa, sem Törökország földrajzi elhelyezkedését nem lehet meghatározni a másik területén végbement történelmi események megértése és elemzése hiányában.³⁷

DAVUTOGLU szerint: „[a]hhoz, hogy Európa helyét meg tudjuk határozni Törökország közeli kontinentális térségi politikájában, elsősorban azt kell értelmeznünk, hogy milyen változáson ment át magának a kontinensnek a

35 DAVUTOGLU, Ahmet: *Stratégiai Mélység- Törökország nemzetközi helyzete*, Budapest, Antall József Tudásközpont, 2016.

36 DAVUTOGLU i. m. 203.

37 Uo. 186.

geopolitika meghatározása (...) Törökország és Európa kapcsolatai általában a Törökország-EU kapcsolatokra tagozódik. E megközelítési mód abból fakad, hogy a hidegháború időszakában Európát – a történelmi háttérrel és politikai struktúrával alapul véve – Nyugat-Európával azonosították, ami azonban a szomszédos kontinentális térség meghatározásához elégtelen volt. Törökország-EU kapcsolatait, jóllehet ezek Törökország legalapvetőbb paraméterei az ország európai kontinensbeli helyzetét tekintve, nem szabad egyetlen meghatározó tényezőnek tekinteni. Törökország Európán belüli helyzete az EU történelmi és földrajzi keretein túli tényezőket is rejt. (...) Európa Ázsiától különálló kontinensként való meghatározása sokkal inkább történelmi, politikai, mint földrajzi tényezőnek tudható be.”³⁸

A kereszténységnek az 'európaiság' fogalmában betöltött szerepét elemző cikkében ORHAN ARSLAN, aki kiindulópontként elismeri, hogy „[a] kereszténydemokraták az európai integráció fáradhatatlan szószólói. A legutóbbi európai fejlemények kiemelték a kereszténydemokraták növekvő befolyását a politikai vitában. Az EU-intézményeken belül, világos, hogy a kereszténydemokrata csoportok a fő erő az integrációs irányok mögött, mint a pénzügyi és politikai unió sürgetése. A kulcsfontosságú EU-s fogalmak és alapelvek eredete könnyedén visszavezethető a katolikus társadalmi tanításra. A kereszténydemokrata pártok még mindig a kulcsszereplők a mai európai politikai rendszerben, és főszerepet játszanak országaik kormányzásában.”³⁹

ARSLAN szerint „[a] kereszténydemokrata elmélet tág és összetett, [...] de vannak állandó mag-elemei. A legfontosabb ezek közül maga a demokrácia. A kereszténydemokraták elutasítják a diktatúrát és a totalitarizmust, elfogadják az általános választójogot és választásokat a kormányzat valamennyi szintjén. A demokráciát nemcsak kényelmes eljárásnak tekintik, hanem önmagában értéknek. Abban is hisznek, hogy a politikai cselekvést át kell hatnia a keresztény alapelveknek és tannak. A kereszténydemokraták elismerik mind azt, hogy a munkásosztály helyzete a keresztény tanból fakadóan okot ad az aggodalomra, mind annak politikai szükségességét, hogy a tömegdemokrácia korában vonzóvá kell lenni számukra. [...] Az Elmélet szerint, a 'természetes társadalmi csoportok' képviselőinek éppúgy jelen kell lenniük egy liberális demokráciában, mint a hagyományos parlamenti képviselőknek. A gyakorlatban ez biztosítja a két kamarás parlamentet és a hatáskörök átadását a tartományi kormányzatoknak. Vidéken a kereszténydemokraták

38 Uo. 187.

39 ARSLAN, Orhan: Influence of the Christianity on the Development of the European Union. *Law & Justice Review*, Volume: 1, Issue: 2, April 2011, 306.

hagyományosan támogatják a földreformot, a nagybirtokok feltörését és a parasztgazdák osztályának létrehozását. A kereszténydemokraták elutasítják mind a liberalizmus féktelen individualizmusát, mind a szocializmus állampárti kollektívizmusát. E helyett előnyben részesítik az erős civil társadalmat, amely önkéntes társulásokból áll, amelyekben az egyén megtalálhatja igazi önkifejezését.[...] Felhívják a szubszidiaritás alapelvét, amely szerint az ügyeket csak akkor kell egy magasabb szintű testületnek szabályozni, ha egy alacsonyabb szint nem tudja azt megoldani. [...] A kereszténydemokraták mindig elfogadták a piacgazdaságot, de azt többnyire inkább úgy tekintik, mint egy célhoz vezető eszközt, mint az eszme merev pontját. Ahol megfelelő, támogatják az állami tervezést és az iparágak államosítását a hatékonyság és a társadalmi igazságosság érdekében. A fejlesztési és segélyezési politika további fontos jellemző formái a kereszténydemokrata eszmeiségnek. [...] Vallási kérdések ritkán nyomulnak be közvetlenül a modern európai politikába, de amikor ez előfordul, a kereszténydemokraták általában az Egyház mellett foglalnak állást. Támogatják a vallásoktatást az iskolákban és az egyházak állami támogatását. Ellenzik a válást és az abortuszt.”⁴⁰

ARSLAN szerint a „kereszténydemokrata transznacionalizmus segítette a ’mag-Európa’ fogalom létrejöttében és megszilárdulásában, annak gazdasági tartalmát összekapcsolva az értelmes politikai integráció hosszútávú céljával. [...] E mellett a kereszténydemokrata transznacionalizmus jelentősen hozzájárult az európai integráció politikáihoz a [...] kormányközi kapcsolatokra való kizárólagos összpontosításnál szélesebb értelemben”⁴¹ ugyanakkor „a kereszténydemokrácia összekapcsolását az európai gondolattal két okból is viszonylagossá kell tenni. Az első, hogy a kereszténydemokratáknak nem volt monopóliumuk a támogatásában. A második, hogy legalábbis kezdetben, a kereszténydemokrácia nem volt egységes az Európa-kérdésben”⁴²

ARSLAN kiemeli, hogy „a kereszténydemokraták számára az emberről és társadalomról alkotott felfogásuk a döntő indíték: a személy fogalma összefügg rendeltetésének és létezése értelmének kérdésével, és a társadalomnak mint egy emberibb és emberséges közösségnek a felfogásával. [...] Az emberi személy az alapja, a tárgy és célja a társadalmi rendnek [...] A társadalom feladata a közjó előmozdítása.”⁴³ „A személy filozófiája az emberi jogok tanát is gazdagítja, amelyet túlságosan gyakran úgy értenek, mint a testi és

40 Uo. 307-308.

41 Uo. 310.

42 Uo. 310.

43 Uo. 312.

erkölcsi épség egyszerű tiszteletben tartása. A kereszténydemokrata eszme új dimenzióba helyezi, amikor elkötelezi magát az emberi képességek fejlesztése mellett a gazdasági és szociális jogok megállapítása révén.”⁴⁴

Kiemelve, hogy az Európai Közösségek alapító atyái – SCHUMAN, ADENAUER, DE GASPERI – katolikus vallású kereszténydemokraták voltak, ARSLAN úgy ítéli: annak „hogy miért voltak a kereszténydemokraták elkötelezett támogatói az európai integrációnak: [...] a túlnyomó indoka politikai volt, nevezetesen az antikommunizmus. [...] A kereszténydemokratákat rendelték arra, hogy felépítsenek egy liberális, demokratikus Európát a faszizmus által hagyott űrben, a kommunizmusnak kitéve. [...] Bár a kereszténydemokraták talán tagadják, hogy őket [...] évekig jobban motiválta a félelem a Szovjetuniótól és Németországtól [...] mint az emberek testvériségének és a liberális demokráciának az eszméi.”⁴⁵

A szubszidiaritás eszméjét ARSLAN kiemelt jelentőségűnek tartja az integráció és a kereszténydemokraták viszonyában. „A szubszidiaritás katolikus felfogása klasszikus megfogalmazását XI. Piusz pápa 1931-es *Quadragesimo Anno* kezdetű enciklikájában nyerte el. [...] A szubszidiaritás áll az EU jövőjével kapcsolatos viták középpontjában. Széles körben úgy tekintik, mint amely az eszmei háttérét nyújtja egy új föderalizmusnak – egy olyannak, amely megengedi a Közösség ’szélesítését’ és ’mélyítését’ anélkül, hogy létrehozna egy ’szuperállamot’, amely aláásná a nemzeti és helyi autonómiát.”⁴⁶

Összegezve a kereszténydemokratákkal kapcsolatos megállapításait, ARSLAN elismeri, hogy „[a] kereszténydemokrácia egy olyan eszme és mozgalom, amely a kereszténység és egy évszázadokra visszanyúló történelmi folyamat terméke. [...] A kereszténydemokraták először és elsődlegesen továbbra is tudatában vannak vallási eredetüknek; azért vannak a politikában, hogy kifejezzék a keresztény felfogást az emberiségről és annak rendeltetéséről. Eléggé nyilvánvaló, hogy a kereszténydemokraták vezető, ha nem is mindig sikeres szerepet játszottak az európai kontinens politikai életében a második világháború után. [...] A kereszténydemokrata eszme ezért alátámasztja az európai integráció alapelveit.”⁴⁷

Úgy véli azonban, hogy „[a]hogy az EU bővülése folytatódik, szükséges, hogy ezeket az alapelveket kevésbé ideologikus formában fejezzék ki. Egy szélesebb kulturális és vallási bázist kell tükrözniük, hogy felöleljék azokat,

44 Uo. 312-313.

45 Uo. 315.

46 Uo. 316.

47 Uo. 318.

akiknek más a hátterük és hitük, és már EU-n belül élnek, és hogy lehetővé tegyék a meglévő határokon túlra történő terjeszkedést. Ez nem jelenthet problémát, minthogy a kereszténydemokraták alapvető értékei túlmennek nemcsak a katolicizmuson, hanem magán a kereszténységen is. Ezek az értékek egyetemesek és mindent átfogóak, és az EU-nak biztosítania kell, hogy megőrizi azokat. Bár a fő keresztény értékek egyeznek az iszlám tanítással, az EU döntéshozó hatóságainak nem kellene ragaszkodniuk például a keresztény értékek kifejezéshez, amely kizárólagosnak hangzik”.⁴⁸

ARSLAN végkövetkeztetése szerint „[a] kereszténydemokrata mozgalom kihívásokkal és kérdésekkel körülvéve halad a 21. század felé. Régóta hozzászólt az ilyen nyomáshoz, kétséges azonban, hogy képes megbirkózni vele. [...] A kereszténydemokrácia az előrelátható jövőben is fontos szereplő marad az európai színpadon. [...] az európaiaknak különbséget kell tenni a között, hogy valaki európai, és hogy keresztény, ha valóban lehetővé akarják tenni az integrációt minden európai számára, akármilyen vallásúak, mivel az EU nem egy helyi projekt, hanem egy nemzetek feletti és multikulturális. Másként ez súlyos hátrány lesz az EU jövője szempontjából.”⁴⁹

Jól látható, hogy ARSLAN, bár elismeri az európai integráció alapelveinek kereszténydemokrata, sőt keresztény eredetét, a muszlim népesség és országok integrációjának lehetővé tétele érdekében nem kívánja elfogadni, hogy az 'európaiság' fogalmához hozzátartozna a kereszténység. Ennek alapvetően két indokát adja: „[e]zek az értékek egyetemesek és mindent átfogóak”, és „a fő keresztény értékek egyeznek az iszlám tanítással”. Mindez mindenestre azt mutatja, hogy a mag-Európa keresztény jellegét nem látja akadálynak Törökország EU-csatlakozása szempontjából.

Befejezés

Véleményem szerint Törökország EU-hoz való csatlakozása rendkívül érzékeny és összetett téma. Magának a csatlakozási folyamatnak a kimenetele – a csatlakozás esetén felmerülő problémákra tekintettel – többesélyes, annak ellenére, hogy Törökország egyértelműen teljes jogú tagságra tart igényt. Ezen lehetőségek között szerepelt olyan megoldás, hogy Törökország egy megerősített együttműködés keretében lehetőséget kapna a pénzügyi együttműködésre, bizonyos miniszteri találkozókra biztosítva lenne részvétele és korlátozottan ugyan, de az uniós alapokból is részesedhetne, ám nem válna az Európai

48 Uo. 318.

49 Uo. 318.

Unió teljes jogú tagjává. Egy másik lehetőségként felmerült olyan megoldás is, hogy a teljes jogú tagságért cserébe a törököknek hozzávetőlegesen 20 éves időtartamra le kellene mondaniuk a munkaerő szabad áramlásáról.⁵⁰ További lehetőség a két fél együttműködésére a teljes jogú tagság végleges megtagadása esetére a speciális kapcsolatok kialakítása, esetleg Törökország felvétele egy újrapozicionált Európai Gazdasági Térségbe.⁵¹

A felvázolt megoldási lehetőségek lényeges eltérése részben azzal magyarázható, hogy különböző problémák (munkaerőpiaci egyensúlytalanság, pénzügyi források elégtelensége, kül- és biztonságpolitikai kockázatok stb.) megoldását tekintik elsődleges feladatnak. Egy biztos: Törökországnak még számos kérdésben kell reformokat végrehajtania ahhoz, hogy egyszer tagja lehessen az Európai Uniónak, vagy egy speciális partnerségi megállapodás révén még szorosabbra fűzze az Unióval fennálló viszonyát.

A török csatlakozást támogatók meglátása szerint a belépés mellett szóló döntés egyértelműen pozitív jelzés lenne az iszlám világnak, továbbá erősödne az EU védelmi ereje, és fejlődne az energiaellátás biztonsága is.⁵² Ennek kapcsán meg kell emlékeznünk Törökország kiterjedt politikai kapcsolatrendszeréről is, hiszen erős – bár néha ambivalens – szálak fűzik a szomszédos országokhoz, az iszlám világhoz, Oroszországhoz és az Amerikai Egyesült Államokhoz. Az energiabiztonság kapcsán fontos tényező, hogy az Egyesült Államok kiemelt célja a közel-keleti kőolajforrások fokozatos ellenőrzése alá vonása; Törökország csatlakozása esetén azonban az Unió a közel-keleti kőolajforrások közvetlen közelébe kerülhetne, így egész Európa jelentős gazdasági előnyre tehetne szert. Törökország ezen felül napjainkban kulcsfontosságú szerepet tölt be az Európai Unióra nehezedő menekültválság megoldását illetően, éppen ezért elengedhetetlennek látszik a Törökország és az Unió közötti jó kapcsolat fenntartása, illetve elmélyítése.

Nem szabad ugyanakkor alulbecsülnünk a csatlakozás kockázatait sem. Törökországban sokkal több belső politikai, szociális és kulturális bizonytalanság van, mint bármely más, korábbi tagjelölt országban volt.⁵³ Az aggályok szerint napjaink Törökországában a radikális nacionalizmus és a vallási fundamentalizmus döntő politikai erőt képviselnek, túl nagy a katonaság befolyása, viszont a

50 PRIEGER Adrienn: *Törökország Európai Unióhoz csatlakozásának lehetősége gazdasági szempontok alapján*, In: SZABÓ Miklós (szerk.): *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai - Tomus 16.*, Miskolc, Gazdász Elasztik Kft., 2015, 347-371.

51 SZIGETVÁRI Tamás: *Törökország és az Európai Unió ambivalens viszonya*, *MTA Világgazdasági Kutatóintézet Műhelytanulmányok*, 1998. november 6-10.

52 www.fn.hir24.hu/itthon/2004/09/10/megosztott_velemenytorok_eu/ (2017.04.24.)

53 ARNOLD, Hans: *Political Arguments against Turkey's Accession to the European Union*, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2007/3, 107.

demokratikus eljárások, az igazságszolgáltatás függetlensége és az emberi jogok védelme nem éri el a kívánatos szintet, és az örményekkel és a kurdokkal kapcsolatos problémák miatt kétséges, hogy várható-e e téren az előrelátható jövőben javulás.⁵⁴ Problémát okoz a nemzeti és vallási kisebbségek jogainak biztosítása, egyenjogúságuk elismerése is.⁵⁵ A csatlakozást követően problémát okozhat a szabad mozgás jogával élő török állampolgárok beilleszkedése más EU-tagországok társadalmába, figyelemmel a kulturális különbségekre,⁵⁶ figyelemmel egyes török politikai, társadalmi és kulturális intézmények azon törekvésére is, hogy a más EU-tagállamokban élő török közösségek Törökország iránti lojalitását tartsák fenn a fogadó állam iránti lojalitás kialakulása rovására.⁵⁷ Ugyancsak valós kockázatnak tűnik, hogy Törökország csatlakozása felboríthatja az EU-n belüli törékeny politikai egyensúlyt, gyengítheti az EU belső kohézióját, és így a nemzetközi szinten megnyilvánuló akcióképességét.⁵⁸ Ezen túlmenően az EU közös kül- és biztonságpolitikájának jelentős teherterelt jelentene közel-keleti helyzetben való közvetlen érintettség (a szomszédság okán), különös tekintettel Törökország utóbbi időben megnyilvánuló, iszlám- és arabpárti aktivitására a térségben.⁵⁹ Ráadásul Törökország felvétele az Európai Unióba – hangzik az újabb aggály – jogalapot teremtene a mediterrán államok (Izrael, Marokkó, Algéria, Tunézia) és a kelet-európai államok (Fehéroroszország, Ukrajna, Moldávia) csatlakozására.⁶⁰

Látnunk kell azonban, hogy a jól felismerhető aggályok ellenére, figyelemmel a szoros együttműködés előnyeire mindkét oldalról keresik a megoldás lehetőségét. Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, Federica Mogherini a 12. Bledi Stratégiai Fórumon hangsúlyozta, hogy az EU és Törökország együtt dolgoznak különféle ügyekben, és az EU és Törökország számára is rendkívüli stratégiai fontosságú, hogy a továbbiakban is összefogjanak és mindenki érdekeit figyelembe véve együtt dolgozzanak.⁶¹ Ugyanakkor Ömer Celik, uniós ügyekért felelős török miniszter az EU krízisének tartja azt, hogy az EU meg akarja akadályozni Törökország csatlakozását; véleménye szerint,

54 Uo. 107-108.

55 Uo. 108.

56 Uo. 109.

57 Uo. 109-110.

58 Uo. 111.

59 Uo. 111-112.

60 Uo. 112.

61 „Üyelik müzakerelerinin ötesinde, AB ve Türkiye ortaktır”; <http://www.ntv.com.tr/dunya/uyelik-muzakerelerinin-otesinde-ab-ve-turkiye-ortaktir,1AtnN8QTW0-zc49xckYb-vA> (2017.09.08.)

ha a tárgyalásokat megszüntetik az EU-val, az az EU elszigetelésével lesz egyenlő, amit a berlini fal felépítéséhez hasonlított.⁶²

Túl a politikai megfontolásokon, nem szabad alulbecsülni a társadalmak vallási-kulturális meghatározottságát. Tény, hogy az európai kultúra értelmezhetetlen a kereszténység nélkül; Európa keresztény gyökerei – a római jog, a görög filozófia, valamint a reformáció és a felvilágosodás hatása mellett – letagadhatatlan, meghatározó adottságként jelennek meg, és a kereszténység gondolatvilága és szemlélete máig jelentős befolyást gyakorol az európai kultúrára és identitásra éppúgy, mint a kontinens államainak politikai-közjogi rendszerére, dacára a nagymértékű szekularizációnak, és a kontinens elvallástalanodásának. Hasonló háttérszerepet tölt be muszlim gyökerű Törökországban az iszlám *saria*, az Atatürk-i szekularizmus, valamint a török jog és kultúra ugyancsak máig ható türk és bizánci gyökerei ellenére. Az nem vitás, hogy a kereszténység és az iszlám tanításai egymással összeegyeztethetetlenek, nemcsak dogmatikai vagy teológiai (különösen krisztológiai) vonatkozásban, hanem számos erkölcsi-etikai és antropológiai kérdésben is. Éppen ezért a keresztény gyökerű Európa és a muszlim Törökországa kapcsolatában a legnagyobb, vagy legalábbis a legnehezebben feloldható kihívást a vallási és kulturális különbségek jelentik.

Láthattuk azonban, hogy a nyugati álláspont kapcsán sem egyértelmű az, hogy önmagában a keresztény és az iszlám kulturális háttér különbsége lenne az alapvető oka annak, hogy Törökország mindmáig nem csatlakozhatott az Európai Unióhoz. Bár a problémák jelentős része (nők helyzete, emberi jogi problémák, kül- és biztonságpolitikai kockázatok stb.) valamilyen módon kapcsolatban áll a kulturális különbségekkel, számos probléma esetén ez a kapcsolat legfeljebb együttthatóként jelenik meg; az ország mérete, nagyhatalmi ambíciói, szociális-infrastrukturális helyzete, etnikai összetétele legalább ilyen súllyal esnek a latba. Ennek ellenére az az általános kérdés legitim módon felvethető, hogy vajon egy nem keresztény kulturális identitású ország elnyerheti-e az Európai Unió tagságát, vagy a kulturális különbségek olyan mértékűek, amelyek kizárják a valós és teljes integráció lehetőségét.

Személyes véleményem az, hogy az eltérő kulturális-vallási háttér önmagában nem zárhatja ki azt, hogy Törökország – ha nem is csatlakozik teljes jogú tagként – legalább egy szoros, speciális partnerségi viszonyt hozzon létre az Európai Unióval.

62 Bakan Çelik'ten Almanyaya tepki; <http://www.sabah.com.tr/yasam/2017/09/04/bakan-celikten-almanyaya-tepki> (2017. 09 07.)

LESSONS AND ISSUES OF THE YUGOSLAV STATE SUCCESSION AGREEMENT

MARKO AČIĆ

Lecturer (University of Business Studies, Banja Luka)

1. Introduction

1.1. *State succession in international legal history*

Historically observed extinctions and formations of states as subjects of international law have been quite common occurrences. Regardless of the period in the historic development of states and interstate law, these phenomena have left no small consequences for emerging countries and for those which – as a result of dissolution or partition – disappeared or, in case of secession, permanently lost their sovereignty with regard to a greater or lesser part of the territory over which they exercised *summa potestas* as well as *suprema potestas*.

In that case, as Professor Djordjevic emphasizes, “when the area of a legal order becomes fully or partially area of control of the second order, certain rights and obligations of one state are conferred by general international law to another state. If we adopt the opposite viewpoint, there could be some harmful consequences for a third country”.¹

In addition to the question of the exercise of highest state authority in the territory subject to change in its sovereign control, the consequences should also be examined with respect to the questions of the status of its citizens, the acquired rights pertaining to a certain territory or the ownership of movable and immovable property to be shared and allocated in the process of the transfer of sovereignty from one entity to another. In the history of *ius publicum Europaeum*, the first legal theorists who dealt with these juridical issues – for example Hugo Grotius in the 17th century – made an attempt to solve the international legal conundrums of state entities succeeding one another by resorting to an analogy of the rules applicable to hereditary rights by means of equivalence of the state with a physical person whose rights and

1 DJORDJEVIC, Stevan: *On the Continuity of States with Special Consideration on the International Legal Continuity of the Kingdom of Yugoslavia*. Scientific Paper, Belgrade, 1967, 29.

obligations after death are conferred onto his heirs.² Later, Kelsen broadened the legal problem, interpreted it more precisely and defined it – in addition to changing the responsibility for international legal issues in a territory – as “the partial transfer of the rights and obligations from the predecessor country to the successor states”.³

By codification and progressive development of public international law, many of these issues came to be addressed in the field of state succession. Due to the diversity of issues that is bound to arise in a succession process, this field of international law has also evolved in interrelated and particular dimensions as ramifications of state succession: state property, international treaties, membership in international organizations, state debts, state archives, citizenship of inhabitants living on the territory subject to succession as well as issues relating to property rights.

The need to distinguish the status of successors from the status of predecessor state claiming legal continuity was perceived as a recurrent question in the history of political and legal transformations within the territory of the former Yugoslavia. It has been observed that “The denial of the continuity of modern Serbian statehood was posed too often. The creation of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenians on 1 December 1918 and his relationship with the pre-war Kingdom of Serbia, the arrival of the Communists to power and their aspiration that by *damnatio memoriae* “cover” everything that had nothing to do with them”.⁴ As other cases later also appeared to illustrate that it became an unwritten practice in the treatment of rights, primarily those of Serbia for the status of the predecessor state.

1.2. Theoretical considerations on the concept of succession

Before we turn to a more precise definition of state succession and the evolution of its legal concept, it is necessary to emphasize the differences between international legal continuity and succession itself, because it is about seemingly same or similar, but ultimately different legal concepts.

2 KELSEN, Hans V.: *Dictionrie da la terminologie du droit international*. The Hague, Académie de droit international de La Haye, 1960, Vol 42, 314.

3 KRECA, Milenko D.: *International Public Law*. Sixth Edition. Belgrade, Faculty of Law, University of Belgrade, 2012, 242.

4 BÜHLER, Konrad G.: *State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism*. The Hague/London/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, 351. http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni_casopisi/arhiva/VD_4-2015/67-2015-4-25-Tisma.pdf, consulted on 10.07.2017

In case of international legal continuity, the point is laid down by Professor Kreća in his conclusion on “the attitude towards the *subjectivity* of the predecessor state, that is, the question of whether the former subject due to territorial changes has disappeared or continues to exist as an identical subject of international law.”⁵ On the other hand, the questions of the concept of *succession* and its clear definition by legal theorists as distinguished from the previous consider the defining features of state succession primarily as matters relating to the status, rights and obligations that are *transferred* from the predecessor country to another, the successor state.

In relation to the very concept of succession and its evolutionary path, we can say that a number of theories have been elaborated which essentially came from the aforementioned principles of inheritance, i.e., the questions of *de cuius* represented by Grotius first and later by other legal theorists to its present definition which focuses on the change of sovereignty and those legal issues that are related to its consequences⁶.

In relation to this development of the concept of succession and the treatment of this notion as a counterpoint to the theory of universal succession⁷ they have emerged in the history of various theories that, through the positivist aspect and other similar perceptions, considered that the essence of succession should be linked only to the change of sovereignty. Such an understanding, regardless of whether we are talking about the recognition of the continuity or discontinuity of the rights and obligations of the predecessor state, is accepted even today.

Although historically, there were attempts to impose the discontinuity theory advocated by the USSR after the disappearance of the Tsarist Russia, the treaties that the United Kingdom concluded with several of its former colonies – for example, Ghana, Cyprus, Malta and Sierra Leone – were similar to the arrangement laid out when Belgium seceded from the Netherlands. It

5 KREĆA op. cit. 242.

6 Grotius’s theory of universal succession has identified several of its modifications, three of which are the most important: the first one deals with state observation as through its subjectivities and its two subcomponents that go through the process of skimming, and above all the polar and social component, the theory that explains it by The principle of arrogation and the disappearance of the international legal existence of the state, but still through its other constituent elements (eg the population), as well as the theory that views the territory that is the subject of succession from the aspect of the contribution of the development or investment, which is the predecessor did in this part of the territory. See more in KREĆA op.cit. 245-246.

7 Theories about state succession, see more: http://shodhganga.inflibnet.ac.in/jspui/bitstream/10603/129013/14/07_chapter%202.pdf. consulted on 10.07.2017.

was deemed agreeable and fair in case of these newly created state entities to start “international life with a clean slate and the same approach was adopted with regard to the secession of Cuba from Spain”.⁸ The practice of African states after decolonization⁹ period has shown other characteristics of this process.

This practice, above all, in the process of decolonization and the emergence of novel sovereign entities in the territory of Africa¹⁰ and Asia has led to attempts of various international organizations, primarily in the UN (through the engagement of international experts in the International Law Commission) to elaborate a draft for the possible codification of the customary rules of international law regarding state succession and for its further progressive development. The codification initiative led to the adoption of the 1978 Convention on the Succession of States in Relation to International Treaties which eventually (after the required number of ratification) came into force in 1996. Another separate component of the cluster of treaties governing the various aspects of state succession, the Convention on the Succession of States in Relation to State Property, Archive and Debts in 1983 was adopted, but it has not yet entered into force. The reason for such a delay should be sought in the fact that it is one of the most contested in issue area in the entire area of state succession in international law.

An analysis of Article 18, para. 1 (b) of the Convention of 1983 (“immovable State property of the predecessor state situated outside its territory shall pass to the successor States in the equitable proportions”¹¹) reveals the sensitivity of this matter which would be later demonstrated on the example of the conclusion of the Agreement about the succession of the . Its complexity is also confirmed by the rulings of the highest courts in several countries related to cases involving these issues. As one of the relevant examples, we

8 SHAW, Malcolm N.: *International law*. Sixth edition. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 974 -975.

9 The postulates of this discontinuity theory were also represented by Tanzanian President Julius Njerera, who considered that, in particular, with regard to the obligations of the newly created states in Africa, they should not be burdened with any inherited obligations from colonial rule.

10 See more: O’CONNELL, D. P.: Reflections on the State Succession Convention, *ZaoRV*, 1979, 39(4), Kamminga, Menno T.: State Succession in Respect of Human Rights Treaties, *European Journal of International Law*, <http://www.ejil.org/pdfs/7/4/1388.pdf>, consulted on 2.6.2017.

11 Vienna Conventions on Succession of States in respect of State Property, Archives and Debts (1983), http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/3_3_1983.pdf consulted on 3.6.2017.

can point out to the judgment delivered by the German Federal Supreme Court in the case of “Espionage Proceusuction”¹².

Professor Shaw emphasizes another important aspect of the succession issue. Namely, the question of “succession of governments, especially revolutionary succession, and consequent models of recognition and accountability” needs to be distinguished from the concept of state succession.¹³ Such issues have not been elaborated in detail in the said conventions and remain subject to regulations of bilateral or multilateral agreements such as, for example, the Saint-Germain Treaty of 1919, with Iran after the fall of the Shah in 1979 or “bilateral agreements as between, for instance, colonial power and the new state, which however, would not bind third states” mainly practiced by France or the UK.

Representing another perspective, professor Braunley points out that “state succession arises when there is a definitive replacement of one state by another in terms of sovereignty over a particular territory in accordance with international law.”¹⁴ In addition to his definition, he emphasizes that other well-known authors have dealt with different theoretical aspects of succession. Among other things, it is important to emphasize that “Hyde and other writers argued that the predecessor’s national legislation remains in force until the new sovereign takes steps to change it. O’Connell from another aspect of observation, but very similarly supports the principle of asserted or acquired rights ... which consists in the fact that the change of sovereignty has no effect on the acquired rights of foreign nationals.”¹⁵

Each case of state succession has its own specificities requiring composite and adaptive arrangements in order to conclude all dimensions of transition and transfer with definitive settlements. We will try to illustrate the difficulties of finding satisfactory and mutually agreeable solutions to outstanding issues of contemporary state succession and their eventual resolution through reference to the example of the former SFRY and the achievement of an agreement. Particular attention will be paid to one of the elements of the comprehensive settlement, its annex on the distribution of diplomatic assets and premises of SFRY among its successor states.

12 Federal Republic of Germany, Federal Supreme Court (BGH) 30 January 1991 *Case No 2 BGs 38/91*, <http://ebooks.cambridge.org/clr/case.jsf?bid=CBO9781316152232&id=CBO9781316152232A007>, consulted on 3.6.2017.

13 SHAW, Malcolm N. op. cit. 957.

14 BROWNLIE, Ian: *Principles of Public International Law*. Fourth edition. Oxford, Clarendon Press, 654.

15 Ibid. 657.

2. The Conclusion of the SFRY Succession Agreement

In the process of determining the number of successor states after the disintegration of SFRY, all newly established states – Slovenia, Croatia, Bosnia and Herzegovina (BiH) and Macedonia – challenged the claim of FRY to the right and status of the successor state of SFRY. Although the FRY met all the conditions to be recognized as the predecessor country because it retained “an essential part of the territory – including the historical core, the majority of the population, the armed forces, the sources, the seat of the Government and the name of an earlier member”¹⁶, which were stated as the conditions (as confirmed by an arbitration decision¹⁷) which granted Turkey the same status after the break-up of the Ottoman Empire. In the end, under international pressure, however, FRY gave up its claim to that status in order to conclude a comprehensive Agreement on the Succession of SFRY.

An independent arbitration commission of the Peace Conference on Yugoslavia (convened in 1991), the so-called Badinter Commission¹⁸ exerted decisive influence the interpretation and determination of succession issues regarding the situation of states in the wake of the disintegration of SFRY. The Badinter Arbitration Commission laid out the applicable guidelines for matters of state succession.¹⁹ In its opinions 1, 9 and 11 to 15, the arbitration body pointed out that problems of state succession should be resolved by mutual agreement between successor states with a view to the equitable division of international assets and obligations of the former SFRY. With respect to status in international institutions, it also underlined the membership of the SFRY in intergovernmental organizations could not be continued by any successor state, but that each state would have to apply for membership separately.

We can point out that the two phases of this process can be identified:

16 WILLIAMSON, E. D.: *Panel on State succession and relations with federal states*. American Society of International Law, April 1992, 10.; BLUM, Y. Z.: UN Membership of the “New” Yugoslavia: Continuity or Break?, *American Journal of International Law*, 1992, 86(4), 830-833.

17 See more in: Effects of Governmental Changes. *American Journal of International Law*, 1935, 29(1), <http://www.jstor.org/stable/2213691>

18 Robert Badinter, the head of the French Constitutional Court was appointed as President of the five-member Commission consisting of presidents of Constitutional Courts of Germany (Roman Herzog), Italy (Aldo Corasaniti), Spain (Francisco Tomás y Valiente) and Belgium (Irene Petry).

19 Conference on Yugoslavia Arbitration Commission: Opinions on questions arising from the dissolution of Yugoslavia. *International Legal Materials*, Vol. 31, 1992.

- the first can be defined by the FRY position towards/of legally unfounded secession and the recognition of the independence of the former Yugoslav republics and their activity as independent states from 1992 to 2000²⁰ (for the duration of the application of this attitude),
- the other phase, which started precisely in the year 2000 - which is also related to the legal fact that the former FRY “and ultimately independent Serbia and Montenegro, were successors in relation to the SFRY, as well as all other former republics”.²¹ These facts related to Serbia and Montenegro was confirmed by all interested parties participating in these negotiations by signing the Agreement on Succession Issues on 29 June 2001 in Vienna.²²

3. Structure of the Succession Agreement

After resolving all the doubts about the issue of the number of successors of SFRY, the Agreement on succession issues was concluded. This comprehensive act signed by the Federal Republic of Yugoslavia (FRY), Bosnia and Herzegovina (BiH), the Republic of Croatia, the Republic of Slovenia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM) conclusively confirmed that five sovereign equal successor states were formed upon the dissolution of the former SFRY. The five state parties reached the accord to solve numerous outstanding issues of inheritance of property and other rights arising in the succession process. Its signature in Vienna was carried out ten years after the start of the first serious events leading to the break-up of SFRY through violent and non-violent (for instance, in case of Macedonia) processes set in motion by the secession of various constitutive components of SFRY which came to a conclusion with the adoption of the succession settlement framework as their slowly negotiated epilogue.

From the formal legal point of view this multilateral treaty could be included in a relatively short intergovernmental accord of this kind, because it contains

20 ČOLOVIĆ, Vladimir: *Agreement on Succession-Protection of Private Property*. In Yearbook of the Faculty of Law, No. 1, Banja Luka, University of Apeiron, 2015, 41.

21 ČOLOVIĆ, Vladimir: *State guarantees and acquired rights in the conditions of succession-general issues (with reference to the Agreement on Succession Issues of the SFRY, Proceedings from the International Scientific Conference on “Regulation of Open Issues between Successor States of the SFRY”*, Belgrade, Institute for International Politics and Economy, 2013, 168.

22 Agreement on succession issues between the five successor states of the former state of Yugoslavia, *International Legal Materials*, 2002, 41(1), 11.

only thirteen articles. In addition to its principal text with core articles, it is important to emphasize that it also comprises seven annexes and three additions. Nevertheless, the material and legal aspects of the provisions in this compact are extremely important, bearing in mind that they included the solution of ten years of uncertainty about state succession.

In the agreement, the parties reached consensus that each of them would take all necessary measures and actions in relation to property, and other state property in order to protect it from any damage or other circumstances that could result in the reduction of its value. All the afore mentioned and other aspects are contained in seven annexes that form integral parts of this Agreement.

Those are the following:

- Annex A relating to movable and immovable property,
- Annex B relating to the diplomatic and consular archives,
- Annex C containing provisions of financial assets and liabilities excluding only those defined in one of the three appendices to this agreement,
- Annex D regulating the issue of archival succession,
- Annex E, regulating the issues of pensions and their implementation,
- Annex F which by its standards included other rights and obligations as well as
- Annex G regulating the extremely sensitive matter of private property and acquired rights.

As a separate body established with the task of “effective implementation of this Agreement, and to serve as a forum for discussing issues that arise during the implementation of the Agreement”²³, the so-called Standing Joint Committee, which was empowered to adopt its own rules of work, has made it possible to overcome all problems in the continuation of its work. This committee, in relation to the prescribed competencies, was also the final authority for resolving all the above mentioned issues and ambiguities in relation to the Agreement, which appeared in the work of lower commissions and working bodies in the process of state succession to SFRY.

On the basis of the possibility given by the rules of international treaty law, the parties agreed that it will not be possible to make reservations to the Agreement and the ratification process should be accomplished within a given period. Articles 11 and 13 of the Agreement emphasized the need for an urgent end to the ratification process in national parliaments in order

23 Article IV of the Agreement on succession Issues.

for the provisions of the Agreement to come into force. As an example of the ratification procedure, we can recall the provisions of the Law on the Confirmation of the Agreement on Succession Issues adopted by the FRY as one of the successor states.²⁴ By similar legal acts, this Agreement has been introduced into the national legal orders of the other signatory states to the Agreement.

In addition, the position of the UN Secretary-General as the depositary of the agreement is no less important. In accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations, its obligation is that “every treaty and an international agreement concluded by a member of the United Nations after the entry into force of the Charter”²⁵ shall be as soon as possible registered and published by the Secretariat of the United Nations.

It must be noted that only its proper registration in the UN Secretariat ensured the condition for the possible invocation of the agreement before any UN forum²⁶ in case of violation of the provisions of the deposited ratified Agreement.

3.1. *Annex B of the Succession Agreement*

Without going into the essence of all the aforementioned annexes to the Agreement, the only further subject of the current analysis will be Annex B. Its contents of seven articles – similarly to the content of other annexes – elaborate in more details a specific aspect of the issues defined by the Agreement, where we could see just general explanation. The annexes to this Agreement could not be identified with the amendments or modifications of the treaties defined in Chapter IV of the Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969.²⁷ All the attached annexes were adopted together, simultaneously with the principal text of the Agreement as the constituent components of the settlement of state succession issues among SFRY successor states.

Therefore, Annex B (together with the other annexes) has the same legal force as any other element of the composite treaty. It was duly confirmed

24 Published in *Official Gazette of FRY- Part International Agreements*, No. 6. From July 3 2002.

25 <http://www.un.org/en/charter-united-nations/>, consulted on 24.06.2017.

26 Article 102 (2), UN Charter.

27 Vienna Convention on the Law of Treaties, Part IV Amendment and Modification of Treaties, <http://global.oup.com/booksites/content/9780198259466/15550012>, consulted on 24.06.2017.

in the laws on their ratification.²⁸ Annex B of the Agreement itself contains several important principles, of which the most important are the following: type, legal nature, scope and manner of distribution of former SFRY diplomatic and consular representations.

First, we emphasize the precise wording that all diplomatic and consular missions and the existence of the former SFRY need to be classified according to two conditions:

- pursuant to Article 1 of Annex B of the Agreement “as an interim and partial distribution of SFRY diplomatic and consular properties, the successor States have selected the following properties for allocation to each of them: Bosnia and Hercegovina: London embassy, Croatia: Paris embassy, FYR Macedonia: Paris consulate, Slovenia: Washington embassy, Federal Republic of Yugoslavia: Paris residence”²⁹, shall be granted immediately and in whose possession the Contracting Parties shall enter into within a period not exceeding six months from the moment of signing the Succession Agreement,
- the one that will be the subject of division of the successor states in the coming period, and with the additional principle that their distribution is done in the form as they exist, that is in the form of real estate and not in the way of estimating their monetary value and securing payment to the successor state in this way.

It was also stipulated that all such property (which is listed in the Appenndix of the Annex B) and its distribution, regardless of the provisions of the Agreement, will be subject to the provisions of special agreements to be concluded between all five successor States.

One particular issue that made it difficult to reach the Agreement and later its implementation was how to meet all the requirements set by the parties and put them in proportion to the total percentage of real estate that the former SFRY had in the category of diplomatic and consular missions.

Article 3 of Annex B determined that besides those real estates referred to in Article 1 of this Annex, all remaining assets will be allocated according to the following criterion: 39,5% belongs to FRY, 23,5% goes to Croatia, BiH receives 15%, Slovenia 14% and Macedonia (FYROM) gets 8% of the total diplomatic and consular assets (premises) owned by the extinct SFRY.

28 See for instance: Law on Confirming Succession Issues, Official Gazette of FRY - International treaties No.6 / 2002.

29 Annex B, Article 1, Agreement of Succession.

It is important to note that the agreed percentages (related to individual parties and in relation to the division of foreign real estate SFRY heritage) were different than what was foreseen for example offered by the International Monetary Fund in general Appendix to the Agreement. This Appendix determined the division of property of the former SFRY kept in the Bank for International Settlements where the ratio was applied to the Member States, according to which the percentage attributed to the Contracting Parties was set out as follows: FRY 36.52%, Croatia 28.49%, Slovenia 16.39%, BiH 13.10% and FYR Macedonia 5.40%.³⁰

The distribution thus encompassed a total of one hundred and twenty-three properties, with their total value of 64.5 million US dollars. In order to avoid possible misunderstandings related to the descriptive elements of real estate, an addition was made to Annex B of the Agreement³¹ which made it much easier and more precise to achieve the level of asset allocation.

The procedure for the specific distribution of the SFRY real estates abroad (was based on the spirit of the UN Charter and the principles of international law. The principle of *bona fides* as the classic principle of contracts and obligations – defined originally in Roman law and preserved in the European legal tradition (such as Article 1135 of the French Code Civil³², that is in 688 articles of the German Civil Code³³ as well as Article 13 of the Serbian Civil Code³⁴) – proved crucial for a mutually satisfactory settlement. Its application was necessary in the approach of the contracting state parties to the sensitive matters of state succession.

The essence of this principle in relation to Annex B implied that a consensual and credible procedure for the allocation of the aforementioned properties of a former state in foreign countries had to be accepted by all participating states. In accordance with the adopted procedure, all contracting parties

30 Appendix on Agreement of Succession, Article 1.

31 With this addition, all 123 properties owned by the former FRY in the category of diplomatic and consular missions were listed under the following criteria: the country in which it is located, its exact address, the total land area, the total superficial real estate, the estimated value of the facility with the estimated value of the land Which is also a special commentary in relation to the real estate itself, which is relevant to succession issues such as, for example, That the embassy building in Australia was leased for 99 years and that it runs from 11.09.1965.

32 Code Civil, art. 1135: Les conventions obligent non seulement a ce qui y est exprime, mais encore a toutes les suites que l'equite, l'usage ou la loi donnent a l'obligation d'apres sa nature, Adopted in 1804.

33 BGB, art. 688, Adopted in 1896.

34 Serbian Code Civil, art.13, Adopted in 1844.

tabled their interests and claims to determine which piece of real estate can be possibly identified as of interest for each state party. In case, they choose the same real estate, contesting state claims would be reconciled in an agreement within a certain period up prior to the final distribution. As an initial element related to the value of each real estate item, the last estimate contained in the Report on evaluation of assets and debts of the former SFRY, which was drawn up on 21 December 1992 refers to the state of this property as of 31 December 1990.

This Annex also resolves the status of the associated movable property with these properties, i.e. it was decided that it would share the legal status of the real estate and land itself on the basis of the agreements reached and as a result of the implementation of the Agreement and its annexes.

In order to overcome all misunderstandings liable for all possible problems and issues raised during the allocation related to Annex B, the work on the Standing Joint Committee was redefined. Nevertheless, the work of this board regarding the issues defined in Agreement of Succession and its Annex B was related to “verification and, if necessary, amendments to the regulations referred to in Article 4, as well as the assessment of the legal status of each property, its physical condition and any financial liabilities that go long with it, as well as the valuation of assets if it is necessary”.³⁵

The last principle that we consider essential for Annex B is the question of the responsibility of all the contracting parties in relation to the actual possession of all real estate individually. In that sense, they were obliged to take all the necessary measures of a conscientious owner to prevent the occurrence of damage to property or its destruction, as already stated in the Agreement. Otherwise, it was clearly stated that, in the event of any of the above-mentioned acts, the complete compensation of damages would be solely their obligation.

As a challenge facing the state parties after several meetings of the Standing Committee, the important issue of previously not registered and known properties³⁶ of the former SFRY emerged, which could not be considered under the provisions of Annex B of the Agreement³⁷. (For example, we could mention meeting Standing Joint Committee in Skopje in April 2016 where was last time noticed newly discovered property³⁸.) In any case, it is evident

35 Article 5, Annex B to the Succession Agreement of SFRY.

36 After meeting Standing Joint Committee in Skopje in April 2016.

37 BUTUROVIĆ, Adnan: From a bad start to a maximum for BiH. *Prizma*, November/December 2016, 10-12.

38 <http://avaz.ba/vijesti/229121/hadzikapetanovic-na-sastanku-zajednickog-odbora-za->

from this aspect that it will be necessary to begin negotiations related to the conclusion of a new Appendix of Annex B which could make its full implementation increasingly difficult.

3.2. *The case of of BiH in the implementation of Annex B to the Succession Agreement*

Like the other contracting parties, BiH was obliged to ratify the Agreements which were approved by the BiH Presidency session on 28 November 2001. Since the entire process related to the ratification of this Agreement (parallel in all Contracting States) ended only in 2004, the BiH Council of Ministers has since taken concrete steps by forming working groups and following this process through the implementation of several documents such as the Framework Program for the continuation of activities in implementation of the Succession Agreement of the former SFRY as well as through the Negotiating Platform in which the interests of BiH were laid out.

After the entry into force of the Agreement, concrete work began by the working groups established under the Ministry of Foreign Affairs in order to come into possession of BiH property share in line with 15.2% allocation arrangement with an estimated value of 9 855 000 US dollars. The division procedure for BiH in relation to the positions of other member states did not proceed with the expected pace and in accordance with its own interests. As a country most severely affected by war and afflicted by internal political divisions under the specific type of constitutional arrangements created by the Dayton Agreement of 1995 in conclusion of the war with supervisory mandate assigned to specific international organizations³⁹, BiH could not effectively undertake a successful campaign of diplomatic initiatives and negotiations in order to become the owner of its share of former SFRY diplomatic real estate.

In the period from the beginning of the division of real estate in relation to Article 1 of Annex B of the Agreement and the initial number of one hundred and twenty-three properties in the category of diplomatic and consular missions, until today there have been 51 uncollected properties, primarily due to a variety of legal problems and demands that related to the remaining part of the division.

raspodjelu-imovine-sfrj , (consulted on 06.07.2017).

39 Aćić, Marko K.: *The role of international organizations in the emergence and functioning of Bosnia and Herzegovina established by the Dayton Peace Agreement*. Doctoral dissertation, 470-474.

In addition to the above, “this process is accompanied by problems related to the registration of objects in the ownership⁴⁰. BiH, having entered into possession, in a few cases, determined the problem of property-legal status of the building.”⁴¹

The process of dividing the remaining assets from the standpoint of BiH gets new dimensions. If it were accepted that assets that can not be distributed, it could be sold to generate financial sources to divide among the state parties. It may offer a reasonable solution for the distribution of inherited value, but this is essentially contrary to Article 2 (1) of Annex B of the Agreement which prescribes: “SFRY diplomatic and consular properties shall be distributed in kind (i.e. as properties) rather than by way of monetary payments”.⁴²

This proposal was concluded by the contracting parties in April 2016 after meeting in Brdo near Kranj in Slovenia and the contradiction might be resolved by the application of the *lex specialis derogat legi generali* principle.

The same proposal includes the decision to sell those properties designated for sale in New York, Tokyo, Bonn and Bern which could not have been allocated before.⁴³ In relation to these properties, whose sales are expected to generate about \$ 80 million, BiH would have the right to claim “at least 12 million” by a percentage of 15% under Annex B of the Agreement.⁴⁴

One of the special issues related to the implementation of the obligations under Annex B was the resolution of the issue of paying rent for the use of property that was supposed to be owned by another of the contracting countries. Until today no agreement has been reached on this matter, because it is still kept by another state party. (For instance, Serbia paid to BiH 55 530 000 US dollars for the use of the facility of the embassy of SFRY in Ankara, which should belong to BiH in accordance with Annex B.⁴⁵) This obligation in relation to the payment of rent from all Contracting Parties to the Agreement was accepted periodically as additional to the obligations from the Agreement

40 Especially in the land registry of the state where the property is located.

41 BUTUROVIĆ op. cit. 10.

42 Article 2 (1) of Annex B of the Agreement.

43 Invitation to tender for the provision of real estate sales services the sale of diplomatic real estate in New York (United States of America), Tokyo (Japan), Bonn (Germany), and Bern (Switzerland), gp.mzz@gov.si, consulted on 07.07.2017.

44 <http://www.paragraf.ba/dnevne-vijesti/21042016/21042016-vijest8.htm>, consulted on 08.07.2017.

45 http://www.glassrpske.com/novosti/vijesti_dana/BiH-dobija-12-miliona-dolara-od-prodaje-ambasada/lat/207401.html, consulted on 08.07.2017.

and shall apply from 1 January 2012⁴⁶ on the basis of the aforementioned bilateral and other agreements decided for each property separately.

Compared to the initial problems that were related to the failure of diplomacy to enter effectively into possession of the property which belonged to BiH, there are noticeable positive developments in the direction of a higher percentage of the implementation of Annex B of the Succession Agreement.

So far Bosnia and Herzegovina has entered, among other properties, in possession of real estates from the category of diplomatic and consular missions belonging to the former SFRY) in exceptionally important countries: Austria, Italy, Canada, Hungary, Norway, USA, Spain, Turkey, Great Britain, Algeria, Egypt, Kenya, etc.⁴⁷ All of the above indicates that the process of implementation of the Agreement itself from the point of view of BiH started to move in significantly new direction of more efficient exercise of rights than it could achieve in the first years after the ratification of the Vienna state succession agreement of 2001.

4. Conclusion

The issue of succession from the theoretical and practical point of view today still draws the attention of the professional public. The reasons for this should be sought in attempting to regulate this area even more in a more detailed manner by adopting new contracts or creating custom as a recognized source of international law, as well as in order to ensure a sufficient number of ratifications so that the Convention on the Succession of States in relation to the state property, archives and debts in 1983 came into force. In addition to the above, the fact that the achievement and implementation of the provisions of the Succession Agreement of the former SFRY is a achievement and implementation is certainly one of the examples that showed that, in the absence of generally accepted conventions in the field of succession, politics can exercise the rule of law, and in that way determine important issues in the succession process, for example, both the number of successors themselves and the way in which their rights and obligations are left. In the example of Annex B of this Agreement, we have indicated that respecting the agreement, the principles of bona fides and the rules of international law relating to

46 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:599701-Sarajevo-trazi-600000-dolara-za-zgradu-u-Ankari>, consulted on 08.07.2017.

47 <https://www.faktor.ba/vijest/raspodjela-imovine-bivse-jugoslavije-preuzima-mo-jos-dvije-ambasade-203167>, consulted on 08.07.2017.

international treaties may lead to a greater degree of real implementation of the agreement. In relation to some other annexes that also regulated issues such as, for example, Annex G, which treats the matter of acquired rights, shows that the implementation of Annex B is at a higher level. In this process, in comparison to the initial difficulties of BiH, in relation to the initial difficulties related primarily to the lack of the tradition of independent and competent diplomatic service, it has still managed to get into possession of a significant number of properties that belong to it in the percentage of 15% according to Annex B of the Agreement.

A NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZATOK – TÉNYEK ÉS LEHETŐSÉGEK. A NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZATOK KAPCSOLATA A KÖZIGAZGATÁSSAL

MÓRÉ SÁNDOR
egyetmi adjunktus (KRE ÁJK)

Bevezetés¹

A nemzetiségi jogok megélésének fontos formája a nemzetiségi önkormányzatok alakítása, mely a nemzetiségi közösségek számára biztosítja az érdekképviseletet, a demokratikus közéletben való kollektív részvétel lehetőségét. Egy igazi alkotmányjogi, közigazgatási jogi kuriózzal állunk szemben, ami a világon egyedülállóan számít; és talán éppen a korábbi minta, illetve a szerves belső fejlődés hiánya miatt kell a kialakult intézménynek számos kihívással szembenéznie.

A tanulmány tehát azt vizsgálja, hogy a jogalkotó milyen válaszokat adott a kisebbségi önkormányzatok létrehozását és működését jellemző akut problémákra. Az országjelentések rendre felrötták a kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitációját veszélyeztető választási visszaéléseket. Vajon sikerült az Alaptörvény és a rá épülő törvények hatálybalépésével ezeket a hiányosságokat orvosolni? Esetleg milyen más módon lehetne ezeket a problémákat megoldani? Létezik egyáltalán kielégítő megoldás?

A nemzetiségeket érintő kérdések kielégítő szabályozása ráadásul már a fogalmi alapok bizonytalansága miatt is komoly kihívást jelent a jogalkotó számára. Mindezt szem előtt tartva, a dolgozat *első* részében szükségesnek tartom a nemzetiségek fogalmának nemzetközi kontextusban való körüljárását, és a nemzetiségi önkormányzatok fogalmának tisztázását. Így jutunk el az olyan előkérdésekhez, mint például az, hogy milyen csoport tekinthető nemzetiségnek, és milyen feltételei vannak a nemzetiséghez tartozásnak.

A dolgozat *második*, jogtörténeti részében a hazai nemzetiségekre vonatkozó szabályozás kialakulását és formálódását befolyásoló fontosabb külső-belső tényezőket vizsgálom, majd a kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok szabályozásának történetét mutatom be.

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 Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye együttműködésével készült.

A *harmadik* és egyben utolsó részben a nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó hatályos szabályozás irányait, céljait, állapotát kívánom ismertetni és – némely lényeges vonatkozása tekintetében – értékelni. Erre vonatkozóan fontosnak tartottam kikérni, majd a tanulmányba beépíteni a témában érintett nemzetiségi vezetők jelentős részének a szakmai véleményét. Így az alábbi felmérő levelet küldtem el az abban megjelölt személyeknek, külön-külön, név szerint megkérve őket a szakmai válaszaik visszaküldésére.

„Tisztelt Elnök Asszony/Úr!

Jelenleg *A nemzetiségi önkormányzatok – tények és lehetőségek. A nemzetiségi önkormányzatok kapcsolata a közigazgatással* c. nagyobb terjedelmű munkán dolgozom. Szeretném kikérni minden országos és megyei/fővárosi nemzetiségi önkormányzat és több települési nemzetiségi önkormányzat vezetőjének, illetve a nemzetiségi szószólóknak a véleményét a téma aktualitásai kapcsán.

Az elmúlt évtizedekben folyamatosan fennálló problémaként jelenítették/jelenítik meg az egyes szerzők például a *nemzetiségi hovatartozás meghatározása*, a *népszámlálási adatok szerepe*, a *nemzetiségi névjegyzék*, a *jelöltállítás*, a *helyi önkormányzati választásoknál fennálló kedvezményes nemzetiségi mandátum*, a *helyi önkormányzatokkal való kapcsolattartás* terén mutatkozó hiányosságokat, illetve ellentmondásokat. Írásomban arra is keresem a választ, hogy van-e *érdemi, áttörést jelentő változás* ezeken a területeken, illetve más, a vizsgált szempontból lényeges területeken, és ha igen, miben, hol (mely rész kérdésekben) mutatkozik ez meg leginkább?

Tisztelettel arra kérem, hogy ossza meg velem álláspontját, véleményét az alábbi kérdésekben:

1. Mennyiben tudta – figyelembe véve a működési tapasztalatokat – a feljebb hivatkozott problémákat oldani, megváltoztatni a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény, illetve a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény?

2. Milyen feladatok tűzhetőek ki, és milyen – intézményesített – megoldások lehetségesek tekintettel a szociológiai és gazdasági tényekre? Érdekelne a belső szervezeti kultúra, a társadalmi és a politikai kontextus, valamint a jelenlegi irányokból vélhető fejlődési irány.

3. Melyek azok a valós működésre vonatkozó problémák, amelyek változatlanul megoldandóak, méghozzá sürgősen? Lehetőség szerint a megoldási lehetőségekről is szóljon (jogszabályváltozások, mentalitásbeli váltások, finansziális vagy szervezési kérdések).

Egyéni véleményét anonim módon vagy – kifejezett óhajának megfelelően – név szerint, hivatkozással jeleníthetem majd meg a tanulmányban. Minden – akár néhány mondatos – válaszáért hálás vagyok, de természetesen köszönettel veszem a bővebb kifejtéseket is. A választát tisztelettel várom 2017. szeptember 15-ig.

Budapest, 2017. július 4.

Támogatását megköszönve, üdvözlettel:
Móré Sándor”

Ezúton is szeretném megköszönni a válaszleveleket, a telefonos és személyes beszélgetéseket, valamint a szívélyes meghívókat a nemzetiségi ünnepekre.

1. Tisztázandó fogalmak

1.1. A nemzetiség fogalmának fontosabb univerzális és európai vonatkozásai

A nemzetiségvédelemről vallott igencsak eltérő, alapvető nézetkülönbségek miatt a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya² 27. cikkének megszövegezésekor az abban résztvevő államok igen visszafogottan fogalmaztak.³ Bár hiányzik belőle a fogalom-meghatározás, a 27. cikk univerzális szinten jelenleg az egyetlen nemzetközi jogi kötőerővel bíró nemzetiségvédelmi rendelkezés. Pontatlanságai dacára kiemelkedő fontosságát már a pusztá léte is indokolja. A nemzetiségvédelemnek a nemzetközi jog által garantált legalacsonyabb szintjét rögzíti, amikor kimondja, hogy a „nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek”⁴ tagjai számára biztosítani kell a kulturális, vallási és nyelvi jogokat. A 27. cikk a nemzetiség alatt különálló, stabil, történelmileg kialakult és tagjainak összetartozás-tudatán alapuló csoportokat ért. Nem tekinti e jogosítványok címzettjeinek egy állam politikai vagy szociális szempontból kisebbségben lévő csoportjait. A 27. cikk továbbá olyan csoportról sem szól,

2 Az 1966-ban elfogadott Egyezségokmányt az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet hirdette ki Magyarországon.

3 Az Egyezségokmány 27. cikkének értelmezését lásd többek között: BRUHÁCS János (1988): *A kisebbségek védelmének szabályozása az ENSZ keretében*. In SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (szerk.): *Tanulmányok a nemzeti kisebbségek jogi védelméről I.*, Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 1988, 198-206.

4 Nem csak a nyelv, hanem a vallás is jellemzően bizonyos nemzetiségekhez kötődhet, például az ortodox vallás esetében a szerb, illetve a román nemzetiséghez.

amelyet számbeli fölénye ellenére kisebbségként kezelnek (például Dél-Afrika fekete lakossága).⁵ Bár az Egyezségokmány rendelkezik a népek önrendelkezési jogáról is, nem teszi világossá, mit is ért pontosan ‘nép’ (peoples) alatt, ahogy azt sem, hogy milyen különbség van a ‘nép’ és az ‘etnikai kisebbség’ (ethnic minorities) fogalmak között. Amíg a gyarmati státusból függetlenedett államok esetében a népek önrendelkezési jogát – az ún. *sósvíz elmélet*⁶ alapján – hivatkozási alapnak tekintették, addig Kelet-Európa esetében már a fennálló határok sérthetlenségének keretein belül tartották szükségesnek értelmezni azt.⁷ Napjainkban egyre inkább az önrendelkezési jog több irányba mutató kiterjesztésének lehetünk tanúi.⁸

Az ENSZ nemzetiségvédelmi instrumentumrendszerének megtervezésében munkahipotézisszerűen használt *Capotorti-definíció*⁹ tartalmazza azokat a fogalmi elemeket, amelyeket a legtöbb állam elfogad mint definíciós tartozékokat. Ehhez a definícióhoz nyúlnak vissza leggyakrabban a nemzetiségi joggal foglalkozó szakemberek is.¹⁰ A definíció szerint az alábbi szempontok jellemzik a nemzetiségeket:

- tagjai az adott állam állampolgárai,
- számbeli szempontból kisebbséget alkotnak,
- nincsenek domináns pozícióban,
- a lakosság többi részétől etnikai, vallási vagy nyelvi jegyek alapján különböznek, valamint
- tagjaikat az a közös szándék vezérli, hogy az adott nemzetiség saját identitását, önazonosságát megőrizték.¹¹

5 SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*, Kisebbségi monográfiák III., sorozatszerkesztő: SZARKA László, Budapest, Gondolat Kiadó - MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003, 28-29. <http://mek.oszk.hu/06900/06949/06949.pdf> (2017.10.21.).

6 Ezen elmélet szerint népnek, mint az önrendelkezési jog jogosultjának csak az olyan terület lakossága volt tekintendő, amely földrajzilag különálló, a gyarmati határok által körbezárt, az anyaországtól a tengerek sós vize által elválasztott terület volt.

7 BORÓK György: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőinek szabályozási modelljei Európában és Magyarországon, *Társadalmi Szemle*, 1998/4. 68.

8 Az 1989/90-es évek közép- és kelet-európai, valamint szovjetunióbeli eseményei a nemzetközi jog elméletét és gyakorlatát is rákényszerítik egyes intézmények tartalmának átértékelésére, alkalmazási körük bővítésére [SZALAYNÉ (2003) i. m. 32.].

9 Francesco Capotorti olasz nemzetközi jogászprofesszor által megfogalmazott definíció.

10 Capotorti definícióját vette alapul a későbbiek során például Karl Doehring, Thomas D. Musgrave, Nagy Károly, Marc Bossuyt, José Bengoa. Lásd: CSÁNYI Edina: *A kisebbségvédelem és egyes jogi kérdései - 1. rész, Jogelméleti Szemle 2004/4.* <http://jesz.ajk.elte.hu/csanyi20.html> (2017.10.21.).

11 CAPOTORTI, Francesco: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious*

Egy másik fontos meghatározást az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1993-ban elfogadott *1201-es ajánlásában* találunk. Az ajánlás kiegészítő jegyzőkönyvvé való alakítását elvetették, mivel tartalmazta az autonómia jogát¹², ám hatása ennek ellenére jelentős maradt. Tartalma több, azóta kötött kétoldalú egyezmény alapjává vált (például magyar – román, magyar – szlovák), sőt az Európai Bizottság által is alkalmazott mérceként használják a csatlakozó országok nemzetiségvédelmi szabályainak értékelésekor.¹³

Az ajánlás a ‘nemzetiség’ alatt az államban élő olyan személyek csoportját érti, akik:

„a) ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai;

b) régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal;¹⁴

c) sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek;

d) kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak az állam vagy az állam egy régiójának lakosságához viszonyítva;

e) arra törekednek, hogy közösen megőrizték azt, amiből közös identitásuk fakad, beleértve kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy nyelvüket.”¹⁵

A fenti meghatározás a *Capotorti-definíciónál* szigorúbb követelményeket állít a nemzetiségekkel szemben, ugyanis az adott állam területén való lakóhely kritériumát is szükségesnek találja a jogvédelemre való jogosultság megszerzéséhez. Az ajánlás a ‘számbeli szempontból kisebbség’ értelmezésén is szigorít, amikor a konkrétan nem meghatározott ‘jelentős számban vannak jelen’ fordulatot használja.

A fogalmi bizonytalanságot jól tükrözi az angol kifejezésmódok változatossága is. Amíg az Egyezségokmány az ‘ethnic minorities’, illetve a népek önrendelkezési joga esetében a ‘peoples’ kifejezést használja, addig az Európa Tanács Nemzeti

and Linguistic Minorities, *UN-Doc. E/CN. 4./Sub. 2./384/Rev. 1.*, 1979, 96.

12 KARDOS Gábor: A Kisebbségi Nyelvi Charta a gyakorlatban: a szakértői bizottság munkája (beszélgetés Prof. Dr. KARDOS Gáborral, az interjút VIZI Balázs készítette), *Pro minoritate*, 2009, 55. <http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/2009/ProMino09-2-11-Kardos.pdf> (2017.10.21.)

13 SZALAYNÉ (2003) i. m. 215.

14 Mit jelent a nemzetiségfogalom meghatározásában megjelölt ‘rég, szilárd és tartós kapcsolat’ akkor, hogyha egy adott európai állam nem régi és tartós, néhány évtizedes csupán, de területén a nemzetiség immár több száz éve megtalálható. Hogyan lehet néhány évtizedes államisággal rendelkező országhoz ‘rég, szilárd és tartós kapcsolattal’ kötődni, illet felmutatni.

15 MAJTÉNYI Balázs - VIZI Balázs: *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai*. Budapest, Gondolat Kiadó - MTA Jogtudományi intézet, 2003, 153.

Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményben¹⁶ a 'national minorities' kifejezés jelenik meg. A Keretegyezmény egyébként nem tartalmazza a nemzetiség definícióját, ennek meghatározása maguknak a szerződő államoknak a feladata marad, illetve a felek nem kötelezték el magukat a kollektív jogok elismerésére sem. Különböző ENSZ dokumentumokban találkozhatunk az 'ethnic groups' (népcsoport) terminussal, például a volt Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal kapcsolatos ENSZ jelentések, illetve főtítkári üzenetek ezt a kifejezést használják.¹⁷ Ez a fogalom egy erősebb öntudatot is takar, hisz a magukat népcsoportnak nevező nemzetiségek gyakran kívánnak nemzetközi jogalanyként is fellépni, miközben az önrendelkezési jogra hivatkoznak. A nemzetközi jognak ez az elvárása mindenekelőtt az ugyanazon területen élő, nagyobb létszámú közösségekre vonatkozik, míg igen sok államban – köztünk hazánkban – ilyen csoportok nem léteznek. Ezért az önrendelkezési jogból adódó államalakítási vagy legalábbis az államiság egyes elemeit felmutató autonómia kérdése nem vetődik fel.

Az Európai Unió nem rendelkezik olyan kifejezett jogalkotási hatáskörrel, amely felhatalmazná nemzetiségvédelmi tárgyú jogszabályok kibocsátására; jelenleg a tagállamok még a nemzetiségekre vonatkozó jogi szabályozás szükségességét illetően is vitát folytatnak. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 19. cikkének (1) bekezdése azonban a nemzetiségi alapú negatív diszkriminációval szemben bizonyos esetekben védelmet nyújthat: „[...] a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nemek, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére.” Ezen felhatalmazás alapján a Tanács kibocsátotta a *2000/43. számú irányelvet* a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról¹⁸ azzal a céllal, hogy a tagállamokban létrehozza a faji vagy etnikai származáson alapuló diszkrimináció elleni

16 Az 1995-ben aláírásra megnyitott és 1998-ban hatályba lépett Keretegyezményt az 1999. évi XXXIV. törvény hirdette ki.

17 Lásd: KARDOSNÉ KAPONYI Erzsébet: *Az emberi jogok nemzetközi védelme*. Budapest, Ph.D. értekezés, 2000, 56. és 243. http://phd.lib.unicorvinus.hu/118/1/kaponyi_erszebet.pdf (2017.10.21.).

18 Az irányelv a közvetlen és közvetett diszkrimináció, valamint a zaklatás fogalmi meghatározását adja, illetve a pozitív diszkriminációt is elérendő célként jelöli meg. Magyarország szempontjából alapvető jelentőségű, mert az itt megfogalmazottak alapján fogadta el a Magyar Országgyűlés a 2003. évi CXXV. törvényt az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőségről.

küzdelem keretrendszerét. Az irányelv az Unióra ruházott hatáskörök keretein belül minden személyre vonatkozik, mind a köz-, mind a magánszektorban, beleértve az állami szerveket is.¹⁹

Következésképpen a nemzetiségi hovatartozáson alapuló identitás meghatározása érzékeny és nehezen körülírható társadalmi jelenségnek számít. Annak ellenére, hogy szinte kivétel nélkül minden államban élnek különböző nemzetiségek, egy egységes nemzetiségfogalom és egy jogilag kötelező, általános nemzetiségvédelmi egyezmény létrehozását az államok el kívánják kerülni. Ennek okai pedig azokban a nehézségekben keresendők, amelyek egy kötelező nemzetközi szerződésből erednének, valamint abban, hogy ezt a fontos, szuverenitást is érintő kérdést minden állam maga kívánja szabályozni.²⁰ Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy a nemzetiségvédelem szokásjogi és programjellelű szintjei mellett van néhány olyan nemzetiségeket is érintő elem, amely ma már minden kétséget kizáróan a nemzetközi jog feltétlen részét képezi: *cogens* szabálynak minősíthetjük így a genocídium és kényszer-kitelepítés tilalmát.²¹

1.2. A nemzetiségvédelem szintjei az európai országokban

Nemzetközi jogi kötőerővel bíró nemzetiségvédelmi rendelkezés hiányában a különböző országokban különböző megoldási módozatok vagy szintek jöttek létre attól függően, hogy az adott ország kiket tekint a nemzetiségi jogok címzettjének, illetve hogy miként alakítja ki államszervezeti felépítését és közjogi berendezkedését. Bár az egyes szintek elemei keveredhetnek bizonyos országok tekintetében, a csoportosítás jól szemlélteti egy adott állam nemzetiségi kérdésekhez való hozzáállását.

Az *első* megoldási szint az, amikor a többségi nemzet ugyanolyan jogokat biztosít a nemzetiségek számára, mint amilyenel saját maga is rendelkezik. Ebben a megoldási módozatban a diszkriminációt elkerülendő, formális egyenlőséget biztosítanak a nemzetiségeknek, ám mindössze a nemzetiségekhez tartozó egyéneket, nem pedig a nemzetiségi közösséget tekintik partnernek,

19 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 19. cikkének értelmezését lásd részletesen: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság* (18-25. cikk). In: OSZTOVITS András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 2. Budapest, CompLex, 2011, 1004-1010.

20 BOSSUYT, Marc: *A kisebbség fogalmának meghatározása a nemzetközi jogban*, In: TRÓCSÁNYI László - DELPÉRÉE, Francois (szerk.): *Európa egysége és sokszínűsége: a kisebbségek jogai. A belga és a magyar példa*, Nyitott Könyv Kiadó, 2003, 19.

21 Lásd részletesen: SZALAYNÉ (2003) i. m. 29-30.

ezért csak az egyének számára fogalmaznak meg individuális jogosítványokat. A jogi szabályozás akkor is individuális jelleget kap, ha a jogot csak közösségként lehet gyakorolni.²² Például a román alkotmány csak az egyéni, individuális jogokat fogadja el, nem ismeri el a kollektív jogokat; bizonyos alapjogok vizsgálatakor azonban mégis megjelenik a kollektív jog, ilyen például a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képviselője. Franciaország az az állam, amely Nyugat-Európában ma a lehető legkevesebb jogot kívánja adni a nemzetiségeknek; az 'egalité' továbbgondolásának értelmében diszkrimináció lenne, ha a nemzetiségeket kiemelten kezelnék.²³ Európában – a már említett két állam mellett – ide sorolhatjuk Bulgáriát, Görögországot és Törökországot. A jogegyenlőség igénye és a diszkrimináció tilalma a nemzetiségvédelem minimális tartalmi elemének számít.

A *második* szint az, amikor a többségi nemzet a nemzetiségekre nemcsak egyénenként tekint, hanem mint közösségre, illetve a nemzetiségi közösségek és azok tagjai számára fogalmaz meg kollektív és egyéni jogosultságokat. Ebben az esetben nem csak a nemzetiségekhez tartozó egyének identitásának megőrzése a cél, hanem maga a nemzetiségi közösség is alanya a jogosultságoknak. Ebben a fokozatban megjelennek a nemzetiségek önkormányzati jogosultságai. A nemzetiségek csoport specifikus sajátosságainak – hagyományaik, kultúrájuk, vallásuk, nyelvük – fenntartásához és fejlesztéséhez az állam nemcsak tűrési, hanem támogatási kötelezettségére is szükség van, azaz ilyen értelemben a nemzetiségeknek 'jogegyenlőtlen' elbánásra van igényük.²⁴ Ilyen megoldási módokat alkalmaznak a legtöbb európai államban.

A *harmadik* fokozat az, amikor a nemzetiségek az államszervezetben is önállóan jelennek meg, vagyis önálló intézményrendszert alkothatnak. Ennek formája az, amikor egy autonóm terület, egy régió vagy egy föderatív egység majdnem teljes önállóságot kap ügyeinek intézésében. Ez esetben az adott nemzetiség nemcsak államalkotó tényezőként jelenik meg, hanem meghatározott ügyekben saját törvényhozó és végrehajtó hatalommal is rendelkezik. Ilyen például a belgiumi nemzetiség területe, Dél-Tirol, az Åland-szigetek.

A fentiekben bemutatott módok és ezek variációi tehát megtalálhatók Európában. Az, hogy melyik ország melyik modellt érvényesíti, többek között a történelmi hagyományoktól, az adott ország és nemzetiség egymáshoz való

22 TRÓCSÁNYI László: *Európa egysége és sokszínűsége: a nemzeti kisebbségek, Konklúzió.* In: TRÓCSÁNYI László - DELPÉRÉE, Francois (szerk.): *Európa egysége és sokszínűsége: a kisebbségek jogai. A belga és a magyar példa, Nyitott Könyv Kiadó, 2003, 137-138.*

23 SZALAYNÉ (2003) i. m. 185.

24 SZALAYNÉ 2003) i. m. 30.

viszonyától, a nemzetiségek érdekérvényesítő képességétől, és az ország gazdasági fejlettségétől is függ. Hazánkban a nemzetiségek hagyományos földrajzi elhelyezkedése egyelőre²⁵ lehetetlenné teszik a területi autonómiára épülő modell megvalósítását.

1.3. A nemzetiség, a nemzetiséghez tartozó egyén fogalma Magyarországon

Az Alaptörvény több alkalommal is említi a nemzetiségeket, de a fogalmukat *a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény* (a továbbiakban: Njtv.) határozza meg. Az Njtv. kétirányú nemzetiség-meghatározást tartalmaz:

- *egyrészt* az 1. § (1) bekezdése a közösség szintjén fogalmaz meg követelményeket a nemzetiségek elismerésének vonatkozásában: „nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.”

- *másrészt* az 1. melléklet fel is sorolja azokat a csoportokat, amelyek ezeknek a feltételeknek megfelelnek: bolgár, görög, horvát, lengyel, német, örmény, roma, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén és ukrán. A zsidó közösség vallási és nem nemzetiségi kategória.²⁶

A törvény külön definíciót tartalmaz a nemzetiséghez tartozó egyénre vonatkozóan. Az Njtv. 1. § (2) bekezdése szerint „[a] nemzetiségi jogok és kötelezettségek vonatkozásában az (1) bekezdés szerinti nemzetiséghez tartozik az a Magyarországon lakóhellyel rendelkező személy, aki magát valamely nemzetiséghez tartozónak tekinti és ezen nemzetiséghez tartozását az e törvényben meghatározott esetekben és módon kinyilvánítja.” Megemlítenéd még az Njtv. 11. § (1) bekezdése is, amely az adott nemzetiséghez való tartozás önálló kinyilvánítására fekteti a hangsúlyt. A fentiekben említett kétirányú nemzetiség-meghatározás a kollektív jogok gyakorlása szempontjából releváns,

25 Lásd az átalakulással létrejövő önkormányzatokat (3.3.3. alfejezet).

26 Lásd: 2/2006. (I. 30.) AB *határozat*. Különösen érdekes Kovács Péter alkotmánybíró különvéleménye, miszerint, amíg a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége fentartja közismerten elutasító álláspontját a magyarországi zsidóság nemzetiségként történő elismerésének kérdésében, addig nincs jogi lehetőség ennek elismerésére. A nemzetiségnek mint egésznek kell rendelkeznie a szolidaritáson alapuló célzatos akarattal, s nem lehet akarata ellenére a kisebbséget jogi értelemben vett nemzetiségnek minősíteni.

ez utóbbi fogalom pedig a nemzetiséghez való tartozás egyéni követelményeit tartalmazza.

Az Njtv. 'nemzetiségre' vonatkozó meghatározása nagyon közel áll ahhoz, amelyet a nemzetközi jogtudomány a *Capotorti-definíció* elnevezés alatt ismer. Jelen tanulmány keretében nem foglalkozunk külön-külön a definíció elemeivel²⁷, csak az ebben történt változást elemezzük a *nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényben* (a továbbiakban: Nektv.) megfogalmazott 'nemzeti és etnikai kisebbség' definíciójának²⁸ viszonyában. Az Njtv. 'nemzetiségi' definíciójában már nem szerepel a magyar 'állampolgárság' megkötés, továbbá az Njtv. személyi hatályának kibővülésére enged utalni az 1. § (2) bekezdése is, amikor Magyarországon lakóhellyel rendelkező személyről és nem állampolgárról beszél.²⁹ Az Alaptörvény XXIX. cikkének (1) bekezdése azonban egyértelműen utal az állampolgárságra, valamint az államalkotó-jellegből is ez következik: „[a] Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez.” A 2015. január 1-jén hatályba lépett módosítások nyomán az Njtv. már több helyen is kihangsúlyozza a magyar állampolgárság követelményét, mint további definíción kívüli feltételt.³⁰

Kállai Ernő álláspontja szerint aggályokat vethet fel, hogy a nemzetiségi önkormányzati választójog biztosítása magyar állampolgársághoz kötött.³¹ Tény, hogy a helyi önkormányzati és Európai Parlamenti választásokon

27 A definíció elemeinek a bemutatását lásd részletesen: CSÁNYI (2004); PAP András László: Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az új alkotmányban, *Pázmány Law Working Papers* 2011/27, 6-7. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-27.pdf> (2017.10.21.).

28 Njtv. 1. § (2) bek.

29 Az országos kisebbségi önkormányzatok egy része javasolta a nemzetiségi jogok kiterjesztését az általuk képviselt közösséghez tartozó azon nem magyar állampolgárokra is, akik esetenként évtizedek óta már Magyarországon élnek [KÁLLAI Ernő: *A nemzetiségi jogok helyzete Magyarországon a jogszabályváltozások tükrében*, Miskolc, Collegium Doctorum Konferencia, 2012. 04. 19. (elektronikus dok.) 3. <http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/K%E11-lai%20Ern%C5%20.pdf> (2017.10.21.)].

30 Az Njtv. 53. § (1) bekezdés nyitó szövegrészében a 'fel kell venni azt' szövegrész helyébe a 'fel kell venni azt a magyar állampolgárt' szöveg, a 148. § (3) bekezdésében a 'szavazati joggal rendelkező választópolgár' szövegrész helyébe a 'szavazati joggal rendelkező magyar állampolgár választópolgár' szöveg, a 148. § (4) bekezdésében a 'választópolgár' szövegrész helyébe a 'magyar állampolgár választópolgár' szöveg lépett.

31 KÁLLAI (2012) i. m. 3.

a Magyarországon lakóhellyel rendelkező nagykorú uniós polgárok is választójoggal rendelkeznek³², sőt a 2014-es nemzetiségi önkormányzati választásokon az uniós polgárok – nemzetiségi regisztráció mellett – aktív és passzív választójoggal rendelkeztek, illetve a bevándorolt, letelepedett vagy menekült státuszban lévő regisztrált nemzetiségi tagok is aktív választójogot gyakorolhattak. Azonban, amint ezt a korábbiakban láttuk, egy későbbi jogszabálmódosítás a nemzetiségi névjegyzékben történő felvételt már az állampolgársághoz is köti.³³

Az 1945 utáni nemzetközi jogirodalomban uralkodó felfogás szerint a nemzetiségek fogalmának egyik legkevésbé vitatott eleme éppen az, hogy a nemzetiségi jogok csak az érintett állam állampolgárait illetik meg.³⁴ Ez a nézet egyre inkább erősödni látszik a migrációs nyomás növekedésével. Az állampolgárság, mint feltétel a bevándorlók, menekültek, vendégmunkások problematikájával mindenképpen összefügg: az erre vonatkozó számok hangsúlyos növekedése egy adott országban eltérő hatásokat fejthet ki nem csak az adott állam társadalombiztosítási rendszerére, hanem például a nemzetiségek politikai és érdekképviselői rendszerére is.³⁵ Nem következetes ugyanakkor a szabályozás abban a tekintetben, hogy miközben az egyes nemzetiségekhez tartozó nem magyar állampolgárok nem vehetnek részt a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában, addig az átalakult nemzetiségi önkormányzatokban az uniós polgárok polgármesterek vagy képviselők is lehetnek.

Álláspontunk szerint különbséget lehetne tenni az ‘önkéntes’ és a ‘kényszer szülte’ nemzetiségek között. Nyilvánvaló, hogy azoknak, akik rajtuk kívülálló okokból, például háború elől menekültek, határváltoztatással vagy áttelepítéssel kerültek másik országba, segítséget kell nyújtani kultúrájuk, identitásuk megőrzéséhez. Az ‘önkéntes nemzetiségek’, főleg a gazdasági okokból más országba települt népcsoportok esetén talán valószínűbb a beolvadás szándéka, valamint ezen csoportok – előnyösebb helyzetüknél fogva – maguk

32 Az alkotmányos nép, illetve a politikai közösség fogalmáról lásd részletesen: HALÁSZ Iván - TÓTH Norbert: *Nép - nemzet - nemzetiség*. In: CSERNY Ákos (szerk.): Alkotmányjog, Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt, 2013, 143-146.

33 A jogalkotó egy külön szabályt iktatott be, amely kimondja, hogy a 2014-es nemzetiségi önkormányzati választásokon mandátumot szerzett nem magyar állampolgárok mandátuma a nemzetiségi névjegyzékből magyar állampolgárságuk hiányára tekintettel történt törlése következtében nem szűnik meg [Njtv. 160. § (2) bek.].

34 SZALAYNÉ (2003) i. m. 101.

35 UDVARY, Sándor: *The Migrant Crisis and its Impact on Civil Procedure in Hungary*. In: RIXER, Ádám (Ed.): *Migrants and Refugees in Hungary*, Budapest, Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, 2016, 85.

is többet tehetnek azonosságuk megőrzésének az érdekében. Ugyanakkor a két csoport közötti határ megvonása, rendkívülien nehéz és kényes kérdés.

Az elismert nemzetiségek nem változtak a Nektv.-ben felsoroltakhoz képest. A szerzett jogok védelmének elve jegyében a *tizenhárom nemzetiség* megőrizte a korábbi jogszabály szerinti jogait, ezek közül 2012. január 1-je előtt *tizenkét nemzeti kisebbség* és *egy etnikai kisebbség* (cigány) volt. A változást az jelenti, hogy a 'cigány' szót a 'roma' váltotta fel, illetve egységesen a nemzetiség kifejezés került bevezetésre valamennyi érintett közösség esetében.

Amennyiben egy népcsoport megfelel az Njtv. 1. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, nem válik automatikusan nemzetiséggé, ugyanis *további feltételeknek* kell, hogy megfeleljen:

- legalább ezer olyan választópolgár,
- aki az Njtv. 1. számú mellékletében fel nem sorolt más nemzetiséghez tartozónak vallja magát,
- az országos népszavazás kezdeményezésére vonatkozó szabályok szerint kezdeményezi nemzetisége honos népcsoporttá nyilvánítását.

Az eljárás során a Nemzeti Választási Bizottság köteles kikérni a Magyar Tudományos Akadémia elnökének állásfoglalását a törvényi feltételek fennállásáról. Amennyiben az Országgyűlés elutasító döntést hozna³⁶, úgy az ettől számított egy éven belül ismételt kérelem nem terjeszthető elő. Az új nemzetiség elismertetésének kezdeményezésére, illetve az elismertetés érdekében folyó eljárásra vonatkozó szabályok alapvetően nem változtak.³⁷

A nemzeti identitás alapján szerveződő közösségre vonatkozó terminológia a nemzetközi joghoz hasonlóan a magyar jogban sem egyértelmű. Az 1849-es nemzetiségi törvény és az 1868-as nemzeti egyenjogúságról szóló törvény a 'nemzetiség' terminust használta. Az államszocializmus éveiben bár nem

36 Az Njtv. 158. §-a szerint a törvény 1-157. §-ai sarkalatosnak minősülnek. Mivel az 1. § (3) bekezdése hivatkozik az 1. mellékletre, felmerül a kérdés, hogy a nemzetiségek felsorolásának módosításához milyen szavazatarány - egyszerű vagy minősített többség - szükséges. A választ értelmzésünk szerint az Alaptörvény XXIX cikkének (3) bekezdése megadja: „[a] Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit, valamint a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg [...]”

37 PAP András László ezen szabályozás problematikus voltára hívja fel a figyelmet több tanulmányában is. Lásd például: PAP András László: Az illiberális multikulturalizmus magyar modellje: a magyar kisebbségi jog változása 2010 - 2016 (I. rész), *Közjogi Szemle* 2016/2, 39-47. <https://app.box.com/s/7q952brkjhf07apwzr2u08e65bzqkbri> (2017.10.21.).

volt nemzetiségi törvény, az 1949. évi alkotmány szintén a ‘nemzetiség’ szóhasználattal élt.³⁸ Változást az 1989. évi alkotmánymódosítás (a továbbiakban: Alkotmány) hozott, amely a ‘nemzeti és nyelvi kisebbségek’ kifejezést alkalmazta.³⁹ Egy későbbi 1990-ben elfogadott alkotmánymódosítás pedig már a ‘nemzeti és etnikai kisebbség’ terminust vezette be.⁴⁰ Bár az alaptörvény-tervezetben a ‘nemzetiségek és népcsoportok’ terminusai voltak fellelhetők⁴¹, a végleges szövegben már csak a ‘nemzetiség’ kifejezés került alkalmazásra.

A ‘nemzeti kisebbség’ és ‘etnikai kisebbség’ fogalmak között a nemzetközi jogi szakirodalom különbséget tesz azon az alapon, hogy az adott kisebbség rendelkezik-e anyaországgal vagy sem. A ‘nemzetiség’ szóhasználat nehezen tekinthető a ‘nemzeti kisebbség’ és az ‘etnikai kisebbség’ kifejezéseket egységesítő halmaznak, hisz az leginkább a ‘nemzeti kisebbség’ szinonimája⁴²; így e tekintetben kérdéssé válhat a saját állammal nem rendelkező romák és ruszinok nemzetiségként való megnevezése. A roma közösség – valószínűleg a kialakult *negatív felhang* miatt – az ‘etnikai kisebbség’ szóhasználat megváltoztatását javasolta.⁴³ Természetesen nem mindegy, hogy egy nemzetiség rendelkezik kulturális, anyagi stb. szempontból támogató anyaországgal vagy sem, ugyanakkor e fogalmi vita relatívnak minősül⁴⁴. Például a hazai szabályozás szempontjából irrelevánsnak bizonyult a korábbi különbségtétel, hisz a Nektv. azonos jogokat biztosított az etnikai és a nemzetiségi kisebbségeknek is.

Az Njtv. betervezője (KIM) a ‘kisebbség’ szónak a ‘nemzetiség’ kifejezésre történő módosítását azzal indokolta, hogy a jövőben nem a ‘többség – kisebbség’

38 1949. évi XX. törvény 49. § (2)-(3) bek.

39 1989. évi XXXI. törvény 68. §.

40 1990. évi XL. törvény 45. §.

41 CHRONOWSKI Nóra: Az alapjogvédelem globális, európai és hazai trendjei, *Pázmány Law Working Papers*, 2011/26, 15. <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2011-26.pdf> (2017.10.21.)

42 PAP András László: *Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben*. In: DRINÓCI Tímea - JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011 I. kötet*, Budapest-Pécs, Pázmány Press, 2013, 432.

43 Jogi Fórum: *A kisebbség helyett a nemzetiség szót használná az új alkotmányban Kállai Ernő*, <http://www.jogiforum.hu/hirek/23814> (2017.10.21.)

44 Például, ha létrejönne az önálló katalán állam, a külföldön élő katalán etnikai kisebbség egyik pillanatról a másikra átalakulna nemzetiséggé úgy, hogy a jogi státuszuk az elnevezésen kívül valószínűleg nem változna. Ugyanakkor elképzelhető, hogy a katalán állam támogatná a határain kívül élő katalán nemzetiséget (ez látható Izrael esetében is); ilyen szempontból támogató az, hogy egy etnikai kisebbségnek legyen legalább anyaállama.

relációjában akarnak gondolkodni, hanem azokat az értékeket, kulturális sajátosságokat kívánják kiemelni, amelyekkel a nemzetiségi közösségek hozzájárulnak Magyarország kultúrájához, az összmagyar kultúrához.⁴⁵

Álláspontunk szerint a magyar jogtörténeti és társadalomtörténeti hagyományoknak a 'nemzetiség' szó jobban megfelel: ezen hagyományok legtöbbször nemzetiségként említették a kisebbségi közösségeket. Sőt e fogalom bevezetése a hátrányos helyzetben élő roma közösség számára szimbolikusan jelentheti a többi elismert nemzetiség szintjére való felzárkózást is. A 'cigány etnikai kisebbség' kifejezés nem volt vonzó az érintettek számára, mivel az eltelt évtizedek alatt ahhoz lealacsonyító képzettársítások is kapcsolódtak.

1.4. A nemzetiségi önkormányzatok fogalma

A kisebbségi önkormányzatok törvényi definícióját⁴⁶ a Nektv. 2005. évi módosítása adta meg. Az Njtv. kisebb pontosításokkal átvette ezt a definíciót: „nemzetiségi önkormányzat: törvényben meghatározott nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján e törvény alapján létrehozott szervezet, amely a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviseletére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre.”⁴⁷

A korábbi definícióhoz képest hiányzik az 'e törvény alapján, külön törvény által meghatározott eljárási rendben létrehozott szervezet' szófordulatból a dőlt betűvel kiemelt szövegrész. Mindenképpen előrelépésnek tekinthető az, hogy a nemzetiségi önkormányzatokat érintő legtöbb rendelkezés egy törvényben, az Njtv.-ben található meg.

A definícióból egyértelműen kitűnik, hogy a nemzetiségi önkormányzatok érdekérvényesítési, érdekképviseleti funkciót látnak el. Ettől sarkosan különválasztjuk – intézményi szinten is – a 'minden' érdek mentén szerveződő

45 T/4997. sz. törvényjavaslat a nemzetiségek jogairól.

46 Nektv. 6/A. § 2. pont: „kisebbségi önkormányzat: a törvényben meghatározott közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján e törvény alapján, külön törvény által meghatározott eljárási rendben létrehozott szervezet, amely a kisebbségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a kisebbségek érdekeinek védelmére és képviseletére, a kisebbségi közügyek települési, területi (megyei, fővárosi) vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre”.

47 Njtv. 2. § 2. pont.

politikai képviselőt (a nemzetiségek parlamenti képviselője), illetve a nemzetiségi jogvédelmet (az alapvető jogok biztosának intézménye, a bíróságok).

A definíció másik fontos eleme, hogy e testületek a nemzetiségi ügyek önálló ellátásának jogával is rendelkeznek. Az Njtv. 2. § 1. pontja értelmében nemzetiségi ügynek számítanak:

„a) az e törvényben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a nemzetiséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a nemzetiségek kulturális autonómiájának a nemzetiségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – érdekében a nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügy;

b) a közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervezetekben, továbbá a nemzetiségi önkormányzati szervezetekben való nemzetiségi képviselőhöz és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódó ügy”.

A jogalkotó tehát különválasztotta a nemzetiségi ügyeket az általában vett helyi ügyektől, azaz kijelölte azokat a kérdéseket, helyi feladatokat, amelyekben a nemzetiségi önkormányzatok önállóan járhatnak el; döntésük kizárólag törvényességi szempontból vizsgálható felül. Vannak azonban olyan esetek is, amikor átfedés van a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó helyi ügyek, illetve a nemzetiségi ügyek között. Ilyen esetekről beszélünk, amikor a döntéshozatali jogosultság továbbra is a helyi önkormányzatot illeti meg, azonban a nemzetiségi közösséget érintő legfontosabb döntések meghozatalához ki kell kérni a nemzetiségi önkormányzat véleményét, sőt néhány esetben az egyetértését is. Ez utóbbi hatáskörök csökkentek az Njtv.-ben.

A kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok működésének infrastrukturális hátterét a települési önkormányzatoknak kellett/kell biztosítaniuk.⁴⁸

Közel két és fél évtized távlatából elgondolkozhatunk azon, hogy ez volt-e az egyedül járható és kizárólagosan helyes útja az önkormányzathoz való jog biztosításának, esetleg az intézményrendszer közjogiasítása és a helyi önkormányzati rendszerhez való kapcsolása helyett nem lett volna-e célszerűbb a nemzetiségi közösségeket az egyesülési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó *civil szervezetekként* támogatni.⁴⁹ Nem egyszerű a választás, hiszen a civil

48 Lásd részletesen: 3.3.1. alfejezet.

49 KALTENBACH Jenő: *Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biz-*

társadalmi szervezet önállósága kerülhet szembe a nemzetiségi közéletbe való beleszólás lehetőségével. Az anyagi feltételek biztosítása lehet a mérleg egyik oldalán, a másikon pedig az állami beavatkozás kockázata. Az önkormányzati rendszer létrehozása persze nem jelenti azt, hogy a nemzetiségek ne élhetnének az egyesülési jog adta lehetőségekkel, és így ne hozhatnának létre egyesületeket, klubokat, hagyományőrző szervezeteket, azonban kevés nemzetiségnek adatik meg az a lehetőség, hogy olyan önálló anyagi bázissal rendelkezzen, amely mindkét szerveződési forma együttes és egymás melletti működéséhez alapul szolgálhat. Véleményünk szerint a jelenlegi szabályozás által kínált lehetőségekkel aktív, identitásukat megőrizni és ennek érdekében tenni is akaró nemzetiségek azok, akik leginkább élni tudnak.⁵⁰

2. Jogtörténeti szempontok

2.1. Fontosabb külső-belső hatások és mérföldkövek a nemzetiségi szabályozás történetében

A honfoglalástól kezdve egészen az I. világháború végéig Magyarország soknemzetiségű államnak számított, az itt élő nemzetiségek pedig mindig befolyásoló tényezőként jelentek meg az ország történelmében. *Szent István* király intelmei *Imre* herceghez az egyik legrégebbi dokumentumnak számít a nemzetiségi problémakör vonatkozásában.⁵¹ *Babits Mihály* jól ismert sorai is remekül érzékeltetik, hogy a nemzetiségek mennyire szerves részét is képezték történelmünknek: „[n]éha úgy elfogytunk, magunk sem találtuk magunkat. Néha a magyar is idegen volt, néha az idegenből lett a legjobb magyar.”⁵²

A nemzetiségekre vonatkozó szabályozás kialakulása a *modern nemzetállamok kialakulásához kötődik* Európában. A nemzetállamokra ugyanis a centralizációs törekvés jellemző szemben a feudalizmus széttagozottságával, ahol a nemzetiségi különbözőség nem okozott problémát, vagy éppen privilégiumokkal esett

tosának tevékenységéről: 2000. január 1. – 2000. december 31. 2001. http://www.kisebbségiombudsman.hu/word/11-17-2008_09_34_26/beszamolo_2000.html (2017.10.21.).

50 MÓRÉ Sándor: Új irányok a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában, *Jogtudományi Közöny* 2014/9, 429.

51 Lásd: *Szent István király intelmei Imre herceghez*, KURUC Ágnes fordítása. <http://mek.oszk.hu/00200/00249/00249.htm> (2017.10.21.).

52 BABITS Mihály: *A magyar jellemről*. In: SZEKFÚ Gyula (szerk.): *Mi a magyar?* Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1939. 58. http://mtdportal.extra.hu/books/szekfu_gyula_mi_a_magyar.pdf (2017.10.21.).

egybe, mint például a kollektív nemesség. A nemzetiségvédelem előzményei ugyanakkor visszanyúlnak a reformáció és az ellenreformáció küzdelmében létrejött kompromisszumokhoz.⁵³ Napjainkra azonban a vallások és hívők védelme többnyire a vallásszabadság fogalmába és intézményrendszerébe ágyazódik kivéve, ha az adott vallási közösségek valamilyen nemzetiségi közösséggel azonosak.⁵⁴

A nemzetiségi jogok szabályozására vonatkozó igény a XVIII. század vége felé jelent meg a magyar közélet napirendjén, elsősorban nyelvhasználattal, nyelvi jogokkal összefüggő ügyként.⁵⁵ A magyarországi nemzetiségek egyre erőteljesebben követelték nemzetiségi jogaik kiszélesítését; ezzel párhuzamosan haladt a magyarság törekvése is a magyar nyelv államnyelvként, illetve hivatalos nyelvként való elismertetéséért.⁵⁶ Az ún. 'nemzetiségi kérdés' és annak minden megoldatlan vetülete az 1848/49-es forradalom idején tetőzött: a szabadságharc utolsó időszakában a magyar politikai elit kétségbeesett és elkésett intézkedések sorozatával igyekezett rendezni a nemzetiségek helyzetét.⁵⁷ A szabadságharc leverését követően egészen az 1867. évi kiegyezésig nem volt hatályban nemzetiségi szabályozás.⁵⁸ Az 1868-as *Eötvös-féle* nemzetiségi törvény kimondta a nyelvek egyenjogúságát, s a kor viszonyaihoz mérten széles körű anyanyelvhasználati jogot biztosított a nemzetiségek számára, de a törvényt kritika is érte a nem túlságosan hatékony gyakorlati megvalósulása miatt.⁵⁹ Ráadásul a korabeli 'politikai nemzet' felfogás következtében az állam nem magyar lakosaira úgy tekintettek, mintha idegen nyelven beszélő magyarok lennének.⁶⁰

A nemzetiségek kihasználva az Osztrák-Magyar Monarchia meggyengülését a későbbiekben már nemcsak a nemzetiségi jogaik bővítését, hanem a végleges

53 Például az 1555. évi augsburgi vallásbéke, az 1557. évi tordai országgyűlésnek az erdélyi egyéni vallásszabadságot kimondó határozata, Erdély és a Habsburg-udvar közötti 1606. évi bécsi, 1622. évi nikolsburgi és 1645. évi linzi béke, az 1648. évi vesztfáliai béke [KOVÁCS Péter: *Nemzetközi Közjog*, Budapest, Osiris, 2006. 316.].

54 SZALAYNÉ (2003) i. m. 185.

55 BINDORFFER Györgyi: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiaja Magyarországon*, Budapest, Gondolat Kiadó - MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2011. 29-33.

56 Ennek a folyamatnak volt a betetőzése a magyar nyelv és nemzetiségről szóló 1844. évi II. tc. elfogadása és király általi szentesítése [HALÁSZ - TÓTH i. m. 172.].

57 HALÁSZ - TÓTH i. m. 146.

58 GERENCSÉR Balázs Szabolcs: *Gondolatok az új nemzetiségi törvényről, Pázmány Law Working Papers*, 2012/34. 2. <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2012-34-Gerencser.pdf> (2017.10.21.).

59 VÁRFALVI Attila: A nemzetiségek képvisellete a magyar Országgyűlésben, *Társadalmi Szemle* 1995/7, 57.

60 ÁCS Zoltán: *Nemzetiségek a történelmi Magyarországon*, Budapest, Kossuth, 1996, 9.

elszakadást tűzték ki célul. Ezen törekvéseknek, az elvesztett világháborúnak és a kaotikus magyar közjogi állapotoknak köszönhetően Magyarország az 1920-as trianoni békediktátum megkötésére kényszerült. A trianoni határok kijelölésével szinte teljesen homogén állammá vált Magyarország, míg a környező, frissen létrejött államalakulatok ugyanazokkal a nemzetiségi problémákkal néztek szembe, mint korábban Magyarország.

Az első világháborút követően a már akkor előre látott feszültségek miatt a nemzetiségvédelem került előtérbe: a békeszerződések és a nemzetközi jog egyéb dokumentumai fontos intézményi biztosítékokat fogalmaztak meg. A Nemzetek Szövetsége keretében működtetett nemzetiségvédelmi rendszer, úgy-ahogy pótolta a jogi szabályozás hiányát, melynek a létrehozásával egyszerre akarták stabilizálni a versailles-i békerendszert és elérni azt, hogy a területváltozásokkal hátrányosan érintett államok, illetve nemzetiségek ne újabb területi változásokban lássák az egyedüli megoldást sorsuk javítására.⁶¹

A második világháború lezárása és az ENSZ megalakulása az egyéni jogok újbóli előtérbe kerülését eredményezte, s csak a XX. század második felében vált ismét egyre erősödővé az a felismerés, hogy az egyéni jogok és az egyenjogúság garantálása nem tudja kiküszöbölni azokat a helyzeteket, amelyek az alapjogok esetleges tömeges, a hagyományos védelmi rendszerben nehezen orvosolható megsértését hozzák magukkal.⁶²

A közép- és kelet-európai szocialista államok nem tartották lényegesnek a törvényi szabályozást a nemzetiségek vonatkozásában. Általános nézetté vált, hogy a nemzetiségi jogok az emberi jogok egyik ágának tekinthetők, ezért önálló szabályozásra nincs szükség.⁶³ A nemzetiségi probléma kiküszöbölése érdekében – alapvetően a kollektív felelősségre hivatkozva – hajtották végre a németek kitelepítését, valamint a csehszlovák–magyar lakosságcsere programot, melynek következtében jogfosztott emberek tízezreinek kellett családjukat és vagyonukat hátrahagyva az anyaországba költözni.⁶⁴

A nemzetiségi jogok háttérbe szorulása talán annak köszönhető, hogy a háborút előidéző okok között szerepeltek a nemzetiségi problémák is. A volt szocialista országok többségében egyenesen tilalmi listára került ennek a jognak az elismerése.⁶⁵ Magyarország népköztársasági alkotmánya elismerte

61 Kovács (2006) i. m. 317.

62 SZIKINGER István: *Alapvető jogok a hatályos magyar szabályozásban*. In: BÓLYAI János (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2005, 125-126.

63 Az ENSZ megalakulása is az egyéni jogok újbóli előtérbe helyezését eredményezte.

64 Például Edvard Beneš csehszlovák elnöknek a magyarság jogfosztását is kimondó ún. kassai kormányprogramja.

65 TRÓCSÁNYI i. m. 129.

ugyan a nemzetiségek alapvető jogait⁶⁶, de érdekeik valós képviselőjét a rendszer nem biztosította.⁶⁷

A '80-as évek elején az Európa Tanács, az EBESZ, illetve az EU tagállamainak együttműködése révén kezdett kialakulni egy a nemzetiségek jogi szabályozására vonatkozó elkülönült és jelentős normacsoport és intézményrendszer. A szakmai szóhasználat elkezdett a nemzetiségvédelem nemzetközi szokásjogi tartalmáról beszélni, mely kitért a genocídium tilalmára, az erőszakos asszimiláció tilalmára, a kultúra ápolásának, a vallásgyakorlásnak, a nyelvhasználatnak a jogára, a diszkrimináció tilalmára, valamint az államok azon vállalásaira, hogy nemzetiségeik védelmére pozitív intézkedéseket foganatosítsanak.⁶⁸

A közép- és kelet-európai országokban történt rendszerváltozásokat követően napirendre került a nemzetiségek alkotmányjogi jogalanyiségének és kiemelt védelmének kérdése mind nemzetközi, mind nemzeti téren.⁶⁹ Az Alkotmányunk már államalkotó tényezőként és a nép hatalmának részeseként ismerte el a nemzeti és etnikai kisebbségeket, továbbá biztosította számukra a saját nyelvű névhasználat jogát, az anyanyelvhasználat és az anyanyelvű oktatás jogát, saját kultúrájuk ápolásának jogát, valamint a közéletben való kollektív részvétel jogát is.⁷⁰ Az Alkotmány rendelkezett egy külön ombudsman, nevezetesen a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa pozíciójának a létrehozásáról⁷¹, továbbá az 1990. évi LXIII. törvény egy újabb jogot emelt be az Alkotmányba, amely alapján a nemzeti és etnikai kisebbségek települési és országos önkormányzatokat hozhattak létre.⁷²

Magyarország, jelezve azt is, hogy a nemzetiségek ügyét mennyire komolyan kívánja venni, valamennyi olyan kisebbségi jogi tárgyú nemzetközi szerződésnek a részesévé vált, amelyhez egyáltalán csatlakozhatott.⁷³

Az Országgyűlés 1993-ban fogadta el a Nektv.-t, amely oktatási, kulturális és nyelvi jogokat biztosított a nemzetiségeknek.⁷⁴ A Nektv. ezenkívül meghatározta, hogy Magyarország mely népcsoportokat tekintheti honosnak, azaz a

66 1949. évi XX. törvény 49. § (2)-(3) bek.

67 Lásd: BINDORFFER i. m. 30-48.

68 SZALAYNÉ (2003) i. m. 29.

69 Lásd részletesen: KUKORELLI István: *Az alkotmányjog évtizede*. In: TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései, az Eötvös Loránd Tudományegyetem és a linzi Johannes Kepler Egyetem 1995. július 6-7-én tartott alkotmányjogi szimpóziuma*, Budapest, ELTE Állam és Jogtudományi Kar, 1995, 13-32.

70 1949. évi XX. törvény 68. § (1)-(2) bek.

71 1949. évi XX. törvény 32/B. §.

72 1949. évi XX. törvény 68. § (1)-(4) bek.

73 Lásd: HALÁSZ - TÓTH i. m. 173.

74 Ez a katalógus az elmúlt két és fél évtizedben folyamatosan bővült.

jogrendszer szempontjából nemzeti és etnikai kisebbségnek. A törvény a vonatkozó nemzetközi jogi megoldásoktól eltérően jóval haladóbb szemléletet képviselt, például nem csak az egyéni, hanem a nemzetiségek bizonyos közösségi jogait is elismerte.

Az Alaptörvény az Alkotmány kisebbségi jogokat biztosító korábbi szabályainak nagy részét átvette. Azt azonban már nem tartalmazza, hogy Magyarország biztosítja a nemzetiségek kollektív részvételét a közéletben.⁷⁵ Az Alkotmányhoz képest új jogok is megjelentek az Alaptörvényben: például az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog⁷⁶, illetve az Országgyűlés munkájában való részvételre történő utalás⁷⁷, ami a szószólói intézmény létrehozásának a jogalapja lett.

Az Alaptörvény hatálybalépése szükségessé tette, hogy a nemzetiségek jogait egy új sarkalatos törvény szabályozza. Az Njtv. célja, hogy a nemzetiségek alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze, illetve biztosítsa. Az Njtv. preambuluma e célkitűzések részeként fogalmazza meg, hogy Magyarország garantálja a nemzetiségi közösségek öngazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogát.

2.2. A kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok szabályozásának története

A Nektv. megalkotását hosszas tárgyalás, 'társadalmi vita' előzte meg, melyben önkéntesen részt vehettek azon Magyarországon élő nemzetiségek, népcsoportok képviselői is, akik igényt formáltak arra, hogy a törvény hatálya alá kerülve jogi értelemben is kisebbségnek minősüljenek. A magyar politikai elit kiemelt hangsúlyt fordított a nemzetiségi jogi szabályozás megalkotására. Az ország nem szerette volna, ha az emberi és nemzetiségi jogok kodifikációjának hiánya hátráltatná az európai intézményrendszerekhez történő csatlakozást.⁷⁸

75 Lásd: 1949. évi XX. törvény 68. § (1)-(2) bek.

76 Ez a rendelkezés alkotmányos alapot adhat arra, hogy a törvényhozás ki tudja zárni a visszaélés lehetőségét azokban az esetekben, amikor valamely jog gyakorlásának, illetve kedvezmény igénybevételének a feltétele a nemzetiséghez tartozás önkéntes kinyilvánítása [FÓRIKA László: *A nemzetiségi jogok védelme*. In: Kovács Zsolt (szerk.): Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről, Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2013. 143. <http://www.ajbh.hu/documents/10180/129110/AJBH+Besz%C3%A1mol%C3%B3%202012/9215dc04-4031-451e-b79c-eff2e2e63925> (2017. 11. 07.)].

77 Magyarország Alaptörvénye 2. cikk (2) bek.

78 Lásd részletesen: KÁLLAI Ernő - VARJÚ Gabriella: *A kisebbségi törvény*. In: GYULAVÁRI Tamás - KÁLLAI Ernő (szerk.): *A jövevényektől az államalkotó tényezőig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*, Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala,

A Nektv. kulcspontja volt, hogy létrehozta a kisebbségi önkormányzatok rendszerét mint a törvény egyik legfontosabb céljának tekinthető kulturális autonómia szervezeti formáját.⁷⁹ Nem az egyéni kisebbségi jogok rögzítése volt tehát a törvény valódi újdonsága, hanem a kollektív jogok elismerése.

A hungarikumnak számító kisebbségi önkormányzati rendszer bevezetésének egyik oka az volt, hogy az akkori kormány kiemelt külpolitikai jelentőséget tulajdonított a hazai nemzetiségi kérdés rendezésének.⁸⁰ A jogalkotó egy 'exportképes' kisebbségi önkormányzati rendszert szeretett volna létrehozni, olyat, amely később, a határon túli magyar kisebbségek helyzetéről folytatott vitákban is hivatkozási alap lehet. A parlamentben ezt a célt hivatalosan soha nem mondták ki – egy nehezen bevállalható érv⁸¹ –, de ezt támasztják alá az olyan 'elszólások' is, miszerint „a törvénytervezet véleményezésébe a határon túli magyarság képviselőit is bevonták”.⁸² Mára már tudjuk, hogy az összehasonlító nemzetiségi joggal hadilábon álló szomszédos állami vezetők részéről visszhangtalan maradt az 'ez a világ a létező világok legjobbika' melldöngető attitűd.⁸³ A szakirodalomban találkozunk olyan állásponttal is, mely szerint a jogalkotót egyáltalán nem motiválta a határon túli magyarság helyzete.⁸⁴

A nemzetiségi önkormányzati rendszer létrehozásának céljai között szerepelt a kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek esélyeinek növelése arra vonatkozóan, hogy identitásukat megőrizhessék olyan körülmények között, amikor a többséggel való együttélés, a közös társadalmi lét egyértelműen az asszimiláció, a beolvadás irányába hat. Már akkor célként jelent meg a hátrányos

2010, 178-182.

79 Eredetileg a Nektv. csak két szintet ismert: a településszintet és az országost. A 2005. évi CXIV. törvény bevezette a területi (megyei) kisebbségi önkormányzatokat, amely rendszert az Njtv. is megtartott.

80 PAP (2011) i. m. 6; JAKAB András szerint egyenesen 'stréberkedő' volt a magyar kisebbségpolitika. [JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára? *Politikatudományi Szemle*, 2011/1, 21.]

81 Kétségtelenül hasznos, politikailag igazolható, ám jogelméletileg nehezen védhető az az álláspont, amely a nemzetiségi jogot a diaszpórapolitika szolgálatába állítja, annak igazolására használja. [MAJTÉNYI Balázs: *A nemzetállam új ruhája*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2007; PAP András László: *Kötődéstől a kötvényekig - nemzetállam és diaszpórapolitika*. In: HALÁSZ Iván - MAJTÉNYI Balázs - SZARKA László (szerk.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2004. 75-85.]

82 GYŐRI SZABÓ Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989 - 1990)*, Budapest, Osiris, 1998, 120.

83 KOVÁCS Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*, Budapest, Osiris, 1996, 201.

84 TABAJDI Csaba: *Az önazonosság labirintusa*, Budapest, CP Stúdió, 1998, 612.

helyzetben élő roma közösség jogi státuszának a többi elismert nemzeti kisebbségek szintjére való emelése, illetve társadalmi felzárkóztatásának elősegítése.⁸⁵ Bár a Nektv. közös kategóriaként kezelte a nemzeti és etnikai kisebbségeket, a romák esélyegyenlőségi és társadalmi inklúzióra vonatkozó igényeinek kielégítésére a szabályozás alkalmatlannak bizonyult.⁸⁶

1993-ban a Nektv. a kisebbségi önkormányzatoknak két szintjét határozta meg: a helyi és az országos szintet. A két szint között ekkor nincs hierarchikus viszony. A kisebbségi önkormányzati rendszer kiépítésénél gondot jelentett a középszint kihagyása, nem volt átjárás a két pólus között. A helyi kisebbségi önkormányzatok *háromféle* módon jöhettek létre:

- *közvetlen* módon létrehozott helyi kisebbségi önkormányzat – döntő többségben így alakultak meg;
- *közvetett* módon létrejött helyi kisebbségi önkormányzat – ritkán előforduló forma volt; ha a települési önkormányzat képviselőinek 30%-át egyazon kisebbség jelöltjeként választották meg, akkor ezek a képviselők kisebbségenként legalább három fős helyi kisebbségi önkormányzatot alakíthattak;
- *átalakulással* létrejött kisebbségi települési önkormányzat – amennyiben a települési önkormányzati választásokon mandátumot szerzett képviselőknek több mint a fele adott kisebbség képviselőjeként kerül megválasztásra.

A közvetett és a közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzatnak a törvényben biztosított feladat- és hatásköre között nem volt különbség. Feladataik és az ehhez kapcsolódó hatásköreik – például saját vagyonának felhasználása, SZMSZ meghatározása, névválasztás, helyi kisebbségi ünnepek meghatározása, ösztöndíjak és kitüntetések alapítása, intézményalapítás stb. – elsődlegesen a Nektv.-ben rögzített egyéni és kollektív kisebbségi jogok érvényesítésére irányultak. Ettől eltért az átalakulással létrejött kisebbségi települési önkormányzat működése, amely kettős jellegéből adódóan ellátta a települési és a kisebbségi önkormányzat feladat- és hatáskörét is.

A Nektv. lehetőséget biztosított a kisebbségi önkormányzatok számára intézménylétesítésre és -átvételre, ám az intézményfenntartás és -működtetés finanszírozási háttere és pontos szabályozása nem volt megoldott. Így a kisebbségi önkormányzatok hatásköreinek vonatkozásában az *együttdöntési* jogosítványok

85 SANSUM Molnár, Judit: *Minority Rights and Political Communities in Central and Eastern Europe*, conference on Tuesday, 5th September 2017. Institute for Legal Studies, Building 'T', Room 25, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.

86 PAP András László: Az illiberális multikulturalizmus magyar modellje: a magyar kisebbségi jog változása 2010 - 2016 (I. rész), *Közjogi Szemle*, 2016/2, 40.

jelentősége hangsúlyossá vált, a nemzetiségi közösségeket érintő döntéseket leginkább a *véleményezési és egyetértési* jogok gyakorlásával tudták befolyásolni.⁸⁷

A helyi kisebbségi önkormányzatok *törvényességi ellenőrzését* a területi közigazgatási hivatalok/kormányhivatalok látták el, ennek keretében a kisebbségi önkormányzatok döntéseinek kizárólag a *jogszerűségét* vizsgálhatták.⁸⁸

Az országos önkormányzatoknak fontos szerepük volt, mivel a nemzetiségi parlamenti képviselet/szószólók hiányában a politikai hatalom egyedül ezeket a testületeket tekintette országos szinten az adott közösség legitim képviselőinek. Az országos szintű képviselet mellett alapvető feladatuk volt a helyi kisebbségi önkormányzatok érdekeinek megyei szintű képviselete is. Az országos önkormányzatok véleményt nyilváníthattak az általuk képviselt nemzetiségeket e minőségükben érintő jogszabályok tervezeteiről, valamint a közigazgatási szervektől, önkormányzatoktól kisebbségi kérdésekben tájékoztatást kérhettek, részükre javaslatot tehetnek, intézkedést kezdeményezhettek.

1993-ban a jogalkotó a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozására helyezte a hangsúlyt, és háttérbe szorult – a gyakorlati tapasztalatok hiánya miatt is – a működés feltételeinek részletes kidolgozása. A jogi szabályozás tetten érhető hiányosságai súlyos, a kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitációját veszélyeztető visszaéléseket is lehetővé tettek: a kisebbségi önkormányzati választásokon bizonyíthatóan olyanok is részt vettek, akik nem tartoztak az adott nemzetiséghez. Mint ahogy a következő részben látni fogjuk, a *regisztráció* intézménye sem nyújtott elegendő védelmet a sajtó szóhasználatában ‘etnobiznisz’-nek nevezett jelenséggel szemben.

A Nektv. 2005. évi módosításával a jogalkotó meghatározta a kisebbségi *önkormányzat fogalmát*, kijelölve ezzel annak helyét a közjogi intézményrendszerben, illetve felruházta e testületeket a kisebbségi közügyek önálló ellátásának jogával is. A módosítást követően már csak közvetlen választás útján jöhettek létre települési kisebbségi önkormányzatok, illetve létrehozták a területi (megyei⁸⁹) szintű kisebbségi önkormányzatokat is. A módosítás az országos önkormányzatok működését, gazdálkodását és ellenőrzését is átláthatóbb rendszerbe foglalta.⁹⁰

87 KÁLLAI - VARJÚ i. m. 191.

88 A kisebbségi önkormányzatok törvényes működésében is nehézséget okozott, amikor 2009. január 1. és 2010. szeptember 1. között a közigazgatási hivatalokat államigazgatási hivatalokká nevezték át, és megszüntették a törvényességi ellenőrzési feladatkörüket.

89 Nem teljesen konzekvens módon, a fővárosban már 1994-től - a kerületi kisebbségi önkormányzatok mellett - közvetlen választással fővárosi önkormányzatot is lehetett alakítani.

90 Meghatározták az országos önkormányzatok törvényességi ellenőrzését is, melyet az

Az oktatási intézmények fenntartói jogának átvételéhez hasonló módon, a kulturális intézmények fenntartói joga átvételének alapvető szabályai is megjelentek, ily módon az oktatási autonómia intézményi alapjai mellett a kulturális autonómia megteremtésének intézményes alapjai is szabályozásra kerültek.⁹¹

Lényeges változás volt, hogy a módosítás meghatározta a kisebbségi önkormányzatok működésének részletesebb szabályait. Megváltozott a *helyi szószóló* intézménye is: már nem a helyi önkormányzati választásokon legtöbb szavazatot szerzett kisebbségi jelölt⁹², hanem a kisebbségi önkormányzat elnöke minősült szószólónak⁹³. A helyi szószóló intézményének ebben a formában történő fenntartása vitákat gerjesztett⁹⁴, az Njtv. azt megszüntette.

1994 és 2005 között a kisebbségi önkormányzatokat a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény is szabályozta, így pedig úgy tűnhetett, hogy ezen szervezetek sajátos helyi önkormányzatok. A 2005 óta érvényesülő szabályozás szakított ezzel a megoldással, s egyértelművé tette, hogy ezek a testületek (kivételet képez az átalakult nemzetiségi önkormányzat) nem egy adott közösség összes polgárát, hanem csak az adott nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárokat fogják át, az ő kollektív jogaik gyakorlásának biztosításában működnek közre.⁹⁵

önkormányzat székhelye szerinti közigazgatási hivatal vezetője látott el. Korábban ezen szervek törvényességi felügyeletére egyetlen állami szervnek sem volt hatásköre.

91 Magyar Köztársaság Kormánya: *Beszámoló a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (2003. február - 2005. február)*, Budapest, 2005, 27. <http://miris.eurac.edu/mugs2/do/blob.pdf?type=pdf&serial=1131640919000> (2017. 10.21.).

92 A kisebbségek helyi szószólóinak eredetileg azokon a településeken volt szerepük, ahol nem választottak kisebbségi önkormányzatokat.

93 A kisebbség helyi szószólója jogosult volt tanácskozási joggal részt venni a képviselő-testület, illetőleg bármely bizottság kisebbséget érintő napirendjének tárgyalásán, ideértve a zárt üléseket is, ha nem volt települési önkormányzati képviselő. A kisebbségi lakosság érdekvédelmi feladatai ellátása érdekében többek között tájékoztatást, felvilágosítást kérő jogkörrel, tanácskozási joggal, javaslattevési joggal, eljáráskezdményezési joggal rendelkezett.

94 A helyi szószólókra vonatkozó szabályozás ellentmondásait lásd részletesen: KÁLLAI - VARJÚ i. m. 201-202.

95 HOFFMAN István: *Önkormányzati jog* (elektronikus jegyzet), ELTE ÁJK, Közigazgatási Jogi Tanszék, 2012, 6.

	1994/5*	1998**	2002***	2006****	2010*****	2014*****
Bolgár	4	14	30	38	41	33
Cigány/ Roma	477	776	1004	1118	1248	1197
Görög	6	18	30	34	37	35
Horvát	57	62	100	115	127	112
Lengyel	7	32	50	47	49	41
Német	162	247	318	378	424	406
Örmény	16	25	30	31	39	32
Román	11	32	43	46	71	61
Ruszin	1	9	31	52	75	43
Szerb	19	34	43	40	48	45
Szlovák	51	69	108	116	122	112
Szlovén	6	9	12	11	11	10
Ukrán	-	4	12	19	23	16
Összesen eredményes	817	1331	1811	2045	2315	2143
Települések	nincs adat	1046	1308	1435	1592	1523
Kitűzött	nincs adat	1538	1973	2077	2343	2715
Elmaradt	nincs adat	157	103	28	22	569
Megtartott	nincs adat	1381	1870	2049	2321	2146
Érvénytelen/ eredménytelen	nincs adat	50	59	4	6	3

* <http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/vf/vf300301.htm> (2017. 11. 07.).

** <http://www.valasztas.hu/onkstat/onkkezd.htm> (2017. 11. 07.).

*** http://www.valasztas.hu/onkval2002/so02/ered_ind.htm (2017. 11. 07.).

**** http://www.valasztas.hu/hu/onkval2010/471/471_0_index.html (2017. 11. 07.).

***** http://www.valasztas.hu/hu/onkval2010/471/471_0_index.html (2017. 11. 07.).

***** http://www.valasztas.hu/hu/nemz2014/987/987_0_index.html (2017. 11. 07.).

PÁLFFY Ilona: Beszámoló a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2014. október 12-én megtartott választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról, Országgyűlés, 2014, 4. http://www.valasztas.hu/hu/ovi/content/beszamolok/NVI_ONK_2014.pdf (2017. 11. 07.).

1. táblázat. *A kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok választási eredményei 1994 – 2014 között (az eredményes választások száma nemzetiségenkénti felosztásban, a települések összesített száma, ahol választásokat tartottak, illetve a kitűzött, az elmaradt, a megtartott, az érvénytelen/eredménytelen választások összesített adatai)*

Az országos adatok növekedést mutattak egyik választási ciklusról a másikra a megalakult kisebbségi önkormányzatok és a kisebbségi választásokat tartó települések számában is. Előfordult, hogy 1994 és 2010 között egyes

kisebbségi önkormányzatok azért jöttek létre, hogy a megalakult kisebbségi önkormányzatok számára nyújtott állami támogatást megszerezzék, illetve a pályázati szerepvállalással ezt tovább növeljék. Az *elektori választás* is torzíthatta az eredményeket, mivel a helyi választói közösségek nem a számarányuknak megfelelően juthattak képviselőkhöz az országos és területi önkormányzatokban, illetve arra ösztönözhetette az országos kisebbségi önkormányzati választásokon induló egyes jelölőszervezeteket, hogy az elektoraik számának növelése érdekében minél több településen létrehozzák az őket támogató kisebbségi önkormányzatokat, akkor is, ha ott nem élt ténylegesen nemzetiségi kisebbség.

Az Njtv. és a választási eljárásról szóló törvény a ténylegesen tapasztalt visszaéléseknek a korrekciójára törekedett; elsősorban ez irányította a jogszabályi módosításokat. A jogalkotó bizonyos garanciákat kívánt megfogalmazni vagy legalább is megkeresni a visszaélések kiküszöbölése érdekében. A következő részben azt elemezzük, hogy ezek a biztosítékok mennyire váltották be, vagy váltják be a hozzájuk fűzött reményeket. Ha megnézzük a nemzetiségi önkormányzatok választási eredményeit, igazából nincs jelentős változás. Nagyon *picit csökkentek* ezek az adatok, és csak az őket közvetlenül megelőző választásokhoz képest. Ugyanakkor két összesített adat – *kitűzött és elmaradt* választások – tekintetében jelentős növekedés tapasztalható. Az új szabályozás a *népszámlálási adatokhoz* köti a választások kitűzését, mely alapján növekedett azon településeknek a száma, ahol fennállt a nemzetiségi önkormányzati választás kitűzéséhez szükséges, huszonöt nemzetiségi lakost előíró törvényi feltétel. Különösen az elmaradt települési választások számában volt drasztikus a növekedés, 569 választás maradt el a szükséges számú jelölt hiányában, míg az előző választásokon csak huszonkettő.⁹⁶

3. A jogi szabályozás

3.1. Új garanciák, biztosítékok beépítése a szabályozásba

A kisebbségi önkormányzati rendszer történetét látva elmondhatjuk, hogy az egy szuboptimális, rendkívül problematikus, de kétségtelenül működőképes rendszer. A nemzetiségi érdekképviselőben mindenképpen visszalépés lett volna, ha az Alaptörvény, az Njtv. ezt a rendszert megszünteti, vagy mondjuk, a hiányosságait oly módon orvosolja, hogy az radikális átalakulásokhoz vezet.

⁹⁶ A 64 kitűzött területi nemzetiségi választásból 60 került megtartásra a 13 országos nemzetiségi önkormányzat megválasztása mellett [PÁLFFY i. m. 4.].

A legtöbb problémát a kisebbségi önkormányzati választásokon a ténylegesen tapasztalt visszaélések jelentették. Nem érdemes az *etnokorrupció* több mint egy évtizedes gyakorlatát részletesen bemutatni, az elmúlt időszakban ez szinte mindenkinek felkeltette a figyelmét, ezeket közismert ténynek tekintjük. Az Njtv. által bevezetett módosítások elsősorban ezen visszaélések korrekciójára irányultak. Az *etnobiznisz*nek nevezett jelenség pusztá létezése természetesen nem lehet akadály a fejlődési irányoknak, legfeljebb a különböző folyamatokba további „garanciák beépítését kikényszerítő tanulságként érdemes kezelnünk azt”.⁹⁷

3.1.1. Az egyik fontos változás a 2014-es választásokon, hogy *megszűnt az elektori rendszer*: a területi és az országos nemzetiségi önkormányzati képviselőket már közvetlenül választották. Az áttérés következtében biztosítani kell azt, hogy a területi nemzetiségi önkormányzati választásokon az adott megyében élő minden nemzetiségi választópolgár részt vehessen függetlenül attól, hogy lakóhelyén kitűzték-e a települési nemzetiségi önkormányzati választást.

Az elektori rendszer megszüntetésével egyidejűleg további garanciák beépítése is szükségessé vált a választási rendszerbe. Ezek hiányában a közvetlen választás azt eredményezheti, hogy a nemzetiséghez nem tartozók befolyásolhatják, sőt akár meg is határozhatják az országos és a területi nemzetiségi önkormányzatok testületének személyi összetételét.⁹⁸

3.1.2. Fontos garanciaként említendő a *népszámlálási adatok felhasználása*. A jogalkotó szándéka ezzel az volt, hogy a nemzetiségi közösség tagjainak egyéni azonosítása nélkül is meg lehessen állapítani egy adott nemzetiség jelenlétét vagy annak hiányát a településeken.

Az Njtv. a népszámlálás nemzetiségi adataihoz köti a nemzetiségi önkormányzati választások kitűzését. A települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását akkor kell megtartani, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez való hovatartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint – a *harminc* főt

97 RIXER Ádám: *A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban*, Budapest, KRE ÁJK, 2013, 165.

98 SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből, *Kisebbségkutatás*, 2014/1, 8. http://epa.oszk.hu/00400/00462/00070/pdf/EPA00462_kisebbssegkutatas_2014_1_007-014.pdf (2017.10.21.).

eléri.⁹⁹ A 2014. február 25-től hatályos Njtv.-módosítás szerint a 'harminc fős' szabályozást első alkalommal a 2024. évi általános választáson kell alkalmazni, addig 'huszonöt fős' szabályozás alkalmazandó.¹⁰⁰

Nem találtam még egy olyan országot, ahol – a magyar szabályozáshoz hasonlóan – *konkrét létszámhoz* és ne százalékban meghatározott küszöbértékhez kötnék a bizonyos nemzetiségi jogok gyakorlását. Természetesen ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy rossz a magyar szabályozás, azonban bizonyos kérdéseket mindenképpen felvet a demokratikus legitimitáció szempontjából. Egyes települések lakosságszámának tekintetében óriási különbségek vannak, ugyanakkor az Njtv. egységesen 'huszonöt fős' népszámlálási adathoz köti a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választásának a kitzűzését.¹⁰¹ Egy nagyobb városban vagy fővárosi kerületben a jelenlegi 'huszonöt fős' választói jegyzék nem feltétlenül biztosítja a szükséges közösségi legitimitációt egy képviseleti szerv megalakításához, ugyanis ehhez emelni kellene ezt a létszámot.

Elképzelhető az is, hogy a jogalkotó ezzel a szabályozással mintát akar állítani a szomszédos országok törvényhozásai elé. Figyelembe véve azt a tényt, hogy a szórványban élő magyarság létszámának aránycsökkenése jelentősebb a teljes népesség csökkenő tendenciája mellett, megfontolandó irány lenne, ha a szomszédos országok is – a százalékban meghatározott küszöbérték helyett/mellett – konkrét létszámhoz kötnék a bizonyos nemzetiségi jogok gyakorlást.¹⁰²

A költségvetési törvény szintén a népszámlálás nemzetiségi adataihoz kötötte a *működési támogatás* mértékének meghatározását.¹⁰³ A települési nemzetiségi önkormányzat a fajlagos összeg¹⁰⁴ 200%-ára jogosult, ha a településen a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire adott válaszok alapján az adott nemzetiséghez tartozók

99 Njtv. 56. § (1) bek.

100 Njtv. 242. § (2) bek.

101 A területi nemzetiségi önkormányzati képviselők választását ki kell tűzni, ha a fővárosban, megyében kitzűzött települési választások száma legalább tíz. Az országos önkormányzati választások kitzűzése - a települési és területi testületek számától függetlenül - immár kötelező [Njtv. 56. § (2)-(3) bek.].

102 MÓRÉ Sándor: Népszámlálási adatokhoz és konkrét létszámhoz kötöttség a nemzetiségi önkormányzatok szabályozásában, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/4, 20. http://www.kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK/UMK_2014_4/03_More_Sandor.pdf (2017.10.21.).

103 Lásd: Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 9. számú melléklet.

104 Fajlagos összeg: 391 000 Ft/év.

száma meghaladja az ötven főt.¹⁰⁵ A törvény nem beszél azon települések támogatásáról, ahol a nemzetiséghez tartozók száma nem haladja meg az ötvenet. A 2017. január 1-jével hatályon kívül helyezett 428/2012. (XII. 29.) Korm. rendeletet ezen települések vonatkozásában is tartalmazott szabályozást¹⁰⁶, bár az ilyen nemzetiségi önkormányzat működéséhez biztosított állami támogatás mértéke szinte jelképes összegű volt.

Egyes szakemberek álláspontja szerint a *választás kitűzését és az állami támogatás összegét* nem lehet a népszámlálás nemzetiségi adataitól függővé tenni. Ezen adatok nem tekinthetők egy település nemzetiségi lakosságának a pontos leképezéseként, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak.¹⁰⁷ Tény, hogy a népszámlálási adatokban a még nem nagykorúak is szerepelnek.

Szabó Máté korábbi ombudsman felhívta a figyelmet arra, hogy a 2001. évi népszámlálás adatai, különösen a kitelepítést elszenvedett német és a súlyos előítéletek miatt 'rejtőzködő' roma közösségek esetében nem megbízhatóak.¹⁰⁸ Sőt – más vélemény szerint – a népszámláláson adott válaszok feltehetően „nagyban függnek a rasszizmus pillanatnyi erősségétől, illetve attól, hogy a megkérdezettek mennyire bíznak abban, hogy etnikai hovatartozásuk felvállalása nem vezet további hátrányokhoz”.¹⁰⁹ A fenti idézetben a 'rasszizmus' kifejezést kicsit erősnek, túlzónak tartjuk, ráadásul azon nemzetiségi szervezetek is hivatkoznak erre, akikkel semmi rossz nem történt, és a rendszerváltozás után jelentősen emelkedett a létszámuk.¹¹⁰ Valószínűleg azzal a bonyolult képlettel szembesülünk, hogy egyes kis létszámú nemzetiségeknél a népszámlálási adatok meglehetősen jól tükrözik a realitásokat, ugyanakkor léteznek olyan nemzetiségek (mindenekelőtt a roma), amelyek esetében a valós arányszám

105 2016. évi XC. törvény 9. számú melléklet 1. pont (Működési támogatás).

106 Eszerint a települési nemzetiségi önkormányzat részére megállapítható általános működési támogatás az egy települési nemzetiségi önkormányzatra eső átlagtámogatás összegének a: 3%-a, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen négy főnél kisebb; 50%-a, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen minimum négy, illetve maximum harminc fő; 100%-a, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen minimum harmincegy, illetve maximum ötven fő; 200%-a, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen meghaladja az ötvenet [428/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet 2. § (2)-(3) bek.].

107 Lásd erről: KÁLLAI (2012) i. m. 4; FÓRIKA i. m. 147-148.

108 FÓRIKA i. m. 148.

109 PELLANDINI-SIMÁNYI Léna: *Mire (nem) jók a népszámlálás etnikai adatai?* IDEA Intézet, 2011. http://www.ideaintezet.hu/sites/default/files/Mire_nem_jok_a_nepszamlalas_etnikai_adatai_Simanyi_IDEA.pdf (2014. 06. 07.).

110 Lásd: 1. táblázat.

többszöröse a népszámlálás szerintinek.¹¹¹ Vannak továbbá olyan nemzetiségek is, „ahol a korábbi népszámlálások hektikus ugrásai olyan növekedésről tanúskodtak, ami demográfiai szabályok szerint megmagyarázhatatlan volt, és ez szinte tudományos igénnyel is követelte a becslés kiegészítő alkalmazását”.¹¹²

Az alapvető jogok biztosának az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványa szerint a népszámlálás nemzetiségi adatainak választási célú felhasználásának elrendelése ellentétes az Alaptörvénnyel, és egyben nemzetközi szerződésbe is ütközik, mert szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogát, valamint a nemzetiségi közösségek helyi nemzetiségi önkormányzat létrehozására vonatkozó jogát. Az ombudsman hangsúlyozza, hogy hiteles népszámlálási adatok hiányában ez a jogi megoldás nem alkalmas a szabályozás alkotmányos céljának elérésére.¹¹³

A 41/2012. (XII. 6.) AB határozat szerint „nincs szó a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogának szükségtelen, illetve aránytalan korlátozásáról”. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az egyéni önrendelkezési jog¹¹⁴ ugyanis az egyén joga, amelynek gyakorlása nem vonhat maga után az egyénre nézve semmilyen hátrányos jogkövetkezményt. Az önkormányzatok létrehozására vonatkozó jog hazánk alkotmányos rendszerében jelenleg és korábban is kollektív jogként szerepelt, amelynek a gyakorlása magához a nemzetiség tényleges tagjaihoz kell, hogy kötődjön.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a népszámlálási adatok alapulvétele egyértelműen összefügg azzal a reformfolyamattal, amely a kisebbségi törvény működésének problémái kapcsán itthon, maguk az érintett kisebbségi szervezetek és több országos kisebbségi önkormányzat részéről felmerült; a vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesülését illetően pedig az Európa Tanácsban megfogalmazott bírálatokra kívánt reagálni. Az AB határozat nem véletlenül hivatkozik azokra az Európa Tanács-i monitoring dokumentumokra, amelyek azt szuggerálják, hogy a jogalkotó térjen vissza bátran a népszámlálási adatokhoz, továbbá azt is megemlíti, hogy a kormány

111 A korábbi kutatások szerint a külső - a kérdezőbiztos, a szomszédok stb. - besorolására hagyatkozó eredmények 2,5 - 3-szor nagyobb roma népességet mutatnak ki, mint az önbesoroláson alapulók. Lásd: LADÁNYI János: „Szisztematikus önsorsrontás” (interjú LADÁNYI Jánossal), Nemzet és biztonság 2009/2. 43-53. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/ladanyi_janos-_szisztematikus_onsorsrontas_.pdf (2017. 11. 07.).

112 Kovács Péter: *Kisebbségi önkormányzatiság, identitásvállalás és adatvédelem - avagy mennyi gondot is okoz nemzetközi jogi vonatkozású fogalmak önkényes értelmezése és „továbbfejlesztése”*. In: CSAPÓ Zsuzsanna (szerk): Ünnepi Tanulmánykötet Bruhács János Professor Emeritus 70. születésnapjára, Kódex, Pécs, 2009, 241.

113 41/2012. (XII. 6.) AB határozat.

114 Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés második mondat.

erre ígéretet is tett. Igaz, hogy az Njtv-t a népszámlálás után fogadta el a jogalkotó, de az előtte levő években egy folyamatos konzultáció ment végbe a kisebbségi önkormányzatokkal arra vonatkozóan, hogy ők is vegyenek részt a mozgósításban. Az Alkotmánybíróság – egyes vélemények szerint kissé cinikusan¹¹⁵ – megállapította, hogy már a népszámlálás végrehajtása előtt, 2010-ben jelezte a kormány, hogy a népszámlálási adatoknak a korábbiaknál jóval nagyobb szerepet fog tulajdonítani, lényegében azt tekinti kiindulópontnak intézkedéseiben. Egy költségvetési vonatkozású jogszabálynak a népszámláláshoz való kötése pedig már a népszámlálás megtartása előtt megtörtént.¹¹⁶

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor felhívta a jogalkotó figyelmét arra is, hogy a 2014. év tapasztalatai alapján módjában áll módosítani a törvényi szabályozást, ha a két népszámlálás közötti felező időben olyan markáns nemzetiségi választási igény lesz tapasztalható, amely nincs összhangban a 2011. évi népszámlálási adatokkal.

A *Velencei Bizottság* – kb. fél évvel a 41/2012. (XII. 6.) AB határozat meghozatala előtt – kifogásolta, hogy a népszámlálást még akkor hajtották végre, amikor a nemzetiségekhez tartozók nem voltak tudatában annak, hogy válaszájuknak milyen kihatása lehet magukra a nemzetiségi intézményekre. Ezért, illetve a népszámlálás tízéves ritmusa és a nemzetiségi önkormányzati választások öt éves ritmusa közötti különbségre való tekintettel *kiegészítő megoldás/ok* kidolgozását tartotta kívánatosnak.¹¹⁷

Az említett bírálatokat követően a jogalkotó annyiban módosított, hogy bevezette a ‘huszonöt fős’ népszámlálási adathoz kötött szabályozást, a ‘harminc fős’ szabályozás alkalmazását pedig kitolta – mint már korábban említettük – a 2024. évi általános választásokig. Nyilván ez a megoldás nem orvosolja kellőképpen a felmerülő bonyolult problémákat. A romák tekintetében számos kisebb településen az önbevalláskor kevesen vallották meg nemzetiségüket, kulturális kötődésüket, miközben a nemzetiségek jelenléte közismert. A 2014-es választás során mintegy ötven olyan település volt, ahol ugyan huszonöt-nél több választópolgár regisztrálta magát nemzetiségiként,

115 PAP András László: *Választások után - a nemzetiségi képviselő kérdései Magyarországon*, előadás a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének tudományos ülésén, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2014. november 24.

116 Lásd ebben az értelemben a 342/2010. (XII. 28.) Korm. rendeletet a kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből, valamint fejezeti kezelésű előirányzatból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről, különösen a 3. § (5) bekezdést.

117 Opinion No. 671/2012, CDL-AD (2012) 011. 10.

de a 2011-es népszámlálás adatai alapján nem állt fenn a nemzetiségi önkormányzati választás kitűzéséhez szükséges, huszonöt nemzetiségi lakost előíró törvényi feltétel.¹¹⁸ Ugyanakkor több fővárosi kerületben, nagyvárosban a népszámlálási adatok szerint viszonylag nagy létszámú – de legalább a nemzetiségi önkormányzati választás kitűzéséhez szükséges ‘huszonöt fős’ – nemzetiségi közösség él, miközben ennek tényszerűségét maguk az érintett nemzetiségek önkormányzatai is megkérdőjelezzik.¹¹⁹

A népszámlálási adatok ellentmondásos felhasználhatósága miatt javasoljuk – egy elmélyült műhelymunka keretében – a népszámlálási adatok összevetését a nemzetiségi választások eredményeivel, a kormányzati becslésekkel és a korábbi kisebbségi önkormányzati, illetve érdekképviseleti önbecslésekkel. Ezen ismereteknek, számoknak az értékelése után születhetne olyan eredmény, ami *lege ferenda* javaslat lehetne a jogalkotó számára. Ami eddig körvonalazódik a számunkra az az, hogy a népszámlálási adatok alapján differenciálni lehetne a kis települések és nagy városok vonatkozásában, illetve a javasolt kutatómunka eredményei alapján egyéb tudományos adatokat lehetne alkalmazni a nemzetiséghez tartozók létszámának meghatározásához.

Az alapvető jogok biztosa már javasolta, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok közreműködésével határozzák meg a ‘történelmi települések’ katalógusát, ahol egyes nemzetiségi jogok a törvény erejénél fogva biztosíthatók lennének, így ott a nemzetiségi önkormányzati választást a népszámlálási adatoktól függetlenül kellene kiírni.¹²⁰

3.1.3. Egy másik garanciális elem, ami a választójogi szabályozásba bekerült, az a *nemzetiségi névjegyzéknek* a megléte, pontosabban az azzal kapcsolatos változtatás. A 2006-os választásokon bevezetett *regisztráció* intézménye megosztotta még a bírálóit is: az egyik csoport szerint a területileg illetékes közigazgatási apparátusnak a nemzetiségi választási regisztrációval való megbízása – akármilyen garanciák mellett is – *történelmi félelmeket* ébreszthet, míg a másik csoport szerint nem a félelem a probléma, hanem az, hogy a rendszer továbbra sem zárja ki a visszaélések fennállásának lehetőségét.¹²¹ Álláspontunk szerint közel három évtizeddel a rendszerváltozás után ezek a félelmek mindenképpen csökkentek, illetve ennek a rendszernek a nemzetiségi

118 PÁLFFY i. m. 6.

119 KÁLLAI Ernő: *Vélemény a készülő nemzetiségi törvény tervezetéről*, nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának honlapja, 2011. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-706-velemeney-keszulo-nemzetisegi-torveny.html> (2017.11.07.)

120 SZALAYNÉ (2014) i. m. 9.

121 Lásd részletesen: KOVÁCS (2009) i. m. 238-242.

önkormányzatok részéről történő, a korábbi elutasítást felváltó elfogadása – az identitásvállalás és az adatvédelem összekapcsolódó bonyolult rendszerében – egy *tabu* ledöntését is jelenti.¹²²

A nemzetiségi névjegyzék mint garanciális elem a választójogi szabályozásban azt mondja, hogy csak az adott nemzetiséghez tartozó választópolgár kérheti a felvételét ebbe a névjegyzékbe. Ez a biztosíték nem teljesen váltotta be a hozzá fűzött reményeket: az már a korábbi választások során bebizonyosodott, hogy nemzetiségtől függetlenül bármelyik választópolgár felvételt nyerhetett a nemzetiségi névjegyzékbe, s ez nem változott egyetlen formális nyilatkozat megtételével.¹²³ E tekintetben csak annyi módosítás történt, hogy a nemzetiségi névjegyzéket már nem semmisítik meg, hanem folyamatosan vezetik a választási eredmények megállapítását követően is. Akit tehát felvesznek a névjegyzékbe, mindaddig gyakorolhatja választójogát, amíg nem kéri saját elhatározásából adatai törlését, vagy valamely kizáró ok bekövetkezése miatt el nem veszíti választójogosultságát.

Szükségesnek tartjuk megemlíteni a nemzetiségi regisztrációval kapcsolatos törvénysértéseket a 2014-es választások során. Ismeretlenek – visszaélve a nemzetiségi választópolgár adataival – a nemzetiségi névjegyzékbe való felvételre, illetve az abból való törlésre irányuló kérelmet nyújtottak be a választópolgár nevében. Természetesen ilyen jellegű gyanú esetén a választási irodák feljelentést tettek a rendőrségnél; ugyanakkor pedig elképzelhető, hogy a szabályozás pontosításával elejét lehetne venni a hasonló eseteknek. A kérdés orvoslására megoldást jelenthetne a törlési határidőnek a regisztrációs határidővel történő összhangba hozása, amely a törlési határozat postai megküldését is lehetővé teszi a kérelmező számára, így pedig orvosolhatóvá válik a jogosulatlan törlés kijavítása még a választás előtt.¹²⁴

3.1.4. A nemzeti identitás alapján szerveződő csoport tagjainak meghatározását segíthetik elő az *objektív* és *szubjektív* ismérvek. Egyesek szerint a nemzetiség egy objektív ismérv, a közös leszármazás alapján határozható meg leginkább, míg mások szerint a nemzetiséghez tartozás a valláshoz hasonlóan, az egyén szubjektív döntésének következménye.¹²⁵ Objektív ismérv lehet többek között az adott nemzetiség nyelvének vagy kultúrájának ismerete, a közös történelem,

122 Kovács (2009) i. m. 242.

123 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 86. § b) pont.

124 PÁLFFY i. m. 8.

125 Lásd részletesen: KURUNCZI Gábor - VARGA Ádám: *Identitásválasztás kontra identitásvállalás*. In: POGÁCSÁS Anett - SZILÁGYI Pál Béla (szerk.): *TehetségPONT 2011*. Budapest, PPKE JÁK, 2011, 194.

esetleg a közös vallás, de ide sorolható egy nemzetiségi közösség jóváhagyása is arra vonatkozólag, hogy az adott nemzetiséghez tartozni kívánó személy valóban ahhoz a nemzetiséghez tartozik-e.¹²⁶

A nemzetiségvédelemről szóló nemzetközi szakirodalom inkább a szubjektív összetartozás-tudatot mint alapvető fogalmi elemet helyezi előtérbe a nemzetiségi fogalom *sine qua non*-jaként.¹²⁷ A hatályos magyar szabályozás is – a korábbihoz hasonlóan – ebbe az irányba mutat¹²⁸; az önrendelkezési jogból vezeti le az identitásválasztás szabadságát.¹²⁹ Magyarországon a valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga, ilyen nyilatkozatra senki sem kötelezhető, ez kizárólag önkéntességen alapulhat.¹³⁰ Az egyéni önrendelkezési jog az egyén joga, amelynek gyakorlása nem vonhat maga után az egyénre nézve semmilyen hátrányos jogkövetkezményt.

Az Njtv. tehát nem ír elő objektív kritériumot arra vonatkozóan, hogy ki és milyen nemzetiség tagjának vallhatja magát. Ugyanakkor kizárólag a szubjektív ismérvek alapul vétele – megfelelő adatvédelmi és egyéb garanciák alkalmazása nélkül – lehetőséget nyújthat az ún. 'etnobiznisz' és egyéb diszfunkcionális jelenségek kialakulására, különösen abban az esetben, amikor az állam nemzetiségi alapon biztosít akár egyénileg, akár kollektíven gyakorolható politikai többletjogokat. Az elmúlt évek tapasztalatai – függetlenül a jogalkotói szándéktól – jól mutatták, hogy ezek a visszaélések nem is maradtak el. Egyes szakértők szinte folyamatosan kifogásolják, hogy a jogalkotó nem köti objektív kritériumokhoz – leginkább a közösség általi elismeréshez – az egyes nemzetiségi jogok gyakorlását.¹³¹

Az Njtv. rendelkezései szerint a nemzetiségi önkormányzat nem hatóság, ezért nem jogosult kiadni valamely tény vagy állapot igazolásáról hatósági bizonyítványt. Egyébként hatósági igazolás nemzetiségi származásról nem szólhat, ugyanis ilyen tényről semmiféle állami szervnek nem lehet hivatalos

126 MAJTÉNYI Balázs - PAP András László: *Végtelen történet a kisebbségi hovatartozásról*, Fundamentum 2006/2. 93. http://epa.oszk.hu/02300/02334/00024/pdf/EPA02334_Fundamentum_2006_02_093-106.pdf (2017.10.21.).

127 PIRCHER, Erich H.: *Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht*, Bern, Perfect Paperback, 1979, 33.

128 Lásd: Opinion No. 671/2012, CDL-AD (2012) 011. 9.

129 Njtv. 11. § (3) bek.

130 Njtv. 11. § (1)-(2) bek.

131 A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa pozitívan értékelte, hogy számos korábbi, a hivatal által javasolt módosítás bekerült a törvénytervezetbe, azonban összességében nem tartotta támogathatónak a javaslatot. Lásd: KÁLLAI (2011) i. m.

tudomása, nyilvántartása. Csak a nemzetiségi hovatartozás kinyilvánításának megtörténtéről adható ki igazolás; például a nemzetiségi önkormányzat, vagy bármely nemzetiségi társadalmi szervezet igazolást adhat ki arról, hogy az illető tagja, tisztségviselője, esetleg választásokon jelöltje volt, illetve ezen szervezetek előtt megjelenik az igazolást kérő és kéri írásba foglalni azon állítását, hogy ő az adott nemzetiséghez tartozónak tartja magát, amelyet a jelenlévők megerősítenek.¹³²

Bármiféle *származási* tényről kiadott igazolás a szabad identitásvállalást, az egyéni autonómiát és a magánszféra védelmét súlyosan korlátozza¹³³, álláspontunk szerint ez ellentétes lenne az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény és az Njtv. rendelkezéseivel, továbbá az említett társadalmi célok eléréséhez sem vinne közelebb. Az *arányosság* elve alapján addig, amíg a szabadságot kisebb mértékben érintő megoldások alkalmazásával a cél elérhető, a jogkorlátozó megoldások elkerülendők.¹³⁴ Az egyének méltóságát kevésbé érintő, eljárási, nemzetiségi szempontból semleges korlátozások is léteznek, például az arra vonatkozó jogszabályi előírás, hogy az egyén saját, identitását megvalló nyilatkozatához meghatározott ideig kötve van.¹³⁵ Ehhez alkotmányos alapot adhat az Alaptörvényben új rendelkezésként megjelent, az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog.

3.1.5. A másik, a visszaélészerű jelenségek korrekcióját szolgáló módosítás a *jelöltállítás szabályaival* függ össze: csak azok indulhatnak jelöltként, akik a megelőző két nemzetiségi önkormányzati választáson nem voltak más nemzetiség jelöltjei. Ezt a feltételt csak 2019 után ellenőrizhetik a választási szervek. A Btk. ugyanakkor három évig terjedő szabadságvesztéssel rendeli büntetni, ha a nemzetiségi jelölt a korábbi jelöltségéről valótlan nyilatkozatot tesz.¹³⁶ Kérdéses azonban, hogy a választási bizottságok hivatalos személyként

132 Lásd részletesen: az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsman közös állásfoglalása 317/K/1998; az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsman közös állásfoglalása 58/K/2002; Kovács (2009) i. m. 235-236; PAP András László: *Kisebbségek a jog színe előtt - A fogalom-meghatározás nehézségei az országgyűlési biztosok beszámolóiban és a kormány tervezetének tükrében*, Regio 2003/4. 71-73.

133 U. o.; SZÉKELY Iván: *Pozitív diszkrimináció és adatvédelem: a megoldások tipológiája*. In: SZÉKELY Iván - SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Szabad adatok, védett adatok 2*. Budapest, Információs Társadalomért Alapítvány, 2008. 231-252.

134 MÓRÉ (2014) i. m. 434.

135 SZABÓ Máté Dániel: *Az információs magánszféra-védelem nem öncélú érték. Érvek az etnikai adatgyűjtéssel szemben*, IDEA Intézet, 2011.

136 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 350. § (2) bek.

élni fognak-e a feljelentési kötelezettségükkel, ha ilyen cselekményről szereznek tudomást. A jelölttel szemben további feltétel, hogy nyilatkozzon arról, hogy a nemzetiség képviselőjét vállalja, illetve hogy a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.¹³⁷ Érdekes, hogy a romák és az örmények esetében a magyar is nemzetiségi nyelvnek minősül, tehát erről is lehet nyilatkozni a jelöltként való nyilvántartásba vétel során.

Több szakember az *aktív és passzív választójog közötti különbségtétel* megváltoztatását javasolja, hiszen semmi nem indokolja azt, hogy a képviselőnek a képviselő *attribútuma*ival kell rendelkeznie – ez különösen helyi szinten releváns. A képviselő lényege pont az, hogy a polgár eldöntheti, hogy kinek szavaz bizalmat. Az autoreprezentáció semmilyen komolyabb képviselői igénnyel fellépő testületben sem létező kívánalom, valamint a gyakorlat sem kívánja meg egy jelöltnek a választási eljárásból történő kizárását, ha megválasztásának indokait hitelesen és eredményesen tudja közvetíteni a választópolgárok irányába.¹³⁸ Azért megemlíthetünk néhány negatív tapasztalatot is: a kisebbségi önkormányzati választások bevezetésekor bár még méltatták is a 'szimpátiaszavazat' jelentőségét¹³⁹ – igaz, itt az aktív választójogosultak kérdése volt az alapvető probléma –, rövid időn belül megjelent az *etnobiznisz* és egyéb diszfunkcionális jelenségek. Tény azonban, hogy a passzív választójog tekintetében a probléma nem olyan hangsúlyos, mint az aktív választójog esetében.

3.1.6. A *jelölő szervezetek* kérdése a másik olyan módosítás, ami a 2014-es választások során egyfajta próbatételnek volt kitéve. A korábbi választásokon az volt a szabály, hogy csak azok a nemzetiségi szervezetek állíthattak jelöltet, amelyek több évre visszamenőleg igazolták, hogy az alapszabályaikban meghatározott céljaik között szerepel az adott nemzetiség képviselője. Erre azért volt szükség, hogy ne jöhessenek létre 'álkisebbségi' önkormányzatok. A jogszabályi változtatás eredeti iránya az volt, hogy lehetőleg csak *közhasznú egyesületek* állíthassanak jelöltet, mivel azonban több nemzetiség sem rendelkezett ilyen szervezettel, a törvényhozó módosította a szabályozást annyiban, hogy a közhasznúság kikerült belőle.¹⁴⁰ A jelenlegi szabályozás szerint, a pártok és szakszervezetek kivételével, bármely egyesület indíthat jelöltet, amennyiben jelöltenként legalább öt választópolgár ajánlását begyűjtötte,

137 Njtv. 54. § c) pont.

138 PAP (2011) i. m. 7.

139 Nem kisebbséghez tartozók is vegyenek részt a választásokon.

140 SZALAYNÉ (2014) i. m. 11.

és amennyiben az alapszabályában szerepel a nemzetiségek képvisellete mint célkitűzés. Ez utóbbi azonban az alapszabály módosításával viszonylag gyorsan és egyszerűen megoldható.

3.2. A nemzetiségi önkormányzatok és egyes állami szervek kapcsolata

A nemzetiségi önkormányzatok a nemzetiségi közügyek intézése érdekében jogosultak az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező állami (és önkormányzati) szervek eljárásának a kezdeményezésére, azoktól tájékoztatást kérhetnek, részükre javaslatot tehetnek. A kezdeményezés joga magában foglalja az állami (és önkormányzati) fenntartású intézmények működésével kapcsolatos, a nemzetiségek jogait sértő gyakorlat megszüntetésének, jogszabály vagy egyedi döntés megváltoztatásának, visszavonásának kezdeményezését is.¹⁴¹

Üdvözlendő, hogy a *bírói védelem* magukkal a nemzetiségi önkormányzati jogokkal kapcsolatban is fennáll: a nemzetiségi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása bírósági és alkotmánybírósági védelemben részesül.¹⁴² A nemzetiségi önkormányzatokat ugyanakkor kötelezettségek is terhelik: a törvényben meghatározott jogaikat jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elve alapján, rendeltetésüknek megfelelően gyakorolhatják.¹⁴³

3.2.1. Az Országgyűlés és a nemzetiségi önkormányzatok. A törvényhozó és alkotmányozó hatalom letéteményesének, az Országgyűlésnek a nemzetiségi önkormányzati rendszerrel kapcsolatos legfontosabb feladata az, hogy törvényben szabályozza a nemzetiségi önkormányzatok jogállását, feladat- és hatásköreit, a kötelezően ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait.

A felmérő levélre adott válaszában egy anonimitást kérő vezető megemlítette, hogy a nemzetiségi önkormányzatok állami finanszírozásának terén komoly problémák merülnek fel: „[t]örvényi rendelkezésekkel kellene megakadályozni, hogy állami költségvetési pénzeket utaljanak ki az önkormányzatoknak, anélkül, hogy azok felhasználására megfelelő testületi határozatok állnának rendelkezésre. A pénzek felhasználásának szigorú szabályozása hiányában azok elköltése sok esetben szinte ellenőrzés nélkül történik, és csak a végső elszámoláskor derül adott esetben ki, hogy az elköltés szabálytalanul történt. A kifizetéseket követően felfedezett anomáliák megoldására, csak az adott

141 Lásd: Njtv. 79. § (1)-(4) bek.

142 Njtv. 10. § (1) bek.

143 Njtv. 10. § (3) bek.

költségvetési forrás visszakövetelése marad meg eszközként, akkor, amikor erre az önkormányzatnak adott esetben már nincs lehetősége, illetve forrása. Egy hatékonyabb szabályrendszerrel, illetve a kifizetések feltételeinek szigorításával ezt meg lehet akadályozni”.

Több nemzetiségi önkormányzati vezető szükségesnek tartja – a pályázati lehetőségek megtartása mellett – az állami támogatások mértékének a növelését. Elmondásuk szerint előfordult már, hogy nem volt elég anyagi forrás kulturális rendezvények, hagyományőrző ünnepek szervezésére; tükörfordítású sajtótermékek készítésére, kiadására és terjesztésére; az anyaországgal való kapcsolatok fenntartására, stb.

A nemzetiségi önkormányzatok *feladatalapú támogatása* biztosíték lehet arra vonatkozóan, hogy ne legyen érdemes valós képviselői munkát nem végző testületeket létrehozni pusztán a pénzügyi normatíva érdekében. Ha azonban nem szeretnénk végrehajtó szerepre kárhóztatni a nemzetiségi önkormányzatokat, a feladatalapú finanszírozáshoz megfelelő szabályozásnak kellene társulni, amely a rendelkezésére álló források bővítésével lehetőséget adna széleskörű önként vállalt feladatok ellátására is.

A nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodását, annak törvényességét, célszerűségét és eredményességét az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, az *Állami Számvevőszék ellenőrzi*, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát.¹⁴⁴

Az Országgyűlés dönt – a Kormány javaslatára, az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően – az alaptörvény-ellenesen működő nemzetiségi önkormányzatok képviselő-testületének/közgyűlésének *feloszlatásáról*.¹⁴⁵ Az állam részéről ez a legdrasztikusabb beavatkozási lehetőség a nemzetiségi önkormányzatok működésébe. A feloszlatásra vonatkozó szabályok hasonlóak a helyi önkormányzat alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületének feloszlatására vonatkozóakkal.¹⁴⁶

Az Országgyűlés továbbá az új nemzetiség elismerésének kérdésében is dönt.¹⁴⁷

144 Alaptörvény 43. cikk (1) bek.

145 A köztársasági elnök - ha az Országgyűlés a nemzetiségi önkormányzati testületet feloszlatta - megbízza a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjét, hogy az új képviselő-testület/közgyűlés megválasztásáig terjedő időre gyakorolja azokat a feladatokat és hatásköröket, amelyeket jogszabály, valamint a szervezeti és működési szabályzat az elnök által ellátandó feladatként állapít meg, halaszthatatlan esetben döntsön olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület, közgyűlés átruházható hatáskörei [Njtv. 149. §].

146 Alaptörvény 35. cikk (5) bek.

147 Lásd részletesen: 1.3. fejezet.

A 2014-es választások után létrejött az Országgyűlés nemzetiségi bizottsága, melynek tagjai a nemzetiségi listákról mandátumot szerzett képviselők¹⁴⁸, valamint a *nemzetiségi szószólók* – jelenleg a tizenhárom nemzetiségi szószóló tagja a bizottságnak¹⁴⁹. Bár a szabályozás tartalmi elemeivel kapcsolatban kezdetben számos szakmai és politikai vita folyt, a gyakorlat bebizonyította, hogy a testület a nemzetiségek érdekeit, illetve jogait érintően törvényalkotást kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munkát ellenőrző hatékony intézménye lett az Országgyűlésnek. Egy anonimitást kérő nemzetiségi szószóló válaszelevelében kifejtette, hogy „a nemzetiségi szószólók megválasztása a jelenlegi szabályok alapján nem nevezhető demokratikusnak és tulajdonképpen nem is választás, hanem *delegálás*, pedig a nemzetiségi szószóló az adott nemzetiség és nem annak önkormányzatának szószólója. A szószólót tehát a nemzetiségi személyeknek közvetlenül, de legalább is civil szervezeteik útján kellene megválasztani és nem az országos önkormányzat közgyűlése által *delegálni*. Ez a választási visszáság sok esetben problémát okoz a nemzetiségi szószólók és az adott nemzetiség országos önkormányzatai közötti kapcsolatban”. Valóban az országos nemzetiségi önkormányzat állíthat nemzetiségi listát, melyhez a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges.¹⁵⁰ A szószóló nemzetiségi listára leadott szavazatok számától függetlenül nyeri el megbízatását, ehhez tehát egyetlen érvényes szavazat is elegendő, amelyet a jelölt akár saját magára is leadhat.¹⁵¹

3.2.2. A Kormány (a Kormány tagjai, területi kormányhivatalok, járási

148 A nemzetiségek országgyűlési képviselétéről lásd részletesen: MÓRÉ Sándor: A nemzetiségek országgyűlési képviselétének egyes kérdései Magyarországon, *Magyar Jog* 2015/10, 584-592.

149 A törvényhozó előre számolt azzal a lehetőséggel, hogy a nemzetiségeknek a kedvezményes kvóta ellenére sem sikerül képviselőnek jutni. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 18. § (1) és (2) bekezdése kimondja, hogy „[a] nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben. A nemzetiségi szószóló a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz”. Lásd: SZABÓ Zsolt: *A nemzetiségi szószólók*. In: KARSAI József (szerk.): *A képviselők és a nemzetiségi szószólók jogállása és javadalmazása: 2014 - 2018-as ciklus*, Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2014. 49-52; MÓRÉ Sándor: *A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve*, *Parlament Szemle* 2016/2. 30-51. <https://parlamentiszemle.hu/wp-content/uploads/sites/12/2017/09/parlamentiszemle-20162-lapszam-2016-02-02cikk.pdf> (2017.10.21.).

150 2011. évi CCIII. törvény 9. § (1)-(2) bek.

151 2011. évi CCIII. törvény 18. § (1)-(2) bek.

hivatalok) és a nemzetiségi önkormányzatok. A Kormány két évente áttekinti a Magyarországon élő nemzetiségek helyzetét, és arról az Országgyűlésnek beszámol, illetve az ebben a feladatban érintett miniszterek és országos hatáskörű szervek bevonásával, a fővárosi és megyei kormányhivatal közreműködésével a *nemzetiségpolitikáért felelős miniszter*¹⁵² útján segíti a nemzetiségek jogainak és sajátos érdekeinek érvényesülését, szervezi meg ezek feltételeinek biztosítását.¹⁵³

A Kormány a nemzetiségi önkormányzatok *törvényességi felügyeletéért felelős miniszter* – a 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet szerint jelenleg az emberi erőforrások minisztere – szakmai irányításával, a megyei kormányhivatal útján biztosítja a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.¹⁵⁴

A *fővárosi és megyei kormányhivatal* – az aktuspótlás kivételével – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének rendjével egyező tartalommal és módon ellátja a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Az országos önkormányzat és szervei törvényességi felügyeletét a Kormány által kijelölt fővárosi és megyei kormányhivatal látja el.¹⁵⁵

A *járási hivatal* a települési önkormányzatok közfoglalkoztatási feladatai végrehajtásának elősegítése érdekében ellátja a települési, nemzetiségi önkormányzatok, azok társulásai, valamint a hatóságok közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó együttműködéséhez szükséges koordinációs és kommunikációs feladatokat. A járási hivatal ezen feladatainak az ellátása során tájékoztatást kérhet illetékességi területén a nemzetiségi önkormányzatoktól is. Ugyanakkor a járási hivatal e feladatkörében eljárva nem adhat utasítást, köteles azonban jelezni a hatáskörrel rendelkező szerveknek, ha közfoglalkoztatással kapcsolatos szabálytalanságot vagy jogszabálysértést észlel.¹⁵⁶

152 A 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet szerint a nemzetiségpolitikáért felelős miniszter jelenleg az emberi erőforrások minisztere.

153 A nemzetiségpolitikáért felelős miniszter konkrét feladat- és hatásköreit lásd: Njtv. 151. §; 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 60. és 64. §. Az egyes szakminiszterek kapcsolódó feladat- és hatásköreit lásd: Njtv. 152. §; 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 28. § (2) bek. a) pont, 83. § c) pont, 92. § (1) bek.

154 Ettől eltérően a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért a Miniszterelnökséget vezető miniszter felelős [212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 4. § 5. pont].

155 Njtv. 146. § (2)-(3) bek.

156 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 15. § (1)-(4) bek.

3.3. A nemzetiségi önkormányzatok és a helyi önkormányzatok kapcsolata

Az önkormányzatiság egyik biztosítéka, hogy az egyes nemzetiségi önkormányzatok, illetve a nemzetiségi és a helyi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.¹⁵⁷ Az önálló feladatellátást garantáló másik szabály szerint a nemzetiségi önkormányzat a nemzetiségi közügyek intézése során feladat- és hatáskörében eljárva határozatot hoz, önállóan igazgat, tulajdona tekintetében tulajdonosként jár el, önállóan megalkotja költségvetését és ezen alapuló költségvetési gazdálkodást folytat.¹⁵⁸ A nemzetiségi önkormányzat a saját, önállóan elfogadott költségvetése alapján gazdálkodik.

3.3.1. Együttműködési megállapodás a helyi önkormányzattal. Az Njtv. – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – a helyi önkormányzatok kötelező feladatává teszi, hogy gondoskodjanak a helyi nemzetiségi önkormányzatok működésének személyi és tárgyi feltételeiről, továbbá a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról.¹⁵⁹ A két önkormányzat közötti kapcsolatok rendezésének érdekében az Njtv. kötelezővé teszi az általános jogi szabályozás helyi viszonyokra való alkalmazását és részletezését egy *együttműködési megállapodásban*. Sérti a jogbiztonságot, ha a szerződéskötésre kötelezett felek a kötelezésnek nem vagy csak részlegesen tesznek eleget. A jogszerű tartalommal megalkotott, a belső ellenőrzésre is kitérő megállapodás tehát a gazdasági szervezettel nem rendelkező nemzetiségi önkormányzat autonómiáját egyfelől 'keretezi', másfelől a védelmét szolgálja.¹⁶⁰

Amennyiben a helyi önkormányzat és a helyi nemzetiségi önkormányzat közötti megállapodás megkötésére a határidőn belül¹⁶¹ nem kerül sor, a területi kormányhivatal soron kívüli eljárást folytat le, ennek keretében egyeztetést koordinál a felek között. Az egyeztetés eredménytelensége esetén a nemzetiségi jogok sérelmére való hivatkozással a nemzetiségi önkormányzat közvetlenül is a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat. A bíróság a megállapodást

157 Njtv. 76. § (4)-(5) bek.

158 Njtv. 78. § (3) bek.

159 Az önkormányzati működés feltételeit és az ezzel kapcsolatos végrehajtási feladatokat lásd: Njtv. 80. §.

160 Az ombudsman álláspontja szerint Piliscsaba önkormányzata megsértette a települési roma önkormányzat jogait, amikor az együttműködési megállapodás keretein túllépve belső ellenőrzés lefolytatása mellett döntött. Lásd az alapvető jogok biztosának jelentését az AJB-6683/2012 sz. ügyben. <https://www.ajbh.hu/-/az-ombudsman-a-nemzetisegi-onkormanyzatok-belső-ellenorzesenek-felteteleiről> (2017.11.07.)

161 A megállapodást az alakuló ülést követő harminc napon belül kell megkötni, illetve minden év január 31. napjáig felül kell vizsgálni.

soron kívüli eljárásban létrehozza és tartalmát megállapítja, továbbá dönt a nemzetiségi önkormányzat kártérítési igényéről.

A helyi önkormányzat a nemzetiségi önkormányzat számára biztosítani köteles a nemzetiségi önkormányzat székhelytelepülésén lévő, a rendeltetésszerű feladatellátás feltételeinek megfelelő irodahelyiség használatát havonta igény szerint, de *minimum tizenhat órában*, illetve a nemzetiségi rendezvények megtartására alkalmas egyéb helyiségek alkalmankénti igénybevételét. A korábbi szabályozás alapján az említett irodahelyiség használatának igénybevételénél nem volt minimum idő meghatározva, s a tapasztalatok szerint a helyi önkormányzatok csak a legszükségesebb működési feltételeket biztosították a kisebbségi önkormányzatok számára. Ez a módosítás tehát egyfajta előrelépésnek tekinthető, ugyanakkor azt a látszatot is keltheti, hogy a helyiséghasználat csak ebben az időkeretben illeti meg a nemzetiségi önkormányzatot.¹⁶²

A nemzetiségi önkormányzat helyiséghasználati jogaival, illetve a helyi önkormányzatnak az ezzel kapcsolatos kötelezettségeivel kapcsolatban több önkormányzat kérte az alapvető jogok biztosának segítségét, illetve jogértelmező állásfoglalását. Az *ombudsman álláspontja* szerint irodahelyiség folyamatos rendszerű igénylése akkor lehet megalapozott, ha a nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi oktatási, közművelődési, érdekképviselési intézmény – folyamatos feladatellátást igénylő – fenntartói jogait is gyakorolja vagy más olyan nemzetiségi közszolgáltatást végez, amely szükségessé teszi az iroda mindennapos igénybevételét. Ugyanakkor a mindennapos használat joga sem jelent önálló használati jogot, mert a nemzetiségi önkormányzat helyiséghasználati igényének a tényleges nemzetiségi feladatellátáshoz kell igazodnia. Következésképpen a nemzetiségi önkormányzat használati joga az esetenkénti használattól a folyamatos használatig is terjedhet, de az Njtv. mégsem teszi kötelezővé, hogy a helyi önkormányzat a kötelezettségének kizárólagos használat biztosításával tegyen eleget.¹⁶³

A működéssel kapcsolatos feltételek biztosítása, a támogatásnyújtás mértéke, formális vagy informális feltételhez való kötése, esetenként személyes jellegű okra visszavezethető visszavonása alárendelt helyzetbe hozhatja a nemzetiségi önkormányzatot.¹⁶⁴ A nemzetiségi önkormányzati rendszer a jelenlegi konstrukcióban – magából a rendszerből következően – a települési önkormányzat nemzetiségbarát vagy nemzetiségellenes beállítottságának

162 Lásd: KÁLLAI (2011) i. m.

163 FÓRIKA i. m. 150.

164 FÓRIKA i. m. 147.

döntő jelentőséget ad. A nemzetiségi önkormányzat mindig érdekelt a partneri kapcsolatokban, ám ugyanez nem mindig mondható el a települési önkormányzatokról. Nagyon sok múlik a *polgármester magatartásán*. Egyes polgármesterek maguk mögött tudva a lokális közvélemény támogatását, tudatosan szembehelyezkednek a törvényi előírásokkal, illetve azokat sajátosan értelmezik és alkalmazzák.¹⁶⁵ Az ilyen polgármester magatartása a nemzetiségi alapú szegregáció mellett arra ösztönzi a települések polgárait, hogy próbálják megkerülni a törvényt, ennek pedig rendkívül negatív üzenete van.

A nemzetiségi önkormányzatok testületei megállapodás alapján a feladat- és hatáskörüket az általuk képviselt nemzetiséggel azonos (vagy attól eltérő) önkormányzatra kölcsönösen átruházhatják. Korábbi interjúkból kiderült, hogy a *szociális ügyek* intézésében a roma kisebbségi önkormányzatok szerettek volna feladat- és hatásköröket átvállalni a települési önkormányzatoktól.¹⁶⁶ Erre azonban nem kerülhetett sor, mivel ezek hatósági ügyek, és az Njtv. a nemzetiségi önkormányzatok számára nem biztosítja a hatósági jogok gyakorlását.¹⁶⁷ A nemzetiségi önkormányzati struktúra – elsősorban a felkészült személyi állomány, a rendelkezésre álló anyagi források és a hatásköri felhatalmazások hiányában – hatástalan és lépésképtelen mindazon kérdésekben, amelyek túlmutatnak a hagyományőrzés, nyelvápolás stb. kérdésein, valamint amelyek alapvető egzisztenciális, szociális ügyeket érintenek.¹⁶⁸ Tény, hogy az egyes nemzetiségek között óriási különbségek vannak, és éppen a legnagyobb lélekszámú nemzetiségi közösség – azon túl, hogy kisebbség – a mély szegénységhez tartozó társadalmi közegnek a javarészét, arányait tekintve a legnagyobb részét teszi ki. Az a fajta érdekképviselő, amire nekik igazán szükségük van, nem feltétlenül korrelál azzal, ami a többi nemzetiségi esetben fennáll.

A válaszlevelekben legtöbbször azt kifogásolták, hogy a települési önkormányzatoknak jelentős része *nem működik együtt* nemzetiségi önkormányzatokkal, *nem biztosítja* megfelelően a működésükhöz szükséges

165 KALTENBACH Jenő: *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1997-es évről*, 1998. http://www.kisebbségiombudsman.hu/word/08-06-2008_13_52_56/beszamolo_1997.html (2017.11.07.).

166 BINDORFFER i. m. 257.

167 Ugyanakkor érdemes lehet utalni arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban a nemzetiségi önkormányzatokat bizonyos sajátos jogok - a nyelvhasználat szabályozása körében - megilletik. Lásd részletesen: SZILVÁSY György Péter: *Eljárási alapelvek*. In: RIXER Ádám (szerk.): *Közigazgatási jog*. Második kiadás, Budapest, Novissima, 2013, 137-146.

168 RIXER Ádám: *Egy új társadalmi szerződés körvonalai a roma kérdés ürügyén*. In: *De iurisprudentia et iure publico*, 2009/3-4. 14. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2009-3-06.pdf> (2017.10.21.).

feltételeket. A válaszok hasonlósága miatt csak egyet idézek: „[a]z együttműködési megállapodásban rendre az szerepel, amit a törvény szabályoz, például a számviteli törvény leírása, a postai költségek, az irodaszerek, havi x órára ingyenes teremhasználat és a jegyzőkönyvvezetés. Ezeket felesleges ebben a formában megismételni. Sokkal fontosabb lenne meghatározni például azt, hogy milyen települési, hagyományőrző ünnepségek megrendezésében venne részt a helyi önkormányzat, arra mennyi összeget szánna, hogyan lehetne létrehozni, működtetni egy Falumúzeumot.”

Egy másik nemzetiségi önkormányzat elnöke kifogásolta, hogy rendszeresen nem kapott meghívót a képviselő-testület üléseire, még akkor sem, amikor valamelyik napirendi pontban érintett volt. A települési önkormányzat képviselő-testületének SzMSz-e szerint „[a]z ülésre meg kell hívni a nemzetiségi önkormányzat(ok) elnökét, aki meghívottként – kizárólag – tanácskozási joggal rendelkezik”.

3.3.2. Egyetértési és véleményezési jog. A nemzetiségi önkormányzatok fontos szerepet kapnak az oktatási, a kulturális és a médiajogok érvényesülésének területén. E szerepek főként a véleményező, egyetértési, illetve intézmény-fenntartási jogokra terjednek ki.

A korábbi szabályozástól eltérően az Njtv. korlátozza a nemzetiségi önkormányzatok jogosultságát azzal, hogy már nem gyakorolnak egyetértési jogot a hagyományápolás és kultúra, az esélyegyenlőség, a társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdéskörében hozott, a nemzetiségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati rendelet megalkotásánál. A nemzetiségi önkormányzat számára csak akkor biztosított az egyetértési jog, ha a települési önkormányzat a döntését nem rendeletként jogszabályban, hanem határozati formában hozza meg.¹⁶⁹ Ez korlátozza a nemzetiségi önkormányzatok együttdöntési jogosultságát, mivel az általuk képviselt nemzetiségeket érintő alapvető kérdések többségét rendeletben szükséges szabályozni.¹⁷⁰ Amennyiben a nemzetiségi jogok törvény által előírt tárgykörében a helyi önkormányzat rendeletet alkot, a területi kormányhivatal a nemzetiségi önkormányzat kezdeményezésére soron kívül felülvizsgálja a rendeletet, és megteszi a szükséges intézkedéseket törvényességi felügyeleti jogkörében. A nemzetiségi jogok sérelmére való hivatkozással a települési és területi nemzetiségi önkormányzat közvetlenül is bírósághoz fordulhat, kezdeményezése a megtámadott döntés végrehajtására halasztó hatályú.¹⁷¹

169 Lásd: Njtv. 81. § (1) bek.

170 KÁLLAI (2012) i. m. 6.

171 Njtv. 41. § (5) bek.

A nemzetiségi önkormányzat a nemzetiség által lakott településen a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelésére és általános iskolai nevelésére, oktatására létrehozott intézmény fenntartói jogát köznevelési szerződéssel átveheti az államtól.¹⁷² A köznevelési szerződés érvényességi ideje legalább egy, legfeljebb öt év. Az egyházi és magánintézmények fenntartóival kötött köznevelési szerződés megkötéséhez ki kell kérni az intézmény székhelye, telephelye szerint illetékes kormányhivatal, települési önkormányzat, nemzetiségi nevelés, nevelés-oktatás esetében az érintett országos nemzetiségi önkormányzat véleményét.¹⁷³

A nemzetiségi intézmények vezetőinek megbízására (visszavonására) – ha nem az adott nemzetiség önkormányzata gyakorolja a megbízási jogot –, valamint a nemzetiséghez tartozók oktatási önigazgatására is kiterjedő fenntartói döntés meghozatalára csak az adott nemzetiség önkormányzatának egyetértésével, egyházi köznevelési intézmény vagy egyházi felsőoktatási intézmény esetében az adott nemzetiségi önkormányzat véleményének a kikérésével kerülhet sor.¹⁷⁴

Az egyetértési és a véleményezési jog jogosultja jogait az ilyen irányú kezdeményezés kézhezvételétől, vagy az egyéb módon történő tudomására jutástól számított harminc napon belül gyakorolhatja, egyszer harminc nappal meg is hosszabbodhat. E határidő elmulasztása jogvesztő. Az egyetértési, véleményezési jog jogosultjának nyilatkozatáról, a nyilatkozat elmulasztásáról a döntéshozót az előterjesztőnek a döntést megelőzően tájékoztatnia kell.

Az egyetértési és véleményezési jog gyakorlása nem áll a nemzetiségi önkormányzatok feladatának homlokterében, pedig az érdekérvényesítés lényeges eszköze.¹⁷⁵ A felmérő levélre kapott válaszokban mindezt csak egy nemzetiségi vezető említette meg.

3.3.3. Átalakult nemzetiségi önkormányzat. Az Njtv. visszaállította a nemzetiségi önkormányzati jogokat is gyakorló települési önkormányzatokat (a fővárosi kerületek kivételével), mely lépés tág értelemben a *területi autonómia* elvének hazai megnyilvánulása lehet. A korábbi, 2006 előtti hasonló törvényi szabályozás¹⁷⁶ alapján létrejött kisebbségi települési önkormányzatok esetében gondot jelentett, hogy esetenként csak azért nyilvánították magukat kisebbségi

172 A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 74. § (7) bek.

173 A köznevelési szerződés tartalmára, megkötésére vonatkozó szabályokat lásd részletesen: 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet 29/A. §.

174 Njtv. 81. § (2) bek.

175 BINDORFFER i. m. 256.

176 Lásd: 2.2. fejezet.

önkormányzattá a helyi önkormányzatok, hogy ezzel megakadályozzák a valós kisebbségi képviseletet ellátó testület megalakítását.¹⁷⁷

Az átalakulással létrejövő nemzetiségi önkormányzat *kettős feladatot* lát el, ugyanis megmarad települési önkormányzatnak is, és emellett látja el a nemzetiségi önkormányzat feladatait is. Átalakult nemzetiségi önkormányzattá nyilváníthatja magát az általános vagy időközi választást követő alakuló ülésen a települési önkormányzat, ha a választás napján:

- a) a településen választójoggal rendelkező polgárok névjegyzékében szereplő polgárok több mint fele az adott nemzetiség választói jegyzékében szerepel, és
- b) a megválasztott képviselők több mint fele az adott nemzetiség jelöltjeként indult a települési önkormányzati választáson.¹⁷⁸

Amennyiben ezen feltételek alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete az alakuló ülésén átalakulásról határozott, a települési nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete nem alakulhat meg.

Kállai Ernő véleménye szerint a szabályozás nem tartalmaz elegendő *garanciát* arra vonatkozóan, hogy valóban az adott nemzetiséghez tartozók érdekében nyilvánítsák magukat a helyi önkormányzatok átalakult nemzetiségi önkormányzattá. A fentiekben említett visszaélések megvalósulhatnak, ha a helyi önkormányzati jelöltek többsége felveteti magát a nemzetiségi választói jegyzékbe, ami a jelöltállítás feltételei alapján nem elképzelhetetlen.¹⁷⁹

Egy 2004-es tanulmány szerint a magyarországi kisebbségek hagyományos földrajzi elhelyezkedése, valamint az elmúlt évtizedek migrációs folyamatai lehetetlenné tették a nemzetiségi érdekképviselet területi autonómiára épülő modelljének megvalósítását.¹⁸⁰ Ugyanakkor – figyelembe véve a statisztikákat és becsléseket¹⁸¹ – a roma nemzetiség további létszám- és arányemelkedése

177 KÁLLAI (2012) i. m. 5.

178 Njtv. 71. § (2) bek.

179 Lásd részletesen: 3.1.5. alfejezet.

180 VÁRADI Mónika Mária: *A kisebbségi önkormányzatok működésének jellemzői, tapasztalatai*. In: SZIGETI Ernő (szerk.): *Az önkormányzati közigazgatás az EU-csatlakozás tükrében*, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2004. 347.

181 Lásd erről: SPÉDER Zsolt (szerk.), BÁLINT Lajos, FÖLDHÁZI Erzsébet, GÖDRI Irén, KOVÁCS Katalin, MAKAY Zsuzsanna, MONOSTORI Judit, MURINKÓ Lívია, PONGRÁCZ Tiborné: *Demográfiai jövőkép (Magyarország demográfiai jövőjét meghatározó tényezők alakulásának áttekintése és értékelése a fenntarthatóság szempontjából)*, Budapest, Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács, Műhelytanulmányok - No.1. 2011. 130-140. (2017.11.07.); HABLICSEK László: Kísérleti számítások a roma lakosság területi jellemzőinek alakulására és 2021-ig történő előrebecslésére, *Demográfia* 2007/1, 5-54. <http://>

várható a teljes népesség csökkenő tendenciája mellett, így az átalakulással létrejövő önkormányzatok egyre inkább megvalósulhatnak. Az is elképzelhető, hogy a jogalkotó az ezen területi autonómiára épülő modell újbóli bevezetésével követendő példát kíván állítani a szomszédos országok vezetői elé.¹⁸²

3.3.4. Kedvezményes mandátum a helyi önkormányzat képviselő-testületébe. A 2006. évi önkormányzati választások előtt *kedvezményes mandátum* segítette a nemzetiségi közösségeknek a képviselőit abban, hogy a helyi önkormányzatok döntéshozatali eljárásában részt tudjanak venni. Lássunk néhány adatot: 2002-ben összesen 1296 kisebbségi jelöltet választottak helyi önkormányzati képviselővé, közülük 541 fő, vagyis a képviselők 40%-a kedvezményes mandátummal jutott a helyi önkormányzatok képviselő-testületeibe.¹⁸³

A kisebbségi kedvezményes mandátum intézményéről az Alkotmánybíróság kimondta¹⁸⁴, hogy az *nem sérti a választójog egyenlőségének elvét*, 2006-ban azonban a visszaélések miatt megszűnt ez a lehetőség.¹⁸⁵ 2014-től az önkormányzati választáson a nemzetiségi jelölt ismét kedvezményes módon, az egyéni listán a legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó jelöltre leadott érvényes szavazatok 2/3-ával szerezhethetett volna mandátumot. Ez azokon a településeken lett volna kiosztható, ahol a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább 50%-a az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt.¹⁸⁶ Ezeknek a feltételeknek azonban a nemzetiségi településeken nem tudtak eleget tenni, még például egy Vas megyei alacsony lélekszámú, szinte teljes mértékben szlovén lakossággal rendelkező kis községekben sem (Alsószőlnök, Felsőszőlnök).¹⁸⁷ Felmerült tehát a kérdés, hogy ilyen teljesíthetetlen feltételek mellett van-e létjogosultsága a nemzetiségi kedvezmény fenntartásának a helyi önkormányzati választások alkalmával, ami egyébként maga a nemzetiségi kedvezmény egyfajta korrekciója lehetne 'a győztes mindent visz' elvnek, ha nem ennyire szigorú feltételek

demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/demografia/article/viewFile/ 540/483
(2017.11.07.)

182 Lásd részletesen: 2.2. fejezet.

183 LENKOVICS Barnabás: *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának beszámolója a 2004-es évről*, 2005. http://www.kisebbségiombudsman.hu/word/04-29-2008_11_12_05/besz_2004.html (2017.11.07.).

184 809/B/1998. AB határozat.

185 A kisebbségi kedvezményt bármely képviselő igénybe vehette, ha egy nyilatkozat megtételével vállalta az adott kisebbség képviseletét.

186 Lásd részletesen: 2010. évi L. törvény 21/A. és 21/B. §.

187 http://www.valasztas.hu/hu/onkval2014/990/990_0_index.html (2017.11.07.).

mellett kerülhetne sor a nemzetiségi képviselők bejutására a települési önkormányzatokba.

Egy nemzetiségi önkormányzati vezető álláspontja szerint, mivel a helyi nagy települési önkormányzatok jelentős része nem működik együtt nemzetiségi önkormányzatokkal, a kedvezményes nemzetiségi mandátum *teljesíthető feltételek mellett visszaállítása* jelenthetné a megoldást a nemzetiségi érdekképviselet biztosítására.

Következtetések

A jogirodalomban a nemzetiségeket érintő kérdések kényes és nehezen kezelhető területnek számítanak, nemzetiségek alatt az államok mást és mást értenek, vagy fogadnak el. A nemzetközi jogi dokumentumok nemzetiségekkel kapcsolatos fogalomhasználatai sem egyértelműek, tendenciaként megfigyelhető az önrendelkezési jog irányába mutató enyhe elmozdulás. A nemzeti identitás alapján szerveződő közösségre vonatkozó fogalom-meghatározás és terminológia a nemzetközi joghoz hasonlóan a magyar jogban sem egyértelmű. A migrációs/menekültügyi nyomás növekedése hatást fejthet ki a nemzetiségek politikai és érdekképviseleti rendszerére is. A 'nemzetiség' szóhasználat nehezen tekinthető a 'nemzeti kisebbség' és 'etnikai kisebbség' kifejezéseket egységesítő halmazának, hisz egyáltalán nem mindegy, hogy egy nemzetiség rendelkezik kulturális és anyagi szempontból támogató anyaországgal vagy sem, ugyanakkor a két csoport közötti különbségtételnek a hazai szabályozás szempontjából nincs jelentősége.

Magyarországon már a reformkortól születtek a nemzetiségek jogait szabályozó törvények, azonban jelentős áttörésnek a Nektv.-t tekintjük, melynek valódi újdonsága *a nemzetiségek kollektív jogainak elismerése* volt. A Nektv. hozta létre a kisebbségi önkormányzatok rendszerét mint a törvény egyik legfontosabb céljának tekinthető kulturális autonómia szervezeti formáját. Izgalmas kérdés, hogy vajon az Njtv. által bevezetett új szabályok be tudják-e váltani a nemzetiségek, ugyanakkor a szélesebb társadalom részéről is jól érezhető igényt: a nemzetiségi önkormányzati rendszer hatékonyabb és átláthatóbb biztosítását. A jogszabályi változtatások ellenére továbbra is aggályok merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy a meglévő jogi garanciák jelentenek-e érdemi biztosítékot a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásánál tapasztalt visszaélésekkel szemben.

A szabályozás új és sokat vitatott színfoltja, hogy az Njtv. a *népszámlálás adataihoz és konkrét létszámhoz* köti a nemzetiségi önkormányzati választások

kitűzését. Véleményünk szerint ezen adatok ellentmondásos felhasználhatósága tekintetében valódi és részletes értékelésre csak egy elmélyült műhelymunka alapján lehet felelősen vállalkozni, amire e tanulmány nem törekedhetett. A népszámlálási adatok mellett *egyéb tudományos kutatási adatokat* is fel kellene használni a nemzetiséghez tartozók létszámának meghatározásához. Az eddigi kutatásaink alapján javaslatként megfogalmazzuk, hogy *a népszámlálási adatok alapján differenciálni lehetne* a kevés lakossággal bíró községek és nagy városok vonatkozásában. Magyarországon, a világon egyedülálló módon *konkrét létszámhoz* – jelenleg minden településen huszonöt főhöz – és nem százalékban meghatározott küszöbértékhez kötik egyes nemzetiségi jogok gyakorlását.

Az identitásvállalás szabadságával kapcsolatban számos területen felmerülnek olyan nehézségek és dilemmák, amelyekre nem sikerült megnyugtató választ találni. Egyes nemzetiségi kérdésekben annyira megosztott a szakmai közélet, hogy nem is lehet mindenki számára elfogadható megoldást találni, ilyen például az *objektív kritériumok* alkalmazásának problematikája.

Az államhatalom szerveinek és ezen belül a központi államigazgatási szerveknek a nemzetiségi önkormányzatokkal kapcsolatos jogosítványai jórészt nem változtak. Ami módosult, részben a törvényességi felügyelettel, részben az állami szerv alkotmányos helyzetének változásával függ össze.

A felmérő levélre kapott válaszokat a megfelelő részművek tárgyalásánál anonim módon beépítettük a tanulmányba, természetesen a hasonló tárgyú válaszok esetén, csak egy véleményt jelenítettünk meg. Öt német, két szlovák, egy roma, egy görög, egy szlovén és egy szerb nemzetiségi vezetőtől kaptunk választ. A feltett kérdések közül legtöbbször csak azokra válaszoltak, amiket tapasztalataik alapján fontosnak tartottak. A válaszokban leggyakrabban előforduló megjegyzés *a helyi önkormányzattal való együttműködés nehézségeire hívja fel a figyelmet*: a nemzetiségi önkormányzat mind funkcionális, mind szakmai, mind helyi politikai szempontból a települési önkormányzat jóindulatára van utalva. A nemzetiségi életviszonyokat érintő szabályozás megfogalmazásának – a *soft law*-ból következő – lazasága nem teszi lehetővé az egyes nemzetiségi érdekek tényleges, érdemi, azaz nagy biztonsággal tervezhető érvényesítését.

DÉFIS ACTUELS DU DROIT DE L'ÉNERGIE ET DE RÉGIME RÉGLEMENTAIRE

RÓBERT SZUCHY

maître de conférence (Université Károli Gáspár de l'Église Réformée de Hongrie - Budapest, Faculté de Droit)

1. Définition du droit de l'énergie

De nos jours, le droit de l'énergie peut être considéré comme un nouveau domaine (ou encore une nouvelle branche) du droit¹. Il n'a pas de littérature académique spécialisée, unique à l'appui, qui pourrait régler ce domaine. Cette situation contribue à la naissance de nombreuses ambiguïtés concernant sa définition : qu'est-ce que le droit de l'énergie au juste ? En même temps, il est indubitable que, dans de nombreux pays, depuis des siècles, on trouve des dispositions que réglementent « l'énergie » dans un cadre juridique. Dès le 19^e siècle et surtout au début du 20^e siècle on a vu naître un certain nombre de réglementations dans le domaine énergétique concernant surtout le charbon et ensuite le pétrole. Plus tard – fondamentalement après la seconde guerre mondiale – la réglementation commence à viser les sources d'énergies non fossiles, à savoir le nucléaire, les énergies hydraulique, éolienne et d'autres énergies renouvelables.

Au fond, le droit de l'énergie communautaire existe-t-elle ? Cette question a déjà été posée par plusieurs juristes² qui s'occupent du droit de l'énergie. Est-il possible que le droit de l'énergie communautaire ne signifie pas plus que l'application de certaines dispositions légales communautaires dans le secteur de l'énergie ? Dans le cadre de ce sujet complexe l'un des domaines de recherche représentant le plus d'innovation est l'analyse des questions relatives aux systèmes intelligents.

2. L'Union européenne et les réseaux intelligents

Le marché de l'énergie, en plein essor, a pour but d'offrir un réel de choix à tous les consommateurs de l'Union européenne (particuliers ou entreprises), de créer de nouvelles opportunités d'activités économiques et d'intensifier

1 HEFFRON, R.J.: *Energy Law: An introduction*, Springer, 2015, 132.

2 TALUS, K.: *EU Energy Law and Policy: A Critical Account*, Oxford University Press, 2013, 1.

le commerce transfrontalier, de manière à réaliser une amélioration de l'efficacité, de la compétitivité des prix et du niveau des services et à favoriser la sécurité et la durabilité de l'approvisionnement.

Les libertés que l'UE garantit à ses citoyens - entre autres, la libre circulation des marchandises, la liberté d'établissement et la libre prestation de services - ne peuvent être effectives que dans un marché entièrement ouvert qui permet à tous les consommateurs de choisir librement leurs fournisseurs et à tous les fournisseurs de fournir librement leurs produits à leurs clients. Pour assurer la concurrence et la fourniture d'énergie au prix le plus bas possible, les États membres et les autorités de régulation nationales doivent faciliter l'accès transfrontalier de l'énergie produite à partir de différentes sources. Pour développer la concurrence sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz, les consommateurs doivent pouvoir choisir leurs fournisseurs et avoir la possibilité de conclure des contrats avec plusieurs fournisseurs pour couvrir leurs besoins en énergie.

La réglementation communautaire en vigueur se fixe comme objectif l'introduction des systèmes de mesure intelligents. Selon les prévisions au moins 80 % des clients seront équipés de systèmes intelligents de mesure d'ici à 2020.

La présente étude vise à donner un aperçu sur les systèmes intelligents, en présentant les mesures intelligentes et les réseaux intelligents (*smart metering, smart networks*), ainsi que l'état actuel des questions étroitement liées au régime réglementaire.

3. Les cadres du régime réglementaire

Les règles en vigueur régissant le marché de l'énergie sont rédigées dans le troisième paquet d'énergie de l'Union européenne qui est entré en vigueur le 3.9.2009; les États membres ont dû transposer les directives du paquet dans leur législation jusqu'au 3.3.2011, il s'agit avant tout de la directive 2009/72/CE³ régissant le marché de l'électricité et de celle portant sur le marché du gaz naturel 2009/73/CE.⁴

Sur le marché de l'énergie et surtout sur celui de l'électricité, plusieurs

3 Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE [JO L 211 du 14.8.2009, 55.]

4 Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE [JO L 211 du 14.8.2009, 94.]

facteurs doivent être effectifs dans le même temps. Le premier facteur est celui de la sécurité d'approvisionnement. Comme l'a exprimé la directive 2009/72, le marché intérieur de l'électricité a pour but d'offrir un réel de choix à tous les consommateurs de l'Union européenne (particuliers ou entreprises), de créer de nouvelles opportunités d'activités économiques et d'intensifier le commerce transfrontalier, de manière à réaliser une amélioration de l'efficacité, de la compétitivité des prix et du niveau des services et à favoriser la sécurité et la durabilité de l'approvisionnement.⁵

De même, le respect des règles de protection des consommateurs joue un rôle majeur. Tous les secteurs de l'industrie et du commerce dans l'UE, et notamment les PME, ainsi que tous les citoyens de l'Union, qui bénéficient des avantages économiques du marché intérieur, doivent pouvoir bénéficier également de niveaux élevés de protection des consommateurs, en particulier les clients résidentiels; lorsque les États membres le jugent opportun, les petites entreprises doivent également pouvoir bénéficier des garanties du service public, en particulier en matière de sécurité d'approvisionnement et de tarifs raisonnables, pour des raisons d'équité, de compétitivité et, indirectement, de création d'emplois.⁶

La directive 2009/72/CE prévoit en même temps la présence d'une concurrence équitable. Pour que les consommateurs puissent profiter pleinement des opportunités d'un marché intérieur de l'électricité libéralisé, les États membres doivent promouvoir une concurrence équitable entre les commerçants, leur permettre un accès facile au marché et favoriser les nouvelles capacités de production d'électricité.⁷

3.1. *Dissociation de la production d'énergie et de la gestion des réseaux*

En vertu du troisième paquet d'énergie les États membres ont trois possibilités de séparer la production d'énergie et la gestion des réseaux: la dissociation complète des structures de propriété (les entreprises intégrées vendent leur réseau de gaz ou d'électricité), ou bien la conservation des entreprises intégrées en cédant leur réseau de transport à un gestionnaire de réseau indépendant (*independent system operator - ISO*), ou encore elles choisissent un gestionnaire de transport indépendant (*independent transmission operator - ITO*), dans lequel les entreprises peuvent garder les conduites dans leur

5 Directive 2009/72/CE Considérant (1)

6 Directive 2009/72/CE Considérant (42)

7 Directive 2009/72/CE Considérant (61)

propriété tout en assurant qu'elles fonctionnent en pratique d'une façon indépendante.

Les directives contiennent encore des règles pour la protection des consommateurs et pour encourager la concurrence; par exemple les consommateurs disposent d'un droit de résiliation avec un préavis de trois semaines sans frais supplémentaires afin d'annuler le contrat conclu avec le fournisseur et pour en trouver un autre.

3.2. *Obligation de la mise en place des systèmes intelligents de mesure*

Les directives prévoient l'introduction des systèmes intelligents de mesure en précisant qu'elle doit être basée sur une évaluation économique. Si cette évaluation conclut que l'introduction de tels systèmes de mesure n'est raisonnable d'un point de vue économique et rentable que pour les consommateurs dépassant un certain niveau de consommation d'électricité, les États membres devraient pouvoir tenir compte de ce constat lors de la mise en place des systèmes intelligents de mesure.⁸ Afin de promouvoir l'efficacité énergétique, les États membres ou, si un État membre le prévoit, l'autorité de régulation, recommandent vivement aux entreprises d'électricité d'optimiser l'utilisation de l'électricité, par exemple en proposant des services de gestion de l'énergie, en élaborant des formules tarifaires novatrices ou, le cas échéant, en introduisant des systèmes de mesure ou des réseaux intelligents. Les États membres devraient encourager la modernisation des réseaux de distribution, par exemple en introduisant des réseaux intelligents qui devraient être mis en place de façon à encourager la production décentralisée et l'efficacité énergétique.⁹ La directive prévoit qu'au moins 80 % des clients seront équipés de systèmes intelligents de mesure d'ici à 2020.¹⁰

3.3. *Définition du concept de réseaux intelligents*

L'avenir de l'UE, en termes de croissance économique et d'emploi, dépendra de plus en plus de l'innovation en matière de produits et services destinés aux particuliers et aux entreprises de l'Union. L'innovation permettra aussi de relever l'un des défis majeurs auxquels l'Europe est confrontée aujourd'hui, à savoir garantir une utilisation efficace et durable des ressources naturelles. C'est

8 Directive 2009/72/CE Considérant (55)

9 Directive 2009/72/CE Considérant (27)

10 Directive 2009/72/CE Annexe I, point 2.

donc cette idée qui doit présider au développement de notre infrastructure énergétique future. Sans une mise à niveau sérieuse des réseaux et systèmes de mesure, on court le risque de prendre du retard dans la production d'énergie renouvelable, de compromettre la sécurité des réseaux, de ne pas exploiter toutes les possibilités en matière d'économies d'énergie et d'efficacité énergétique et de ralentir considérablement le développement du marché intérieur de l'énergie.¹¹

La task force européenne sur les réseaux intelligents définit ces derniers comme des réseaux électriques capables d'intégrer efficacement les comportements et actions de tous les utilisateurs qui y sont raccordés – producteurs, consommateurs, et utilisateurs à la fois producteurs et consommateurs – afin de constituer un système rentable et durable, présentant des pertes faibles et un niveau élevé de qualité et de sécurité d'approvisionnement d'énergie électrique.

Un réseau intelligent pourrait être défini comme un réseau électrique mis à niveau auquel ont été ajoutés un système numérique de communication bidirectionnelle entre fournisseur et consommateur, un système intelligent de mesure et un système de contrôle. Le système intelligent de mesure fait généralement partie intégrante des réseaux intelligents.

Les réseaux intelligents permettent de gérer directement les interactions et communications entre consommateurs – qu'il s'agisse de ménages ou d'entreprises –, autres usagers du réseau et fournisseurs d'énergie. Ils offrent aux consommateurs de nouvelles possibilités de contrôler et gérer directement leur schéma de consommation individuel, qui constituent autant de mesures incitatives fortes en faveur d'une utilisation efficace de l'énergie si elles sont combinées à une tarification de l'électricité en fonction de l'heure. Dès lors qu'un réseau est géré de façon plus performante et plus ciblée, il est plus sûr et coûte moins cher à exploiter. Les réseaux intelligents constitueront l'ossature du futur système énergétique décarboné. Ils permettront d'intégrer de très grandes quantités d'énergies renouvelables, sur terre et en mer, et de véhicules électriques tout en garantissant la disponibilité pour la production d'énergie classique et l'adéquation du système énergétique. En outre, le déploiement de réseaux intelligents offre une possibilité d'accroître la compétitivité future et d'accentuer l'avance technologique au niveau

11 Réseaux intelligents: de l'innovation au déploiement: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles, 12.4.2011. COM(2011) 202

mondial, dans le secteur du génie électrique et électronique par exemple, des fournisseurs européens de technologies, lesquels sont surtout des PME. Les smart grids améliorent la sécurité des réseaux électriques. En équilibrant l'offre et la demande, ils évitent le suréquipement des moyens de production et permettent une utilisation plus adaptée des moyens de stockage de l'électricité, disponibles de manière limitée. Enfin, ils limitent l'impact environnemental de la production d'électricité en réduisant les pertes et en intégrant mieux les énergies renouvelables¹².

Ces réseaux constituent une plateforme permettant aux entreprises historiques du secteur de l'énergie ou aux nouveaux venus sur le marché, comme les entreprises du secteur des TIC, parmi lesquelles des PME, de mettre au point des services énergétiques innovants en tenant dûment compte des exigences de protection des données et de cybersécurité. Cette dynamique devrait favoriser la concurrence sur le marché de détail, inciter à réduire les émissions de gaz à effet de serre et offrir des possibilités de croissance économique.

Les dispositions du troisième paquet et, en particulier, l'annexe I, paragraphe 2, de la directive « Électricité » (2009/72/CE) imposent expressément aux États membres d'évaluer le déploiement de systèmes intelligents de mesure, comme étape majeure de la mise en place de réseaux intelligents, et de déployer 80 % de ceux ayant donné lieu à une évaluation favorable. Les réseaux intelligents sont également mentionnés comme un moyen, pour les États membres, de remplir leurs obligations en matière de promotion de l'efficacité énergétique. La directive 2006/32/CE sur l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et sur les services énergétiques (dont l'éventuelle révision fait actuellement l'objet d'une analyse par la Commission¹³) préconise que les compteurs mesurent avec précision la consommation réelle d'énergie du consommateur final et qu'ils fournissent des informations sur le moment où l'énergie est effectivement utilisée.

Concernant le long terme, la communication¹⁴ de la Commission intitulée « *Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050* » définit les réseaux intelligents comme un facteur déterminant du futur réseau électrique à faible intensité de carbone car ils facilitent la

12 FODOR, László: *Klímavédelem az energiapajogban – szabályozási modellek Németországból (La protection climatique dans le droit de l'énergie – modèles de régulation en Allemagne)*, Wolters Kluwer Éditeur, Budapest, 2014, 146.

13 Plan 2011 pour l'efficacité énergétique, COM(2011) 109.

14 Communication de la Commission : Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050 COM(2011) 112/4.

maîtrise de la demande, accroissent la part des énergies renouvelables et de la production décentralisée et permettent l'électrification du transport.

4. Diffusion des systèmes intelligents dans l'Union européenne

En Europe, plus de 5,5 milliards EUR ont été investis dans environ 300 projets de réseaux intelligents au cours des dix dernières années. Environ 300 millions EUR provenaient du budget de l'UE, laquelle en est encore aux premières étapes du déploiement effectif des réseaux intelligents. Aujourd'hui, seulement 10 % environ des ménages de l'UE sont équipés d'un type de compteur intelligent, encore que la plupart des consommateurs n'en utilisent pas forcément toutes les fonctionnalités. Il n'empêche que les consommateurs disposant de compteurs intelligents ont réduit leur consommation d'énergie de 10 %. Il ressort de certains projets pilotes qu'il est possible de faire encore plus d'économies d'énergie en réalité, tandis que d'autres projets pilotes ont montré que les réseaux intelligents peuvent grandement contribuer à la réduction des émissions de CO₂. D'après l'étude « *Smart 2020* »¹⁵ qui vise à mesurer l'impact global des réseaux intelligents, cette réduction des émissions de CO₂ est estimée à 15 %.

D'après les prévisions, les réseaux intelligents entraîneront la création de nouveaux emplois et un surplus de croissance économique. Aujourd'hui, par contre, il y a un écart considérable entre le niveau effectif et le niveau optimal d'investissement en Europe, écart que la récession économique actuelle ne peut expliquer qu'en partie. En effet, les exploitants de réseau et les fournisseurs sont censés supporter l'essentiel du poids de l'investissement. Or, si aucun modèle de partage équitable des coûts n'est mis au point et si un juste équilibre entre les coûts d'investissement à court terme et les profits à long terme n'est pas trouvé, les exploitants de réseau ne seront pas très enclins à effectuer des investissements importants.

Les investisseurs s'efforcent donc toujours de trouver le modèle optimal de partage des coûts et des bénéfices tout au long de la chaîne de valeur. Il y a aussi un certain flou quant à la façon d'intégrer les systèmes complexes de réseau intelligent, de choisir les technologies rentables et de déterminer quelles normes techniques devront s'appliquer aux réseaux intelligents et si les consommateurs adopteront la nouvelle technologie.

La Commission européenne propose de se concentrer sur les actions suivantes: élaborer des normes techniques; garantir aux consommateurs

15 SMART 2020: Enabling the low carbon economy in the information age, se trouvant: http://www.smart2020.org/_assets/files/02_smart2020Report.pdf [30.04.2016.]

la protection des données; instaurer un cadre réglementaire favorisant le déploiement de réseaux intelligents; garantir l'ouverture et la compétitivité du marché de détail dans l'intérêt des consommateurs; apporter un soutien constant à l'innovation en matière de technologies et de systèmes.

5. Mise en place de la tarification dynamique

La réglementation encourage la mise en place des nouvelles tarifications appelées dynamiques qui concernent tant la demande que l'offre. Les systèmes de mesure intelligents doivent prévoir les systèmes de tarification avancés, la conservation d'information temporaire basée sur la période de l'utilisation et les applications qui permettent de régler la tarification à distance. Les consommateurs et les gestionnaires de réseau peuvent, par ce moyen, augmenter l'efficacité énergétique et faire des économies de coûts en utilisant l'énergie pendant les périodes de pointe. Il est particulièrement important que les systèmes de mesure intelligents puissent informer automatiquement les utilisateurs finals sur les opportunités qu'offre tout système de tarification avancé.

En même temps il faut permettre aux utilisateurs, conformément aux objectifs de la réglementation, de brancher ou de couper l'alimentation électrique à distance et/ou de limiter la quantité ou la performance de l'énergie fournie. Cette fonction concerne tant la demande que l'offre. Lorsque la limitation porte une graduation, cela offre une protection supplémentaire aux consommateurs. Elle permet encore de mener à bien rapidement certains processus: en cas de déménagement la fourniture d'énergie peut être coupée d'une manière simple et rapide sur le lieu de consommation précédent et branchée sur le nouveau lieu. C'est aussi un outil efficace de gérer les situations de crise techniques au niveau du réseau d'alimentation. Néanmoins, la mise en place de cette fonction peut présenter de nouveaux risques de sécurité qu'il faudra réduire au niveau le plus bas possible.¹⁶

6. Compteurs intelligents dans les États membres de l'Union européenne

Le troisième « paquet énergie » prévoit que les États membres veillent à la mise en œuvre de systèmes intelligents de mesure dans l'intérêt à long terme des consommateurs. En ce qui concerne l'électricité, l'objectif est

¹⁶ BULLOCK, C. – CARAGHIAUR, G. (2001): *Guide to Energy Services Companies*. The Fairmont Press, 16.

d'équiper au moins 80 % des consommateurs d'ici à 2020 si la mise en place de compteurs intelligents donne lieu à une évaluation favorable.

De plus, conformément à l'esprit du troisième « paquet énergie » et en complément de ses dispositions, la directive relative à l'efficacité énergétique¹⁷ soutient le développement de services énergétiques fondés sur des données provenant de compteurs intelligents, ainsi que le développement de l'effacement de consommation et d'une tarification dynamique. Dans le même temps, la directive respecte et promeut le droit des personnes à la protection des données à caractère personnel, tel que consacré par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la Charte), et assure un niveau élevé de protection des consommateurs (article 38 de la Charte).

Le troisième « paquet énergie » ne fixe pas d'objectif de mise en œuvre précis pour les systèmes intelligents de mesure dans le secteur du gaz, mais la note interprétative sur les marchés de détail¹⁸ prévoit qu'elle devrait être réalisée dans un « délai raisonnable ».

Dans le domaine du déploiement des compteurs intelligents des progrès sensibles ont été réalisés durant les dernières années. À la suite d'une analyse coûts-avantages favorable dans plus des deux tiers des cas dans le secteur de l'électricité, les États membres s'engagent à présent à poursuivre le déploiement des compteurs intelligents (lorsqu'ils ne l'ont pas déjà terminé). Près de 45 millions de compteurs intelligents ont déjà été installés dans trois États membres (Finlande, Italie et Suède), c'est-à-dire 23 % des installations prévues dans l'UE d'ici à 2020. Selon nos estimations, l'engagement des États membres équivaut à un investissement de l'ordre de 45 milliards d'euros pour la mise en place, d'ici à 2020, de près de 200 millions de compteurs électriques intelligents (représentant approximativement 72 % des consommateurs européens) et 45 millions de compteurs à gaz (près de 40 % des consommateurs). Ces chiffres sont encourageants. Ils montrent que dans les États membres où la mise en place de compteurs intelligents est évaluée de manière positive, le taux de pénétration prévu pour l'électricité à l'échelle nationale dépasse celui de 80 % visé par le troisième « paquet énergie », sans que soit atteint pour autant l'objectif moyen de 80 % à l'échelle

17 Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE (JO L 211 du 14.11.2012, 1.)

18 Document interprétatif pour la directive 2009/72/CE portant sur les règles communes du marché interne de l'électricité et la directive 2009/73/CE portant sur les règles communes du marché interne du gaz naturel. Document de travail des services de la Commission, du 22.1.2010

européenne. Cela indique également que les arguments commerciaux en faveur de l'installation de compteurs intelligents ne sont pas encore déterminants dans toute l'Europe, et que la situation est particulièrement difficile en ce qui concerne les compteurs à gaz.¹⁹

7. Conclusions – Dans quel sens va la législation

Les propositions législatives en vue d'« *Une énergie propre pour tous les Européens* » portent sur l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, l'organisation du marché de l'électricité, la sécurité d'approvisionnement électrique et les règles de gouvernance pour l'union de l'énergie. En outre, la Commission propose une nouvelle piste concernant l'écoconception ainsi qu'une stratégie concernant la mobilité connectée et automatisée.

Le paquet prévoit également des actions en vue d'accélérer l'innovation pour l'énergie propre et de rénover les bâtiments en Europe, ainsi que des mesures visant à encourager les investissements publics et privés, à promouvoir la compétitivité des entreprises de l'UE et à atténuer l'impact sociétal de la transition énergétique. Nous étudions également les moyens pour l'UE de jouer un rôle moteur accru dans les technologies et services énergétiques propres en aidant des pays tiers à réaliser leurs objectifs.

19 Rapport de la Commission : Analyse comparative du déploiement de compteurs intelligents dans l'UE-27 visant plus particulièrement le marché de l'électricité (COM/2014/0356 final)

WENINGER VINCE SZEREPE A MAGYAR KIRÁLYI ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK LÉTREJÖTTÉBEN

DOROGI ZSOLT – LEGEZA DÉNES

PhD hallgató (KRE ÁJK) – főosztályvezető-helyettes (SZTNH)

Az egyes államhatalmi intézmények kialakulása, változása és további specializációja természetszerűleg együtt jár az államok fejlődésével, a modernizációs törekvésekkel, valamint a lakosság részéről elvárt közszolgáltatási igények bővülésével. Egy összetettebb államszervezetben nem csak a bevétel érkezik több oldalról, hanem az államkincstárnak is több irányba kell a felmerülő kiadásokat teljesítenie. Ezért a közpénzek felhasználása ellenőrzésének története függ a pénzügyi (például adórendszer, számvitel, hitelezés) és az államszervezeti fejlődéstől is (például adományrendszer, decentralizált-centralizált hatalom).¹

A közpénzek felhasználásának ellenőrzése megvalósulhat egyrészt a végrehajtó hatalmon (kormány), másrészt a törvényhozó hatalmon keresztül is. Ebből az következik, hogy a pénzügyi ellenőrzés szorosan kapcsolódik a hatalommegosztás elméletéhez, mivel ennek eredményeként képes a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalom pénzügyi tevékenységét, így az adók beszedését és felhasználását ellenőrizni.² A törvényhozó hatalom ezt a jogkörét közvetlenül (országgyűlési bizottság felállításával vagy teljes ülésen) vagy egy szakosított intézményen keresztül (számvevőszék), közvetetten gyakorolhatja. A tanulmány a magyar törvényhozó hatalom közvetett pénzügyi ellenőrző szervének kialakulásával és a kiegyezést követő években történő megalapozásával foglalkozik.

A Magyar Királyi Állami Számvevőszék történetét feldolgozó írások az 1870. évi XVIII. törvénycikk kapcsán jellemzően Lónyay Menyhért pénzügyminiszter, Várady Gábor és Ghyczy Kálmán ellenzéki képviselők, olykor Csengery Antal képviselő, a pénzügyi bizottság elnöke, valamint az ifjú Széll Kálmán, a végleges törvényjavaslatot bíráló pénzügyi bizottság előadója nevét szokták kiemelni. Elengedhetetlennek tartjuk, hogy Weninger Vince szerepét a számvevőszéki törvény létrejöttében tisztázzuk.

- 1 PÉTERVÁRI Kinga: A számvevőszékek kialakulása. *Állam- és jogtudomány*, 1998/3-4, 363.
- 2 CSERVÁK Csaba: A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*, 2002/1, 1. továbbá CSERVÁK Csaba: Development Span of the Hungarian Governmental Forms (in an International Comparison). *Journal on European History of Law*, 2016/7/1, 85-86.

A tanulmány első fejezete az általános pénzügyi ellenőrzés fejlődését mutatja be, azt a korszakot, amelyben már megfigyelhető a számvevőszéki ellenőrzés iránti igény. Ezt kövően a tanulmány Weninger Vince munkásságát ismerteti. A tanulmány harmadik fejezete az Osztrák-Magyar Közös Számvevőszék működését elemzi, amely a monarchia fennállásáig párhuzamosan működött az osztrák és a magyar számvevőszékekkel. Ezt követően vizsgáljuk az Állami Számvevőszékről szóló törvény létrejöttének előzményeit és a törvényjavaslat főbb vitás pontjait. A tanulmány 1870 júliusával, a Magyar Királyi Állami Számvevőszék első elnökének megválasztásával zárul.

1. Az általános pénzügyi ellenőrzés fejlődése

A pénzügyi ellenőrzés alapvetően kettős természetű. Az ellenőrzés célja lehet, hogy a költségvetést meghatározó tudja-e, hogy mennyi bevételt ért el, és mennyi kiadása támadt. A cél lehet azonban az is, hogy az adó megajánlását szabályozó törvényhozó hatalom felelősségre vonhassa a közpénz felhasználóját, és, hogy vizsgálhassa azt, hogy az adók behajtása, az államháztartás számvitele és a pénz elkötése a törvényeknek, az országos határozatoknak és a szokásoknak megfelelően történt-e.

A következőkben bemutatjuk, hogy az ellenőrzés joga fokozatosan alakult ki, és vált a végrehajtó hatalom önellenőrzéséből a törvényhozó hatalom által gyakorolt pénzügyi és politikai felelősségre vonás eszközévé.

A változó mennyiségű királyi vagyon – szerte Európában – életre hívta a számszékeket vagy a számvevőségeket, amelyek egyrészt kincstári funkciókat láttak el, azaz kezelték a bevételeket és a kiadásokat, másrészt a számlákkal és a nyugtákkal kapcsolatos vitarendezés fórumává is váltak.³ Tekintettel arra, hogy az uralkodóknak az egyre kiterjedtebb és összetettebb közigazgatási szervekre csökkenő valós befolyása volt, a korrupció előbb-utóbb felütötte a fejét. Ezért idővel megfogalmazódott egy, az államfőknek közvetlenül alárendelt hivatal létrehozása iránti igény, amely független volt a közigazgatás egészétől, és valós pénzügyi adatokkal szolgálhatott.⁴ *A számvevőszékek történetében ezen intézmények függetlensége, vagy pedig a közigazgatásba történő beolvasztása koronként és országonként folyamatosan változott.*

Magyarországon a kincstári funkciókat eleinte a tárnokmester látta el. Az 1528-ban felállított Magyar Királyi Kamarának már kincstári és számvevőszéki hatásköre is volt. 1761-ben Mária Terézia állította fel az Udvari Számvevőszéki

3 PÉTERVÁRI i. m. 364.

4 Ennek angliai, francia, porosz-német fejlődéséről részletesen PÉTERVÁRI i. m. 364.

Kamarát (*Hofrechenkammer*), valamint a bécsi Udvari Kamarát (*Hofkammer*), amely idővel a Magyar Királyi Kamarát is felügyelte.⁵ Az Udvari Számvevőszégi Kamara feladata egyrészt az ellenőrzés, másrészt a számvitel rendszerének felügyelete és tökéletesítése volt, valamint előzetes revíziót is gyakorolhatott nagyobb kiadások esetén. A költségvetés elkészítése mellett először jelent meg a zárszámadás elkészítésének feladata is, amelynek során össze kellett vetni, hogy a tervezett költségvetés miként valósult meg. Ehhez járult még az államkincstár felmérésének feladata is.⁶ I. Ferenc uralkodása kezdetén a pénzügyi ellenőrzést alárendelte a közigazgatásnak, létrehozva a központi ellenőrzési osztályt (*Staatshauptbuchhaltung, Zentralkontrolldepartment*), később azonban külön intézmény foglalkozott a számvizsgálattal (1794 és 1801 között: *Oberste Staatskontrolle*). Az 1805-ben felálló és 1854-ig működő Általános Számviteli Igazgatóság (*Generalrechnungsdirektorium*) személyi állománya megközelítette az 1000 főt, és a teljes Birodalom 19 hivatala tartozott hozzá.

Szükséges röviden szólnunk a törvényhozás adómegajánlási jogáról, amely lényegében a költségvetés bevételi oldalát biztosította. Az Aranybullát követően a magyar országgyűlés szokásjogi alapon, évszázadokon keresztül biztosítani tudta, hogy az uralkodó a karok és rendek hozzájárulása nélkül törvényesen ne vethessen ki adót. E jogot először az 1504. évi I. törvénycikk ismerte el.⁷ Az országos határozmánnyal a törvényhozás felruházta a végrehajtó hatalmat a *végrehajtó hatalom által meghatározott kiadások fedezésére szolgáló adók beszedésére*. Az adómegajánlás elsősorban akkor merült fel, ha váratlan kiadása volt az uralkodónak. Rendszeressé csak a XVI. század utolsó harmadától vált. Ugyan az udvar időnként, így például a XVII. század közepétől, a rendek hozzájárulása nélkül szedett egyre növekvő mértékű adót, az adók országgyűlési megerősítése az 1720-as évektől visszaállt.⁸

Az országgyűlés ugyan nem tudott közvetlenül hatni a költségvetésre, sőt, a mai gyakorlattal ellentétben, törvénykezdeményezési joga is csak az

5 ECKHART Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Politzer, 1946, 244. L. még erre: FALLENBÜCHL Zoltán: A Magyar Kamara tisztviselői a XVIII. században. *Levéltári Közlemények*, 1970/1, 259-331.

6 KOVÁCS Árpád: A M. kir. Állami Számvevőszék 1870-es megalakulása és előzményei. *Magyar Közigazgatás*, 2000/1, 670.

7 4. § Ha a rendek a királynak „valami segélyt vagy adót ajánlanának vagy szolgáltatnának, azt a főpap és báró uraknak, meg az ország többi nemeseinek közös egyetértésével kell megajánlani és szolgáltatni és ennek a segélynek vagy adónak a fizetése alól senkinek sem szabad magát kivonni vagy azt magától elhárítani”.

8 Az adómegajánlás jogáról bővebben: DOROGI Zsolt – LEGEZA Dénes: A zárszámadási jog kialakulása és első országgyűlési alkalmazása. *Jogelméleti Szemle*, 2017/3, 27-29.

uralkodónak volt,⁹ ezért a rendek elérték az adómegajánlás feltételeként azt, hogy az országgyűlés megnyitását követően a vármegyék előterjeszthessék 'sérelemeiket és kívánalmaikat'.

Az adómegajánlás joga az 1848-i áprilisi törvényekkel alakult át költségvetési joggá.¹⁰ A független magyar felelős minisztérium megalakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk 37. §-a a kormány nevesített feladataként határozta meg az éves költségvetés és a zárszámadás elkészítését és azt, hogy ezeket évente megvizsgálás és jóváhagyás érdekében bemutassa az alsó táblánál. Az országgyűlés évenkénti üléséről szóló 1848. évi IV. törvénycikk pedig arról rendelkezett, hogy a költségvetés és a zárszámadás elfogadása előtt az országgyűlést nem lehet sem berekeszteni sem felosztatni.¹¹ A törvényekből tehát látható, hogy a *penzügyi ellenőrzés a törvényhozó hatalom kezébe került*.

A Kossuth Lajos vezetésével felálló pénzügyminisztérium feladata volt a költségvetés és a zárszámadás elkészítése mellett a pénzügyi ellenőrzés is. Emellett létesült az alsó tábla tagjaiból egy Országos Számadásvizsgáló Bizottmány is, amely a zárszámadást ellenőrizte volna. Ez a Bizottmány tekinthető a Számvevőszék őséne, azonban a forradalmi események miatt a Bizottmány érdemi működést nem tudott kifejteni.¹²

A korabeli pénzügyi igazgatásról az is elmondható, hogy széttagolt volt. A hatáskörök több minisztérium között oszlottak meg és lényegében a pénzügyminisztériumon kívül más intézmények számvevősegeit – amelyek a helyi ellenőrzést végezték volna és szolgáltatták volna az adatokat – nem tudták megszervezni. Mindezek ellenére Kossuth Lajos próbált minden tőle telhetőt megtenni. Kossuth miniszterségének egyik jelentős újítása volt az Országos Főszámvevői Osztály felállítása, amely Weisz Bernáth Ferenc vezetésével 1848 májusában alakult meg.¹³ A főszámvevőség a többi minisztérium számvevősege felett állt (már amelyik létre tudott jönni), és összefogta a különböző pénzügyi tevékenységük kimutatásait és nyilvántartásait. A főszámvevőség tevékenységének rövid fennállása ideje alatt elért eredménye csak közvetetten ismerhető meg Kossuth Lajos pénzügyminiszteri expozéjából, valamint az először megalkotott költségvetésből.¹⁴

9 ECKHART Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Osiris, 2000, 217.

10 PATZNER László: Legfőbb Állami Számvevőszék 1870-1949. *Magyar Közigazgatás*, 1990/2, 164.

11 CSERVÁK Csaba: A jogi és politikai felelősség érintkezése, elhatárolása. *Glossa Iuridica*, 2015/1-2, 184.

12 KOVÁCS i. m. 671.

13 *Nemzeti Újság*. 1848. május 4.

14 F. KISS Erzsébet: *Az 1848–1849-es magyar minisztériumok*. Budapest, Magyar Országos Levéltár, 1987, 285.

Az osztály 1848. május 5-i felállításától július közepéig elkészítette az április 11-től június 30-ig terjedő időszak elszámolását, valamint összeállította a II. félév költségvetési tervezetét. Ugyancsak július közepére a főszámvevőség elkészítette a 1849. évi költségvetést és az adótervet is, sőt egy adózásról szóló törvényjavaslatot is megszövegezett. A szűkös személyi kapacitás (néhány tucat ember)¹⁵ ellenére ezt az eredményt ilyen rövid idő alatt Weisz Bernáth Ferencék csak megfeszített munkával és elhivatottsággal voltak képesek elérni.¹⁶

A szabadságharc leverésével a Magyar Királyság elvesztette korábban évszázadokon át élvezett közjogi integritását és a közigazgatása beolvadt a Gesamtstaat állami struktúrájába.¹⁷ Enyhülés csak az 1860. október 20-i császári diplomával kezdődött. Az 1861. évben kibocsátott februári pátenst az ebben az évben összehívott országgyűlés nem fogadhatta el, ugyanis a pátenssel a Birodalmi Tanács számára maradt volna fenn az állami költségvetés vizsgálata.

Az osztrák-magyar megbékélés érdekében tett kölcsönös engedmények egyik lépéseként az uralkodó 1865. december 14-ére összehívta az országgyűlést, de a hivatalos kiegyezési tárgyalások csak 1867 januárjában kezdődtek meg gróf Andrássy Gyula, báró Lónyay Menyhért és báró Eötvös József vezetésével és ennek eredményeként 1867. február 17-én megalakult a kormány.

A kiegyezés során létrejött új közjogi állapotot törvényben rögzítették, amely többek között arról is rendelkezett, hogy az osztrák félnek és az uralkodónak a magyar államháztartásra a közös ügyeken¹⁸ túl több befolyása nem lehet.¹⁹

A kiegyezés során a felek a közös ügyek pénzügyeinek ellenőrzésére létrehozták a Császári és Királyi Közös Legfőbb Számvevőszéket, valamint gondoskodtak arról, hogy önálló osztrák és magyar számvevőszék álljon fel. Utóbbihoz azonban több évre volt szükség.

15 *Az első Magyar Ministerium összes személyzetének Név- és Lakkönyve.* Pest, Geibel, 1848, 48-50.

16 309. sz. Kossuth jelentése az ország pénzügyeiről és költségvetési terve az 1848. év második felére és az 1849. évre. Budapest, 1848. július 18. SINKOVICS István (szerk.): *Kossuth Lajos összes munkái XII.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1957, 466.

17 CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig.* Budapest, Akadémia Kiadó, 1976, 101.

18 Közös ügy volt a külügy, a hadügy és az ezek működését biztosító pénzügy. Mindhárom területnek önálló közös minisztériuma volt, érdemi munkát azonban csak a Külügyminisztérium végzett, a másik két minisztérium koordinációs feladatokat látott el.

19 A magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fennforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. törvénycikk.

2. Weninger Vince életpályája

Weninger Vince 1834. április 30-án született Pesten. Felnőttkori pályáját tanítóként kezdte, majd a Pesti Kereskedelmi Akadémia tanára lett. A frissen alakult Első Magyar Biztosító Társaság munkatársaként elsősorban aktuáriusként, azaz biztosítási matematikusként dolgozott, így jelentős matematikai, közgazdasági és statisztikai számításokat végzett az életbiztosítások körében. Logikus, elemző gondolkodását már fiatalon megcsillogtatta, amikor 26 évesen megírta *A politikai számtan* című munkáját, amivel a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjává választották. Gazdagtudományos és szakmai-ismeretterjesztő publikációs tevékenységet is folytatott a biztosítási és pénzügyi matematika témakörében, a számvitel, azon belül az egyszerű és kettős könyvvitel az államháztartástan területén.

A kiegyezési tárgyalások során a pénzügyi kérdésekről tárgyaló különbizottság szakértő tagja volt. A kormány felállítását követően 1867. május 10-től a pénzügyminisztérium miniszteri tanácsosává²⁰ nevezték ki, ezért a tanári posztjától és a Pest Város Közgyűlésében betöltött képviselőtestületi tagságától is meg kellett válnia.²¹ Feladatai közé tartozott többek között a hitelintézetek zárszámadásának ellenjegyzése.²² A közös ügyek elszámolása során egyes kérdésekben szakvéleményt adott a kormánynak. 1868 novemberében azonban Bécsbe helyezték a közös pénzügyminisztériumba²³ osztályfőnöknek, ahol a közös ügyek tárgyalásának állandó szereplője lett. Ez idő tájt a közös pénzügyminiszteri posztot Becke Károly²⁴ töltötte be, de a miniszter betegsége, majd az 1870 januárjában bekövetkezett halála miatt a minisztériumot valójában Weninger vezette, a külügyminiszter Beust Frigyes²⁵ csak névleg látta el a feladatot az új közös pénzügyminiszter Lónyay Menyhért kinevezéséig.

Weninger a közös pénzügyminisztériumban kamatoztatta addig megszerzett elméleti és gyakorlati tudását, rendezte a számvitelt, bevezette a kettős könyvvitelt és *része volt a közös számvevőszék felállításában is.*

Weninger jelleméről elmondható, hogy nem csak vezetői döntéseket volt képes meghozni, hanem bármikor hajlandó volt elvégezni bármelyik beosztotti feladatot is.

20 *Budapesti Közlöny*, 1867. május 17.

21 *Budapesti Közlöny*, 1868. szeptember 4.

22 Magyar Földhitelintézet Zárszámadása. *Budapesti Közlöny*, 1867. szeptember 4.

23 A közös pénzügyminisztérium pesti irodái az Angol királynő szállodában voltak.

24 Franz Karl Becke (1818-1870).

25 Friedrich Ferdinand von Beust (1809-1886).

Weninger Vince tevékenységének megismerését nagyban segíti, hogy nagy mennyiségű levelezést hagyott hátra. Weninger ugyanis szoros barátságban állt Csengery Antallal (1822-1880), aki a magyar politikai és kulturális élet meghatározó személyisége volt és elévülhetetlen szerepet játszott a kiegyezés létrehozásában. Weninger és Csengery levelezésének nagy része ránk maradt.²⁶ Mindketten sokat írtak egymásnak személyes, szakmai és politikai témákról is, ezért levelezésük az 1867–1871 közötti időszak és főleg az állami számvevőszék létrejötte körüli politikai huzavona megértéséhez páratlan forrásnak bizonyul. A témánk szempontjából releváns levelekben szereplő állítások más forrásokkal, különösen a Minisztertanácsi jegyzőkönyvekben szereplő tényekkel összecsengenek, így feltételezhető a levelek objektivitása. Az egyik ilyen levélből ismerhető meg Weningernek a közös pénzügyminisztériumban véghezvitt szakmai reformja és annak fogadtatása.

„Itt egész ribilliót csináltam a közös pénzügyminisztériumban. Becke jóváhagyásával a kettős könyvvitelt behoztam a pénzügyi kezelés evidentiába tartása végett. Már holnap az első nyers mérleget készítjük az első 14 napi eredményről. Becke roppantul örül neki, mert eddig csak mindig azt tudtuk, hogy három hónappal ezelőtt hogy állottunk, most naponta megmondhatjuk. És ezen összes munkát egy ember végzi! Az igaz, hogy vagy 8 napig mindig a hátán ültem, míg a budget szerinti könyvelésbe belegyakoroltam őt; majd meglátod, ha feljössz. Ha Becke megengedi, ismertetem a [Budapesti] Szemlében az új rendszert.”²⁷

Weninger pár nappal később Csengerynek már arról számolt be, hogy elkészült a mérleggel, és még az osztrák számvevőszék elnöke is megnézte az új könyvvezetési módszert.

„Tegnap készült az első nyers mérleg a ministerium kezelési főkönyvéből. Volt öröm az osztályban, mert a régi czopf²⁸ kételkedve nézte az előmunkálatokat. Mercandin gróf,²⁹ a német [értsd: osztrák] főszámvevőszék elnöke jelentette magát, hogy megnézte a dolgot. Tegnap óta már à jour vagyunk, miután vagy két hétig betanítottam a titkárt és a számvevőt, a ki naponta két óra alatt elvégzi ebbeli teendőit. Magam is gyermekiesen örvendtem a dolognak, mert a németek azt hitték, hogy a magyar ember újításával fel fog sülni.”³⁰

26 CSENGERY Lóránt (szerk.): *Csengery Antal hátrahagyott iratai és feljegyzései*. Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 1928.

27 Bécs, 1869. január 14. Weninger Vince Csengery Antalnak. CSENGERY i. m. 510.

28 Itt jelentése: merev, nagyképű ragaszkodás főleg bürokratikus szokásokhoz, értelmetlenné vált formáságokhoz.

29 Gróf Franz Xaver Mercandin (1802-1877).

30 Bécs, 1869. január 25. Weninger Vince Csengery Antalnak. CSENGERY i. m. 516.

Szakmai tudásával és munkájával felettesei is meg voltak elégedve, így 1870. május 21-én Ferenc József a Vaskorona rend II. osztályát adományozta neki.³¹ A közszolgálattal 1870 júliusában a király elismerő szavai mellett szakított – „*a közös pénzügyminisiteriumban, kért szolgálattól felmentetést, a kitűnő szolgálatai feletti legmagasb megelégedés kifejezése mellett, legkegyelmesebben helybenhagyni méltóztatott*”³² – és egyúttal elvállalta az Országos Magyar Iparegyesület elnöki tisztét. 1870. augusztus 1-jétől haláláig a Magyar Hitelbank igazgatója volt. 1871 és 1874 között a Magyar Államvasutak igazgatótanácsának elnöki posztját is viselte. Weninger 1879-ben halt meg, mindössze 45 évesen.

3. A Császári és Királyi Közös Legfőbb Számvevőszék felállítása

A szabadságharc bukásával természetesen a számvevőség is visszakerült az osztrák állami szervek felügyelete alá, így folytatta magyarországi munkáját az Általános Számviteli Igazgatóság. Az igazgatóság átalakítását Ferenc József 1854. március 27-én határozta el. Ennek következtében jött létre az eredeti formájában 1866-ig működő Legfőbb Számvitelellenőrzési Hivatal (*Oberste Rechnungskontrollbehörde*). A császár azért döntött a számvevőség átalakítása mellett, mert nem tartotta elegendőnek az állami bevételek és kiadások egységes számvitel szerint történő kezelését, és az állami vagyon igazgatását is megfelelő ellenőrzés alá kívánta vonni.³³

A kiegyezési folyamatokat látva a bécsi udvar 1867-ben ismét átszervezte az államháztartás pénzügyi felügyeletét. A Legfőbb Számvitelellenőrzési Hivatalból létrehozta az Udvari Legfőbb Számvevőszéket (*Oberster Rechnungshof*; ennek volt első elnöke Franz Xaver Mercandin gróf), amely 1920-ig működött ebben a formájában, az Osztrák Császárság területére kiterjedő illetékességgel. A közös ügyekkel járó kiadások ellenőrzésére 1868-ban külön hivatalt, a Császári és Királyi Közös Legfőbb Számvevőszéket (másutt Főszámszék; *k.u.k. gemeinsamer Oberster Rechnungshof*) állították fel.³⁴ Mivel erről az intézményről igen kevés forrás lelhető fel, ezért indokoltnak tartjuk – legalább a vezetőiről és a megismerhető szervezetéről – röviden megemlékezni.

31 *Budapesti Közlöny*, 1870. május 24.

32 *Budapesti Közlöny*, 1870. augusztus 4.

33 *Kaiserliche Erklärung betreffend Bestimmungen über die Stellung und den Wirkungskreis der Obersten Rechnungskontrollbehörde*, 27. März 1854. In: HOKE, Rudolf – REITER, Ilse (Hrsg.): *Quellensammlung zur Österreichischen und Deutschen Rechtsgeschichte*. Wien, Böhlau, 1993, 409.

34 A közös nyugdíjakról szóló 1868. évi XLVII. törvénycikk 4. §.

A Közös Számvevőszék első ideiglenes vezetője 1868. április 9. és 1869. január 2. között báró Hock Károly³⁵ volt, aki korai halála miatt csak rövid ideig tölthette be a pozíciót. Lovag Preleuthner Józsefet 1869. január 4. és 1871. április 19. között szintén előbb ideiglenes vezetéssel bízták meg, majd 1877. november 4-ig töltötte be az elnöki posztot. Elhivatott számvevői pályát járhatott be lovag Wieser Lipót, aki az almanach szerint 1873-ban már a Közös Számvevőszéken dolgozott előadóként, Preleuthner után 1877. november 5. és 1879. október 12. között pedig ideiglenes vezette a hivatalt. Wieser azonban még 1895-ben, 75 éves korában is a hivatal állományában volt.³⁶ Tóth Vilmos korábbi belügyminiszter 1879. október 12. és 1895. július 4. között volt elnök.³⁷ A Közös Számvevőszék utolsó elnöke 1895. július 10. és 1918 között Plener Ernő³⁸ volt, aki osztrák politikai pályafutását cserélte fel a közös számvevőszéki pozícióra.

A hivatal szervezetéről jelenleg annyi ismert, hogy mintegy háromtucat fős személyzet látta el a feladatokat. Az elnök mellett öt előadó udvari tanácsos vagy osztálytanácsos rangban, öt udvari titkár, tizenöt számtanácsos és további három számtanácsos segéd dolgozott. A segédhivatalban három tiszt szolgált, az irodát igazgató vezette. Az elnökök – Wieser lovagot leszámítva – kívülről érkeztek és Tóth Vilmos kivételével osztrák kötődésűek voltak, illetve Plener esetében említésre méltó, hogy báró Eötvös József lányát vette feleségül.

Az elnöki osztályokhoz a személyzeti ügyek mellett az uralkodónak évenként felterjesztendő jelentések és a deputációk (a közös ügyi bizottságok) elé terjesztendő zárszámadások és kezelési számadások elkészítése tartozott. A Közös Számvevőszék évenként helyszíni vizsgálatokat tartott, az arról készült jelentések elintézése ugyancsak az Elnökséghez tartozott. Az ügyosztályok elsődlegesen a hadügyminisztérium és az egyes hadtestek és hadosztályok alá tartozó számadótestek, valamint a katonasághoz köthető minden intézmény (kórház, vasút, élelmezés, stb.) leltározásának, anyagkezelésének ellenőrzését végezték. A Közös Számvevőszék működése a Monarchia felbomlásával megszűnt.

35 Carl Frh. von Hock (1808-1869). *Budapesti Közlöny*, 1868. április 16.

36 Leopold von Wieser (1819-1902). *Magyarország tiszti cím- és névtára*. Pesti Könyvnyomda, Budapest, 1895, 650.

37 Tóth Vilmos (1832-1898) politikus, belügyminiszter. Működésére I. nekrológiát a *Vasárnapi Újságban*, 1898/25, 421-22.

38 Ernst von Plener (1841-1923). Apja Ignaz von Plener (1810–1908), a Bach korszak egyik pénzügyminisztere volt.

4. A számvevőszéki törvény megszületésének áttekintése

Amint azt korábban már bemutattuk, az 1848. évi áprilisi törvényekből az következett, hogy a törvényhozó hatalomnak a pénzügyi ellenőrző feladatát közvetlenül saját magának kellett elvégeznie. A korszakban már ismert nemzetközi minták azonban azt a nézetet erősítették, hogy ezt a feladatot az országgyűlési képviselők nem tudják ellátni, mivel az országgyűlés nem pénzügyi szakértő testület, hanem „*tipikusan hatalomátruházó hatalom*.”³⁹ Ha volt is kísérlet arra, hogy ezt a feladatot az országgyűlés egy eseti bizottsága vagy a pénzügyminisztérium lássa el, ez csak ideiglenes, kiegészítő megoldás lehetett, hiszen első esetben a szakszerűség, második esetben pedig a hatalmi ágak szétválasztásának elve sérült.

A kormány az általános pénzügyi ellenőrzés keretében létrehozta az egyes számvevőségi közegeket,⁴⁰ és a pénzügyminisztériumon belül 1867 decemberében felállította az Állam-főkönyvelési Osztályt.⁴¹ Az osztály 1868. január 1-jétől kezdte meg tevékenységét mintegy harminc fővel, a pénzügyminisztérium számvevősége pedig közel kétszáz fővel.⁴² A számvevőszék felállítása azonban elhúzódott.

A számvevőszék létrehozását minden bizonnyal először a Képviselőház pénzügyi bizottsága, nevezetesen Csengery Antal, a bizottság elnöke⁴³ szorgalmazta az 1868. évi költségvetésről szóló 1868. augusztus 5-én kelt javaslatában, hogy „*az országos pénzügyek vitelének, valamint annak, alkalmazkodtak-e az egyes minisztériumok a budgetben számukra törvényileg kijelölt, tételekhez, alkotmányszerű ellenőrizhetésére, szükségesnek tartja, hogy egy e célra szolgáló külön és független szervezetű állami főszámvevő szék állíttassék fel.*”⁴⁴

Lónyay Menyhért pénzügyminiszter első javaslatának fontos előzménye volt, hogy Weninger Vince 1868 őszén a Csengery Antal által szerkesztett

39 CSERVÁK Csaba: A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően. *Pro Futuro*, 2015/2, 35.

40 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1867. október 14-i ülés.

41 RÉVÉSZ T. Mihály: Az Állami Számvevőszék felállítása és működésének kezdetei. *Pénzügyi Szemle*, 2012/1, 100.

42 *Budapesti Közlöny*. 1868. január 3. A pénzügyminisztérium állította össze az első, 1867. évről szóló zárszámadást, amelyhez az osztrák Legfőbb Számvevőszék szolgáltatott adatokat.

43 Pest, 1870. január. Csengery Antal Weninger Vincéhez. CSENERY I. M. 296.

44 305. Jelentése az állandó pénzügyi bizottságnak az 1868-ik évre előterjesztett államköltségvetés tárgyában. Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai. V. kötet. Pest, Landerer és Heckenast, 1868, 260.

Budapesti Szemlében cikksorozatot indított az állami számvitelről. Korabeli tudósításokból lehet tudni, hogy Weninger első cikke⁴⁵ 1868. október közepén⁴⁶ jelent meg, amely egy általános felvezető ismertetést és egy 26 paragrafusból álló törvényjavaslatot tartalmazott. Lónyay első javaslat-tervezetét 1868. október 27-én,⁴⁷ tehát két héttel Weninger cikkét követően nyújtotta be a miniszterelnöknek. A második, átdolgozott tervezetét novemberben ismertette a Minisztertanáccsal, de Lónyay minisztertársai ezt is átdolgozásra visszaadták neki.⁴⁸ Ezt követően a pénzügyi bizottság sürgetésére Lónyay 1868. december 1-jén nyújtotta be a Képviselőházi Irományok közt fellelhető, a magyar királyi főszámvevőszék felállításáról és hatásköréről szóló harmadik törvényjavaslatát, amely eredetileg – elfogadása esetén – 1869. január 1-jén lépett volna hatályba.⁴⁹ Az időszükében lévő Lónyay könnyű szerrel tudta Weninger, azaz saját egykori miniszteri tanácsosának, javaslatát mintául venni, és a minisztérium számára kívánatos tartalommal módosítani. A pénzügyi bizottság azonban annyira támadta Lónyay 1868. decemberi javaslatát, hogy azt végül visszavonta⁵⁰ és az 1868. december 13-i minisztertanácsi ülésen javaslatot tett arra, hogy a számvevőszék feladata egy „*ideiglenesen szervezendő külön hivatalra bizatassék.*”⁵¹

Lónyay egyrészt maga is fontosnak tartotta, hogy az ellenőrzés elváljon a pénzügyi kormányzattól, másrészt pénzügyi szakemberként tisztában volt azzal, hogy számviteli feladatokat nem szabad év közben bolygatni, így ha 1869 folyamán mégis felállna a Számvevőszék, év közben nem tudna elkezdni könyvelni, hanem tevékenységét csak 1870-ben tudná érdemben megkezdeni. Az ideiglenes hivatal ezt a munkát látta volna el úgy, hogy ha a törvény hatályba lép, „*az ügykezelés a mondott hivataltól azonnal az új közegnek átadathassék.*”⁵² A Minisztertanács elfogadta Lónyay javaslatát és megbízta, hogy rövid időn belül dolgozza ki a szükséges szabályokat és tegye meg a szükséges intézkedéseket, „*azon világos megjegyzéssel,*

45 WENINGER Vince: Az államháztartás, állami számvitel és ezek ellenőrzése. *Budapesti Szemle*, 1868/36-37, 421-441. [a továbbiakban: WENINGER (1868a)]

46 A dátum a Budapesti Közlönyben közzétett hírből tudható meg. *Budapesti Közlöny*, 1868. október 15.

47 MNL OL K 26 Miniszterelnökség 1868-1b-160. 1275. 214-218.

48 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1868. november 6-i ülés.

49 414. Törvényjavaslat a magy. kir. főszámvevőszék felállításáról és hatásköréről. Az 1865-dik évi december 10-dikére hirdetett Országgyűlés Főrendiházának irományai. VII. kötet. Pest, Athenaeum, 1868, 71-73.

50 CSENGERY i. m. 297.

51 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1868. december 13-i ülés.

52 Uo.

*hogy itt csak ideiglenes rendszabályról van szó.*⁵³ Lónyay a december 21-i minisztertanácsi ülésen nyújtotta be javaslatát. Végül olyan módon, hogy külön hivatal helyett a pénzügyminisztériumon belül hozott létre egy új, a pénzügyi ellenőrzéssel foglalkozó osztályt a zárszámadások elkészítésére.⁵⁴ A Kormány a számvevőszék szerepét ideiglenesen a már működő minisztériumi állam-főszámvevői osztályra bízta.⁵⁵

Ezt követően Lónyay újabb törvényjavaslattal kívánt előállni, de azt Csengery Antal ismét megbuktatta, mondván, „hogy e tárgyban, melyre nézve még a minister urak körében is annyira éretlenek az eszmék, a jövő országgyűlés kezdetéig a Buda-pesti Szemle mindenik füzete egy-egy értekezést fog hozni.”⁵⁶ A parlament pénzügyi bizottsága elnökének ígéretét aztán Weninger Vince váltotta be, azzal, hogy a belga, francia, porosz és angol számvevőszéki mintákról írt cikkeket,⁵⁷ és a cikksorozat miatt a közvélemény számára is kezdett világossá válni a számvevőszék mibenléte.

Az 1869-es országgyűlés nyári időszakában Várady Gábor ellenzéki politikus nyújtott be egy javaslatot,⁵⁸ amelyt Csengery erős kritikával illetett, mondván, hogy az „[ü]gyetlen compilatio”, s nem egyéb mint a Weninger által vázolt „anyagok zilált, rendetlen egybeállítása.”⁵⁹ Az ellenzéki plánum a szakmai körök tetszését nem, de a párttársak támogatását megnyerte. Így sürgették, hogy a Képviselőház vegye mihamarabb napirendre. Csengery, mint a Pénzügyi Bizottság elnöke szándékosan halogatta a javaslat tárgyalását,⁶⁰ és a Kormány is felszólította Lónyayt, hogy készítsen „mielőbb” egy tervezetet, nehogy Várady javaslata a bizottság elé kerüljön.⁶¹

53 Uo.

54 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek - 1868. december 21-i ülés.

55 Uo.

56 CSENGERY i. m. 297.

57 WENINGER Vince: Az állami számvitel és az államháztartás ellenőrzése 2. Belgium. *Budapesti Szemle*, 1868/40, 260-282.; Az állami számvitel és az államháztartás ellenőrzése 3. Anglia. *Budapesti Szemle*, 1869/41, 28-42.; Az állami számvitel és az államháztartás ellenőrzése 4. Poroszország. *Budapesti Szemle*, 1869/42, 145-173.; Az állami számvitel és az államháztartás ellenőrzése 5. Franciaország. *Budapesti Szemle*, 1869/43-44, 359-396.

58 99. Törvényjavaslat az államszámvevőszék felállításáról és hatásköréről. *Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai. I. kötet.* Pest, Deutsch, 1869, 289-292.

59 CSENGERY i. m. 298.

60 Uo.

61 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1869. október 17-i ülés. Aláhúzás az eredeti jegyzőkönyvben.

Lónyay végül 1869 októberében adott át Csengerynek egy, a király láttatását is tartalmazó javaslatot, amelyben visszatért a kormánytól függő számvevőszék elképzeléséhez. Lónyaynak azonban nem volt szerencséje, lévén, hogy Csengery minden kormánytaggal személyes viszonyt ápolt, így hamar kiderítette, hogy sem Andrassy Gyula miniszterelnök, sem a távollétében helyetteseként eljáró Eötvös József nem tudott a javaslat részleteiről. Lónyay lényegében a Kormány jóváhagyása nélkül kívánt törvényjavaslatot előterjeszteni. Ferenc József „azonban alkotmányosabban járt el, mert azzal a megjegyzéssel írta rá jóváhagyását Lónyay javaslatára, hogy még a ministeri tanáccsal is közlendő!”⁶² Csengery próbálta Eötvöst meggyőzni, hogy egy „[o]lyan intézményről van szó [...], a mely által válik egyedül lehetségessé az államháztartás ellenőrzése, válik valósággá a pénzügyekre nézve a ministeri felelősség.”⁶³ A pénzügyminisztérium és a pénzügyi bizottság törvényjavaslatról alkotott eltérő nézeteit a következő pontban ismertetjük.

Lónyay Menyhért végül többször átdolgozta a javaslatát, hogy aztán az általa is véglegesnek ítélt verziót a minisztertanács 1869. november 12-i ülésén benyújtsa,⁶⁴ amit a képviselőház 1869. november 16-án kapott meg. A szöveg először a pénzügyi bizottsághoz került, majd a bizottság jelentéséről a Minisztertanács 1869. december 8-án tárgyalt.⁶⁵ Ezt követően a törvényjavaslat a szokásos utat járta be. Előbb 1870. január 26-án a 9. osztály véleményezte, majd 1870 februárja és májusa között zajlottak a képviselőházi és főrendiházi viták. Az elfogadását követően a törvényt a király 1870. május 30-án szentesítette.

5. A számvevőszéki törvényjavaslatok főbb vitás pontjai

A számvevőszéki törvény képviselőházi vitáját Révész T. Mihály több tanulmányában⁶⁶ részletesen feldolgozta. A törvényben szabályozott kérdések közül az intézmény szervezetét és működését, valamint a számvevőszéki vizsgálat terjedelmét külön tanulmányban tartjuk érdemesnek feldolgozni, a

62 CSENGERY i. m. 299.

63 Uo.

64 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1869. november 12-i ülés.

65 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1869. december 8-i ülés 1-11. A pénzügyi bizottság jelentését l.: *Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai. II. kötet.* Pest, Deutsch, 1870, 352.

66 RÉVÉSZ T. Mihály: *A központi állami ellenőrzés szervezetének kialakulása Magyarországon 1867 után.* Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1971, 27-38., RÉVÉSZ i. m. 101-105.

normaszöveg mellett vizsgálva a Számvevőszék működésének első évtizedét is. Ezért jelen tanulmányban Weninger Vince javaslatát követően a Pénzügyi bizottság és a Minisztertanács által vizsgált főbb vitás kérdéseket tekintjük át.

Weninger Vince 1868 októberében egy letisztult szerkezetű és világos tervezetet tett közzé a Budapesti Szemlében. A Lónyay Menyhért által később vizionált, a pénzügyminisztérium és a kormány felett álló intézmény képével szemben Weninger sokkal gyakorlatiasabb Számvevőszéket képzelt el. Álláspontja szerint a számviteli ellenőrzést Magyarországon két szinten kell biztosítani. Minden minisztériumban szükséges számvevő osztályokat felállítani, amelyek feladata az adott minisztérium pénzügyeinek kezelése és ellenőrzése, hiszen a felelős minisztérium elvéből adódik, hogy „a miniszterek feleletre vonathatnak a kezeikre bízott pénz és egyéb értékek elsikkasztásáért vagy törvényellenes alkalmazásáért.”⁶⁷ Szerinte ezért biztosítani kell másodfokú ellenőrzést is, hogy a miniszterek hű képet kapjanak a minisztériumok gazdálkodásáról, annak érdekében, hogy amennyiben szükséges, idejében megtehessék a megfelelő intézkedéseket. Ezt a kiegészítő funkciót látná el a – a minisztériumi számvevőszékekhez képest – a főszámvevőszék. *Weninger szerint a számvitel „a közvagyon kezelésének képét adja, tényeket ecsetel, a melyek rendezett államban nem függenek a pénzkezelő önkényétől, hanem törvényeken és közigazgatási szabályokon alapulnak.”*⁶⁸ A Számvevőszék feladata tehát a tényekből számviteli következtetéseket levonni és nem politikailag bírálni a kormányt. Weninger arra is figyelemmel volt, hogy a Számvevőszék ne válhasson a napi politika játékmesterévé. Ha a Számvevőszék a rendszeres időközönként elkészített jelentést közvetlenül a képviselőháznak nyújtaná be, akkor negyedévente új tüzelővel látná el az ellenzékét. Weninger ezért inkább helyesebbnek találta, hogy a frissen kialakuló alkotmányos rendszerben a jelentést először a miniszterelnök kapja meg, akinek lehetősége lenne a megállapításokra reagálni, majd a jelentést csak ezt követően terjesztenék fel az uralkodóhoz. A képviselőház a jelentést csak azután kapná meg, hogy az uralkodó már megismerte a számvevőszéki jelentést és a kormány erre adott hivatalos válaszát is. Weninger számvevőszéki felfogása tehát a kormány és az uralkodó szempontjait is figyelembe vette, azonban nem tévesztette szem elől azt sem, hogy a számvevőszék a törvényhozó hatalom kisegítő intézménye.

Weninger tervezete először meghatározta a Számvevőszék feladat- és hatáskörét, az állami pénzügyi ellenőrzés szervezetrendszerét, az intézmény szervezeti felépítését, a számvevők szakmai képzését („21. §. A főszámvevőszéknél csak

67 1848. évi III. törvénycikk 32. § b) pont.

68 WENINGER (1868a) i. m. 422.

oly egyének alkalmazhatók, a kik már az államszámviteli szolgálatban jó sikerrel használtattak.”), és az intézmény önálló költségvetését. A tervezet két lényeges átmeneti rendelkezést is tartalmazott, az első a személyzetre, a második az államszámvitelre vonatkozott. Weninger tervezete a személyzet tekintetében kimondta, hogy az elnök személyét kivéve „az első betöltés alkalmakor az eddigi államfőkönyvezési osztály személyzete vétetik be a főszámvevőszékhez,”⁶⁹ azonban a jövőben az állás csak pályázat útján lesz betölthető. Ez a valóságban is így történt, a pénzügyminisztériumi osztály munkatársai 1870 év végétől egyszerűen a Számvevőszéknél folytatták munkájukat.

A második átmeneti szabállyal Weninger az államszámvitel rendjének kívánta megteremtteni a jogszabályi alapját. Ebben az időszakban az államszámvitel (államháztartás) bizonytalan alapokon nyugodott. Az uralkodó a minisztertanács előterjesztése nyomán 1867. december 3-án hagyta jóvá a számvitelről szóló szabályzatot. Weninger tervezete szerint „*a mennyiben a jelen törvény által [a szabályzat] egyes pontjai nem módosítottak, változatlanul megtartatik.*”⁷⁰ Az állami számvitel szabályaival a jogalkotó igen sokáig adós maradt. Az 1870-es törvény 27. §-a külön kimondta, hogy „[a]z állami számvevőszék működésének megkezdésétől fogva legfőlebb két év alatt, a ministeri tanács, illetőleg a miniszerelnök útján törvényjavaslatot terjeszt az országgyűlés elé, saját ügykezelésének, az állam összes számviteli rendszerének és az államadósság ellenőrzésének szabályozásáról.”⁷¹

A korszakról alkotott képünket tovább árnyalhatja az a tény, ha tisztában vagyunk azzal, hogy az 1867. decemberi számviteli szabályzatot maga Weninger Vince készítette. Csengery Antalhoz 1869 januárjában intézett leveléből ismerhető meg kodifikációs megoldásának célja is: „Legjobb volna, ha egyelőre az 1867-ik évi december 3-án legfelsőbb helyen jóváhagyott szabályzatot megtartanák; az abban foglalt, általam készült szabályok nem fognak összeütközésbe hozni alkotmányos elvekkel. Nagy hiba volna most ideiglenesen megváltoztatni a fennálló rendszabályt, néhány hó múlva pedig ismét változtatni azokon. Felbomlik vele az egész szolgálat és számviteli rend. Midőn az érvényben levő szabályzatot készítem, gondoltam én arra, hogy a pénzügyminiszeriumba kebelezett főkönyvi osztály állandóan nem fog ott maradni. Azért is mint külön testet szerveztem, a melyet simpliciter ki lehet venni, a nélkül, hogy a számvitel rendje megakasztatnék. Ennél többet most tenni nem tanácsos.”⁷²

69 20. § WENINGER (1868a) i. m. 440.

70 24. § WENINGER (1868a) i. m. 441.

71 1870. évi XVIII. törvénycikk 27. §

72 Bécs, 1869. január 25. Weninger Vince Csengery Antalnak. CSENGERY i. m. 517.

A törvényhozó mind a Számvevőszék ügyrendjének, mind az államszámvitel törvényi szintű rendezésével év(tized)eket késlekedett. Előbbit 1880-ban orvosolják, az utóbbit pedig csak 1897-ben, annak ellenére, hogy az államszámvitelről szóló javaslattal a Számvevőszék már 1873-ra elkészült.⁷³ Ebből is látható, hogy a kormányzati szervek kiépítésének időszakában, nem volt szabad abban bízni, hogy amit ma nem fogadok el, azt majd a következő évben elkészítem. A lényeges kérdéseket szükséges lett volna legalább egy átmeneti szabállyal rendezni.⁷⁴ Amennyiben a végső szövegbe átvették volna Weninger szövegtervezetét, akkor a király által már jóváhagyott 1867-es számviteli szabályzat törvényi felhatalmazással hatályba léphetett volna, és nem egy bizonytalan jogforrás biztosította volna az államszámvitelt majd 30 éven keresztül Magyarországon.

Ezek a kérdések azonban nem kerültek be se Várady, se Lónyay javaslatába. Így a pénzügyi bizottság, majd később a Minisztertanács is öt lényegesebb vitás kérdéssel foglalkozott: ki javasolja az elnökjelöltet; kinek felelős a számvevőszék; a képviselőház vagy az országgyűlés jelöli-e az elnököket; kell-e saját költségvetés a Számvevőszéknek és mennyi legyen az elnök fizetése.

A pénzügyi bizottság Lónyay javaslatát vette alapul és abba emelte át a Várady féle javaslatból megtartandó elemeket. A Csengery Antal vezette bizottság így azt az álláspontot képviselte, hogy az elnök kijelölése ne a miniszterelnök, hanem az országgyűlés képviselőházának, „mint a melyben alkotmányos parlamentáris felfogás szerint amúgy is az államháztartás intézésének és ellenőrzésének súlypontja nyugszik, — közvetlen hozzájárulásával történjék.”⁷⁵

Lónyay nehezményezte azt a módosítást, hogy ha a törvényhozás javaslatára az uralkodó nevezi ki a számvevőszék elnökét, akkor az miért csak a törvényhozásnak felelős, valamint Lónyay vitás pontként jelölte meg azt is, hogy a bizottsági javaslat az elnöki kijelölési jogát a képviselőháznak és nem az országgyűlésnek tartotta fenn. Ezt végül azzal oldották fel, hogy az elnököt a képviselőház jelöli, de a jelöltek névsorát a felsőháznak megküldik. Lónyay nem értett egyet azzal a javaslattal sem, hogy a számvevőszék maga határozza meg saját költségvetését, mivel álláspontja szerint ez részben elvonja a pénzügyminisztérium költségvetés összeállítási jogát.

73 L. az állami számvevőszék belső szervezetéről, ügykezeléséről és az állami adósságok ellenőrzésére vonatkozó hatásköréről szóló 1880. évi LXVI. törvénycikket és az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikket.

74 A korszakot kiválóan jellemzi az „ideiglenes” polgári törvénykezési rendtartásról szóló 1868. évi LIV. törvénycikk, amely 1915-ig volt hatályban.

75 225. sz. Az állandó pénzügyi bizottság jelentése a felállítandó főszámvevőszék iránt beterjesztett két törvényjavaslat tárgyában. *Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai. II. kötet.* Pest, Deutsch, 1870, 351.

A pénzügyi tárca első emberével szemben a miniszterek többnyire a pénzügyi bizottság módosításait támogatták. Lónyay kijelentette, hogy a pénzügyi bizottság „oly változtatásokat tett, hogy [...] azokat elvi szempontokból se maga részéről elfogadni, se Ő Felségének azok elfogadását javaslatba hozni nem hajlandó.”⁷⁶ Csengery Antal propozíciója olyan széles képviselőházi támogatást élvezett, hogy a kormány tarthatott attól, hogy a Képviselőház akár a kormánypárt nélkül is megszavazza a tervezetet. Lónyay úgy gondolta, hogy a számvevőszék elnöke a „*végrehajtó hatalomnak egy közege, ennél fogva ennek kinevezésébe a törvényhozó test bele nem folyhat,*” a miniszteri értekezlet azonban magáévá tette a pénzügyi bizottság javaslatában foglaltakat, s azzal értett egyet, hogy a számvevőszéket „*a törvényhozó testület kifolyásának*” kell tekinteni.⁷⁷

A minisztertanács megvizsgálta azt is, hogy a képviselőházi jelöléssel vajon sérül-e az uralkodó felségjoga. Úgy találták végül, hogy ez a gyakorlat nem példa nélküli a magyar jogrendben. Így Erdélyben a kormányásziki tanácsosok, vagy a koronaörök kijelölése is az országgyűlés által történik. A minisztertanács önmaga megnyugtatóra azt a szempontot emelte ki, hogy az országgyűlési többséget adó kormánynak mindig lesz annyi ereje, „*hogy a kijelölendők sorába legalább egy oly egyén felvétessék, kinek megválasztását Ő Felsége, és kormánya kívánni fogják.*”⁷⁸ A kormánypárt megszilárdítása és a kormány elfogadtatása érdekében a minisztertanács nem kívánt egy ilyen kérdésben szembe menni a képviselőházzal. A politikai közhangulat alapján a képviselőház által történő „[e]zen nézetet még a kormánypárti képviselőknél is megváltoztatni csaknem lehetetlen [volt].”⁷⁹ Ezért a miniszterek úgy találták, hogy „nem látszik ildomosnak egyszerűen visszautasítani a képviselőház nagy többségének a részbeni kívánságát,” így aztán az elnök személyére javaslattevő intézményre tett (legfőbb) módosítást a minisztertanács a „*pénzügyminiszter úr ellenkező véleménye dacára elfogadhatónak tartja.*”⁸⁰

A többi kérdésben a minisztertanács Lónyay észrevételeit elfogadta. Ennek következtében javasolták, hogy a számvevőszék az uralkodónak is tegye meg jelentését, a kijelölési joggal az országgyűlés, tehát a két ház együtt élhet, a számvevőszék pedig nem élhet külön költségvetés alkotási joggal.

Lónyay a tanácsulást követően felkereste Csengeryt, aki éppen a pénzügyi bizottság ülésén vett részt, így elé csúsztatott egy papírt, melyen ez állt:

76 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1869. december 8-i ülés.

77 Uo.

78 Uo. Aláhúzás az eredeti jegyzőkönyvben.

79 Uo.

80 Uo.

„Leszavaztak ma a ministeri tanácsban a számszék kérdésében, s így tiéd lesz a győzelem, meggyőződésem ellenére. Tudom tehát, mi ennél fogva a teendőm!”⁸¹

Cieger András szerint ezeknek az ellentéteknek az eredője Lónyay hiúsága és kétszínű politikája volt. Lónyay nehezen viselte, hogy törvényjavaslatát az ellenzék, a kormánypárt, sőt még a minisztertársai is több ponton kritizálták, és nehezen tudott azonosulni azzal, hogy a törvényjavaslatnak a számára lényeges pontjait aktuálpolitikai érdekek miatt a kormány mozgásterének hátrányára, a törvényhozó hatalom számára kedvezőbb irányba módosítsák.⁸²

Az elfogadott számvevőszéki törvény mindössze harminc szakaszból állt, mégis teljes körűen szabályozta az új intézményt.⁸³ A számvevőszék feladatköre hármas volt, egyrészt ellenőrizte az állami bevételeket és kiadásokat, másrészt felügyelte az állami vagyont és az államadósságot, harmadrészt ellátta az állami szerveknek és a közpénzből gazdálkodó szervezeteknek a pénzügyi felügyeletét és ellenőrzését.⁸⁴

6. A Számvevőszék első elnökének megválasztása

A számvevőszéki törvény tárgyalásával párhuzamosan megkezdődött az elnök személyének kiválasztása is. A politikai befolyással bírók szeme előtt egy új intézmény létrehozásakor sokszor egy meghatározott személy képe rajzolódik ki vezetőként. Így volt ez a számvevőszék elnökének személye esetében is.

A Számvevőszék elnöki tisztségére a kezdetektől fogva Weininger Vincét tartotta megfelelő jelöltnek Deák Ferenc, Csengery Antal és eleinte Andrássy Gyula, valamint Lónyay Menyhért is. A vezető politikusok közül számosan szerették volna Csengery Antalt is pozícióba juttatni, neve pénzügyminiszterként, belügyminiszterként és a Számvevőszék elnökéként is felmerült, de ő ezt többször kategorikusan visszautasította.

Az eseményeket nagyban befolyásolta az 1867. és 1868. évekről szóló zárszámadás országgyűlési ellenőrzése is.⁸⁵ Mivel a törvényhozást az áprilisi törvények kötelezték a feladat elvégzésére, ezért nem odázhatták el arra hivatkozva, hogy még nem állították fel az ellenőrzésre szolgáló

81 CSENGERY i. m. 304.

82 CIEGER András: A számok szorításában. Lónyay Menyhért pénzügyminisztersége (1867–1870). *Századok*, 2002/6, 1322.

83 PATZNER i. m. 167.

84 KOVÁCS i. m. 672-673.

85 A zárszámadási jog első országgyűlési alkalmazásáról bővebben DOROGI – LEGEZA i. m. 34-37.

külön intézményt. A feladatot tehát a képviselőháznak el kellett végeznie. A képviselőház pénzügyi bizottsága ugyanakkor a 1869. november 12-i jelentésében a feladat elvégzését visszautasította arra hivatkozással, hogy a feladat „első vonalban csak állandóul ezirányban foglalkozó független szakférfiak, tehát egy legfelsőbb állami számszék által vétethetik sikerrel foganatba”,⁸⁶ és a bizottság hatásköre a jövőben csupán arra terjedhet ki, hogy a Számvevőszék által elkészített zárszámadást véleményezze.

Azért, hogy a törvényhozás ne essen késedelembe, a képviselőház a zárszámadás vizsgálatára 1869 decemberében létrehozott egy héttagú bizottmányt, amelynek tagjait csak „hét bátor férfióként” emlegettek.⁸⁷ A grémium elnöke Gajzágó Salamon lett. A bizottmány gyorsan dolgozott, lényegében három hónap alatt áttekintette a két év zárszámadását és a jelentésük alapján a képviselőház 1870. április 1-jén megadta a kormánynak a politikai felmentést és a zárszámadásokat további vizsgálatra „a felállítandó számszékhez áttétetni határozza.”⁸⁸

Lónyay Menyhért tehát a „hét bátor férfiú” megválasztása után, 1869 év végén kérte fel Weningert, hogy a három elnökjelölt közé nevezhesse. Levelében kifejtette, hogy „arra alkalmasabb és jobb férfiút nem tudnék, mint Méltóságodat: vállalja el kérem az ország érdekében s írja meg, gróf Andrásynál javaslatba hozhatom-e?”⁸⁹ Lónyay bizalma még 1870 januárjában is töretlen volt, mint írja „[t]egnap beszéltem Deák Ferencsel, ő is egészen osztja nézetem, miszerint senki sincs széles magyar hazában, kire méltóbban lehetne ruházni a számvevőség elnökségét, mint Méltóságod. Ófelségének is ilyen értelemben nyilatkoztam, tehát már most minden a candidátiótól függ.”⁹⁰

Weninger, aki kiváló hírvű pénzügyi szakember volt szakmailag tartott az elnökségtől, és kifejezetten csodálta azokat a képviselőket, akik elvállalták, hogy a zárszámadást elkészítsék. Csengery Antal barátjához írt levelében kifejtette:

86 153. szám. Az állandó pénzügyi bizottság jelentése a pénzügyministeriumnak az 1868. évi állami zárszámadásokat magában foglaló előterjesztése tárgyában. *Az 1869-dik évi ápril hó 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai. II. kötet.* Pest, Deutsch, 1870, 131.

87 A képviselőház 1869. december 6. és 7-i ülésén választották meg a bizottmányt Gajzágó Salamon, Pejacsevich László, Wodianer Béla, Ordódy Pál, Harkányi Károly, Házmán Ferenc és Muzslay Sándor személyében. GREGUSS Ágost (szerk.): *Az 1869-dik évi ápril hó 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója. IV. kötet.* Pest, Légrády, 1870, 51., 58.

88 Határozati javaslat. *Az 1869-dik évi ápril hó 20-dikára hirdetett Országgyűlés Főrendi Házának irományai. II. kötet.* Pest, Pesti Könyvnyomda, 1870, 29.

89 Bécs, 1869. december 21. Weninger Vince Csengery Antalnak. CSENGERY i. m. 310.

90 1870. január 20. Lónyay Menyhért Weninger Vincének. CSENGERY i. m. 310.

„[b]ámulom azon bátor férfiakat, a kik a dologhoz mit sem értve készek ily szakmukára vállalkozni. Szerencsés egy nép vagyunk mi, mindenre száz meg száz emberünk van!”⁹¹ A „hét bátor férfiú” szolgálata azonban meghozta munkájuk gyümölcsét. Az 1870 februárjában közzétett zárszámadási jelentés és az azt tárgyaló képviselőházi vita előtérbe hozta Gajzágó Salamont míg Weninger körül 1870 tavaszára jelentősen megcsappant a politikai támogatás. Weninger szerénysége és szakmai alázata leveleiből többször is kitűnik. 1870 áprilisában Csengerynek a beletörődésről ad számot, „[h]a a választás nem reám esik, e miatt fel nem fordul az ország és engem azon öntudat fog megnyugtatni, hogy az államszámvevőszék életrevaló szervezéséhez én is hordtam téglát.”⁹²

Deák és Csengery mélységesen csálódtak pártjukban. Csengery kihátrált a számvevőszéki törvényért folyó harcból, mert az általa szakmai szempontból felkészületlennek tartott Gajzágó Salamon megválasztásával szemben kisebb gondnak látta azt, ha a Számvevőszék létre sem jön.⁹³

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy Csengery Antal tapasztalt, s nagy tekintélyű politikus volt, 1861 óta a képviselőház és kezdetektől fogva a pénzügyi bizottság tagja, sokáig elnöke is. Így belőle nem a személyes sértődöttség szólt, hanem valóban lényegesnek tartotta, hogy egy szakmailag kiemelkedő és független intézmény őrködjön a végrehajtó hatalom felett. Deák még megpróbálta Weninger érdekében latba vetni ekkorra már igencsak megkopott tekintélyét, de hasztalan volt. Párttársai leszavazták.⁹⁴

A képviselőház 1870. június 25-én szavazott az uralkodó elé terjesztendő három jelöltről, akik közül a Számvevőszék elnökét nevezi ki. A szavazás több körben történt, így az első körben Gajzágó 194, Weninger 157, Korizmicz László 95, Suhaj Imre 90, Várady Gábor 31, Érkövy Adolf 31, Csengery Antal 26, gróf Pejacsevics László 26, Zuvics József 24 szavazatot kapott. A második körben a második jelöltről szavaztak, Korizmicz 124, Weninger 120, végül pedig Suhaj

91 Bécs, 1870. február 26. Weninger Vince Csengery Antalnak. CSENGERY i. m. 311.

92 Bécs, 1870. április 20. Weninger Vince Csengery Antalnak. CSENGERY i. m. 312.

93 „Én inkább óhajtom, ne lépjen még egy ideig életbe a számszék, mintsem oly ember állíttassák élére, oly emberre bizassék az államháztartás ellenőrzése s a számviteli szolgálat rendezése, a kiről csak annyit tudunk a múltból, hogy ügyes toasztó. Gajzágót értem, kit a párt gyöngébbjei, mint jó pajtást, jó fiút; a ministerek mint mindenben alkalmazkodó pártebert szeretnek s az erdélyiek, mint földijöket, provinciális szempontból tolnak előre. Andrásynak határozottan kijelentem, hogy a párt még éretlen azon állás fontosságának felfogására, midőn arra egy Gajzágót jelöl ki!” Pest, 1870. április 22. Csengery Antal Weninger Vincének CSENGERY i. m. 313.

94 Pest, 1870. június 26. Csengery Antal Weninger Vincének CSENGERY i. m. 316.

120, Weninger 39 szavazatot kapott.⁹⁵ Csengery találóan fogalmazta meg a képviselőház légkörét: „*A jelszó volt: csak Weninger nem, akárki más!*”⁹⁶ A főbb jelöltek közül Korizmics László⁹⁷ agrárpolitikus volt, Suhaj Imre⁹⁸ pedig a horvát törvényhozó testületnek, a szabornak volt tagja, majd elnöke. Weninger Vince kivételével a többi jelölt nem értett sem a pénzügyi ellenőrzéshez, sem a számvitelhez. Az országgyűlés jelölési jogköre mellett a minisztertanácsnak is lehetősége volt a saját jelöltjét kiemelni. Az 1870. július 29-i minisztertanácsi ülésen a minisztertanács megbízta Andrássy Gyula miniszterelnököt, hogy a három jelölt közül Gajzágó Salamon kinevezését javasolja az uralkodónak.⁹⁹

Weninger Vince az események illetően alakulását nem tartotta szakmai bukásnak, azonban mélységesen csalódott a politikában, így a közszolgálatot sem volt képes tovább folytatni. A Magyar Általános Hitelbank Weningert először 1869 októberében kérte fel a bank igazgatójává, de ekkor a saját érdekeivel szemben Weninger Magyarország és a párt szempontjából is fontosabbnak tartotta a bécsi jelenlétét.¹⁰⁰ A képviselőházi szavazás napján Csengery jóvoltából a Hitelbank ismét felajánlotta Weningernek az igazgatói pozíciót, aki az ajánlatot augusztus 1-jei kezdéssel nyomban elfogadta. Weninger döntése azért is bizonyult utólag helyesnek, mert 1870. július 20-ával az új közös pénzügyminiszteri pozíciót Lónyay Menyhért töltötte be.

Weninger a magyar, majd a közös pénzügyminisztériumban befutott karrierje során számtalan vezetővel találkozott, bejáratos volt az udvarba is, így szakmai felkészültségét, elhivatottságát és folyamatos újtói attitűdjét még a Császári Legfőbb Számvevőszék elnöke is csodálta – nem volt tehát kérdéses, hogy az üzleti körök is érdeklődnek iránta. Elismerői között volt maga Ferenc József, aki tisztában volt Weninger érdemeivel és a háttérbe szorításának politikai hátterével is. Weninger az uralkodótól és az állami szolgálattól vett búcsúját e szavakkal írta le: „Miután köszönetemet a több ízben tanúsított legmagasb bizalomért ő Felségének nyilvánítottam, Ő Felsége a következő szavakat intézte hozzám: »Sajnálom, hogy egy kiváló hivatalnokot kell elveszítenem az események miatt, mivel *Őn volt a legalkalmasabb személy a Magyar Legfőbb Számvevőszék számára.* Ön tökéletesen megfelelt az elvárásaimnak és

95 NAGY Iván (szerk.): *Az 1869-dik évi április hó 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának naplója*. IX. kötet. Pest, Légrády, 1870, 15.

96 Pest, 1870. június 26. Csengery Antal Weninger Vincének. CSENGERY i. m. 316.

97 Korizmics László (1816–1886) mezőgazdász, agrárpolitikus, az MTA tiszteleti tagja.

98 Suhaj Imre (Mirko Suhaj) (1822–1889), egyetemi tanár, a horvát szabor tagja és elnöke (1868–1869).

99 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek – 1870. július 29-i ülés.

100 CSENGERY i. m. 318.

remélem, hogy az új pozíciójában hasonlóan cselekszik az állam érdekében.« [...] És ezzel befejeztem az államszolgálatot.”¹⁰¹

Weninger Vince olyan szakember volt, aki bármikor meg tudott volna élni a piacról, de a köztisztviselőséget valódi szolgálatának tekintette.

Weninger háttérbe szorításának több oka és több felelőse is lehet. Elképzelhetőnek tartjuk, hogy politikai szempontból a kiváló szakmaisága okozhatta vesztét. Szüksége van-e vajon a pénzügyminiszternek, vagy a miniszterelnöknek a pénzcseppek és a pénz elköltése felett őrködő olyan szervre, amelynek a vezetője mindent a szakmai szempontoknak rendel alá? Weninger ugyanis annak volt a híve, hogy bizonyos intézményeknek, így különösen az igazságszolgáltatásnak és a Számvevőszéknek is a politikai élet küzdelmein kívül kell állnia.¹⁰² Nehéz utólag azt is rekonstruálni, hogy vajon Andrásynak vagy Lónyaynak állt-e érdekében Weninger kárára Gajzágót elnöknek jelölni.¹⁰³

7. Előre tekintés

A tanulmányunkat nem zárhatjuk le anélkül, hogy az elnökválasztás eseményeit Gajzágó Salamon, a Számvevőszék első elnökének szemszögéből ne ismertetnénk. Weninger Vince és Csengery Antal levelezése mellett ugyanis fennmaradt Gajzágó Salamon és Torma Károly¹⁰⁴ baráti levelezése is. Az elnökválasztás időszakában Gajzágó két levelében foglalkozott érdemben az eseményekkel.

„Nem az én feladatomban édes Károly – a választás előzményeit, folyamatát, a deákpárti konferenciát, az öreg úrnak ott történt tökéletes megveretését, Csengery manővereit, az érdekeltséget, a lázas tevékenységet, melyet a választás körül az én jó barátaim kifejtettek, – neked megírni, csak is annyit mondok általánosságban, hogy 23, és 25-dike oly napjai voltak életemnek,

101 Fordította Legeza Dénes. A levélben Weninger az eredeti német szöveget idézi. „Ich bedauere einen ausgezeichneten Beamten nach den Vorkommnissen verlieren zu müssen, umsomehr, als Sie die geeigneteste Persönlichkeit für den ung. Oberst- Rechnungshof gewesen wären. Sie haben meinen Erwartungen vollkommen entsprochen und ich hoffe, Sie werden auch in Ihrem neuen Stellung zum Wohle des Staates Sprachliches leisten.” Gloggnitz, 1870. július 26. Weninger Vince Csengery Antalnak. CSENGERY i. m. 319.

102 WENINGER (1868a) i. m. 421.

103 CIEGER i. m. 1325.

104 Torma Károly (1829-1897) bölcsészdoktor, régész, egyetemi tanár, országgyűlési képviselő, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja; nevéhez fűződik Aquincum feltárása.

milyenekről nem álmodtam soha, és a milyenek nem lesznek többé soha! Alig vált ki pártunk közül 10 ember, a többinek magaviseletéről irántam kimutatott jószívűségéből, ha valaki azt élőszemmel nem látta, csak is mesélni. Költői képekben lehetne mesélni? Isten adná! Hogy mind e jóakaratra bár tizedrészét sikerülne kiérdemelnem.”¹⁰⁵

„Hogy reám nézve mi hatása volt és van a megválasztásnak, - nem tudom, ha eltaláltad-e vagy nem? Az egy bizonyos: hogy nekem örömet nem okozott. És hogy miért nem? Annak oka főleg, amint azt én előre láttam: azon keserűség, melyet e választás az öreg úrban hátrahagyott, és hátra hagyott azokban kik az öreg úr legközelében vannak, élnek és mint a kutya, az öreg úr jószágával visszaélnék, - orozva marnak. Hanem mindezekről máskor.”¹⁰⁶

Gajzágóban a választás eredménye ellentmondásos érzéseket támasztott. Volt benne némi büszkeség, öröm, de keserűség is, amely főleg Csengery Antal és követőinek magatartása miatt támadt. Gajzágó leveleiből az eufória és a bánat mellett közvetlenül megismerhető Deák Ferenc tekintélyének csökkenése és a párton belüli törésvonalak elmélyülése is.

Gajzágó Salamon erdélyi főnemes volt, aki a katonai pályát követően főjegyző, főbíró, majd országgyűlési képviselő lett, irodalmi munkása mindössze 1-2 drámára tehető. Ezzel szemben Weninger Vince szakmai tudása és életútja vitathatatlan, továbbá Csengeryvel folytatott levelezésből, és a barátok visszaemlékezéséből is egy nagy tudású, szerény ember képe rajzolódik ki, akihez mindenki bizalommal fordult tanácsért, szakmai segítségért. Egy olyan ember képe, aki egész életében büszke volt arra, hogy pesti polgárként, önerőből lett elismert szakember.¹⁰⁷

Arra a kérdésre, hogy jó választásnak bizonyult-e Gajzágó Salamon, csak azt követően lehetne válaszolni, ha bemutattuk és elemeztük elnöki tevékenységének bő két évtizedét. Álljon itt előre tekintésül egy részlet halála alkalmával a Vasárnapi Újságban megjelent írásból: Gajzágó Salamon *„fontos és nagy felelősséggel járó tisztet 22 éven át közmegelegedésre viselte. Ez állásában nemcsak a kezdet nehézségeit sikerült legyőznie, hanem az új intézmény működését oly szerencsésen irányozta és állandósította, hogy az ma egyik legtokéletesebb szerve alkotmányunknak.”*¹⁰⁸

Az 1870-es évek politikai zűrzavarában, a folyamatosan cserélődő kormányok és miniszterek körül talán a Számvevőszék jelentette az állandóságot és az

105 Gajzágó Salamon Torma Károlyhoz. 1870. június 26. 45. OSZK Kt. Levelestár.

106 Gajzágó Salamon Torma Károlyhoz. 1870. július 10. 46. OSZK Kt. Levelestár.

107 KONEK Sándor: *Emlékbeszéd Weninger Vincze L. T. fölött.* Értekezések a matematikai tudományok köréből (7. 10). Budapest, MTA, 1880, 6-7.

108 *Vasárnapi Újság*, 1898/13, 205.

élethosszigan megválasztott vezetője igen korán felnőtt a feladathoz, sőt, nem várt hatásköri viták alakultak ki a Minisztertanács és a Számvevőszék között.

Végezetül talán nem túlzás azt állítani, hogy a Számvevőszék létrehozásához Weninger Vince által hordott téglák, így a korábbi pénzügyminisztériumi betanított kollégák, akikből a Számvevőszék első munkatársai lettek, a főszámvevőszéki osztály ügyrendje, amely a Számvevőszék ügyrendjének képezte alapját és a számviteli szabályzat, amely majd egy évtizedig változatlanul szolgálta az államháztartás vitelét, biztos alapot nyújtottak az intézmény kibontakozásához.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLTAL ELLÁTOTT, SPORTTAL ÖSSZEFÜGGŐ FELADATOK FŐBB MODELLJEI¹

HOFFMAN ISTVÁN
egyetemi docens (ELTE ÁJK)

A sporttal összefüggő feladatok ellátása és az azokkal kapcsolatos közszolgáltatások az önkormányzati rendszerekben hagyományosan fontos szerepet játszanak. A sport, mint a tágabb értelemben vett kultúra része ugyanis a helyi önazonosság szempontjából is kiemelt jelentőségű, így az önkormányzatok feladatai között széles körben és szükségszerűen megjelennek ezek a szolgáltatások is,² valamint a sport az oktatás egyik fontos eszköze is, továbbá az önkormányzatok (nép)egészségügyi feladatai körében is fontos szerephez jut (elsősorban a tömegsport támogatása révén).³ Erre is figyelemmel, elöljáróban leszögezhető, hogy a sporttal kapcsolatos feladatok körében valamennyi önkormányzati rendszerben megjelennek valamilyen módon a helyi közösségek feladatai, így lényegében ezek a feladatok az önkormányzati rendszerek egyik „legkisebb közös többszörösének” tekinthetők.

A fent jelzettek ellenére sem egységesek teljesen a helyi autonómiáknak a sporttal kapcsolatos feladat- és hatásköri szabályainak rendszerei: az önkormányzati sporttal összefüggő feladatellátás területén különféle modellek jelentek meg, amelyek kialakulása szoros kapcsolatban állt egyrészt a sportnak, mint sajátos közszolgáltatási ágazatnak a felfogásával, a sporttal kapcsolatos állami és önkormányzati feladatok értelmezésével, az államigazgatás és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás rendszerével, valamint az önkormányzati szintek közötti feladatmegosztással. A sportigazgatás területén mindezekon túl az is fontos meghatározó tényezőt jelent, hogy milyen intézményes és informális kapcsolati rendszerek működnek az állami szereplők (az államigazgatás és a helyi önkormányzatok), valamint a társadalmak és azok fontosabb csoportjai között, ugyanis ezen a területen a hagyományos

1 A cikk a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

2 A sport, mint a kulturális igazgatás részeként is értelmezhető területnek a helyi önazonosság megteremtésében és így az önkormányzatiságban játszott szerepe tekintetében I. részletesebben: TELES, Filipe: *Local Governance and Inter-Municipal Cooperation*, Basingstoke (UK) - New York (NY), Palgrave Macmillan, 2016, 68.

3 PRINCZINGER Péter: *Sportjog I. A sport közjoga*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010, 89-90.

közigazgatási szervek mellett több atipikus, a magán- és a közjog közötti köztes szerv játszik szerepet, valamint a non-profit és a for-profit szféra jelentősége is kiemelkedő.⁴

Mindezekre figyelemmel elsőként az önkormányzatok sporttal összefüggő feladatellátásának alakulásában szerepet játszó tényezőket tekintem át, majd ezt követően megvizsgálom a feladatellátás főbb modelljeit, valamint az feladatellátás jellegében az utóbbi évtizedekben lejátszódott változásokat.

1. Az önkormányzatok sporttal összefüggő feladatellátásának rendszerét alakító főbb tényezők

Az önkormányzatok sporttal kapcsolatos feladatellátásának rendszere rendkívül összetett, ugyanis annak alakulására számos tényező gyakorolt hatást. Ezek a különféle tényezők eredményezték azt, hogy az önkormányzati feladatellátás széles köre mellett is különféle modellek alakultak ki az önkormányzati sporttal összefüggő közszolgáltatások körében.

1.1. A sport igazgatásával kapcsolatos felfogások hatása az önkormányzati sporttal összefüggő szolgáltatások rendszerére

A helyi önkormányzatok által ellátott sporttal összefüggő szolgáltatások rendszerét jelentős mértékben meghatározza az is, hogy miként értelmezi az adott állam joga, közigazgatása és az azokhoz kapcsolódó tudományok a sporttal kapcsolatos feladatok körét. Így eltérő felfogások és szerepkörök jelennek meg azon országokban, amelyek értelemszerűen a helyi önkormányzatok feladataira is hatással voltak.

A sporttal összefüggő szolgáltatások körének több, a sportigazgatás helyzetének értelmezése alakult ki. Az első kérdés egyáltalán az, hogy beszélhetünk-e elkülönült sportszolgáltatásokról, vagy az egy másik, közszolgáltatási terület sajátos (al)ágazata.

A közszolgáltatások rendszerében a sportot hagyományosan a kulturális igazgatás körébe vonták. Ezek a megközelítések a sportot, mint a testkultúra és a szabadidő eltöltésének egyik területeként értelmezték, így a sporttal, mint szabadidős tevékenységgel összefüggő kérdéseket is a kulturális igazgatás és a kulturális szolgáltatások körébe sorolták. Ez a felfogás érvényesül például

4 A sport területén a civil szervezetek, az üzleti szereplők kiemelt szerepe tekintetében l. részletesebben SÁRKÖZY Tamás: *Magyar sportjog az új Polgári törvénykönyv után*, Budapest, HVG-ORAC, 2015, 17-25.

a brit rendszerben, ahol elsősorban a tömegsport intézményeit – amelyek azonban a versenysport bázisaként is szolgálnak – a kulturális feladatellátás körében vizsgálják.⁵ Ehhez kötődnek azok a megközelítések, amelyek a sportot a tág értelemben vett, az oktatási szolgáltatásokat is magukban foglaló kultúra körében elemzik.⁶

A sporttal kapcsolatos feladatellátásnak azonban más értelmezései is kialakultak az egyes igazgatási rendszerekben. A szerzők ugyanis sokszor hangsúlyozzák a sporttal kapcsolatos állami feladatok területén az egészségügyi vonatkozásokat – ugyanis a sport és az egészséges életmód a népegészségügyi feladatellátásnak is fontos eleme⁷ – míg mások a sport integrációs szerepét hangsúlyozzák, így vannak olyan elképzelések is, amelyek a sportot a szociális jellegű feladatellátás körében tárgyalják.⁸

Más államok a sportnak az oktatási rendszerekben betöltött szerepére tekintettel – ugyanis a mozgáskultúra, a sportolás valamennyi oktatási rendszerben fontos szerephez jut⁹ – a sportigazgatást az oktatási igazgatás sajátos alágazataként tekintik, s az élsporttal kapcsolatos kérdéseket a fenti, oktatási szerepkörhöz kapcsolódó területként értelmezik, amely egyfajta „marketingeszközként” támogatja a sportoktatás helyzetét, s erre figyelemmel kell külön foglalkozni a kérdéssel.¹⁰

A sport területén – miként ez jellemző a tág értelemben vett kultúra kérdéseire is – jelentős mértékben megjelentek magánjogias szabályozási elemek, ahol az állami szerepkörök korlátozottak, ezért széles körben elterjedt az az értelmezés, amely a sportot egy sajátos, elkülönült szolgáltatási ágazatként kezeli, amely kötődik mind a kultúra, mind az oktatás, mind az egészségügy, mind a szociális szolgáltatásokhoz, azonban azok egyes elemeinek megjelenítése mellett mégis sajátos jelleggel rendelkezik.¹¹

5 ARDEN, Andrew - BAKER, Christopher - MANNING, Jonathan: *Local Government Constitutional and Administrative Law*. London, Sweet & Maxwell, 2008, 284-285.

6 FECHNER, Frank - ARNHOLD, Johannes - BRODFÜHRER, Michael: *Sportrecht*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2014, 20.

7 DAVIS, Timothy: *What is Sports Law?* In: *Lex Sportiva: What is Sports Law?* The Hague, TMC Asser Press, 2012, 7-8.

8 Ezen értelmezések tekintetében I. például EPSTEIN, Adam: *Sports Law*. Mason (OH, USA), South-Western, 2013, 199-201.

9 FRANK, Anna Marie: *Sports and Education. A Reference Handbook*. Santa Barbara (CA, USA) - Denver (CO, USA) - Oxford (UK), ABC Clio, 2003, 3-6.

10 Ez a felfogás tükröződik abban az igazgatási megközelítésben is, amely számos európai államban a sportügyeket az oktatási ügyekért felelős miniszterek portfóliójába sorolja. L. PRINCZINGER i. m. 72-73.

11 NAFZIGER, James A. R.: *International Sports Law*. In: *International Sports Law*. Cheltenham

1.2. A sporttal kapcsolatos főbb feladat-ellátási modellek rövid jellemzése

A sporttal kapcsolatos önkormányzati szerepkörök értelmezése körében meghatározó, hogy összességében hogyan tekintenek az egyes államok jogai a sporttal kapcsolatos jogi és igazgatási kérdésekre. Jóllehet a kérdéskör irodalma rendkívül jelentős, azonban egy rövid, vázlatos áttekintésre szükség van, hiszen ezek nélkül nehezen értelmezhető a helyi közösségek helye és szerepe is. Így kifejezetten röviden és vázlatosan, az alábbi főbb, sporttal, sportolással kapcsolatos állami szerepfelfogásokat különíthetjük el.

A modellek körében egyes szerzők két fő modellt különítenek el: az amerikai és az európai modellt.¹² Az amerikai vagy másként piacközpontú modell az állam szerepét másodlagosnak tartja: az állam csak „éjjeliőr”, az együttműködések alapvető szabályait határozza meg, illetve ellenőrzi azok betartását. A finanszírozásban a gazdasági szféra játszik központi szerepet, ugyanis az élsport alapvetően az emberek szórakoztatását szolgáló, jelentős összegeket megmozgató szolgáltatási ág (a szórakoztatóipar része). A tömegsport is lényeges, de annak finanszírozását alapvetően az abban részt venni szándékozó személyeknek kell megoldaniuk.¹³

A szerzők ettől eltérően kezelik az ún. európai modellt. Az európai modell általános jellemzője, hogy abban a sport üzleti szerepe mellett a közösséget összetartó ereje és az egészség megőrzésében betöltött rendeltetése áll a középpontban. Az állam megjelenik, mint a sporttal összefüggő népegészségügyi és kulturális közfeladatok támogatója, valamint mint bizonyos, nem piacosítható élsportok támogatója. A piaci szempontból jelentős élsportok a szórakoztatóipar részét képezik. A tömegsport nem az élsport „szolgálóleánya”, hanem éppen fordítva: az élsportot az üzleti haszonszerzés mellett a tömegsport marketingjeként kezeli. Ez a rendszer elsősorban a nyugat-európai demokráciákban terjedt el.¹⁴

ham (UK) - Northampton (MA, USA), Edward Elgar, 2011, 3-4. A magyar szakirodalomban hasonlóan: RIXER Ádám - TÉGLÁSI András: *A sport igazgatása*. In: Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása. Budapest, CompLex, 2013, 314-315., PRINCZINGER i. m. 13-19. Sárközy Tamás az erőteljes magánjogi vonatkozásokra is tekintettel a sportjogot, mint sajátos *vegyes szakjogágot* értelmezi. L. SÁRKÖZY i. m. 25-33.

12 SLOANE, Peter J.: *The European model of sport*. In: Handbook on the Economics of Sport. Cheltenham (UK) - Northampton (MA, USA), Edward Elgar, 2005, 299-301.

13 SLOANE i. m. 300-302.

14 FECHNER - ARNHOLD *i*BRODFÜHRER: i. m. 17-23.

A fenti modelltől egyes szerzők elkülönítik az ún. államközpontú (etatista) modellt, ahol a sport a közösségépítés eszköze, azonban a társadalom a sportnak nem aktív részese, hanem inkább szemlélője. Az élsport játszik kiemelt szerepet, a sportpolitika középpontjában a világversenyeken – elsősorban az olimpiákon – elért minél több érem áll. A tömegsport az ebben a megközelítésben az „élsport szolgálóleánya”, annak utánpótlási bázisa, valamint a honvédelmi igazgatás egyik kiegészítő eleme (a katonakorú fiatal népesség edzettségét biztosító eszköz). A mai napig oda sorolhatjuk a legtöbb ázsiai államot.¹⁵

Az államközpontú rendszerek leépülését követően, a poszt-szocialista országokban egyfajta átmeneti modell alakult ki, amely az európai és az etatista modell jegyeit is tartalmazza. A legtöbb rendszerváltó kelet-közép-európai át – így hazánkat is – ide lehetett sorolni,¹⁶ s még jelenleg is érződik ez az átmeneti jelleg.

1.3. Államigazgatási és önkormányzati feladatok a sportigazgatásban

A sporttal összefüggő szolgáltatások és feladatok körében az egyes államok önkormányzatainak feladatait az is jelentős mértékben befolyásolja, hogy miként tekintenek az állam és a helyi közösségek autonómiái feladatainak. Egyrészt a modern államokban a sport területén a nem állami szereplők jelentősége mindenütt hangsúlyos. Ez egyrészt következik abból, hogy a sport végső soron a kultúra fontos eleme, így a sport területén is érvényesül annak (belső) autonómiája.¹⁷ Ehhez kötődően ráadásul a sport – különösen a professzionális élsport – a szórakoztatóipar integráns részének tekinthető,¹⁸ így ennek az ágazatnak a tekintetében hangsúlyosan jelennek meg az államok piacszabályozó eszközei, illetve jelentős szerepre tesz szert a médiaigazgatási felfogások köre.¹⁹ Mindezekon túl a globális sportvilágban a civil szervezetek hazai súlya mellett is megjelenik a nemzetközi sportszövetségek, mint sajátos

15 STANTON, Andrea L.: Syria and the Olympics: National Identity on an International Stage. *The International Journal of History of Sport*, 2014, 31(3), 295-300.

16 BUKTA, Zsuzsanna: *Sport in Hungary: The Relationship between the Governmental and Civil Sphere in Sport on a Local Level*. In: *European Integration and Sport*, Münster, LIT Verlag, 2004, 29-33.

17 ROWE, David: *Sport, Culture and Media. The Unruly Trinity*. Maidenhead (UK), Open University Press 2003, 7-8.

18 WILLIAMS, Jack F.: *The Coming Revenue Revolution in Sports*. In: *The Business of Sports*. Sudbury (MA, USA), Jones & Bartlett Learning, 2011, 186-187.

19 PRINCZINGER i. m. 252-254.

civil szervezetek kiemelkedő szerepe, amely a rendszer egészét és annak jogi szabályozását is rendkívül összetetté teszi.²⁰

Másrészt a sport – bár a modern alkotmányokban általában nem jelenik meg önállóan nevesített alapjogként – azonban a kultúrához, testi-lelki egészséghez és a művelődéshez kapcsolódó alapjogokkal való szoros összefüggése miatt egyfajta állami aktivitást is megkövetel, ezért a közművelődés biztosítása érdekében szükségszerűen megjelennek az állam által nyújtott, általuk szervezett vagy támogatott szolgáltatások.²¹

Erre figyelemmel különböző állami feladatok különböztethetők meg. Egyrészt a sporttevékenységekkel összefüggő hatósági igazgatási feladatokat részben az államigazgatás – sok esetben autonóm vagy félautonóm – szervei látják el. A sportigazgatásban hangsúlyos szerepet tölt be a sportszervezetek önigazgatása, így a helyi-területi önkormányzatisággal szemben ebben a körben hangsúlyosabban jelenik meg a testületi önkormányzati megközelítés, amely megnyilvánulhat abban, hogy egyes sportszervezeteket testületi vagy kvázi testületi önkormányzatnak tekintenek, illetve abban, hogy a civil szervezetek is széles körben elláthatnak hatósági feladatokat.²²

Bizonyos esetekben a sportrendezvények megtartásával kapcsolatos hatósági ügyekben a települési önkormányzatok, valamint azok szervei is eljárhatnak hatóságként. Ezekben az ügyekben azonban nem a sporttal kérdések vizsgálata az elsődleges, hanem a hatóságok elsősorban a rendezvényekkel összefüggő közrendi és közbiztonsági vonatkozások miatt jogosultak eljárni.²³

A fentiekre tekintettel a sporttal összefüggő állami tevékenység sokféle lehet. Egyrészt ez megnyilvánulhat *(állami) támogatások* nyújtásában, másrészt *közvetlen szolgáltatói tevékenységben* vagy a *sportolás infrastruktúrájának biztosításában*.

20 SIEKMANN, Robert C. R.: *Introduction to European and International Sports Law*. The Hague, TMC Asser Press, 2012, 12-15.

21 RIXER - TÉGLÁSI: i. m. 318-319. és FECHNER - ARNHOLD *i*BRODFÜHRER: i. m. 26-28.

22 SÁRKÖZY i. m. 17-21. és 175-178.

23 Tipikusan a településeken tartandó sportrendezvények vagy azok egy kiemelt köre vonható ide. Ezekben az ügyekben a települési önkormányzati szervek mind államigazgatási, mind önkormányzati hatóságként eljárhatnak, s jellemző, hogy a rendészeti feladatokat ellátó hatóságok is közreműködnek ezekben az ügyekben, figyelemmel az eljárás közbiztonsági, közrendvédelmi gyökereire. Ilyen ügy például Alsó-Ausztriában a rendezvények megtartásának a tudomásulvételével kapcsolatos eljárások, ahol a kizárólag egy települést érintő rendezvényeknél a települési önkormányzat (*Gemeinde*) önkormányzati hatóságként jár el, a körzet több települését érintő ügyekben a körzeti előljárárság (*Bezirksverwaltungsbehörde*), a tartomány több körzetét érintő ügyben pedig a tartományi kormány (*Landeregierung*) jár el, a különböző szintű tartományi rendészeti szervek bevonásával [NÖ Veranstaltungsgesetz, LGBl. 7070-0, Art 10.).

A *támogatások* körében sokszínű rendszer alakult ki. Egyrészt központi szinten is kialakultak jelentős támogatási rezsimek. A szerzők ugyanis kiemelik, hogy a sport teljes spektruma – annak népegészségügyi, kulturális és szociális vonatkozásaira tekintettel – a tisztán piaci viszonyok között nem működtethető, azon belül az államnak is jelentős támogatási szerepköre van.²⁴ Bár a sportgazdaság a modern gazdaságoknak egyre fontosabb területe, azonban itt is jelentkeznek bizonyos „piaci kudarcok”, amelyek közigazgatási korrekciójára szükség lehet.²⁵ A sport területén jelentkező piaci kudarcok egyik korrekciós eszközét a sporttevékenység és a sportegyesületek *állami támogatása* jelenti. A modern államokban a helyi önkormányzatok is fontos szerepet játszanak a sporttevékenységek támogatásában.²⁶ Azonban a fenti, viszonylag széles – jellemzően fakultatív – önkormányzati feladatellátás ellenére meghatározó a központi rendszerek jelentősége. Figyelemmel arra, hogy a kormányzati támogatáspolitikát számos kockázattal jár, amely veszélyeztetheti sportolás szabadságát és a sportolás sajátos önszabályozó rendszerének önállóságát és hatékonyságát is, az egyes modern demokráciák arra törekedtek, hogy a fenti kockázatok elhárítását szolgáló korrekciós mechanizmusokat építsenek be rendszereikbe. Ezek között fontos szerepet töltenek be a szervezeti jellegű garanciák. Ilyen intézményi garanciát jelent például az, ha a területen a forrásokat koordináló szervezet a kormányzattól viszonylag független államigazgatási szerv, vagy valamilyen sajátos, alapítványi jellegű szervezet, továbbá sajátos, közjogias testület.²⁷

A *szolgáltatások* nyújtása körében az állami és önkormányzati szervek elsődlegesen a *sportolás infrastruktúráját biztosítják*, amelynek elsődlegesen az az oka, hogy a sportolás infrastruktúrájának kiépítése rendkívül tőkeigényes, s amennyiben ezt tisztán piaci alapon kezelnék, akkor egyrészt a beruházások megtérülése rendkívül kétséges lenne, másrészt az infrastruktúrához csak korlátozott személyi kör férne hozzá, így nem érvényesülhetne a népegészségügyi tevékenység, harmadrészt pedig a piaci viszonyok szintén a népegészségügyi és közösségépítési szempontokat figyelmen kívül hagyó, tiszta piaci logikát

24 EPSTEIN: i. m. 198-202.

25 GRATTON, Chris - TAYLOR, Peter: *Economics of Sport and Recreation*. London (UK) - New York (NY, USA), Spoon Press, 2002, 103-105.

26 Így a kisvárosok széles körben nyújtanak sporttal és kultúrával összefüggő támogatásokat a modern önkormányzati rendszerekben. L. részletesebben: DUXBURY, Nancy: *Shifting strategies and context for culture in small city planning*. In: *Cultural Political Economy of Small Cities*. London - New York, Routledge, 2012, 162-164.

27 CHAPPELET, Jean-Loup: *Autonomy of sports in Europe*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2010, 11-17.

érvényesítenék, így azok a sportágak, amelyek az előzőekben fontos szerepet játszanak, de nehezen piacosíthatók, nem jelenhetnének meg megfelelően. Figyelemmel az élsportban az államigazgatás kiemelt szerepére, a helyi önkormányzatok jellemzően a *tömegsport infrastruktúrájának biztosításában* játszanak kiemelt szerepet.²⁸

Az állami és önkormányzati feladatellátással kapcsolatban ki kell emelni, hogy az is fontos szerepet játszik, hogy az adott állam miként tekint a *szolgáltatás-szervezői szerepére* és hogy hogyan tekint az állam a nem állami szervezetekre ezeken a területeken. A hagyományos, jóléti felfogásban, amely a II. világháborút követően alakult ki, a szolgáltatások megszervezéséért elsősorban az állam volt felelős, így a helyi önkormányzatok a közjogi felelősségük tekintetében saját intézményeiken keresztül látták el elsősorban a szolgáltatási feladatokat. Figyelemmel a sporttal összefüggő szolgáltatások sajátosságaira, ebben az időszakban is széles körben elterjedt volt, hogy a nem állami szervezetekkel – elsősorban az egyházakkal és a helyi civil szervezetekkel – együttműködve, az ő infrastruktúrájukra is építve, gyakran azt kiegészítve szervezték meg az ellátásokat.²⁹ Azaz, már a hagyományos jóléti modellben is fontos szerepet játszottak a nem állami szereplők. Ezeknek a szervezeteknek a jelentősége megnövekedett az 1980-as évektől lezajló, az új közmenedzsment (New Public Management – NPM) által befolyásolt reformfolyamatokban. A változások többirányúak voltak: egyrészt egyes államokban a szolgáltatókat magánosították, illetve a köteleztető versenyztetés kiterjesztésével megnövekedett a nem állami szereplők általi, szerződés útján történő feladatellátás szerepe.³⁰ Más megoldást jelentett a német közigazgatásban lejátszódó ún. formális privatizáció, amikor is a korábban közintézeti formában működő, jellemzően önkormányzati szolgáltatókat alakították át gazdasági társasággá.³¹ Az NPM reformok „kifulladásá” – azaz az NPM paradigmájának az 1990-es évek végétől kezdődően megjelenő és

28 GRATTON I TAYLOR i. m. 104-110.

29 Németország tekintetében l. részletesebben: HOFFMAN István: *A városi kormányzás kezei a német nyelvű államokban*. ACTA FACULTATIS POLITICO-IURIDICAE UNIVERSITATIS SCIENTIRARIUM BUDAPESTINENSIS DE ROLANDO EÖTVÖS NOMINATAE, 49. évfolyam (2012) 8-9.

30 Ezt a modellt alkalmazta az Egyesült Királyság az 1980-as évek konzervatív (tory) kormányzatának közszolgáltatási reformjainak időszakában. A sporttal összefüggő közszolgáltatásoknál is megjelent ez a módszer, amely azonban nem ért el tartós eredményeket számos szerző szerint, ugyanis a fenti megoldásokkal végül nem sikerült valódi piacot kialakítani a helyi sporttal kapcsolatos közszolgáltatások terén. GRATTON - TAYLOR: i. m. 103-107.

31 HOFFMAN: i. m. 29. lj. 17-19.

a 2000-es évek elejétől kezdődően felerősödő kritikája és átalakulása – sem csökkentette a sport területén a nem állami és önkormányzati szereplők súlyát, azaz nem került sor jelentős remunicipalizációra.³² Az NPM után megjelenő új szolgáltatás-szervezési, közigazgatási paradigmákat követő reformok is széles körben építenek ugyanis a nem állami szereplőkre a sporttal kapcsolatos szolgáltatások terén. Így a társadalmi hálózatokkal való szoros együttműködést hangsúlyozó Good Governance modell, az új közszolgáltatás modell, valamint az egyéb hálózatos elképzelések is központinak tekintik az egyéb társadalmi aktorokkal való kapcsolattartást,³³ s bevonásukat a sporttal kapcsolatos feladatellátásba.³⁴

1.4. Az önkormányzati szervezetrendszer felépítése

Az egyes helyi önkormányzatok által ellátott feladatokat jelentősen befolyásolja az is, hogy melyik önkormányzati modellbe tartozik az adott ország. Itt elsősorban az adott állam önkormányzatisággal kapcsolatos felfogása játszik szerepet. Az enumerációs modellt³⁵ követő államokban ugyanis az önkormányzatok sporttal összefüggő feladatellátását is meghatározza a központi jogalkotás, hiszen ezekben az országokban az önkormányzatok feladat- és hatásköreit végső soron a törvényhozás határozza meg. Így az önkéntes feladatvállalás lehetőségei korlátozottabbak, amely különösen a tág értelemben vett – ezekben az országokban a sportolást is magában foglaló – kulturális területen vált kiemelt problémává, ugyanis az angolszász bírósági gyakorlat több esetben éppen ilyen kérdéskörben vizsgálta, hogy az ultra vires elv akadályát képezi-e a helyi önkormányzatok feladatellátásának.³⁶ A generálklauzulás modellt

32 A remunicipalizáció és annak fő területei tekintetében l. részletesebben: MARCOU, Gérard - WOLLMANN, Hellmut: *From public sector-based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again? Comparative summary.* In: *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market.* Cheltenham (UK) - Northampton (MA, USA), Edward Elgar, 2010, 242-256.

33 POLLITT, Christopher - BOUCKAERT, Geert: *Public Management Reform.* Oxford, Oxford University Press, 2011, 21-24.

34 SÁRKÖZY i. m. 175-178.

35 Az enumerációs modell jellemzését illetően l. részletesen: HOFFMAN István: *Gondolatok a 21. századi önkormányzati jog fontosabb intézményeiről és modelljeiről.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015, 57-64.

36 Erre figyelemmel például az Angliában a helyi önkormányzatok általános hatáskörét intézményesítő *Localism Act 2011* éppen a (tág értelemben vett) kulturális feladatellátás terén hozott jelentős változásokat, amikor is széles körben elismerték az önkormányzatok cselekvési lehetőségeit - többek között a sportolás és annak infrastruktúrájának

követő államokban³⁷ az önkormányzatok általános hatásköre széles körben biztosította annak a lehetőségét, hogy a helyi közügynek tekinthető helyi sportügyi kérdésekben az önkormányzatok önállóan járhassanak el és alakíthassanak ki sajátos rendszereket.³⁸

Az önkormányzatok alkotmányos jogállása mellett az önkormányzati térszerkezet, s az önkormányzati szintek száma is fontos hatással van a helyi sporttal összefüggő feladatellátásra. A területi önkormányzatok alapvetően csak azokban az országokban rendelkezhetnek feladat- és hatáskörökkel, ahol ilyen szintű egységekről beszélhetünk. Így az egyszintű, kizárólag települési önkormányzatokkal rendelkező országokban fogalmilag kizárt a területi önkormányzati feladatellátás. Az egyszintű rendszerekben is felmerülhet azonban a területi szintű önkormányzati feladatellátás, ha az egyetlen szint területi jellegű.³⁹ Értelemszerűen a települési szint elaprózottsága vagy annak koncentrálttsága, továbbá a társulási rendszerek is jelentős hatást gyakorolnak a feladatellátásra – ahogyan azt a későbbiekben megfigyelhetjük.

A fenti szempontokon kívül számos más körülmény – így a történeti hagyományok, a társadalmi struktúra – is jelentős mértékben meghatározza az önkormányzatok sporttal összefüggő feladatai ellátásának a rendszerét. Azonban az vizsgálat összehasonlító közigazgatási jogi jellegére figyelemmel a közigazgatási jogi szabályozás szerkezetére mégis ezek az elemek gyakorolták a legjelentősebb hatást. Mindezekre figyelemmel az önkormányzatok jellemzően széles sporttal kapcsolatos hatáskörökkel rendelkeznek, így a feladatellátásban a jogtudományi megközelítés elsősorban annak koncentrálttsága alapján tehet különbséget.

Mindezekre figyelemmel a településközpontú, valamint a regionalizált modelleket különíthetjük el egymástól, amelyek között sajátos átmenetet teremtenek azok a rendszerek, ahol a széles körű társulásos feladatellátással a települési és a területi szintű önkormányzatok között elhelyezkedő ellátási

biztosítása terén. L. részletesebben: ELLIOTT, Marki THOMAS, Robert: *Public Law*. Oxford, Oxford University Press, 2017, 317-318.

37 L. részletesebben HOFFMAN: i. m. 33. lj. 64-77.

38 A helyi önkormányzatok általános hatásköréből fakadó széles körű sporttal kapcsolatos feladatellátása tekintetében l. részletesebben: KUHLMANN, Sabine - WOLLMANN, Hellmut: *Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham (UK) - Northampton (MA, USA), Edward Elgar, 2014, 74-75.

39 Erre jó példát jelent Skócia 1996-ot követően kiépült önkormányzati rendszere, ahol az egyetlen szintet jelentő - összesen 32 darab - „unitary authorities“ alapvetően területi egységnek tekinthető. L. részletesebben: CHISHOLM, Michael: *Structural reform of British local government. Rhetoric and Reality*. Manchester, Manchester University Press, 2000, 27-28.

területű egységeket alakítottak ki. A következőkben ezeket a modelleket tekintjük át.

2. A helyi önkormányzatok sporttal kapcsolatos feladatellátásának főbb modelljei

2.1. Településközpontú modellek

A települési önkormányzatok valamennyi államban széles sporttal összefüggő feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek. A kontinentális rendszerű államokban, ahol a kötelező és a fakultatív feladatok között különbséget tesz az alkotmányos és a közigazgatási jogi szabályozás a települési önkormányzatok sporttal kapcsolatos feladatellátása jelentős részben a fakultatív feladatok körébe esik: azaz a helyi önkormányzat saját, önkormányzati hatáskörében – helyi közügyként – megszervezheti a feladat ellátását, azonban a legtöbb szolgáltatás esetében a feladatellátásra nincs központi előírás, így annak keretei, szélessége a települési önkormányzatnak a döntésén múlik.⁴⁰ Így tulajdonképpen mindegyik modellben a települések szerepe jelentős. Településcentrikus modellről beszélhetünk abban az esetben, ha az önkormányzati feladatellátás körében a területi önkormányzatok nem vagy csak szűk körben, kiegészítő jelleggel rendelkeznek sporttal összefüggő szolgáltatási, intézmény-fenntartási, szervezési és tervezési feladatokkal.

Amennyiben az egyes önkormányzati rendszerekre tekintünk, kiemelhetjük, hogy ez a modell tekinthető meghatározónak a sporttal összefüggő önkormányzati feladatellátás területén. A legtöbb európai államban az önkormányzati sporttal kapcsolatos feladatellátásban a települési szint szerepe a meghatározó. A településcentrikus modell körébe sorolom azokat az államokat is, amelyek az önkormányzati térszerkezetben megjelenő egyenetlenségeket társulások kötelező vagy fakultatív létesítésével korrigálják.

A területi szint hiányára figyelemmel értelemszerűen a településközpontú modellbe sorolhatóak az egyszintű önkormányzati rendszerű államok. A települési önkormányzatok feladatai azonban itt is eltérőek, s jellemzően a sportolás infrastruktúrájának biztosítására terjednek ki. Így például az osztrák tartományokban – bár a települések is biztosítanak a sportszervezetek számára bizonyos támogatásokat – az egyszintű, települési önkormányzatok felelősek a sportolás – azon belül is elsősorban a tömegsport, valamint az

40 KUHLMANN - WOLLMANN i. m. 75.

amatőr sport – infrastruktúrájának fenntartásáért és működtetéséért.⁴¹ Az osztrák tartományokban a sportinfrastruktúra – azon belül is a téli sportokkal kapcsolatos infrastruktúra – működtetése a települési turisztikai feladatok és a települési gazdaságfejlesztés tekintetében is fontos szerepet tölt be, elsősorban az alpesi területek kistélepülései tájegységeiben, ahol a gazdaságnak is fontos szegmenstést jelent a sportturizmus. Az ilyen területeken gyakran – az infrastruktúra működtetésének nagyobb költségeire is figyelemmel – társulási megoldások is megjelentek.⁴²

A kontinentális államokban különbségek jelennek meg abban a tekintetben, hogy ezek a feladatok kötelező vagy önkéntes jellegűek-e. A kétszintű rendszerekben is sok esetben meghatározó a települési szint szerepe. A fenti rendszerre az egyik legjobb példa Dánia szabályozása, ahol a kulturális feladatellátás részeként kezelt, a sportlétesítmények működtetésével kapcsolatos feladatok a települési szintű önkormányzatok (kommune) hatáskörei közé tartoznak. A fenti feladatot ezek az önkormányzatok önállóan látják el, figyelemmel arra is, hogy a 2007/2008-as területi reformok során Európa egyik legkoncentráltabb önkormányzati rendszere jött létre a települési önkormányzatok összevonásával, így ezek az egységek képesek arra, hogy a fenti feladataikat ellássák.⁴³

Ide sorolható Svédország modellje is, ahol a sporttal összefüggő feladatok ellátása alapvetően fakultatív (önként vállalt) önkormányzati feladat, amely elsősorban a svéd települési önkormányzatok (kommuner) hatáskörébe tartozik. A sporttal kapcsolatos feladatok a svéd rendszerben elsősorban a kulturális feladatellátás körében jelennek meg. A svéd területi önkormányzatok (län) is nyújtanak bizonyos sporttal összefüggő szolgáltatásokat, elsősorban azokat, amelyek az egészségügyi rehabilitációval és az egészségfejlesztéssel függenek össze, figyelemmel arra, hogy a svéd önkormányzati rendszerben az egészségügyi intézmények fenntartása a területi önkormányzatok kizárólagos hatáskörébe tartozik.⁴⁴ A svéd rendszerben az önkormányzatok feladatellátásában az önálló teljesítés a meghatározó, tekintettel az erősen

41 RINGLER, Fabian - MAYER, Martin: *Finanzierungsproblematik aufgrund der Marketing-defiziten im (Sport-) Vereinsmanagement*, Hamburg, Diplomica, 2002, 148-149.

42 NÖCKLER, Daniel: *Tourismuspolitik in Österreich. Der Einfluss des Bundes und der Bundesländer auf Tourismus*, Hamburg, Disserta Verlag, 2014, 68-69.

43 BLOM-HANSEN, L. Jens - HEEGER, Anne: *Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State*. In: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University, 2011, 226-227.

44 MADELL, Tom: *Local Government in Sweden*. In: *Local Government in the Member States of the European Union*, Madrid, INAP, 2012, 644-645.

összevont rendszerre, ugyanis Svédországban – 9,3 millió fős lakosságszám mellett – jelenleg 290 települési önkormányzat működik, amelyek jellemzően önállóan is képesek ellátni feladataikat.⁴⁵ Szintén meghatározó a települések sporttal összefüggő feladatellátása a különféle belga régiók rendszereiben: valamennyi belga régió – Flandria, Vallónia és Brüsszel – tekintetében a helyi sport támogatása, a sport infrastruktúrájának működtetése a települési szintű önkormányzatok (Vallóniában a commune, Flandriában a gemeente) kötelező feladata.⁴⁶

2.1.1. Településközpontú modellek – társulási korrekciókkal

A településközpontú modellen belül sajátos altípust jelentenek azok a rendszerek, ahol a települési önkormányzati rendszerek fragmentáltságából eredő egyenetlenségeket önkéntes vagy kötelező társulásokkal ellensúlyozzák. Így bár a rendszer településközpontú, hiszen a közjogi kötelezettség az egyes településeket terheli, azonban a társulások révén a tényleges szolgáltatási egység sokszor a települési szintnél nagyobb, településközi jellegű.

A fenti modellbe sorolhatóak részben az osztrák tartományok már fent említett megoldásai is, azonban talán a legjellegzetesebb példát a német tartományok jelentik, amelyek jogában jellemzően a sport infrastruktúrájának fenntartása önként vállalt (fakultatív) feladat, azok ellátására nézve nincsenek általános törvényi előírások, felvállalásukról a települési önkormányzatok szabadon döntenek.⁴⁷ Ezt a szabadságot a német közjogban a helyi közügyekben való önkormányzás jogából vezetik le. A települési önkormányzatok meghatározó szerepe mellett – amely a Szövetségi Alaptörvény (Grundgesetz) 28. cikkének az önkormányzáshoz való jogot megállapító rendelkezéseiből is fakad – egyes tartományokban a területi önkormányzatok, a járások (Landkreise) is rendelkeznek – a települési hatásköröket kiegészítő – sporttal kapcsolatos feladat- és hatáskörökkel. Akárcsak más közszolgáltatási területeken, a sportügyi feladatellátás körében is széles körben lehetővé teszi a német jog a kötelező és önkéntes társulások alakítását a megfelelő feladatellátás

45 L. részletesebben: LIDSTRÖM, Anders: *Sweden: Party-dominated Subnational Democracy Under Challenge?* In: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University, 2011, 267-268.

46 L. részletesebben: WAYENBERG, Ellen - DE RYNCK, Filip - STEYVERS, Kristof - PILET, Jean-Benoît: *Belgium: A Tale of Regional Divergence?* In: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University, 2011, 81-83.

47 Baden-Württemberg tartomány tekintetében l. részletesebben: MÜLLER i. m. 33-35. o. Bajorország tekintetében l. Gemeindeordnung (GO) Bayern Art. 57.

érdekében. Szintén a kötelező társulásos megoldás érvényesül például Rajna-vidék – Pfalz tartományban, ahol a települési önkormányzatokat (Gemeinde) kötelezően létrehozandó társulásokba, a község szövetségekbe (Gemeindeverband) szervezték, így lényegében a járási jogú városok (kreisfreie Städte) kivételével valamennyi település esetében ezek a kötelező társulások látják el a települési feladatokat.⁴⁸ A német önkormányzatok feladatellátásában a sport infrastruktúrájának működtetésével kapcsolatos feladatokat hagyományosan közzállalati formában látták el, azonban az NPM reformok hatására kialakuló, das neue Steuerungsmodell⁴⁹ hatására a települési feladatellátásban – elsősorban a városokban – előtérbe kerültek a városi tulajdonú gazdasági társaságok.⁵⁰

Szintén a településközpontú modellbe sorolható a cseh sporttal kapcsolatos feladat-ellátás is, ahol a települési önkormányzatok fakultatív feladataiként határozzák meg a helyi kulturális igazgatás és szolgáltatások részeként kezelt sportügyi hatásköröket. Jóllehet ezen feladatok ellátása nem kötelező, azonban a cseh költségvetési törvények az ellátáshoz külön költségvetési támogatásokat biztosítanak, ezzel is ösztönözve az önkormányzatok aktivitását. A cseh rendszerben – a fragmentált önkormányzati rendszerre tekintettel – sok esetben társulásokat alakítottak ki ezeknek a feladatoknak az ellátására.⁵¹

Szintén ebbe a körbe sorolhatjuk a magyar megoldást is. A sportról szóló 2004. évi I. törvény a legtöbb sporttal kapcsolatos feladat- és hatáskört a települési önkormányzatok feladatiként határozza meg. Jóllehet a megyei és a fővárosi önkormányzatok is rendelkeznek bizonyos hatáskörökkel, azonban ezek elsősorban koordinációs jellegűek, az önkormányzati sportinfrastruktúra működtetése 2012. óta a települési szint kizárólagos feladata.⁵² Jóllehet a társulások szerepe a helyi közszolgáltatások területén visszaszorult a 2012/13-as közszolgáltatási reformok óta,⁵³ a sport infrastruktúrájának fenntartásával

48 L. részletesebben BOGNER, Walter: *Mehrstufige kommunale Organisationseinheiten*. In: Handbuch des kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung, Berlin - Heidelberg - New York Springer, 2007, 250-251.

49 Részletesebben I. HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Budapest - Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2005, 58-60.

50 FECHNER - ARNHOLD *i*BRODFÜHRER i. m. 25-26.

51 L. részletesebben: KADEČKA, Stanislav: *Local Government in the Czech Republic*. In: Local Government in the Member States of the European Union. Madrid, INAP, 2012, 119-125.

52 SÁRKÖZY i. m. 248-249.

53 HOFFMAN István - RIXER Ádám - SZILVÁSY György Péter: *Közigazgatási jog*, Budapest, Novissima Kiadó, 2013, 71-73.

kapcsolatos korábbi kiterjedt társulások együttműködések⁵⁴ a reformokat követően is széles körben fennmaradtak.⁵⁵

Szintén a társulások modelljébe sorolható a francia rendszer is, jóllehet ez a megoldás egyfajta átmeneti jellegű, ugyanis a területi önkormányzati szintek (a megyék – *département* – és a régiók – *région*) is számos, elsősorban a sport infrastruktúrájának fenntartásával, valamint a sport támogatásával kapcsolatos hatáskört gyakorolnak. Mégis, a kiterjedt területi önkormányzati hatáskörök ellenére a meghatározó intézmény-fenntartási és támogatási feladatokat a települési szintű önkormányzatok (*commune*) és különösen azok egy- vagy többcélú társulásai látják el. Az 1990-es évek erősödő önkormányzati koncentrációs folyamatai során is folyamatosan bővültek a társulások feladatellátás támogatásai a sporttal összefüggő feladatok terén is, így a települések ezeket a hatásköröket ma elsősorban a társulásaikon keresztül gyakorolják.⁵⁶

2.1.2. Településközpontú modell – a települések közötti differenciált feladat- és hatáskörmegosztással

2011-et követően a településközpontú és a területi önkormányzat meghatározó szerepével működő rendszerek közötti sajátos átmenetként lehetett értelmezni a szlovén rendszert, ahol a települések fakultatív feladatai közé tartozik a helyi sport támogatása és az infrastruktúra fenntartása. A szlovén önkormányzati rendszerben a legjelentősebb települések⁵⁷, az ún. városi önkormányzatok (*mestna občina*) kötelező feladatiként határozzák meg a sport és szabadidő intézményrendszerének működtetését és az azok infrastruktúrájának fenntartásával kapcsolatos feladatokat.⁵⁸

54 PRINCZINGER i. m. 90-92.

55 BALÁZS István - BALOGH Zsolt Péter - BARABÁS Gergely - DANKA Ferenc - FAZEKAS János - FAZEKAS Marianna - F. ROZSNYAI Krisztina - FÜRCHT Pál - HOFFMAN István - HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó - KECSŐ Gábor - SZALAI Éva: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, Budapest, HVG-ORAC, 2016, 324-325.

56 DEL PRETE, Didier: *Le rôle des collectivités territoriales en matière de sport*. In: *Le modèle sportif français - bilan et perspectives*, Paris, Lavoisier, 2011, 162-163.

57 A legalább 20 000 lakossal és a település közigazgatási területén legalább 15 000 álláshellyel (amelyek legalább fele szolgáltatási jellegű) rendelkező települések minősíthetők városi településsé. 2012-ben a 210 szlovén települési önkormányzatból 11 minősült ilyen, városi önkormányzatnak: Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murszombat (Murska Sobota), Nova Gorica, Nove Mesto, Ptuj, Slovenj Gradec és Velenje. GRAD, L. Franc: *Local Government in Slovenia*. In: *Local Government in the Member States of the European Union*. Madrid, INAP, 2012, 579.

58 GRAD i. m. 580.

2.2. Területi önkormányzat központú rendszerek

Az I. pontban már jeleztem, hogy a sporttal kapcsolatos feladatellátás terén az önkormányzati szféra valamennyi modern rendszerben fontos szerepkörrel rendelkezik. Az is közös ezekben a sporttal összefüggő feladatellátás terén, hogy a helyi közösségek önazonosságának biztosításában betöltött szerepére valamint a sportolás lakóhelyhez közeli jellegére tekintettel a települési szint minden esetben rendelkezik bizonyos hatáskörökkel. Azonban a különféle rendszerek között különbséget tehetünk abban, hogy a sporttal kapcsolatos feladatellátás terén melyik szint tekinthető meghatározónak. A területi önkormányzat központú rendszerekben a területi önkormányzatok szerepe elsődleges az infrastruktúra működtetése, a helyi sport támogatása terén, amelyhez gyakran tervezési és koordinációs feladatok is kapcsolódnak. Az előzőekben már bemutattam, hogy a sporttal kapcsolatos feladatellátást nem elsősorban a választott önkormányzati modell határozza meg, így nem meglepő, hogy ebbe a modellbe rendkívül eltérő önkormányzati rendszerrel rendelkező államok sorolhatóak.

Egyértelműen a területi önkormányzat központú modellek körébe sorolható a brit rendszer, ahol a területi önkormányzatok (megyei önkormányzatok – county councils), valamint a területi és települési önkormányzati feladatokat egyaránt ellátó (nagyvárosi) egységes önkormányzatok (unitary councils) felelősek a sportolás és a szabadidő eltöltésének, a rekreáció infrastruktúrájának fenntartásáért, ők az elsődleges fenntartói a helyi-területi sport- és szabadidő létesítményeknek. Kulturális feladataik körében széles körben látnak el hatósági feladatokat is, így a brit modellben a sporttal összefüggő feladatkörök közé sorolják a (sport)szerencsejáték engedélyezésével kapcsolatos megyei önkormányzati hatásköröket is. Mindezeket túl ezeknek az autonóm szervezeteknek széles körben biztosítottak tervezési és koordinációs hatásköröket is.⁵⁹

Ezt az angolszász modellt alkalmazzák az egyes amerikai tagállamok önkormányzati rendszerei is, azzal az eltéréssel, hogy bár főszabály szerint a megyei önkormányzatok (county councils) és a települési, valamint területi önkormányzati feladatokat is ellátó városi önkormányzatok (city councils, egyes tagállamokban a town councils) felelősek a sport és a rekreáció intézményrendszerének működtetéséért és a tervezési, valamint a hatósági feladatokért is, azonban a sporttal összefüggő feladatellátásba – jellemzően a

59 ARDEN, Andrew - BAKER, Jonathan - MANNING, Christopher: *Local Government Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, 2008, 284-293.

sportlétesítmények fenntartásába – olykor bekapcsolódhatnak a sajátos, a megyei szint mellett kiépülő, de attól független, városkörnyéki egységek (townships), valamint gyakran egyes részfeladatokat a települési és a megyei szinttől elkülönülő sajátos, egycélú önkormányzati egységekre, a különleges körzetekre (special districts) telepítik.⁶⁰ Az amerikai sportmodell jellegzetességeire figyelemmel a helyi sporttal kapcsolatos feladatok megszervezésében fontos szerepet látnak el a lényegében egycélú önkormányzatoknak tekinthető, a köznevelés intézményrendszerének működtetéséért és fenntartásáért felelős iskolakörzetek (school districts), amelyek a tömegsport mellett az professzionális élsport egyik fontos utánpótlásbázisát is jelentik a középiskolai sportbajnokságokkal és az ahhoz kapcsolódó feladatellátással.⁶¹

3. Záró gondolatok

A sporttal összefüggő szolgáltatások területe – a sokak szerint a sportot is magában foglaló kulturális igazgatás mellett – az egyik leginkább kiegyenlített az önkormányzati feladatellátásban. Mindemellett a szolgáltatás-szervezés modelljei is rendkívül hasonlóak: a helyi közösségekkel együttműködő, az állam, a helyi önkormányzatok és a helyi civil szféra, valamint részben a gazdálkodó szervezetek közötti feladatmegosztásra épülő modellt követnek az egyes államok. Bár a feladatmegosztásban jelentkeznek bizonyos hangsúlybeli különbségek, azonban a főbb szolgáltatásszervezési megoldások jelentős konvergenciát mutatnak. A feladatellátásban leginkább ott láthatunk különbséget, hogy mennyiben jutnak szerephez a területi önkormányzatok. Ez a szerepvállalás nem a választott önkormányzati modelltől, hanem elsősorban a területi önkormányzatok hagyományos szerepkörétől függ. Azokban az államokban, ahol nagyobb hagyományai vannak az erős és széles hatáskörű területi önkormányzatiságnak, ott a sport területén is jelentősebb a szerepük, míg másutt meghatározóak a települési szint hatáskörei.

60 L. részletesebben BOWMAN, Ann O'M. - KERNEY, Richard C.: *State and Local Government*. Boston (MA, USA), Wadsworth, 2011, 276-292.

61 HUMS, Mary A. - MACLEAN, Joanne C.: *Governance and Policy in Sport Organizations*, Abingdon (UK) - New York (NY, USA), Routledge, 2013, 92. és FRANK i. m. 134-135.

A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁSRÓL SZÓLÓ IRODALOM 1945-IG¹

NAGY PÉTER

doktorandusz, egyetemi tanársegéd (KRE)

1. Elméleti alapvetés

Az alábbi tanulmány az 1945-ig született közigazgatási bíróságokról szóló szakirodalom összefoglalása. A munka célja, hogy az adott téma irodalmát a tárgyidőszakra vonatkozóan értékelje, különös tekintettel a résztematikákra és a publikációs szokásokra, mely így hozzájárulhat a tárgykör szélesebb kontextusú metodológiai és historiográfiai kutatásához. A munka retrospektív bibliográfia, a szerző célja a magyar közigazgatási bíráskodás annotált bibliográfiájának elvi megalapozása.

A kívánt eredmény tudományos igényű teljesítéséhez a gyűjtendő irodalom tematikai kereteit pontos meghatározására van szükség. Jelen tanulmány az általános hatáskörű közigazgatási bíráskodással kíván foglalkozni, ebből következik, hogy a különálló pénzügyi közigazgatási bíráskodás e tematikai keretek közé nem illeszthető be. Az egyik legnehezebb feladatot a vegyes témájú szakirodalmi tételek osztályozása jelentette. Ebben az esetben azt a módszert alkalmaztam, miszerint ha egy tanulmány célját tekintve nem a tárgykörbe vágó eredmények felmutatását tűzte ki, azonban tartalma szerint számottevő mértékben vonatkozó kérdést is felvetett vagy tisztázott, szerepeltettem a művek listájában.

A vonatkozó szakirodalmi tételek a kéziratoktól, a nehezen beszerezhető különlenyomatoktól, a 2-3 íves kiadványoktól egészen a lexikonok vonatkozó szócikkéig terjed. A gyűjtendő művek körébe vettem a szaktanulmányok, monográfiák, könyvrészletek mellett az egyes beszédek lejegyzett változatait is, a jogi folyóiratokban megjelent rövid híreket és ismertetőket, döntvényeket gyűjtő, joggyakorlatot elemző munkákat is. Ahol megállapítható volt, feltüntettem az eredeti cikket és mellette a különlenyomatok könyvészeti adatait is rögzítettem. Az egymásra reflektáló munkák esetén azok kapcsolatát és időrendiségét is jelöltem.

A tanulmány forrásbázisához tartoznak a magyar szakírók hazai vagy külföldi közigazgatási bíráskodással foglalkozó írásai, azonban a külföldi szerzők által publikált magyar vagy idegen nyelvű írások kívül esnek jelen tanulmány keretein.

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 Károli Gáspár Református Egyetem együttműködésével készült.

2. A közigazgatási bíráskodásról szóló szakirodalom születése

A közigazgatási bíráskodás magyar szakirodalmának kezdete viszonylag jól meghatározható. Az első önálló kötetben megjelent tárgybeli tanulmány Concha Győző 1877-es „A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában” című munkája volt, mely egyben jelentős választóvonalat is jelentett a témával kapcsolatban. Az azt megelőző időszakban a tárgykör főként a politikai viták során merült fel, ezáltal egyre több alkalommal került a különböző napilapok, hírlapok hasábjaira is. „A korai dualizmus parlamenti vitáinak egyik keserű tanulsága volt, hogy az alkotmányjogi kérdések felvetésénél, a kormány előterjesztéseinek elkészítése során, a képviselői indítványok megfogalmazásakor tudományos szempontok alig játszottak szerepet.”² A korabeli kormányzat számára az egyes reformkori gondolkodók dualizmus idején született művei voltak meghatározóak, a közjogi ellenzék pedig főleg Kossuth emigrációs munkáira hivatkozott. A közigazgatási bíráskodás kapcsán a képviselőházban leggyakrabban Eötvös József bírói hatalom elsődlegességét valló sorait³ idézték.⁴ Hasonlóan nagy hatást kiváltó munka volt az 1875-ben megjelent, Takács Lajos által fordított Rudolf von Gneist tollából származó „A jogi állam” is.⁵ Említenünk kell itt még Grünwald Béla Közigazgatásunk és a szabadság című, elméleti problémákat elemző művét is.⁶

Kautz Gyula politikai kézikönyve már a második, 1876-os és ezt követő kiadásában – főleg a korabeli osztrák mintát ajánlva – röviden elemezte a közigazgatási bíráskodás jogállami funkcióját.⁷

Concha Győző⁸ említett fiatalkori, jelentős műve főleg a tudományos körökben váltott ki jelentős visszhangot. A szerző hat fejezetben és három gondolati egységben tárgyalta a kérdést, először a közjogok bírói védelmének fejlődéstörténetét vette végig, konkrét példaként a Németalföldi helyzetet hozta fel. Ezt követte a jogelméleti rész. A munkát az elméleti, tételes törvényhozási kísérletekkel és saját

2 STIPTA István: A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. *Jogtudományi Közöny*, 1997/3, 121.

3 EÖTVÖS József: A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra. I-II. Bécs, Manz, 1851-1854.

4 STIPTA István: A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. *Jogtudományi Közöny*, 1997/3, 121.; uő: *Adalékok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének történetéhez*. (1884-1885) Acta Jur. et. Pol. Szeged (Szerk.: TÓTH Károly). Tomus LVII. Fasc. 9. Szeged, 1999, 5.

5 GNEIST, Rudolf: *A jogi állam*. (Takács Lajos ford.) Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1875, VI, 275.

6 GRÜNWARDL Béla: *Közigazgatásunk és a szabadság*. Budapest, Ráth, 1876 (2), 143.

7 KAUTZ Gyula: *A politika tudomány kézikönyve*. 3. kiadás. Budapest, Franklin-társulat, 1877. VII. fejezet. 398-409.

8 CONCHA Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athenaeum, 1877, 123.

megoldási javaslatával zárta. A korszakban számos bírálat született, melyek mind elismerték a mű jelentőségét, emellett azonban számos kritikát is fűztek hozzá. Gruber Lajos elismerő recenzióján túl⁹ Pulszky Ágost bírálatában úgy fogalmazott, hogy „*gondolkozásra készítet s nem annyira meggyőződést törekszik az olvasóra erőszakolni, mint önálló meggyőződés alkotására hívja fel.*” Úgy véli, hogy Concha túl szigorú az úgynevezett államférfiúi felfogás irányában. Felhívja a szerző figyelmét, hogy nemcsak a közigazgatásban dolgozók, hanem a bírói hatalom képviselői is az „*emberi szenvedélyeknek vannak alávetve*” és ekként néha áldozatul eshetnek a kísértéseknek, mivel minden hatalom „*természetszerűleg feltétlenné törekszik magát kinőni.*”¹⁰ Egy másik, St. R. monogram alatt megjelenő könyvismertető pedig minden erénye mellett is túlságosan általánosnak tartotta a munkát.¹¹

1877-ben jelent meg Gruber Lajos alapműve, amely főként jogtörténeti és összehasonlító jogi szempontból vizsgálta a közigazgatási bíráskodás eszméjét. Ahogyan az előszóban rögzítette, a budapesti kir. magyar tudományegyetem 1876/77-es akadémiai évben hirdetett ebben a témában pályázatot. Erre a szerző jelen munkáját kívánta benyújtani, melynek nagyobb része a különböző folyóiratokban megjelent tanulmányaiból állt össze. elkezdte, egy részletesebb publikáció sem foglalkozott ezzel a témával, az elemzés elvégzése közben jelentette meg azonban Concha a tanulmányát.¹² Gruber könyvéről Concha tett közzé bírálatot, melyben nagyra értékeli az író szándékát, azonban számos hibát állapít meg, melyek azonban – mint írta – a szerző produktumában rejlő nívumot nem kisebbítették.¹³ Gruber ezen kívül számos cikket jelentetett meg 1877-1884 között e tematikában,

-
- 9 GRUBER Lajos: Dr. Concha Győző: A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában. Budapest, 1877. 123. lap. *Magyar Themis*. 1877, 21 (7) 168-169.
- 10 PULSZKY Ágost: A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában. Irta Concha Győző kolozsvári r. jogtanár. Budapest. Athenaeum. 1877. *Jogtudományi Közlöny*, 1877. 12. évf. 17, 135-136.
- 11 St. R.: A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában. Irta Dr. Concha Győző. Budapest, 1877. Athenaeum. *Magyar igazságügy*, 1877, 6 (7) 550-555. Későbbi értékelés: RUHMANN Emil: *A közigazgatási bíráskodás*. In: MÁRTONFFY Károly (szerk.): *Fejezetek a Közjog és Közigazgatási jog köréből*. Budapest, 1932, 120-129.
- 12 GRUBER Lajos: *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban*. Budapest, Athenaeum, 1877. XVI, 495. Vö: STIPTA István: *1875-ös osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre*. Emlékkönyv Dr. Szabó András egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Jur. et. Pol. Szeged (Szerk.: TÓTH Károly). Tomus LIII. Szegedi Tudományegyetem. Szeged, 1998, 353-362.
- 13 CONCHA Győző: A közigazgatási bíráskodás. Irta Gruber Lajos. A budapesti kir. tudományegyetem által jutalmazott pályamunka. Külön lenyomat a Magyar Themis-ből. Budapest, 1877. 495. *Magyar igazságügy*, 1878/4, 347-352.; Elismeréssel bírálta: LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíráskodás. *Nemzetgazdasági Szemle*, 1877/4, 120-123.

melyben nem csak a közigazgatási bíráskodás magyarországi megvalósíthatóságát elemezte, hanem számos európai példát is felhozott.¹⁴

Dell Adami Rezső a Magyar Jogászegylet 1880. május 9-én tartott teljes ülésén tartott előadást az igazságszolgáltatás és a közigazgatás reformjairól a hatalmi ágak megosztásának tükrében.¹⁵ Dell'Adami állításait Concha Győző később a Magyar Igazságügy hasábjain élesen kritizálta.¹⁶ Kuncz Ignác a közigazgatási bíráskodás államelméleti és jogfilozófiai szempontú vizsgálatát végezte el több tanulmányában.¹⁷

A közigazgatási bíráskodás a Nyolcadik Magyar Jogászgyűlésnek egyik központi témája volt.¹⁸ Előzetes véleményt csak Concha Győző küldött be.¹⁹ A szakosztályi előadó Lánczy Gyula volt,²⁰ rajta kívül felszólalt még Dell'Adami Rezső, Kovács Kálmán miniszteri tanácsos és Günther Antal ügyvéd, későbbi igazságügy-miniszter is.

A témával kapcsolatban a Magyar Jogászegylet 1891. március 7-én teljes ülést

- 14 GRUBER Lajos: A közigazgatási bíráskodás alakzatai Európában. *Jogtudományi Közlöny*. 1877, 35 (12); GRUBER Lajos: Közigazgatási bíráskodás. *Magyar Themis*, 1877, 22–45 (7); GRUBER Lajos: Adalék közigazgatási jogszolgáltatásunk jellemzéséhez. *Magyar Themis*, 1880, 25 (10) 201–202.; Gruber Lajos: Igazság-szolgáltatás a közigazgatás terén. *Ügyvédek lapja*. 1884/3, 4.; GRUBER Lajos: A legújabb bajor törvény a közigazgatási törvényszék felállításáról és a vitás közigazgatási ügyekben követendő eljárásról.; GRUBER Lajos: A miniszterelnök és a közigazgatási bíráskodás. *Magyar Themis*. 1880, 31–32 (10); GRUBER Lajos: Adalék közigazgatási jogszolgáltatásunk jellemzéséhez. *Magyar Themis*. 1880, 25 (10) 201–202.
- 15 DELL'ADAMI Rezső: *Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából*. Magyar Jogászegyleti Értekezések. 1880, 1, 1–32. A beszédből részletek megjelentek a Magyar Themisben: DELL'ADAMI Rezső: *Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából*. *Magyar Themis*, 1880, 23 (10) 182–185.
- 16 CONCHA Győző: *Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából*. Budapest, 1880. Magyar igazságügy, 1880, 6 (14) 555–561. Megjelent továbbá: CONCHA Győző: *Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából*. *Hatvan év tudományos mozgalmi közzött*. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálatai. 1. köt. 1928. 228–258.
- 17 KUNCZ Ignác: A közigazgatás függetlensége a közigazgatási bíráskodásban. *Jogtudományi Közlöny*, 1884, 7 (19) 49–50. p.; KUNCZ Ignác: A közjogi s különösen a közigazgatási bíráskodás philosophiája. *Magyar Philosophiai Szemle*, 1887. V. és VI. füzet, 27.; KUNCZ Ignác: A közigazgatási bíráskodás. *Jogtudományi Közlöny*. 1878, 21–46 (13)
- 18 MARKÓ Sándor: Nyolcadik magyar jogászgyűlés. *Jogtudományi Közlöny*, 1882, 44 350–352.
- 19 Magyar Jogászgyűlés felhívására készített véleménye. CONCHA Győző: A közigazgatási bíráskodás, *Magyar igazságügy*, 1881, 5 (16) 359–392., 6 465–491.
- 20 Az 1882. évi magyar jogászgyűlés IV. szakosztályának okt. 3-i ülésén előterjesztett szöveg, átdolgozva azonban az arra érkező bírálatok fényében. LÁNCZY Gyula: *A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon*. Igazságügy XIX. köt. Budapest, 1883, 27–49. LÁNCZY Gyula: *A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon*. Budapest, Zilahy, 1883, 49.; LÁNCZY Gyula: A közigazgatási bíráskodás szervezéséről Magyarországon. *Magyar Igazságügy*, 1883/1, 31–32.

tartott, ahol Kmetty Károly tartott előadást „A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról”.²¹ Ebből az előadásból kiindulva tartott rövid beszédet Csillag Gyula ugyanazon év április 18-án, ahol a közigazgatási bíróságokat hatalommegosztás elméletén belüli helyét kereste és lándzsát tört a „különös közigazgatási bíróságok” mellett.²² Ugyan ezen ülés alkalmával szólalt fel Reichard Zsigmond is a témában, ahol azt a kérdést járta körül, hogy a közigazgatási bíróság hatásköre általános módon vagy taxatív felsorolás útján kerüljön meghatározásra.²³ 1893-ban Bagi László és Kmetty Károly a Jogtudományi Közlöny hasábjain polemizáltak a témában.²⁴

Hieronymi Károly 1893 november 29-én terjesztette be a közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslatát,²⁵ mely heves vitákat váltott ki.²⁶ Concha Győző élesen bírálta a tervezetet: „Mivel a javaslatban csak e két elv: végső fokon független bíróság, minden fokozatban pedig bírói eljárási formák szerinti ítélkezés, domborodik ki, annak többi határozmányai azonban a közigazgatás iránti jogi követelményeknek csak kis részben tesznek eleget, de a közigazgatási célszerűségnek sem felelnek meg s több lényeges technikus hibában szenvednek, ezért tekintem a javaslatot egészében szerény kedvezményezésnek, mely a maga szempontjából is lényeges átalakításra szorul, a jövőt illetően pedig folytonos módosításokat fog szükségessé tenni, s bennünket a közigazgatási jogszolgáltatás terén esetleg hamis irányba terelni.”²⁷ Erre válaszul Némethy Károly a Jogtudományi Közlöny mellékleteként jelentetett meg cikket.²⁸

- 21 KMETTY Károly: *A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról*. Magyar Jogászegyleti Értekezések, VII. kötet 1. füzet, Budapest, Franklin-társulat, 1891, 37.
- 22 CSILLAG Gyula: *A közigazgatási bíróságok hatásköre*. Magyar Jogászegyleti Értekezések VII. kötet, 7. füzet, Budapest, Franklin-társulat, 1891, 7.
- 23 REICHARD Zsigmond: *A közigazgatási bíróságok hatásköre*. Magyar Jogászegyleti Értekezések, VII. kötet, 8. füzet, Budapest, Franklin-társulat, 1891, 17.
- 24 BAGI László: *A közigazgatási bíróságok szervezése*. *Jogtudományi Közlöny*. 1893, 8 (28) 59.; KMETTY Károly: *A közigazgatási bíróságok szervezése*. BAGI László hasonczimű közleményére. *Jogtudományi Közlöny*, 1893. 28. évf. 10, 74–75.; BAGI László: *A közigazgatási bíróságok szervezése*. [Válasz Kmetty Károly azonos című hozzászólására.], *Jogtudományi Közlöny*, 1893, 14 (28) 106-108.
- 25 Az erről szóló országgyűlési vitákat Stipta István gyűjtötte össze: *Az 1892-96-os Országgyűlés Képviselőházának Irományai XIV. k. 510., XV. k. 226., XXIII. köt. 734. szám., XXXIV. köt. 1178., Az 1892- 96-i Országgyűlés Képviselőházának Naplója XXXIII. kötet. 64. és 136. l., az 1892-96-os Országgyűlés Főrendiházának Naplója VI. köt. 115-116. l.* STIPTA István: OTKA-46741 kutatási zárójelentés. Forrás: real.mtak.hu/1560/1/46741_ZJ1.pdf (A letöltés dátuma: 2017.10.10.)
- 26 A tárgyalásról bővebben tudósít: *A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat*. *Magyar Közigazgatás*, 1893. 11. évf. 49, 1-11.; *A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat bizottsági tárgyalása*. *Magyar Közigazgatás*. 1894, 2 (12) 2-3.
- 27 CONCHA Győző: *A közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslat*. *Jogtudományi Közlöny* 1893, 50., 393-399. folytatás: 51, 52.
- 28 NÉMETHY Károly: *A közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat*. *Válasz Concha*

A Magyar Jogászegylet 1894 januárjában minden teljes ülésén foglalkozott a közigazgatási bíráskodás témájával. Az erről szóló, nagy érdeklődést keltő előadássorozat részeként elismert elméleti és gyakorlati szakemberek szólaltak fel: Concha Győző, Reichard Zsigmond,²⁹ Lánczy Gyula,³⁰ Némethy Károly és Lukács György.³¹ Ezt követően került sor egy vitára, melyben Concha Győző, Reichard Zsigmond, Lánczy Gyula, Némethy Károly, Lukács György és Neumann Károly vettek részt. Ahogyan később Martonyi János értékelte „*fejtegetéseik nagymértékben hozzájárultak az elvi szempontok tisztázásához és hathatóságán egyengették a Közigazgatási Bíróságunkat felállító törvény megalkotásának útját. Közrehatottak különösen abban, hogy a kormány a törvényjavaslat közigazgatási alsó bíróságok szervezésére vonatkozó részének visszavonására szánta el magát.*”³²

Gruber Lajos 1880-ban jelentette meg három részben tanulmányát „A közigazgatási bíráskodás kérdése 1877-1879” címmel, mely ismertette és összegezte a kapcsolódó törvényhozási és tudományos vitákat.³³

3. Jogirodalom a közigazgatási bíróságról szóló törvény elfogadásától

Miután Ferenc József 1896-ban Wekerle Sándort nevezte ki a közigazgatási bíróság élére, számos cikk jelent meg a kezdetek, később az első évek értékeléséről.³⁴

A törvény elfogadását követő időszakot a különböző kommentárok és

Győző egyetemi tanár bírálatára. Budapest, Pesti Ny., 1894, 38.

29 CONCHA Győző - REICHARD Zsigmond: *A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról.* 1894. január 8. Budapest, Magyar Jogászegyleti Értekezések, X. kötet, 5. füzet, Budapest, Franklin-társulat, 1894, 23.

30 LÁNCZY Gyula: *A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról.* 1894. január 15. Magyar Jogászegyleti Értekezések, X. kötet. 6. füzet Budapest, Franklin-társulat, 1894, 27.

31 NÉMETH Károly - LUKÁCS György: *A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról.* 1894. január 21. Magyar Jogászegyleti Értekezések, X. kötet. 7. füzet Budapest, Franklin-társulat, 1894, 36.

32 MARTONYI i.m. 6.

33 GRUBER Lajos: *A közigazgatási bíráskodás kérdése 1877-1879.* *Magyar Themis*, 1880, 10 (10) 82-83., 11, 90-91., 13, 106-107.

34 A közigazgatási bíróság elnöke. *Magyar Közigazgatás*, 1896. 14. évf. 49, 1.; A közigazgatási bíróság működésének megkezdése. *A jog* 1897, 2 (16) 12-13.; A közigazgatási bíróság. *Magyar Közigazgatás*, 1896, 50 (14) 1-2.; A m. kir. közigazgatási bíróság első évi működése. *Magyar Közigazgatás*, 1898, 13 (16) 1-2.; RÉVAI Lajos: A m. kir. közigazgatási bíróság évi kimutatása. *A jog*, 1898, 15 (17) 113-114.; A m. kir. közigazgatási bíróság első évi működése. Válasz „A Jog” című szaklapnak. *Magyar Közigazgatás*, 1898, 19 (16) 1-2.; Observator: A képviselő-választások és a választási jog fölötti bíráskodás. *Ügyvédek lapja*, 1899, 7 (16) 1-2.; A közigazgatási bíróság 1899. évi működése. *Magyar Közigazgatás*, 1900, 12 (18) 1-2.; ОБЕТКО Dezső: A közigazgatási bíróság hatásköre. *Magyar jogász-újság*, 1906, 8 (5) 125-126.; ОБЕТКО Dezső: A m. kir. közigazgatási bíróság hatásköre. *Magyar jogász-újság*, 1904, 21 (3) 413-415.

magyarázatok megjelenése jellemezte, különösen Némethy Károly, Falcsik Dezső és Zabulik László munkáit kell kiemelni.³⁵ Utóbbi a törvényszöveg jegyzetekkel történő ellátását követően a második részben egy kétszáz oldalas útmutatót is készített. Kmety Károly a közigazgatási jog átfogó kézikönyvét jelentette meg, melyben önálló fejezetet kapott a közigazgatási bíróság.³⁶

Baumgarten Nándor 1901-ben tartott a Magyar Jogászegylet teljes ülésén előadást,³⁷ melyben a közigazgatási bíróság vasúti ügyekkel kapcsolatos hatáskörét elemezte, melyről több jogi folyóirat is beszámolt. A vitaindító előadást követően Balog Arnold reflektált az ott elhangzottakra. 1903-ban jelent meg Mészáros Kálmán betűsoros kézikönyve a közigazgatási bíróság döntvényeiről, mely a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság gyakorlatát is tartalmazta.³⁸

Boér Elek 1903-ban, majd átdolgozva 1907-ben jelentette meg monográfiáját a közigazgatási bírászkodásról.³⁹ Az első kiadáshoz készített előszavában úgy fogalmazott, hogy a századfordulós vitákat főként az alanyi közjogok kérdése uralta. Kérdésként tette fel, hogy vajon – ha léteznek egyáltalán – elég-e csak ezeket védeni a közigazgatási bírászkodás által, vagy a jogvédelem túlmegy annak határán? Kiindulópontul Geist és Bähr ellentétes nézeteit választotta. Az alaposan átdolgozott második kiadásban már két részkérdést tárgyalt, egyrészt az első vagy általános részben a közigazgatási bírászkodás céljáról, tárgyköréről, szervezetéről, a második vagy különös részben pedig a magyar közigazgatási bírászkodás és peres eljárás elemzését végezte el.

A működés tükrében születő első bírálatok, módosítási javaslatok a centenáriumi évét követően szaporodtak meg.⁴⁰ Miután Wekerle újra szerepet vállalt az országos

35 NÉMETHY Károly: *A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata*. Budapest, Pesti Ny., 1897. X, [2], 368 ; FALCSIK Dezső: *Közigazgatási bírászkodás. A magyar kir. közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk magyarázata*. Eger, Érseki Lyceum Knyv., 1897, 203 ; ZABULIK László: *A közigazgatási bíróságokról szóló törvény. 1896. évi XXVI. T.-cikk*. Budapest, Athenaeum, 1897, IV, 377.; Későbbi törvénygyűjtemény: TÉRFI Gyula: *Közigazgatási bíróság: hatásköri bíróság, országos levéltár, az állami közigazgatás szervezete*. Budapest, Légrády Ny., 1910, 1025.

36 KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1897, 211-249.

37 BAUMGARTEN Nándor: *Közigazgatási bírászkodás vasúti ügyekben*. Felolvasatott a Magyar Jogászegylet 1901. évi február hó 9-én tartott teljes-ülésén. Magyar Jogászegyleti Értekezések. 1901, 184 (21) 1-56. BAUMGARTEN Nándor: *Közigazgatási bírászkodás vasúti ügyekben*. In: Dr. Baumgarten Nándor összegyűjtött tanulmányai. 1936. 2. köt. 3-58. Baumgarten Nándor: *Közigazgatási bírászkodás vasúti ügyekben. Ügyvédek lapja*. 1901, 7 (18) 4-5.; BAUMGARTEN Nándor: *Közigazgatási bírászkodás vasúti ügyekben*. [Részlet dr. Baumgarten Nándor jogászegyleti előadásából] *Jogtudományi közlöny*, 1901, 7 (36) 53-54.

38 *A közigazgatási Bírósági Döntvények és elvi jelentőségű határozatok Betűsoros Kézikönyve 1884-1902. évekről*. Debrecen, 1903.

39 BOÉR Elek: *Közigazgatási bírászkodás*. Budapest, Grill, 1907. X, 303.

40 ZABULIK László: *A községi közigazgatásról és annak javításáról*. Budapest, Grill, 1901. (2), 53.

politikában és az ezért megüresedő elnöki széket 1906-ban Wlassics Gyula foglalta el, a jogi szaklapok jelentős figyelmet szenteltek az új elnök személyének.⁴¹ Mindenképp érdemes kiemelni egy a Jogtudományi Közlönyben megjelent, név nélküli, többes számban fogalmazott (valószínűleg a szerkesztőség közös álláspontját tolmácsolandó) rövid cikk határozott elvárásokat határozott meg az új elnökkel szemben.⁴² „*Most már azonban előállott elodázhatatlan szüksége annak, hogy egyfelől a kir. közigazgatási bíróságról szóló 1896: XXVI. tczikket végrehajtsák, másfelől, hogy ezt a törvényt akként módosítsák és egészítsék ki, hogy ez a bíróság valóban közigazgatásunknak sziklaszilárd és bevehetetlen mentővára legyen, bármiféle politikai szempontok befolyásolják is a közigazgatás menetét. [...] Ily értelemben óhajtjuk és várjuk a közigazgatási bíróságról szóló törvény módosítását és kiegészítését.*”

Hattyuffy Dezső 1906-ban arról értekezett, hogy a vármegyéket azok jurisdictionis jogkörét illetően – feladataik független elvégzését garantálandó – egy külön felső bírói fórum alá kell rendelni, ez pedig nem lehet más, csak a közigazgatási bíróság. A szervezet jelen formájában azonban nem alkalmas ennek a feladatnak elvégzésére, ezért számos módosítást kellene végrehajtani, mivel az akkori cselekvési és tevékenységi kör csekély volt.⁴³

Boér Elek 1907 novemberében tartott előadást a Magyar Jogászegylet teljes ülésén. Dicsérte a közigazgatási bíróságot, de szorgalmazta, hogy a községi és a törvényhatósági önkormányzatok is igényelhessenek közigazgatási bírósági oltalmat. Úgy vélte, hogy a törvényhatóságoknak sem a kormányhoz, sem az állami közigazgatási hatóságokhoz való viszonya nincs kellően rendezve. Ezen a téren a közigazgatási bíróság csupán kisebb hatáskörökkel rendelkezett. A változtatás legfőbb haszna Boér szerint az lenne, hogy az így megerősített önkormányzatok a törvénytelenségre hajló központi szervek akarataival szemben ellen tudnának állni jogállami módszerek segítségével.⁴⁴

Egyed István „Az alsófokú közigazgatási bíráskodás” című tanulmányában számol be a közigazgatási bíróság hatásköre és túlterheltsége miatt kialakuló évtizedes vita kezdetéről. Amikor a közigazgatási bíróságot felállították, a bíróság hatásköre taxatív módon fel volt sorolva, így Magyarországon „a közigazgatási bíráskodás meghatározott esetekre szorítókozó kivételes intézmény jellegét vette fel.” Ez a tételes felsorolás azonban túl szűknek bizonyult, ezért törvények és miniszteri rendeletek egész sora utalt évről-évre újabb eseteket a bíróság hatáskörébe. 1916-ban a 40 tagú bíróság állandó túlterheltséggel küzdött, a bírák számának további emelése pedig a bíróság

41 A m. kir. közigazgatási bíróság új elnöke. Wlassics Gyula. *Magyar Közigazgatás*. 1906, 18 (24) 2-3.

42 A kir. közigazgatási bíróság új elnöke. *Jogtudományi közlöny*, 1906. 41. évf. 17, 139-140.

43 HATTYUFFY Dezső: A közigazgatási bíróság és a vármegye. *Magyar Közigazgatás*. 1906, 17 (24)1-2.

44 BOÉR Elek: Törvényhatósági önkormányzatunk és közigazgatási bíróságunk hatáskörének kiterjesztése. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1908, 282 (36) 1-46.

jellege miatt nem volt kivitelezhető. Ezt megelőző időszakban pedig a Wekerle-féle új adótörvények újabb óriási mértékben emelték volna a bíróság munkaterhét, a bíróság elnöke, Wlassics Gyula viszont nyíltan felemelte szavát a negatív következményeket ígérő változtatás ellen és a *Jogállam* 1912. évfolyamában megjelent tanulmányában rámutatott, hogy az ügyek száma így is irreálisan magas: már 1909-ben 40.000 körül járt, míg ugyanakkor az osztrák közigazgatási bíróság ügyforgalma 15.000-et tüntetett fel.⁴⁵

Wlassics Gyula tudományos cikkei mellett fontos forrás a korszakot illetően a minden év elején megtartott évnnyitó beszédeinek leirata is.⁴⁶ Az emlékezetesebb évfordulók alkalmával a jogi szaklapok által megjelentetett értékelő cikkek is sok információt tartalmaznak az egyes periodikák mögött álló tudományos körök által megfogalmazott kritikákról, a fennálló problémák számáról, tematikájáról, viszonyrendszeréről.⁴⁷

4. A közigazgatási bíraskodás irodalma a világháború után

A közigazgatási bíróság 1922-ben ünnepelte fennállásának 25. évfordulóját. Ez alkalmából Némethy Károly a Magyar Közigazgatás hasábján elemezte az eltelt időszak tanulságait. Felvázolta a közigazgatási bíróság két legfontosabb problémakörét, melyek már a törvény megalkotása során jelen voltak, a bíróság szervezetének és a hatáskörök kérdését. Előre látható volt, hogy egy csonka szervezet, az érdemben döntő egy fokú bíróság, valamint egy csonka hatáskör, vagyis az általános elvi meghatározás nélkül, taxatív meghatározott hatáskörökkel nem teremthető meg tökéletesen a jogvédelem. Leszögezte, hogy ez azonban nem valósulhatott meg a közigazgatási szervezeti reform előtt.⁴⁸

45 EGYED István: Az alsófokú közigazgatási bíraskodás. *Városi szemle*, 1916, 5-6. 188-221. Különlenyomatban megjelent: Egyed István: Az alsófokú közigazgatási bíraskodás. Budapest, Szfv. Háziny., 1916, 36, [2]

46 Wlassics Gyula: Reformjavaslat a közigazgatási bíraskodásról. *Jogállam*. 1912, 1-2, 32-43.; Wlassics Gyula: Perjogi alapelvek a közigazgatási bíraskodásban. *Jogállam*. 1913, 1, p. 1-9.; Évnnyitó elmélkedések a közigazgatási bíróságról. Adó- és illetékügyi szemle, 1916, 1, 51-56.; Wlassics Gyula br. beszámoló beszéde a közigazgatási bíróság működéséről. *Adó- és illetékügyi szemle*, 1917, 1, 59-62.; Wlassics Gyula báró évnnyitó beszéde a közigazgatási bíróság teljes ülésében. *Jogtudományi közlöny*, 1917, 3, 26-27.

47 Wlassics Gyula jubileuma: *Adó- és illetékügyi szemle*. 1915, 5, 239.; HARRER Ferenc: Wlassics Gyula Közigazgatási bírósági elnökségnek tíz éve. *Jogállam*, 1916, 5-6, 269-285.; Wlassics Gyula tíz éves elnöki jubileuma. *Adó- és illetékügyi szemle*, 1916, 4-5, 243-244.; BENKÓ Albert: *A m. kir. közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről. 1907. évi LX. t.-cz.* Budapest, Athenaeum, 1913, 125.; *A m. kir. közigazgatási bíróság működése az 1914. évben. Adó- és illetékügyi szemle*. 1915, 3, 125-127.; *A m. kir. közigazgatási bíróság ügyforgalma és tevékenységi adatai. Jogtudományi Közöny*, 1917, 3, 27.

48 NÉMETHY Károly: *A m. kir. közigazgatási bíróság fennállásának huszonötödik évfordulója. Magyar Közigazgatás*. 1922, 3, 1-2.

Az elnöki évnnyitóbeszédék az első világháborút követő időszakban rendszeressé és iránymutatókká váltak. Gyakran a szakfolyóiratok is rövid összegzést tettek közzé,⁴⁹ melyek több esetben hírlapi vitákat is gerjesztettek.⁵⁰

A jogtudomány művelői között a közigazgatási bíráskodás tematikáján belül a fő problémát változatlanul a szervezeti átalakítások lehetősége és a hatáskörök változtatásának iránya jelentette. Az alsófokú közigazgatási bíróság kiépítésének kérdése tudhatja magáénak a legtöbb cikket, tudományos pengeváltásokat, melyek különböző intenzitással, de az egész korszakot végig kísérték.⁵¹ Wlassics

49 B. Wlassics Gyula beszéde a közigazgatási bíróság évnnyitó ülésén. Wekerle Sándor emlékezete és a huszonöt éves közigazgatási bíróság. Wlassics Gyula, B., Gneist Heinrich Rudolf Hermann Friedrich von. *Magyar jogi szemle*, 1922, 2, 70-76.; B. Wlassics Gyula: B. Wlassics Gyula évnnyitó beszéde a közigazgatási bíróság január hó 8-án tartott teljes ülésén. *Magyar jogi szemle*. 1924, 1, 20-24.; Wlassics Gyula: B. Wlassics Gyula évnnyitó beszéde a közigazgatási bíróság január hó 8-án tartott teljes ülésén. *Ügyvédek lapja*, 1924, 2, 1-2.; Wlassics Gyula: Az államhatalmi megosztás és a képviselőválasztási bíráskodás. Évnnyitó beszéd a m. kir. közigazgatási bíróságnál. *Jogállam*, 1926, 1-2, 116-118.; Wlassics Gyula elnöki megnyitója a közigazgatási bíróság harminc éves jubileumán. *Jogállam*, 1927, 1-4.; Wlassics Gyula, Juhász Andor, Degré Miklós: Három évnnyitó beszéd. *Jogállam*, 1929, 1-2, 39-53.; Wlassics Gyula: Báró Wlassics Gyula elnöki évnnyitó beszéde a m. kir. közigazgatási bíróságnak 1930. január 9-én tartott teljes ülésében. *Jogállam*, 1930, 1-2, 26-33.; Wlassics Gyula: Báró Wlassics Gyulának, a m. kir. közigazgatási bíróság elnökének évnnyitó beszédé[nek részletei]. *Jogállam*, 1932, 1-2, 60-61.; Wlassics nevéhez köthető további közigazgatási bíráskodásról szóló cikkek: Wlassics Gyula: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. *Magyar jogi szemle*. 1926, 3, 105-111.; Wlassics Gyula: A törvényhatósági önkormányzat és a közigazgatási bíróság. *Ügyvédek lapja*. 1929, 13, 2-3.; Báró Wlassics Gyula a közigazgatási bíráskodásról. Az adó. 1932, 20. évf. 1-2.sz. 1.; VARGHA Imre: Wlassics Gyula báró huszonöt éves jubileuma. *Magyar jogi szemle*. 1931, 12. évf. 6, 285-286.

50 P. J.: Három évnnyitó beszéd című cikkéhez. *Magyar Közigazgatás*, 1931, 3, 1. Erre reagált EGRESY Árpád: Pár szó a Három évnnyitó beszéd című közleményhez. *Magyar Közigazgatás*, 1931, 5, 2-3.; A közigazgatási bíróság ügyforgalma 1924-ben. *Jogállam*, 1925, 77.

51 BEZERÉD István: Az alsófokú közigazgatási bíróság kérdéséhez. *Magyar Közigazgatás*, 1929. 47. évf. 17, 1-3. Erre válaszolt GÁLBORY László: Hozzászólás az alsófokú közigazgatási bíróság felállítása és megszervezése kérdéséhez. *Magyar Közigazgatás*, 1929, 27, 1-2.; FELSZEGHY Béla: A közigazgatási jogszolgáltatás reformja. Az alsófokú közigazgatási bíráskodás és a tiszti ügyészi hatóság. *Magyar Közigazgatás*, 1930, 31-32.sz. p.1-3., 35, 1-2.; A közigazgatási bíráskodás reformja. Az adó, 1932. 20. évf. 7, 219-220.; SÁRFY Aladár: A közigazgatási bíráskodás reformja. Az adó, 1932, 10, 281-285.; Klug Emil: Wlassics Gyula és Benedek Sándor. Az adó, 1933, 1, 1-4.; MEDVIGY Gábor: A közigazgatás reformja. Különösen az alsófokú közigazgatási bíróság és a bírói függetlenség kérdései. *Jogtudományi közlöny*, 1933, 10, 57-58., 12, 69-70.; TIHANYI Lajos: Az alsófokú közigazgatási bíróságok. *Magyar Közigazgatás*, 1933. 20.; LUCIDUS: A közigazgatási bíróságról szóló törvény megváltoztatása. *Magyar Közigazgatás*, 1933, 18. 21.; SZILÁGYI Jenő: Az alsófokú közigazgatási bíróságot meg kell szervezni. *Törvényhozók lapja*, 1935, 13-14,

Gyula egy 1924-ben megjelent cikkében úgy fogalmazott, hogy a célnak a tehermentesítésnek kell lennie, és ha ez megvalósul, akkor lehet a közigazgatási bíróság hatáskörét kiszélesíteni.⁵² A vonatkozó tudományos közlemények tematikája a fő problémakörökön kívül számos részkérdést is tárgyalt.⁵³

Miután Wlassics Gyula 1935-ben, majd harminc év után távozott a Közigazgatási Bíróság elnöki posztjából, Puky Endre vette át a helyét. Évnyitó beszédén⁵⁴ kívül

113-115.; DICZIG Alajos: Az alsófokú közigazgatási bíraskodás kérdése. Kecskemét, Első Kecskeméti Hírlapkiadó és Ny., 1936. 20 ; MEDVIGY Gábor: Az alsófokú közigazgatási bíróság szervezésének irányelvei. Budapest, Sylvester Ny., 1937. 12 ; KOVÁCS Mihály: A közigazgatási bíraskodás problémái, figyelemmel a közigazgatási bíróság kétfokúvá tételének szükségességére. Miskolc, 1940.; 41.

52 Wlassics Gyula: Az alsófokú közigazgatási bíróság. *Jogállam*, 1924, 1-7.;

53 VÖRÖS Ernő: Az államhatalmak megosztásáról az Északamerikai Egyesült Államok és a főbb európai államok alkotmányjaiban. *Ügyvédek Lapja*, 1925 3, 4, és 5.; A m. kir. közigazgatási bíróság harminc éves jubileuma. *Magyar Közigazgatás*, 1927, 3, 1.; EGRESY Árpád: A közigazgatási bíróság új alkotmányjogi ügyköre. Az országgyűlési képviselőválasztások felett való bíraskodás. *Magyar Közigazgatás*, 1927. 45. évf. 14, 2-3.; TOMCSÁNYI Mór: *Rendészet, közigazgatás, bírói jogvédelem*. Felolvasta a II. osztálynak 1928 okt. 15-én tartott ülésében: székfoglaló értekezés. Budapest, Akadémia, 1929. 31 ; FELSZEGHY Béla: A közíg. jogszolgáltatás reformja. *Magyar Közigazgatás*, 1930. 31., 35.; KOVÁCS Miklós: A középfokú közíg. Bíróságok és a pénzügyigazgatás. *Magyar Közigazgatás*, 1933. 43.; POKOLY Lajos: A közíg. bíraskodás új szervezete. *Magyar Közigazgatás*, 1933. 20.; NÉMETHY Károly: Változás a Közigazgatási Bíróság vezetésében. *Magyar Közigazgatás*, 1933, 3, 1-3.; Bíraskodás az elsőfokú közigazgatási határozatokkal szemben. *Miskolci Jogászelet*. 1935. XI. évf. 4. szám. 73-80.; SZEPESSY Mihály: 40000 ügyháttralék a Közig. Bíróságnál. *Adózók Lapja*, 1935. 9-10.; GROSCH Károly: *A közigazgatási bíróság hatásköre közegészségügyi vonatkozású kérdésekben*. In: A mai magyar egészségügyi közszolgálat. Budapest, Állami Ny., 1942 47-61.

54 Felsőbíróági elnökök évnyitó beszédei. *Magyar jogi szemle*, 1933. 14. évf. 2, 41-52.; PUKY Endre a Közigazgatási Bíróság új elnökének székfoglalója. *Magyar Közigazgatás*, 1933. 51. évf. 4, 1-2.; Dr. Puky Endre, a m. kir. közigazgatási bíróság elnökének 1934. január 8-án tartott évnyitó beszéde. *Jogállam*, 1934. 32. évf. 10, 382-386.; Dr. Puky Endre, a m. kir. közigazgatási bíróság elnökének újévi megnyitó beszéde. *Magyar Közigazgatás*, 1934. 52. évf. 2, 1-4.; Felsőbíróági elnökök évnyitó beszédei. *Magyar jogi szemle*, 1935. 16. évf. 2, 41-52.; Felsőbíróági elnökök évnyitó beszédei. *Magyar jogi szemle*, 1936. 17. évf. 2, 49-58.; Puky Endre: A jogszabályszerkesztés bírálata. Dr. Puky Endrének közigazgatási bírósági elnöki évnyitó beszédéből. *Magyar Közigazgatás*, 1936. 54. évf. 4, 3-4.; Puky Endre: A közigazgatási bíróság és a mentelmi jog. *Magyar Közigazgatás*, 1936. 54. évf. 3, 1-5.; Puky Endre: A közigazgatási bíróság és a mentelmi jog. A jogszabályszerkesztés bírálata. Budapest, *Magyar Közigazgatás*, 1936. 22, [2] ; Puky Endre évnyitó beszéde a közigazgatási bíróságon. *Jogállam*, 1937. 36. évf. 64-71.; PUKY Endre: A negyven éves közigazgatási bíróság múltja és jövője. Budapest, Pallas Ny., 1937. 16 ; Felsőbíróági elnökök évnyitó beszédei. *Magyar jogi szemle*, 1937. 18. évf. 2, 41-53.; A magyar jogszolgáltatás újéve. Kir[ályi] közjegyzők közlönye. 1937. 36. évf. 1, 1-5.; Puky Endre: Alsófokú közigaz-

számos tudományos munkát tett közzé.⁵⁵

Martonyi János egyik első tematikába illő cikkét 1932-ben, alig 22 évesen tette közzé „*A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése*” címmel.⁵⁶ Számos további munkát publikált.⁵⁷ Szűcs István véleménye szerint az állam- és jogtudományok területén közigazgatási bíráskodással Martonyi foglalkozott a legtöbbet.⁵⁸ Számos európai állam közigazgatási bíráskodását is vizsgálta, kutatásait

-
- gatási bíróság; választási bíráskodás; bírói hivatás. [A m. kir. közigazgatási bíróságnak 1938. évi január hó 10. napján tertott évnnyitó teljes ülésén elhangzott előadás.]. *Magyar Közigazgatás*, 1938. 56. évf. 3, 1-4.; Puky Endre: Évnnyitó beszéd a m. kir. Közigazgatási Bíróság 1939. január hó 9. napján tartott teljes ülése elő terjesztette Puky Endre. Budapest, Fővárosi Ny., 1939. 17 ; Puky Endre: Évnnyitó beszéd a m. kir. Közigazgatási Bíróság 1940. évi január hó 9. napján tartott teljes ülésén. Magyarország. Budapest, Fővárosi Ny., 1940. 19 ; Puky Endre: A közigazgatási bíráskodás súlya és feladata nemzetünk életében. [Évnnyitó beszéd a Közigazgatási Bíróság 1940. január 8-án tartott teljes ülésén.]. *Magyar Közigazgatás*. 1940. 58. évf. 3, p. 1-4.; Puky Endre: A jogéret válsága és a közigazgatási bíráskodás. *Magyar szemle*, 1940. 38. évf. 2, 113-121.; Puky Endre Évnnyitó beszéd a m. kir. közigazgatási bíróság 1941. január hó 13. napján tartott teljes ülésén elmondotta. Budapest, Fővárosi Ny., 1941. 14 ; Szemelvények a felsőbírószági elnökök évnnyitó beszédeiből. *Magyar jogi szemle*, 1941. 22. évf. 3, 41-52.; Puky Endre: A Szent Korona tana és a közigazgatási bíráskodás. *Magyar Közigazgatás*, 1941. 59. évf. 3, 1-4.
- 55 Puky Endre: *Puky Gyula életrajza. 1840-1919*. Budapest, Jakab M. H. Kny., 1940. 53 ; Puky Endre: *Dr. tompai Bothos Gyula emlékezete*. Budapest, Fővárosi Ny., 1940. 13 ; Ünnepi beszédek az országgyarapodás alkalmából. *Magyar jogi szemle*. 1940. 21. évf. 17.sz. p.321-325.; Puky Endre: Báró Wlassics Gyula. Budapest, Attila Ny., 1937. 4 ; Puky Endre: A m. kir. Közigazgatási Bíróság tanácsainak beosztása az 1937. évben. *Magyar Közigazgatás*. 1937. 55. évf. 3, 5.; Puky Endre: *Létszámemelés és restancia: alsófokú közigazgatási bíróság: a közigazgatási bíróság és a választójog: a bíróság szerepe a nemzet életében*. Budapest, Pallas Ny., 1938. 15 ; Puky Endre: A m. kir. Közigazgatási Bíróság a Felsőház költségvetési vitájában. *Magyar Közigazgatás*, 1934. 52. évf. 25, 1-3. Pukyról írtak közül: Puky Endre 1871-1941. *Magyar Közigazgatás*. 1941. 59. évf. 29, 1.; Puky Endre: Húsz év után. Budapest, Jakab Ny., 1939. 14, [1] ; Puky Endre: A negyven éves Közigazgatási Bíróság. *Magyar Közigazgatás*, 1937. 55. évf. 3, 1-5.
- 56 MARTONYI János: *A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése*. Budapest, Kir. Magyar Egy. Ny., 1932, 80.
- 57 MARTONYI János: Gyűjtemények közigazgatási bíróságunk joggyakorlatából [könyvismeretetés]. *Közigazgatástudomány*. 1938. 1. évf. 3, 259-265.; MARTONYI János: *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. [előszó Magyary Zoltán]. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet; Pécs, Dunántúl Egyet. K., 1939, 158.; MARTONYI János: A német birodalmi közigazgatási bíróság megteremtése. *Közigazgatástudomány*, 1941. 4. évf. 8, 304-308.; MARTONYI János: *A közigazgatás reformja és a közigazgatási bíróságok. Dolgozatok a közigazgatási reform köréből*. Budapest, [s.n.], 1940, 148-160.; Martonyi János: *Közigazgatási bíráskodásunk továbbfejlesztése*. Budapest, Attila Ny., 1944, 23.
- 58 SZÜCS István: A közigazgatási bíráskodás témájának magyar kutatója. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica*, 1980, 27, 373.

kiterjesztette például Franciaországra, Csehszlovákara és a nemzeti szocialista Németországra is.⁵⁹

Pap József 1940 áprilisában tartott előadást a Magyar Jogászegylet ülésén „A bírói jogvédelem a közigazgatásban” címmel. A kérdés közigazgatási és bírói oldalának vizsgálatát követően összegzésül úgy fogalmazott, hogy „*ha az alsófokú közigazgatási bíróságok fel lesznek állítva, úgy a ma működő közigazgatási bíróság jóformán alkotmányjogi bíróságnak fog megmaradni, mert az alkotmány bírósági funkciókat továbbra is fogja végezni és csak a legfontosabb közjogi, illetőleg közigazgatási vitás ügyek eldöntésére lesz hivatva. A másodfokon elintézendő közigazgatási ügyek tehát rendszerint az alsófokú közj. bíróságok elé fognak kerülni.*” ezen okoknál fogva sürgeti az alsófokú közigazgatási bíróságok föllállítását.⁶⁰ A nagy tetszést kiváltó előadáshoz hozzászólt Tomcsányi Móric, Bíró Balázs és Angyal Pál is.⁶¹

A korszakban számos munka született, mely a közigazgatási bíróságokra vonatkozó joggyakorlatot, elvi jelentőségű határozatait gyűjtötte össze, vagy elemezte.⁶²

59 MARTONYI János: A közigazgatási bíraskodás mai rendszere Franciaországban. [Előadás a Magyar Jogászegylet közjogi és közigazgatási jogi szakosztályának 1934. évi március hó 10. napján tartott ülésén]. *Magyar Jogászegyleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok*, 1934. 2. évf. 8, 546-567. Különlenyomatként megjelent: MARTONYI János: *A közigazgatási bíraskodás mai rendszere Franciaországban*. Kecskemét, Első Kecskeméti Hírlapkiadó & Ny., 1935, 24.; MARTONYI János: A csehszlovák közigazgatási bíróság reformjának tervezete. *Közigazgatástudomány*. 1938. 1. évf. 1, 48-56.; MARTONYI János: A közigazgatási bíraskodás a nemzeti szocialista Németországban. *Közigazgatástudomány*, 1939. 2. évf. 2, 105-119.

60 PAP József: Bírói jogvédelem a közigazgatásban. [Előadás a Magyar Jogászegylet 1940. évi április hó 20. napján tartott teljes ülésén]. *Magyar Jogászegyleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok*, 1940, 8. évf. 31, 143-159. Különlenyomat: PAP József: Bírói jogvédelem a közigazgatásban. Budapest, Attila Ny., 1940, 19.

61 Bírói jogvédelem a közigazgatásban. *Magyar jogi szemle*, 1940. 21. évf. 9, 197-198.

62 A közigazgatási bíróság pénzügyi döntvényeinek kiadása. Az adó, 1929. 17. évf. 2-3, 85.; A m. kir. közigazgatási bíróság általános közigazgatási és pénzügyi osztályának döntvényei, jogegységi és elvi jelentőségű határozatai. *Magyar Közigazgatás*, 1929. 47. évf. 19, 3.; SÁRFY Aladár: A m. kir. közigazgatási bíróság pénzügyi jogegységi tanácsának legújabb határozatai. *Az adó*, 1931. 19. évf. 10, 343-349.; SÁRFY Aladár: A m. kir. közigazgatási bíróság pénzügyi jogegységi tanácsának legújabb határozatai. *Az adó*, 1931. 19. évf. 9, 305-318.; SÁRFY Aladár: A m. kir. Közigazgatási Bíróság adókra vonatkozó hatályos döntvényeinek, jogegységi megállapodásainak és elvi jelentőségű határozatainak gyűjteménye. 1897-1932 (előszó: Vargha Imre) Budapest, Fráter Ny., 1933, 503 ; PATAKY Gedeon, BENEDEK Sándor: *A m. kir. közigazgatási bíróság illetékekre vonatkozó hatályos döntvényeinek, jogegységi megállapodásainak és elvi jelentőségű határozatainak gyűjteménye. 1879-1931.* (előszó: Benedek Sándor). Budapest, Merkantil Ny., 1932. 528 Pótfüzet, 1934-ig. Budapest, Fráter Ny., 1934.; VÖRÖS Ernő, LENGYEL József: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata. A m. kir. Közigazgatási Bíróság anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata általános közigazgatási, adó- és illetékügyekben.* (Előszó: Puky Endre) 1. köt.1935. XL, 1114, [2] ; 2. köt. 1936. X, [1], 1116-2362. Bu-

Puky lemondását követően 1941-től Rakovszky Iván foglalta el a Közigazgatási Bíróság elnöki székét,⁶³ ezt követően Borsos Endre töltötte be ideiglenesen a tiszteket.⁶⁴

Csorba János mint a Közigazgatási Bíróság új elnöke, a szervezet alkotmányvédő szerepéről tartott elnöki székfoglalót 1945. jún. 18-án.⁶⁵ A beszédről készített

dapest, Szerzők, 1935-1936.: Ismertetése: NÉMETHY Imre: A közigazgatási bírósági törvény magyarázata. *Magyar Közigazgatás*. 1935. 53. évf. 50. 1-3.; LENGYEL József, KOÓS István: *A M. kir. Közigazgatási Bíróság adókra és illetékekre vonatkozó hatályos döntvényeinek, jogegységi megállapodásainak és elvi jelentőségű határozatainak gyűjteménye, 1934-1937*. Budapest, 1937. [9], 45-217, [1], 83-280.; SZABOLCSKA Mihály: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság Általános Közigazgatási Osztálya érvényben levő döntvényeinek és elvi határozatainak gyűjteménye*. (Előszó: Puky Endre) 1-3. köt., 1897-1937. 4. pótköt., 1938-1941. Budapest, Szerzők, 1937-1941.; VÖRÖS Ernő, LENGYEL József: *A m. kir. közigazgatási bíróság újabb anyagi-jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata, általános közigazgatási, adó- és illetékügyekben, ideértve a zsidótörvény, az orvoskamari tagfelvételi és orvosi fegyelmi ügyek joggyakorlatát, egyttal a közigazgatási bírósági törvény magyarázata*. (Előszó: Puky Endre). 1. köt. XX, 644 2. köt. IV, 645-1254. Budapest, Szerzők, 1940.; KOÓS István, LENGYEL József: *A M. Kir. Közigazgatási bíróság adókra és illetékekre vonatkozó hatályos döntvényeinek, jogegységi megállapodásainak és elvi jelentőségű határozatainak gyűjteménye 1937-1941*. Budapest, Szerzők, 1941. 414.; KOÓS István, LENGYEL József: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság adókra és illetékekre vonatkozó hatályos döntvényeinek, jogegységi megállapodásainak és elvi jelentőségű határozatainak gyűjteménye*. 1896-1941. 1. köt. 373 , 2. köt. 394 , 3. köt. 422, [1] , 4. köt. 504 Budapest, Szerzők, 1942.; VÖRÖS Ernő, LENGYEL József: *A M. Kir. Közigazgatási Bíróság legújabb anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata*. (Előszó: Rakovszky Iván) Budapest, Szerzők, 1944, XX, 850.

63 Évnyitó beszédei: Felsőbírósi elnökök évnyitó beszédei. *Magyar jogi szemle*, 1942. 23. évf. 3, 41-67.

Rakovszky Iván évnyitó beszéde a közigazgatási bíróságon. Magyar Jogászegylet Közgyűlése *Magyar Jogi Szemle*, XXIII. köt. Budapest, 1942, 57.; Rakovszky Iván évnyitó beszéde a közigazgatási bíróságon. *Magyar Jogi Szemle* 1942, 23. évf. 53-64.; RAKOVSZKY Iván: A közigazgatási bíraskodás történelmi és elméleti háttere, valamint fejlődésének iránya. [Előadás a Közigazgatási Bíróság teljes ülésén. 1942. január 12.] *Magyar Közigazgatás*. 1942. 60. évf. 4.sz. 1-4. 5, 1-3.; RAKOVSZKY Iván: A közigazgatási bíraskodás történelmi és elméleti háttere, valamint fejlődésének iránya. A Közigazgatási Bíróság 1942. jan. 12. ülésén elmondta Rakovszky Iván. Budapest, Pallas, 1942. 18 Cikkei: RAKOVSZKY Iván: A közigazgatási bíróság hivatása. *Közigazgatástudomány*. 1941. 4. évf. 5, 169-173.; RAKOVSZKY Iván: *A magyar közigazgatási bíraskodás reformja*. In.: Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből. Némethy Károly születésének 70. évfordulója és a „Magyar Közigazgatás” félézázados fennállása alkalmából. 1932. 118-119.

64 Borsos Endrének, a Közigazgatási Bíróság tanácselnökének és jelenlegi vezetőjének az 1945. évi június hó 5. napján tartott teljes ülésen elmondott beszéde a jogfolytonosság megszakadásáról és az alkotmányos élet helyreállításáról. Budapest, Fővárosi Ny., 1945. 14 p.; BORSOS Endre: *Bíraskodás képviselőválasztási ügyekben*. (Előszót írta Csorba János) Budapest, Hernádi könyvkiadó, 1945, 49.

65 CSORBA János: *A Közigazgatási Bíróság mint alkotmányvédő bíróság*. Elnöki székfoglaló

különlenyomat tanúsága szerint Csorba úgy látta, hogy a katasztrofális kimenetel idején kisebbségben lévő, de a hatalmat magának ragadó körök ténykedéséhez a közjogi állapotok is hozzájárultak. „*Demokratikus államban a törvényhozás a legerősebb faktor s ennek van alárendelve a végrehajtó hatalom. Nálunk ez a viszony megfordult és a törvényhozás lett alárendelve a végrehajtó hatalomnak, miután a végrehajtó hatalom visszaélései segítségével jött létre már hosszabb idő óta [...]*.”⁶⁶ Ki kívánta terjeszteni a Közigazgatási Bíróság rendeletvizsgálati jogát. Úgy vélte, hogy gyakran szükség volna előzetes közbelépésre bizonyos bekövetkezendő nagyobb jogsértések megelőzésére. Fontosnak tartotta a jogorvoslat gyorsítását is. Leszögezte, hogy ha a jövőben nem akarnak többé teret hagyni arra, hogy diktatúra fejlődjön ki, akkor a Közigazgatási Bíróságot közjogi bírósággá kell változtatni és minden alkotmányjogi, közjogi, és közigazgatási kérdésben végső fokon a Közigazgatási Bíróságot kell döntőfórummá tenni. Az eljárás megindítása szempontjából fontos újítás lett volna, hogy az eljárást nem csak panaszra lehetett volna indítani, hanem akkor is, ha azt szükségesnek látja a közérdek vagy az államérdek szempontjából. Taxatíván felsorolni pedig azokat a területeket kellett volna, melyek nem tartoztak e bíróság hatáskörébe.⁶⁷

Összegzés

A közigazgatási bíráskodással kapcsolatos magyar tudományos érdeklődés későn indult meg. A törvény elfogadását megelőző húsz évet a heves viták jellemezték, melynek legfőbb fóruma a Magyar Jogászegylet gyűlései voltak. A századforduló idején a tudományos fórumnak csökkent a szerepe, a rövid, polemikus írásoknak remek megjelenési lehetőséget nyújtottak a nagyszámú jogtudományi folyóiratok.

Két jelentős téma határozta meg mindvégig a tudományos szakirodalmat, a szervezet átalakítása, és a hatáskörök kiterjesztése, konszenzusra azonban a bíróság fennállásra során nem jutottak az egyes tudományos álláspont képviselői. A második világháború idején megnőtt azon vélemények száma, melyek szerint új, közjogi feladatot lett volna szükséges adni a Közigazgatási Bíróságnak.

A tárgykör egyik speciális, hosszú évek gyakorlata alapján kialakult forrását jelentik a szervezet elnöki posztját betöltő bírónak évnnyitó beszédéi, melyek nagy figyelmet kaptak a teoretikus és gyakorló jogászság körében egyaránt.

1945. jún. 18-án a Közigazgatási Bíróságnak a képviselőházban tartott teljes ülésén. Budapest, Officina, 1945, 14.

66 CSORBA i.m. 6.

67 CSORBA i.m. 14.

A MAGYARORSZÁGI REFORMÁTUS EGYHÁZ SZEREPE A HAZAI DROG REHABILITÁCIÓBAN A RENDSZERVÁLTÁSTÓL NAPJAINKIG

SIVADÓ MÁTÉ

egyetemi tanársegéd (NKE Rendészettudományi Kar)

1. Módszertan

Publikációm készítése során felkerestem a Magyarországi Református Egyház Kallódó Ifjúságot Mentő Misszió (KIMM) Ráckeresztúri Drogrteriapiás Otthonát. Ott interjút készítettem Erdős Eszter intézetvezetővel, egy mentorral és egy kezelés alatt álló fiatalemberrel. A későbbiekben interjút készítettem Topolánszky Ákossal, aki református lelkész, korábban az Ifjúsági és Sportminisztériumon belül a kábítószerügyi koordinációért felelős helyettes-államtitkári feladatokat látta el, Ferenczi Zoltánnal, aki szintén református lelkész, aki az imént említett Államtitkárság helyettes főosztályvezetője volt. A történeti részt az interjúk felhasználásával készítettem el nagy részben.

2. A Református Egyház szerepének alakulása a droghelyzet okozta kihívások kezelésében

2.1. A kezdetek

Az egyházak tevékenységeit, a közvetlen hitéleti tevékenység kivételével 1951-ben felszámolták. Ahogy az állami szorítás enyhült idővel, újraindultak a korábbi aktivitások. 1970-es évek közepétől indult Magyarországi Református Egyház keretein belül az Iszákosmentő Misszió. Siklós József és Balog Zoltán voltak a fő alakjai és egymást váltó vezetői. Lánglelkű emberek voltak. Siklós József egyik gyógyítói eseményről a másikra sietve vonat alá esve lelte halálát. Balog Zoltán és felesége hozták létre a Dömös központtal működő Iszákosmentő Missziót. Evangelizáció (megtérés) központú terápiai környezet ez, a mai napig működik. Sok más helyen gondozócsoportokat tartanak fent.

2.2. Az 1970-es-80-as évek

A drogfogyasztás elleni tevékenység úgy kezdődött, hogy az állam felkérte az Ökumenikus Tanácsot, hogy foglalkozzanak a deviáns fiatalokkal.

A 80-as években született egy MSZMP Központi Bizottsági határozat Seszták Ágnes újságíró cikke után. Ő azt írta, hogy azért veszélyes az egyházak drogprevenciós tevékenysége, mert az függő fiatalokat elbutítja, megnyeri a vallás ügyének. Ez a kérdés terítékre került ezzel. Az egyházak számára megnyílt a lehetőség, hogy nyíltan foglalkozhassanak ezekkel a fiatalokkal. A cikk miatt híre kelt az ügynek és nem volt ezután szőnyeg alá söpörhető.

Az 1970-es évektől kezdődően Budapesten már sok fiatal drogozott. Gracidint, Parkánt, lengyel kompótot, mákteaát, illetve ezek kombinációit fogyasztották alkohollal. A nagyfa galéri volt a leghíresebb. Az Ökumenikus Tanács 1983-ban megalakította a Kallódó Ifjúságot Mentő Missziót, s mivel elnöke akkor egy református püspök volt (Dr. Bartha Tibor), ő egyidejűleg a Református Munkaágot is létrehozta a Kallódó Ifjúságot Mentő Misszióon belül. Adorján József esperest nevezték ki a vezetésére, aki a teológián szociológiát tanított. Adorján esperes felkérte Erdős Esztert, hogy kezdje meg lelkészi szolgálatát úgy, hogy közben megszervezi a KIMM-et. Ő elfogadta az ajánlatot. A 70-es években a Moszkva tér (Kalef) a drogfogyasztók központja, akikkel később a misszióban sokat foglalkoztak. Erdős Eszter a Fasori Gyülekezetben vezetett egy bibliakört gimnáziumból kirúgott gyerekeknek, akik, mellékesen szerhasználók is voltak. Így ez egy drogmisszióvá vált.

Hirtelen több tucat drogfüggő fiatal kezdett járni az alkalmakra, amelyek intenzív munkát jelentettek az elkötelezett lelkésznőnek és munkatársainak. A ma utcai vagy alacsonyküszöbű szociális munkának is nevezhető egyházi szociális missziói szolgálat hamar feltárta az akkor még hivatalosan nem is létező, nem is említhető drogproblémákkal küzdők nehézségeit és szükségleteit, de egyben a helyzetük, egészségállapotuk javítása érdekében teendő szükséges lépéseket is. Ekkor kezdett körvonalazódni Erdős Eszterék számára egy terápiás otthon létesítésének gondolata.

A kábítószer-fogyasztók kezelésének elméleti alapját az akkoriban megjelenő TBZ (Társadalmi Beilleszkedési Zavarok) füzetek adták. Azokban az amerikai Synanon¹, és

1 Charles Dederich-Synanon, 1958. Módszerének lényege egy addiktológiai terápiás közösség, amely világosan hierarchizált, szigorúan szabályozott, törzsszerű, demokratikus elveket vall; jellemző a testvériség, testvéries törődés, gondoskodást hangsúlyozó családi, józan együttélési forma. A sorstársakkal való közösség érzése alkalmat ad az életstílus gyökeres megváltoztatására, gyakori az empatikus konfrontáció, a viselkedésmonitorozáson alapuló visszajelzések, az introspekció provokálása.

a lengyel Monar módszerek² voltak többek között kifejtve. A drogfogyasztókkal való foglalkozás során elkezdtek pszichiátriákra bejuttatni őket, ami nagyon nem működött. A kórházakban gyógyszerelték, nyugtatózták a kezelteteket, „folyt a nyál a szájukból és motyogtak”. Két hét után kaptak egy papírt, hogy gyógyultan távoztak. Más kórházakban száraz elvonás volt. Az érintettek feltörték a gyógyszereszekrényt, elvették a betegek gyógyszereit. Egy lelkészt akkoriban a kórházakban nem tekintettek partnernek.

Topolánszky Ákos a Svájci Egyházak Segélyszervezetében (HEKS) dolgozó barátaival megszervezte, hogy az otthon alapítására készülő Erdős Eszter kiutazhasson két hétre Svájcba az akkor ott már működő terápiás intézetek meglátogatására, tapasztalatszerzésre. A lelkésznő két héten keresztül járta az országot azért, hogy megértse, hogyan néz ki az ottani problémás fogyasztókkal folytatott tevékenység. Megbeszélték, hogy amikor hazatelepül Topolánszky Ákos és a felesége, ők is a misszióban dolgoznak majd. Ez később meg is történt. Svájcban akkoriban olyan rehabilitációs intézmények működtek, amelyeket nem orvosok vezettek, hanem egykori függők. Nem gyógyszert adtak a függőknek, hanem értelmet az életüknek. Ezeknek az otthonoknak a didaktikáját vették át később. A svájci túra után a misszió tagjai vettek egy parasztházat Ráckeresztúron, amihez a pénzt a svájci HEKS segélyszervezet támogatásával a Központi Református Zsinat adta.

Ez 1986 végén történt. Pár hónappal ezt megelőzően a Pünkösdi Evangéliumi Közösség az amerikai Teen Challenge szervezet támogatásával Dunaharaszttiban hozott létre egy otthonot függő fiatal anyák számára. Ez a két egyházi otthon jelentette a magyarországi terápiás intézeti „mozgalom” kezdeteit.

2.2.1. Ráckeresztúr és Zsibrik

A svájci intézményből átvették a programokat, de a filozófiáját nem. A Rogers módszert³ alkalmazták. Megmaradtak keresztyénnek és a személyközpontú

- 2 Marek Kotanski MONAR módszere szerint amennyiben valaki egy drogoson szeretne segíteni, ismernie kell az alapvető szabályt: a használót újra kell tanítani élni, ez pedig csak hosszú, intézményes keretek közt lehetséges. A Monar első kísérleti házában a drogosok és nevelők együtt éltek és dolgoztak. Kotanski kiindulópontja is az volt, hogy az érintetteket a nullától kezdve kell az életre megtanítani, ezért egy három fázisból álló, hosszú és nehéz programot dolgozott ki az igazán gyógyulni vágyóknak.
- 3 A segítő beszélgetés során a terapeuta (segítő) segíti a kliensét a személyiségében eleve meglévő fejlődési képességek feltárásában, felerősítésében, illetve az erősségei kibontakoztatásával szemben álló akadályok elhárításában. Ennek érdekében a segítő feladata, hogy a kliens növekedését, fejlődését, érettebbé válását elősegítse, úgy, hogy a kliens belső, rejtett értékei a felszínre jöhessenek, kibontakozhassanak, tudatosulja-

pszichológiát alkalmazták. Ehhez jött később a pozitív pszichológia.⁴ A mai napig ez alapján dolgoznak Ráckeresztúron. Egy idő után Csákány Tünde és Douwe Boelens magyar-holland református lelkészpár csatlakozott a szociális misszióhoz, akik átvették az intézet irányítását. Ők építették meg a misszió újabb épületét immár kibővített kapacitással. Tünde Amerikában tanult kórházi lelki gondozást. Később Topolánszky Ákos vette át Ráckeresztúr vezetését.

Első állami támogatási formaként 1989 végétől részesültek ezek az intézmények a szociális normatíva lehetőségében. 1997 végén sikerült eljutni oda, hogy OEP támogatás törvényi lehetősége kialakuljon, ami egy sokkal nagyobb összetevője a közfinanszírozásnak. Ezt azonban egészen 1997-ig nem sikerült érvényesíteni. Többek között a finanszírozási problémák kezelésére alakult meg Topolánszky Ákos kezdeményezésére Magyarországi Drogterápiás Intézetek Szövetsége, mind a mai napig az összes hazai drogterápiás intézetek ernyőszervezete 1995-ben.

Erdős Eszter Tolna megyében, Zsibriken is létrehozott egy Drogterápiás Otthont 1989-ben. Ez is működik azóta is. Ez az intézmény egy pályázaton nyert 3 millió forintból és Békesi László pénzügyminisztertől kapott 6.5 millió forintból indult. Felvásárolták a fél falut azóta. Ez egy gyönyörű település, amely a hetvenes évekre elnéptelenedett. Régebben út sem vezetett a településre, földúton lehetett csak odajutni. Korábban ott vezetett a vicinális töltése. A hollandiai Johannita Rendtől kapott a fenntartó alapítvány két harci járművet, platós teherautókat a terepviszonyok leküzdésére. Ma már jól járható úton lehet megközelíteni a terápiás falut, amely szintén Erdős Eszter utánajárására épülhetett meg.

2.3. Az 1990-es és a 2000-es évek

1998 októberében Topolánszky Ákost kérték fel, hogy az akkor alakuló Ifjúsági és Sportminisztériumon belül vállalja el a kábítószerügyi koordinációért felelős helyettes-államtitkári pozíciót. Neki így megadatott, hogy minden szinten dolgozhatott a szakmában: a radikális, személyes szociális munkában és a

nak, jobban kifejeződhessenek vagy jobban funkcionálhassanak. Célja az emberi értékek megtalálása, a belső erőforrások feltárása. A személy én- fogalmát és én-fejlődését helyezi előtérbe.

- 4 A pozitív pszichológia vizsgálati fókuszában nem a pszichés problémák állnak, sokkal inkább olyan mintákat keres, amelyek segítik minden ember számára az elégedettség, a jól-lét elérését. Kimondja: az emberi pszichét nem betegségei, hanem a boldogságra való képessége alapján érdemes megközelíteni! Martin Seligman - a pozitív pszichológia atyja – a jó életet úgy írta le, mint amely során „a saját erősségeink révén nap mint nap autentikus boldogságot és bőséges örömet élünk meg”.

szervezet alapítói és fejlesztői tevékenység, a szakmaképviselési és -szervezői, valamint az országos szakmapolitikai munkában. 1994-ban jött létre a Magyar Narkológiai Társaság, amelyet Dr. Gerevich Józseffel közösen hoztak létre. Az 1995-ben megalapított Magyarországi Drogterápiás Intézetek Szövetségének megalakulása óta elnöke Topolánszky Ákos.

1999-től lett újra Erdős Eszter a vezetője a Ráckeresztúri „rehabnak”. Szabó Judit pedig a zsbriki intézetnek.

A Válaszút Misszió 1999-ben indult el Ferenczi Zoltán vezetésével. Kezdetben a Róbert Károly körúti Fiúnevelő intézetbe kezdtek bejárni, előadásokat tartani, ügyeket intézni. Ott már 20-25-en foglalkoztak ezzel. A probléma akkor kezdődött, amikor a fiatalok közül többen megtértek. Ez váratlanul érte a misszió tagjait is. Szükségessé vált olyan gyülekezet, ahová elvihették ezeket a gyerekeket. A megkeresett gyülekezetek nem tudták egyformán beemelni a gyülekezeti életbe a megjelenő fiatalokat, akik bizony nem mindig voltak egyházkompatibilisek. A Deák téri evangélikus gyülekezet ifjúsági csoportja volt a leginkább kitartó partner a fiatalok egyházi szocializációjában. Ide vitték a fiúkat, akik hitre jutottak. Elkezdtek gondolkodni abban, hogy kellene egy olyan helyiség, ami lehetőséget ad arra, hogy speciális közeggé váljon e fiatalok befogadásához. Szükségessé vált, hogy legyen Budapesten utógondozási hely. Kaptak püspök úrtól lehetőséget, hogy egy prédikálóállomáson dolgozhassanak a Moszkva téren. Ott felvételiztettek a „rehabokra”. Idővel egy emellett lévő 42 m²-es helyiséget vett meg az egyház és ott létrehozták a Válaszút Drogkonzultációs Irodát. Kaptak támogatást az Ifjúsági és Sportminisztériumtól. Azóta vettek négy lakást a házban bérelnék az önkormányzattól további egyet. A korábbi prédikálóállomást is megkapták a munkához. Van ott támogatott lakhatás, túcsere, közösségi ellátás, alacsony küszöbű ellátás, családterápia, elterelés szolgáltatás. Ez egy integrált intézmény.

A Válaszút Misszió tagjai marginalizálódott fiatalok közé mentek szolgálni. Szerveztek egy több hónapos előadássorozatot, ahol ebben a témában járatos lelkészek tartottak előadást.

A 2000-es évek elején Dunántúlon is alakult egy Válaszút csoport, majd Bács megyében egy másik. Kiskunfélegyházán alapítottak egy alacsony küszöbű szolgáltatást és egy időben a Kiskunfélegyházi drogügyi koordinációt is ez a szervezet segítette Ferenczi Zoltán vezetésével. Kecskeméten egy vállalkozó, Nagy Lászlóné adományaként egy háromszintes épületet kaptak használatra, ahol egy reszocializációs otthont alakítottak ki, de ez azóta megszűnt. Kecskeméten is elindították a drogügyi koordinációs együttműködést, illetve ugyanezt Kiskunmajsán is.

2.4. A közelmúlt fejleményei

2012-ben alakult a Dunaújvárosi Drogambulancia. Addig nem volt ott ellátás, de sok volt a droproblémával küzdő személy. Az önkormányzati képviselők közben már hallottak a fenti ellátóhelyekről. Csak a reformátusokkal akartak együttműködni. Megkereséssel éltek, adtak helyiséget. Ezt nagyon gyorsan kinőtték, rengeteg kliensük lett. Az egyház megvett helyben még egy ingatlant. Van Methadon program és drogprevenció is.

2012-ben Budapesten előbb a Szilágyi Dezső téren, majd a X. kerületben a Zágrábi utca 5. szám alatt létrehozták a Tisztás Közösségi helyet, ami egy drogprevenciós szolgálat. Iskolai drogprevenciót végeznek a Nemzeti Egészségfejlesztési Intézet ajánlásával. Van akkreditált drogprevenciós továbbképzésük szakemberek részére. Kiskamasz klubjuk is van. A kulcsos gyerekek a célcsoportjuk. Sok más mellett segítenek nekik, korrepetálják őket, szeretetet adnak nekik.

2015-ben jött létre az Adna (Öröm Istenben) Café a Kálvin tér mögött, a Török Pál utca 6. szám alatt. Valójában ez a kávézó a drogmiszió egyik prevenciós színtere. Alkoholmentes biztonságos szórakozást nyújt a fiataloknak. Szeretnék a józanságot népszerűsíteni. A tapasztalatok szerint külföldön tiszteletben tartják azokat, akik nem isznak egy társaságban. Magyarországon lesajnálják őket. Céljuk, hogy büszke lehessen magára az, aki nem iszik. A kávézóban biztosítanak munkát korábbi klienseinknek is.

3. Magyar Református Egyház Kallódó Ifjúságot Mentő Misszió Dropterápiás Otthona - Ráckeresztúr

Európában, az USA-ban és Kanadában szerzett személyes tapasztalatok beépítésével egy keresztyén háttérű, öngyógyító elemeket használó terápiás közösségi modell valósul itt meg. A munkatársak segítő attitűdjének a rogersi non-direktivitás, a pozitív pszichológia megoldáskereső szemlélete és a keresztyén értékek megélése ad keretet.

Elindulása óta kétszer kellett nagyobb épületbe költöznie a programnak. Jelenleg egy új és korszerű, 1 hektáros területen lévő, 35 főre épült házban működnek. Elő- és utógondozó program, hozzátartozói csoport, félutas ház és prevenciós programok kapcsolódnak munkához.

Küldetésük, hogy a függőségek rabságában szenvedőknek megmutassák, hogy a józanság eszköz egy teljesebb élet felépítéséhez és fejlesszék őket az

ehhez szükséges készségekben, elkísérve őket életük eme nehéz szakaszán.

Keresztyén meggyőződésükből fakadóan küldetésüknek tekintik, hogy – személyes életüket és példájukat eléjük tárva – a segítségért hozzájuk fordulók életében Isten szabadító evangéliuma gyakorlati valósággá váljon.

3.1. A terápia

A terápiás kapcsolat az előgondozással kezdődik. Vizsgálják a jelentkező kezelésre szorultságát, keresik és segítik a motivációt és átadnak minden információt a terápiára vonatkozóan.

A terápiás szerződés 12 hónapra szól. A program próbaidőből, majd három egymásra épülő fázisból áll, amelyeket negyvenöt napos kiléptetési szakasz zár le.

Az első hónap után – a próbaidő lezárásakor – minden lakó mentort kap a munkatársi körből, aki a terápia alatt legszemélyesebb segítője, támogatója és érdekvédője. A lakók a kompetenciák elsajátításával lépnek előre a terápiás szakaszokban és egyre összetettebb és felelősségteljesebb feladatokat kapnak. A terápia végén járó lakók feladata a napi összejövetelek szervezése, a folyamatok megfigyelése, irányítása, döntéshozatal a rájuk háruló feladatokban és a hatékony kommunikáció biztosítása.

A stáb feladata, hogy biztonságot nyújtó háttérként működjön, miközben összes tudását átadja a lakóknak és segít nekik jó döntéseket hozni.

Az egyéni beszélgetések olyan négyszemközti beszélgetéseket jelentenek, amelyeket elsősorban saját mentora, az intézeti lelkész, az otthonvezető, a pszichiáter folytat a lakóval. A beszélgetések, illetve a kapcsolat célja a feltárás, érzelmi támogatás, önismeret elmélyítése és természetesen a gyógyulás segítése.

Csoportos közösségi programok: a reggeli, délutáni és esti találkozások, amelyek egyben a napok szerkezetét is megadják.

Délutánonként heti órarend szerinti csoportfoglalkozások, bibliaóra, szemináriumok (témacentrikus beszélgetés), lakótársi megbeszélések (önsegítő csoport), lakógyűlés (nagy csoport), visszaesés megelőző csoport (önsegítő csoport), alkalmi csoportok (konfliktuskezelő csoport, problémamegoldó ülések stb.) és sportfoglalkozások.

A napot az esti áhítat és az azt követő esti találkozás zárja le. Hétvégén kimenők, illetve közös kirándulás, uszoda, vasárnap istentisztelet. A terápiás koncepció fő gondolata az emberi értékek bemutatása és átadása. Legfőbb érték a szeretet, tisztelet és elfogadás, amelyeket a stáb közvetít a lakóknak.⁵

5 <http://drogterapia.hu/drogterapiarol> (2017. december 11.)

3.2. A célok

Az Otthon magát drogmentes közösségként értelmezve szakmai és emberi segítséget nyújt a jelentkezőknek, azzal a céllal, hogy a lakók saját életdöntésük alapján, a munkatársi kör és a terápiás közösség támogatásával megszabadulhassanak a kábítószer szenvedélybetegségéből. Célunk nemcsak drogmentes, de önhordozó, teljes értékű, szermentes életvezetés kialakítása. Egy új életformát megtanulni nem könnyű. Integrálódni a terápiás otthonba sok kihívást és önvizsgálatot igényel. Ezt azzal segítik, hogy minden olyan készséget, képességet megtanítanak, amelyekkel a hozzájuk fordulók győzhetnek, és úgy alakítják a környezetet, hogy ezek megtalálhatók és tanulhatók legyenek.

A drogfüggőséget olyan betegségnek és rabsági helyzetnek tartják, amely az ember egész egzisztenciáját érinti és messze túlmutat a drog biokémiai hatásmechanizmusain. A drogprobléma nem egyetlen meghatározója a szerhasználó személyiségének, hanem jelzést ad arról, hogy a személyiség beteg.

Erdős Eszter az alábbiak szerint foglalja össze terápiájuk lényegét: „Az alap: a drogfüggőséget egy olyan betegségnek és rabsági helyzetben tartjuk, amely az ember egész egzisztenciáját érinti. „Ő” az úr fölöttünk, beosztja időnket, útjainkat, erőnket, pénzünket, életünket. Hitünkéből és a narkomániára vonatkozó tapasztalatainkból következik, hogy a drogterápiát Isten szabadító evangéliuma a szakmai ismeretek és tapasztalatok egésze, illetve az emberiség és szeretet kötelező parancs egységében látjuk és kívánjuk végezni a terápiás közösség keretein belül.

Célunk nem csak a drogmentes, hanem az önhordozó, teljes értékű életvezetés kialakítása. Közösségi életünk alapja a szeretetben alakuló szolidaritás. A programban való részvétel önkéntes, hiszen a terápiás szerződés megkötése, fenntartása és eredményessége is az együttműködés szándékán és az önkéntességen múlik. Mindez csak félelem nélküli szeretet-léggörben érhető el.

A drogfüggőség sokdimenziójú betegség: testi-lelki-mentális-szociális, stb.; így sokdimenziójú a kezelés is, amelynek fő pillérei: 1. keresztyén program, 2. önségítő elemek alkalmazása, 3. csoportos és egyéni foglalkozások naponta és 4. foglalkoztatás.

1. Keresztyén program: Cinikus, értékvesztett világunkban a Biblia értékrendjét kínáljuk. Keresztyén az, aki Jézusra teszi az életét. Nem az a különbség, hogy van, aki hisz, és van, aki tudományosan gondolkodik, hanem az, hogy van, aki a jólétben, pénzben, hatalomban, szexben, szocializmusban, grafológiában, vagy horoszkópban stb. hisz. Az Otthont keresztyén emberek hozták létre és működtetik. Az Otthon keresztyén programja

a munkatársak természetes életvitelét és értékrendjét tükrözi. A vallási hovatartozás vagy életgyakorlat azonban természetesen nem feltétele sem a felvételnek, sem a programban maradásnak. A keresztyén hit a nagy lehetőség, de nem kötelezvény.

2. Az önsegítő elemek alkalmazása számunkra azt jelenti, hogy mi magunk is a csoport tagjaként értelmezzük önmagunkat. Isten előtt mi magunk is esendő és bűnös emberek vagyunk, munkatársaink meghatározásánál, legfőbb érték a hitelesség. Gyógyult drogbetegek részvétele a terápiás teamben szintén lényeges tényező. A drogterápiás otthonok hangvétele bensőséges, meleg, baráti. Nem tartunk három lépés távolságot, klienseinkkel tegeződünk, testvéri hangnemben és légkörben együtt dolgozunk, együtt étkezünk. A szenvedélybeteg akkor gyógyul meg, ha önmagát sikerül meggyőznie. A kezelés erről szól, hogy ebben segítünk nekik, ezért a szerhasználók kezelésében törekedni kell a motivációt támogató önsegítő elemek minél hangsúlyosabb alkalmazására.
3. Naponkénti csoportos és egyéni foglalkozásokon kerül feldolgozásra a múlt, és ezek a beszélgetések hivatottak segíteni az új élet összetevőit a jövő felé.
4. Foglalkoztatás, amely elsősorban a házi- és ház körüli munkákban, a kert művelésében és az asztalos műhelyben valósul meg. Olyan életritmus biztosítására törekszünk, amelyek modellezik az életnek természetes rendjét. Úgynevezett technikai személyzet nincs.

Hisszük, hogy az intézmény „összatmoszférája” a fő gyógyító erő, amely hatékonyabb az egyes terápiás elemeknél.

Terápiás tapasztalatok:

- Nem mindenki gyógyul meg, aki hitre jut. Van, aki a hit érzelméig eljut, de nem akar vagy nem képes egzisztenciális életformaváltást hozó döntéseket hozni, illetve ezeket megvalósítani. Sőt, a lelkileg beteg embere segítségkeresésének egyik útja éppen a vallásokhoz vezet. A rákos beteg így a gyógyíthatatlan szenvedélybeteg is tartozhat Istenhez, a mi terminológiánkban: hiszem, hogy a visszaeső szenvedélybetegnek is lehet üdvössége, de itt e földön nem sikerül – sok oka lehet ennek – meggyógyulnia.
- Nem mindenki jut hitre vagy válik gyakorló keresztyénné, aki a misszióinkban gyógyul meg és tartósan sikeres társadalmilag beilleszkedett életet él:
 - emberileg is van gyógyulás.
 - Isten erőterében általa gyógyul meg, de mégsem jut hitre (Jézus egyszer 10 leprást gyógyított meg, de csak egy igényelte közülük a Jézussal való kapcsolatot is; Luk. 17, 15.).

Jó tudni: az egyház nem drogspecialista. Van üzenete, mondanivalója, minden ember számára, így természetesen a drogproblémában érintettek számára is.”⁶

3.3. Esettanulmány. Interjú egy klienssel

27 és fél éves, miskolci lakos. Klasszikus szereket fogyasztott, főként füvet. MDPV-t is kipróbált. Korábban extasy-speed fogyasztó volt.

Nehezen, de meglett az érettségije, szülői segítséggel, különórakkal. 18 évesen nem tudta mit szeretne csinálni. Érettségi után pincérnek tanult. Műtermi fotós szeretett volna lenni, alkalmazott fotózást is tanult, nagyon szerette. Ezeket a végzettségeket nem szerezte meg. OKJ-s számítógép-kezelőit és a targoncás végzettséget szerzett, de nem érdekli ez a két foglalkozás.

Közben sok helyen dolgozott, színházban díszítőként minimálbérért, pincér volt Londonban két alkalommal, egyszer Hollandiában. Raktárokban is dolgozott. Külföldön könnyebb hozzájutni az anyaghoz, pénz is volt rá, a működése is anyagosabbá vált. Amikor itthon volt, a szüleinél lakott, akik külön élnek. Támogatják a szülei. Ősszel már nem engedte meg az édesanyja, hogy odaköltözzön, csak ha eljön ide a „rehabra”.

Ezt a helyet a pszichiátria adjunktusa ajánlotta. Sokszor volt már pszichiáternél. A Válaszút missziót javasolták. Másfél hónapig tiszta volt. Elmentek a Válaszútba, de visszautasította a segítséget, egyedül akart megbirkózni a problémával. Majd 2-3 hétre visszaesett. Nem hitt benne, hogy „tisztán van boldogság”. Úgy érzi, hogy nem lesznek lehetőségei karrier, párválasztás szempontjából.

Hat hónapja van bent, januárig marad még 4 hónapot, ha szükséges. Hálás az intézetnek, de úgy érzi, nehéz néha együttműködni az itteni közösséggel. Az intézetben folyamatos közösségi élet van. Félt mindig attól, hogy kinevetik, nem veszik komolyan a sérelmeiket.

A drogozásával kapcsolatban türelmesek voltak vele az emberek. Úgy érzi drogosnak megbélyegezettnek nagyon rossz lenni. Nagyon csökkenti az esélyt, hogy kijöjjön ebből az egészségből. Mivel egyre több a problémás szerhasználó, ez egyre nagyobb probléma lesz. Elfogadhatóbb lenne, ha azt mondanák, hogy az illető rabja valaminek. De ez a drogos bélyeg, amit az emberek a háta mögött mondtak, rosszul esik neki.

6 VICTORNÉ ERDŐS Eszter: Hit és terápia. *Confessio*, 2002/3, 30-33.

3.4. Interjú egy mentorral

A *portage* rendszert alkalmazzák, ami egy kanadai modell. A Vietnámból hazatérő ópiátfüggő katonák esetében a 12 lépéses modellt nem lehetett alkalmazni eredményesen, nekik fejlesztették ki ezt a módszert. Katonai jellegű rendszer, a régi bent lévők patronálják az újonnan érkezőket. Ők vezetik be őket a terápiába. A közösség gyógyító erejét használják. Az a jó, ha a mélypont után jön a kliens. Akkor van meg a motiváció. Rájön, hogy nem megy egyedül. Előgondozó irodáik vannak Dunaújvárosban, Budapesten, kapcsolatban vannak a Székesfehérvári Egészségdokkal és Szolnokon is működnek. Mindig van várólistán 10-15 fő. Van fluktuáció a közösségben. Néha olyan közösség alakul ki, akik viszik egymást, máskor kevésbé jó. Kísérik a felépülési útját a klienseknek. Hagyják, hogy maguktól jöjjenek rá a jó megoldásra. A szülők sokszor erőltetik a megoldásaikat a gyerekre. Ők nem. Ha látják, hogy rossz irányba megy, segítenek. Nyolc mentor van, négy mentoráltja van mindenkinek. Több nem férne bele. Így meg is van a létszám. Velük hetente egy-egy órára ülnek le külön beszélgetni. Sokszor bizalmas dolgokat is közölnek a kliensek, amiket másnak nem mondanának el. Családlátogatásra is elkísérik őket, feltérképezik a családot. Általában a család támogatja a klienseket, viszont nagy visszaesési tényező is a család. Nem szokták javasolni, hogy a korábbi környezetbe visszatérjenek a kliensek. Egy édesanya átlagosan öt tiszta év után tud megbízni újra a gyerekében. A környezet, a régi haverok, barátok problémát jelenthetnek. Az ő fejükben nem változik meg a kép a kliensről. Van, akivel minden héten le kell ülni személyes beszélgetésre, mással három-négy hetente. Ez változó. Koordinálják a kliensek életét. Havi 30 ezer forintot kap minden kliens a missziótól. Vagy aki maga fizeti a terápiáját, ennyit kap vissza a befizetett pénzből. Ezt a személyes szükségleteire költheti, de segítenek a beosztásban. Egész nap program van. Van „visszajelző csoport”, aminek során a többiek elmondják a kliensről, hogyan látja a benti működését. Sok csoport van kommunikációról, önismeretről, párkapcsolatról, valódi újrakezdésről. Ezek összefoglalóan kompetenciaerősítő csoportok. Van reggeli találkozó, amin a múlt feltárása és a jelenlegi állapot elemzése folyik. Mindenki elmondja, a többiek reflektálnak. Kimondják a szennyest. Az esti találkozón a nap folyamán keletkezett érzésekről beszélnek, érzéstábla segítségével.

Van próbaidő és további három fázisa a bent létnek. Minden fázis végén szintfelmérő vizsgát kell tenni 18 kompetenciából. Elméleti ismeretekre is rákérdeznek és figyelik a működését is a kliensnek. Ha nem sikerül olyan jól, azt szokták kérni, hogy két hétig figyelje magát ezen a téren, aztán újra

nekimennek a vizsgának. Együtt vannak velük minden nap, így nem tudják átverni a mentorokat. Próbaidő alatt nem mehetnek el az ingatlanról, az első fázisban pedig csak idős lakó kíséretében. 2015-ben ő is itt épült fel második próbálkozásra. 13 hónapot volt összesen terápián. 2015. decemberében munkatárs lett. Ő a terápia alatt elvégzett egy pedagógia és családsegítő munkatárs OKJ képzést, és egy szociális szakgondozóit. Majd volt egy üresedés, elment a munkakoordinátor. Nagyon vissza szeretett volna jönni ide munkatársként. Építőipari vállalkozó volt édesapjával, így közel állt hozzá ez a munka. 2016 márciusában kért egy mentoráljat. 2017 márciusában elment az egyik munkatárs. Az ő helyére vettek át.

97 %-ban új pszichoaktív szer fogyasztók jönnek hozzájuk, biofű és kristály, plusz pszichiátriai gyógyszerfüggők. Fiatalodik a kliensek átlagéletkora. Az új szereket fogyasztók 2-3 év alatt érnek el oda, ahová a klasszikus szereket fogyasztók 15-20 év alatt. Mivel fiatalon le vannak épülve, abban a korban nehezebb rehabilitálódni. Az új módszer a drogok házi készítése. A bolt pultjain ott vannak a hozzávalók. Összekeverik, elfogyasztják. Úgy érzi, nagy problémák lesznek a jövőben ezen a területen. Egész korosztályok kerülhetnek bajba. Pénzre, szakemberekre, intézményekre lenne szükség. Ki kellene a fejünket húzni a homokból. A klasszikus drogok drágasága miatt sokkal népszerűbbek az új szerek. Az ellátórendszert ki kellene építeni. A legtöbbet azt sem tudják, hova fordulhatnak. Szerinte sok hasonló intézményre lenne szükség, mint az övék.

Már az is jó, ha valaki tudja, hol kell segítséget kérni. Valódi segítsége lenne szükség. Neki egy évébe került, mire rájött, hogy itthon van drogrehabilitációs központ.

Van különbség abban a tekintetben, hogy ők vállaltan egyházi intézmény. Ő azt vallja, hogy a hit sokat segít a józanságban. Itt mindannyian így látják. Ő itt tért meg, itt lett élő hite. Sokan megkeresztelkednek itt, sokaknak lesz itt fogalma a bibliai dolgokról. Akik elkezdenek hinni, imádkozni, sokkal stabilabbak, nyugodtabbak. Azt vallják, hogy Isten segítségével megy a felépülés. Ő úgy gondolja, mikor dolgoznak, 40 %-ot kell a kliensnek beletennie, 60 %-ot tesz hozzá az Isten.

4. Fiatalkorúak Dropterápiás Otthona Ráckeresztúr

A jelenlegi magyarországi helyzet szerint a 14-18 éves korú kábítószer-problémákkal küzdő korosztály részére az ellátórendszer egyáltalán nem biztosít magas küszöbű, bentlakásos ellátást. Csupán néhány, speciális

gyermekvédelmi intézmény foglalkozik a fiatalkorúak drogterápiájával. Ez azt a helyzetet eredményezi, hogy kizárólag állami gondozott (átmeneti vagy tartós nevelésbe vett) fiatalkorúak juthatnak hozzá professzionális, bentlakásos drogterápiás kezeléshez. Azaz a fiatalkorút ki kellene emelni a családjából ahhoz, hogy kezelni lehessen – ezzel elvágva őt a családtól, amely megléte pedig éppen a gyógyulást segítené, és amelybe való visszaintegrálása az egyik legfontosabb terápiás célkitűzés kell, hogy legyen. Magyarországon az utóbbi években növekvő tendenciát mutatott a 18 év alatti fiatalok kábítószer problémáinak száma.

Cél, a drogterápiás tevékenységünk kiterjesztése a 14-18 éves korosztályra, akik kezelése szakmailag külön indokolt a felnőtt korú drogfüggőktől, egyrészt a deviáns viselkedés eltanulása, elmélyülése, másrészt az eltérő kezelési igény miatt. A felnőtt korúak kezelése olyan kialakult, működő személyiségfunkciókra épít, amelyek a kamaszoknál még nincsenek meg. A fiataloknál sokkal inkább a pedagógiai-képzési programra kell építeni a terápiát, sokkal szorosabb támogató (mentor) jelenlét mellett. Az utóbbi évek tendenciája azt mutatja, hogy drogfüggők esetében az első kábítószer-használat egyre inkább eltolódott az alacsonyabb életkorok felé, egyre több a 14-18 éves. Ezen új intézmény új kihívásokat és lehetőségeket ad a mai droghasználat és deviáns viselkedés visszaszorítására, kezelésére.⁷

5. Magyarországi Református Egyház Újváros Drogambulancia

2012. március 1-jén kezdte meg működését Dunaújvárosban. A településen és környékén első intézményként nyújtanak a szenvedélybetegek és hozzátartozóik számára addiktológiai járóbeteg, és szociális, nappali, közösségi és alacsony küszöbű ellátást, elterelést, drogterápiás elő- és utógondozást, illetve támogatott lakhatást. Az intézmény alapelve szerint a kábítószer-, alkohol-, vagy viselkedéses függőségekkel küszködő embereknek feltétlen tiszteleten és elfogadáson alapuló segítséget, a szermentes élet alternatíváját kínálják, illetve a szerfüggőség ártalmait csökkentik.

6. Az egyházak lehetséges szerepe a társadalom drogproblémái kapcsán

„Az egyházak összessége úgy is felfogható, mint egy óriási, az egész országot, az egész társadalmat lefedő olyan mentálhigiénés ellátórendszer, amely az

⁷ <http://tinirehab.hu/drogrehabilitacios-intezet-alakul-fiatalkoruak-szamara> (2017. december 14.)

emberek nagyon fontos problémáira ad helyben, a probléma felmerülésének helyén válaszokat. Hiszen a gyülekezetek, az egyházközösségek gyakorlatilag minden településen jelen vannak, nagyobb számban, mint – például – a háziorvosi ellátás. Éppen ezért természetesen miközben szolgálnak, aközben szolgáltatnak is. Ez a kettő együtt valósul meg. A megelőzés számunkra nem is lehet csak és elsősorban szakmai program, hanem sokkal inkább megélt, átélt érték, nyitottság, elkötelezettség, program, állandó változásra való készség, az állandó változás világban, a mindig ugyanazon Isten hívására. Az egyházak ennek a programnak a megvalósításában elsősorban is az értékek őrzésével, felmutatásával, példászerű bemutatásával, és megélésével, az igehirdetés szolgálatán keresztül a személyes integritás, az önmagunkkal azonossá válás nagyon nehéz folyamatának a segítségével, a közösség tényleges tereinek megvalósításával, és nem csupán a jövőkép felmutatásával, hanem az abba való belesegítés módozataival tudnak segíteni. Mégpedig úgy, ahogy ebben az elfogadott állásfoglalásban is olvasható, amellett a konferencia elfogadott: az igehirdetés, képzés, oktatás, kezelés és speciális ellátás együttese, és a nyilvánosság tereinek pozitív irányú belakásával vállalnak szerepet az egyházak. Egy modellt ajánlanak, mert ahhoz, hogy valaki súlyos drogfüggőként jó eséllyel meggyógyulhasson, szükség van egy drogterápiás lánkra, különböző ellátásoknak a jól átgondolt, térben és időben rendelkezésre álló együttesére. Egy érzékeny és finom leltárra vagy étlapra. Azonban ennek is csak akkor van lehetősége hatékonyan működni, ha az ellátási mezőt körbeveszi a gyülekezetnek, az egész egyháznak a szeretetközössége. És természetesen a társadalmi szolidaritásban, a társadalmi szeretet-viszonyokban is beleágyazott módon tud megvalósulni. Nagyon nehéz egy intézménynek önmagában tennie, ha nagyon finom hatások nem érvényesülnek a rendkívüli problémákkal küszködő fiatalok életében, vagy, ha az egyének és közösségeinek hajszáleres üzenetei éppen ellenkező irányultságúak. Éppen ennek az összefogásnak, együttműködési körnek a körbeérése a cél. Ez a nemzeti stratégia üzenete. Ténylegesen csak együtt lehet elérni valamit, hiszen állam, szakmai szervezetek, szakértői világ, egyház, a civil világ, az önkormányzatiság, a közösségek, a család, és egészen az egyénig lebontott felelősségek épülnek egymásra.”⁸

8 TOPOLÁNSZKY Ákos: A kábítószer-megelőzés társadalmi keretei. *Confessio*, 2002/ 3, 23-24.

7. Összegzés

Kutatásom megkezdésekor tudtam, hogy az egyházak szerepe a hazai droghelyzet kezelésében jelentős. Ennek a jelentőségnek a mértéke azonban már-már elszomorító. A rendszerváltást követő első évtized felbuzdulása óta úgy tűnik, hogy az állam gyakorlatilag kivonul erről a területről, évről-évre kevesebb támogatást nyújtva az ezzel foglalkozó szervezeteknek.⁹ A saját hatáskörben végzett tevékenységei gyakorlatilag leépültek. Az új pszichoaktív szerek okozta vészhelyzetben ez öngyilkos taktikának tűnik.¹⁰ Valószínűleg nem tudunk elkerülni egy katasztrófához közeli helyzetet. Ahogy az például kialakult a fővárosi intravénás drogfogyasztók esetében, akik között a Hepatitis C fertőzöttek aránya a tűcsereközpontok bezárása után néhány év alatt 30 %-ról 100 %-ra növekedett.¹¹ Az új pszichoaktív szerek okozta negatív tendencia azonban sokkal szélesebb rétegeket fog érinteni.¹²

„Nekünk Mohács kell?”

9 Ahogy a szerző cikkében megfogalmazza, összehasonlítva a Nyugat-európai országokkal, itthon sokkal inkább a szabadságvesztés büntetésbe fektet az állam, ahelyett, hogy többféle értelmezési és kezelési módszerbe helyezné ezt a jelentős társadalmi problémát. Lásd: VÁRI Vince: A bűnüldözés strukturális hatékonysága. *Magyar Rendészet*, 2015/5, 105-131.

10 SIVADÓ Máté: Új politikák a drogjelenség kezelésében, kitekintéssel az alkoholra *Belügyi Szemle: a belügyminisztérium szakmai tudományos folyóirata*, 2015/5, 92-101.

11 SIVADÓ Máté: *Jelenkori drogpolitika Magyarországon és Európában, tengerentúli kitekintéssel*, Ph.D értekezés, Budapest, NKE, 2016.

12 SIVADÓ Máté: *Pozitív tendenciák az új pszichoaktív szerek ügyében?! In: Szent Lászlótól a modernkori magyar rendészettudományig. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények; 19. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2017, 169-174.*

VÍVMÁNY NEM „VOLT”, HANEM „LESZ”

Reflexiók Rixer Ádám írására

SZABÓ ZSOLT

habilitált egyetemi adjunktus (KRE ÁJK)

Rixer Ádám friss tanulmányában (Rixer Ádám: *A vívmány-teszt*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. – *megjelenés alatt*) példamutató alaposággal veszi górcső alá a történeti alkotmány vívmányait és az alkotmányos identitással kapcsolatos legújabb szakirodalmi álláspontokat és alkotmánybírói döntéseket. A mű egyben remekül összefoglalja az R cikk (3) bekezdésével kapcsolatos eddigi szakirodalmat, emellett kísérletet és javaslatot tesz egy „vívmány-teszt” megalkotására. A szerző álláspontom szerint azonban ennél egyrészt kevesebbet, másrészt többet is tesz: a teszt kialakításánál szükségképpen csak az alapvonalak felvázolásáig jut (bár kétségkívül az a leginnovatívabb, legkreatívabb rész), ugyanakkor számos alapkérdést tesz fel, elméleti és gyakorlati problémát mutat be és old meg. Az írás alapkérdése, hogy léteznek a történelmi alkotmány vívmányai, esetleg mai fogalmainkkal kell meg- vagy újrakonstruálni őket?

A szerző evidensnek veszi, hogy a történeti alkotmány nem avított, meghaladott fogalom, sőt éppen modernizációjára tesz kísérletet egy teszt megalkotásával. Anglia történeti alkotmányát sem nevezi senki elmaradottnak, hiszen ma a jogállamot és a demokráciát szolgálja, amely fogalmak a parlamenti szuverenitás fogalma által beépültek Anglia alkotmányába. A történeti alkotmány akkor igazán működőképes és jó, ha él is. Ha képes alakulni, igazodni a fejlődéshez. A magyar történeti alkotmány már nem él, hiszen jó pár évtizede kartális alkotmány lépett a helyébe. Kérdés, sikerül-e életet lehelni bele, feltámasztani. Erre minden lehetőség megvan, az AB eddigi gyakorlata ebbe az irányba tesz kicsi, de határozott lépéseket. Igen találónak érzem ezzel kapcsolatban az R cikk (3) bekezdés lehetséges alkalmazásainak szerző általi feltárását.

A szerző találó észrevétele a közmegegyezés hiánya fontos kérdésekben a mai Magyarországon. Még abban sincs igazi közmegegyezés, hogy miben és miért kell közmegegyezésnek lennie. Történelmünkben sajnos nem előzmény nélküli állapot ez, a közös nosztalgia legfeljebb a történelmi múlt homályába veszően van meg, és Mátyás királyon többnyire nem jut túl. Pedig a közös pont, a sarokkő egy nemzet számára valójában egy örökkévalósági klauzulát jelent: olyan origó, amelyet senki sem akar áthelyezni máshová.

A történelmi kiegyezések egyike sem, sem az 1867-es, sem az 1989-es nem hozta el ezt a vágyott közös platformot. A rendszerváltás jogilag perfekt konstrukció volt, az alkotott pozitív jog megfelelt a kánonnak, de nem volt mögötte társadalmi szerződés. A jog terén közös pontként, „örökkévalósági” törvényhozásként ugyan megjelent a plurális demokrácián alapuló alkotmány és benne a kétharmados tárgykörök, ezek azonban inkább politikai alkuk, eliten belüli kompromisszumok voltak, mint közös társadalmi alapok. Egy ilyen helyzetben született meg az Alaptörvény, benne a „visszamerengő” R cikk (3) bekezdésével, és katarzis most sem jött létre.

Más győzni vagy megegyezni valaminek az érdekében, és más egyetérteni valamiben. Ma – további értékelés nélkül - tényként kijelenthető, hogy sem a hatályos alkotmány, sem a választási rendszer nem alapul még politikai egyetértésen sem. A szerző találó megállapítása, hogy a történelmi alkotmány vívmányairól sincs közmegegyezés, pedig nézetem szerint, ha valamiről, akkor ezekről kellene közös emlékezet. Igaz ugyan, hogy akik az Alaptörvényt és a választójogot, illetve a történelmi alkotmány feléledését azok disszenszusos múltja/volta miatt kritizálják, nem mondják meg, vajon miért kellene éppen ezekben egyetértés, milyen (hipotetikus) norma írja elő, hogy ezekben egyet kell érteni a politikai-társadalmi közösségnek. Mindannyian érezzük, hogy kellene, de ennek indokai nem világosak.

A vívmány teszt alkalmas lehet arra, hogy a múltban mégis találkozzanak azok a párhuzamosok, amelyek ma nem érintkeznek egymással a szemben álló oldalakon. Egy ilyen teszt immanens eleme lehetne, hogy valóban közös-e a vívmány, a közösség minden tagja azonosulni tud-e vele. Ennyiben talán továbbgondolható Rixer felvetése – bár e gondolattal már a jogon kívüli szürke zónában mozgunk, ami egy jogi tesztnél nem helyénvaló. A közös kiindulópont még virtuális, kérdés, hogy valóssá lehet-e tenni az aktuálpolitikai csatározásokon túl. A múlt – kellő távolságban – közös origó lehet. A közelmúlt (ami valahol 1848 körül kezdődik, éppen ott, ahol pedig indokolható elkezdni a vívmányok számbavételét), azonban máig megosztott terület, frontzóna. Demilitarizált övezet alig van.

Gondolatmenetemben – ahogyan Rixer is teszi – ki-kilépek a jog világából. Ez szükségszerű is, hiszen a vívmány nem feltétlenül jogi produktum, ahogyan az alkotmány sem pusztán jogi dokumentum, tartalmának fő kritériumai nem jogi természetűek. Vívmány az, amit egy nemzet, egy társadalom magának – tehát nem csak egy részének, nemcsak az uralkodónak, vezetőknek - kivívott, elért. E vívmányoknak persze szükséges, hogy legyen jogi oldala, jogi értelmezhetősége, ami által élő és számon kérhető a jog eszközeivel.

A dolog egyik nehézsége az, hogy utólag múltat konstruálni nehéz. Olyan, mintha mostanában bővítené Anglia a történeti alkotmányát - visszamenőleg. Ezt pedig csak a jövőre nézve teheti, és teszi is meg folyamatosan, hiszen a legnagyobb vívmány ott éppen a parlamenti szuverenitás korlátozhatatlan volta. Elég egy új törvény, amely hozzátesz valamit, és máris változott a történeti alkotmány. Nincs kontroll a parlament fölött, ami ezt korlátozná. Fogalmilag kizárt a történeti alkotmányba ütköző törvény, a parlament feletti alkotmány.

Rixer Ádám – a tőle megszokott módon¹ – írásában ismét ki-kimerészkedik a jogon túli valóságba, helyeselhető módon, hiszen a jog valóban csupán reflexiója, kísérője a valóságnak. Ami igazán lényeges, az a jognak láthatatlan, érinthetetlen. A szerző biztos kézzel nyúl inter- és transzdiszciplináris módszerekhez, analógiákhoz, érvelése a fejlődés- és társadalompszichológia, eszmetörténet, kultúrantropológia és filozófia távlataiig szélesíti a - jó esetben – egyébként sem szűk látókörű alkotmányjogászai horizontot. Szokatlan, friss hang ez a mai jogtudomány bár elegáns, de belterjes, specialista modorához képest. A történelmi jelentőségű gondolatok, mint történelmi alkotmányunk vívmányai, nem szoríthatók egyetlen tudományág Prokrasztész-ágyába, hanem polihisztóri megközelítés kell hozzájuk.

Felmerül az a kérdés is, hogy lehet-e az egész Alaptörvény maga is vívmány? Hiszen hosszú fejlődés eredményeként született meg, még ha maga a szöveg igen rövid idő alatt állt is elő. Vagy a vívmány mindig a kartális alkotmányon kívüli, formailag hatálytalan jogból származik? (A szerző alaposan megvizsgálja a hatály kérdését a vívmányok alkalmazásánál.) Az AB eddigi gyakorlatában azt látjuk, hogy olyan jogvédelemnél is alkalmazta a vívmányt, amelynél erre tulajdonképpen nem lenne szüksége, hiszen a védendő jog benne van az Alaptörvényben is (pl. bírói függetlenség). Ilyen esetben, azaz „duplikációnál” kérdésként merülhet fel, hogy miért van szükség a vívmányok vizsgálatára és említésére, és miért nem elég az Alaptörvény általi szövegszerű említés az érveléshez. Az egyik – a szerző által is érintett - lehetséges válasz erre az, hogy a vívmánnyá avatás kvázi „perpetuálja”, ezáltal pedig megváltoztathatatlaná teszi az adott jogot vagy elvet. Ez persze még csak spekuláció, ráadásul az ilyen „örökkévalósító” minősítés az alkotmányozót aligha kötné a jövőben, a jogalkotót azonban orientálhatja.

Minden alkotmányjog-tankönyv már az elején megkülönbözteti a történeti és a kartális alkotmányokat. Az egyik (részben) szokásjogi természetű, a másik kodifikált, tételes jog. A szerzővel egyetértve kijelenthető, hogy Alaptörvény

1 Rixer Ádám: A történeti alkotmány helye mai jogunkban. Budapest, Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely – KRE ÁJK, 2012.

saját magát erőtlentí el, amikor kitágítja saját értelmezési keretét. Felvethető a kérdés: kartális alkotmány-e egyáltalán az Alaptörvény, tekintettel az R cikk (3) bekezdésére? Ha nem – márpedig a logika szigorú pályája a kérdésre adandó válasznál erre lejt – akkor mit jelentenek a szöveg rendelkezései, ha nem csak azt, ami belőlük kiolvasható? Ez a helyzet a mindenkori alkotmányértelmezőt hozza helyzetbe, akinek a kezeit figyelve következtethető ki a majdani döntések és az értelmezés iránya.

Ezzel eljutunk a tanulmány legizgalmasabb, legkreatívabb részéhez: a vívmány-teszt kidolgozásához. Kár, hogy magáról a tesztről nem olvasunk többet, négy elemét a szerző nem fejt ki részletesen, nem mutatja be „működés közben”, akár példákon keresztül. Egyetlen eleméről, a jogforrási jelleg vizsgálatáról olvasunk részletes, mélyreható elemzést. Kiindulópontnak azonban helytállónak tűnnek a fogalmi elemek, a koncepció lényeglátó szemről tanúskodik, és továbbfejlesztésre mindenképpen alkalmas.

Ahogy az Alaptörvény előtti alkotmánybíróági gyakorlatból láttuk, nem feltétele egy tesztnek, hogy benne legyen az alkotmányban, azt a taláros testület is kialakíthatja. A leghelyesebb mégis az a helyzet, ha egy teszt feltételei, azaz egy jogi feltételrendszer, egy hipotézis-diszpozíció szerkezet benne van az alkotmányban. Az Alaptörvény megalkotói megtehették volna, hogy meghatározzák, vagy legalább néhány lehetséges értelmezést kizárva megközelítik a vívmány fogalmát. Ez azonban nem történt meg, így az Alkotmánybíróság, mint kizárólagos Alaptörvény-értelmező szabadsága nagy.

A jogi teszt lényege, hogy elvegyen a jogalkalmazó szabadságából, és előre láthatóvá tegyen egy problémamegoldást. Ha jó a teszt, közkinccsé válik, azaz bárki hazaviheti, megpróbálkozhat akár saját jogi otthonában azzal, hogy alkalmazza, kipróbálva, hogy ő maga milyen eredményre jutna. Vagy akár megtámadhatja a „felkent” teszthasználó következtetését valamilyen fórum előtt. A teszt alkalmazásának persze van fő alkalmazója által kitaposott útja és irányadó precedensei is. A vívmány-teszt gondolata kifejtésekor a szerző számos nehéz kérdést vet fel és válaszol meg találóan, az alábbiakban én is megfogalmazok néhányat, nem törekedve a válaszadásra.

A vívmány meghatározásánál leginkább azzal a problémával szembesülünk, hogy a vívmány időben kötött fogalom: egy vívmány fogalmilag csak a múltban kialakult, azaz múltbeli dolog lehet, egy teszt pedig általában jelen idejű, a jogalkalmazói vizsgálat tárgyát képező, aktuális dolgok vizsgálatára használatos. Az Alkotmánybíróság előtt fekvő ügyben egy vívmány-teszt tárgya nyilván nem a konkrét jogvita, annak tényállása lesz, hanem az, hogy alkalmazható-e a konkrét esetre – az Alaptörvény vonatkozó részén túl – egy (ma is releváns)

múltbeli elv vagy elmélet. Először is az a kérdés tehát, hogy vívmány-e valóban az annak tekintett dolog, másodszor pedig az, hogy alkalmazható-e a konkrét esetre analógiaként. Az első kérdése (mi a vívmányok köre) inkább a jogtörténet-jogelmélet-jogpolitika módszereinek segítségével hívásával adható válasz (akár különböző időben eltérő válasz), utóbbira a logika és az érintett jogág, leginkább az alkotmányjog tud felelni. Kérdés, felállítható-e olyan teszt a második vizsgálatra, amely elszakítható az elsőtől, azaz bármilyen vívmány esetén működik. Rixer főként az első kérdésre koncentrált, hiszen ezt a feladatot tűzte ki maga elé, és ebben eredményt ért el.

Mivel az Alaptörvény-értelmezőjének álláspontja időben változhat, módosulhat a vívmány fogalmi köre is. Egy közmegegyezésre szoruló fogalomról szokatlanul hangzik, hogy ami ma vívmány, lehet, hogy holnap már nem az, és fordítva, pedig ez nézetem szerint elképzelhető. Emellett új vívmányok is keletkezhetnek az idő múltával, ahogy az angol parlament a közelmúlt évtizedeiben is fogadott el a (történelmi) alkotmányfogalomba tartozó törvényt. A történelmi alkotmány korábbi vívmányai emellett, ha felül nem is írhatóak, de jelentésük változhat, ahogyan mást jelent ma a Magna Charta vagy a Bill of Rights is. A vívmány tehát dinamikus fogalom lehet, emiatt nagy szükség lenne alkotmányozói definícióra, vagy legalább alkotmány-értelmezői tesztre. Ennek hiányában az R cikk (3) bekezdése nem lecövekezik, hanem éppen még rugalmassá teszi az Alaptörvényt. (Nagy kísértés ezen a ponton, hogy a mai napi politika által sugallt vélekedések és összeesküvés-elméletek felől közelítsük meg a kérdést, vagyis azt kutassuk, hogy kinek a dolgát nehezíti, vagy könnyíti meg a vívmányok értelmezési keretté tétele. Ennek a kísértésnek – ahogyan Rixer Ádám is teszi – ellenállunk. Az utat azonban tudatosan kerülni kell, és az alkotmányjog módszereit kell alkalmazni.)

Helyes és nem spekulatív felismerés (mind az AB, mind a szerző részéről), hogy az alaptörvényi történeti alkotmány vívmányai és az EUSz-beli alkotmányos identitás között szoros összefüggés van. A vívmánnyal szemben – kicsit vitatkozva a szerző álláspontjával – én az identitást érzem statikus fogalomnak. Senki sem tagadhatja meg magát, identitását nem változtathatja meg önkényesen, legfeljebb törekedhet erre. Varga Zs. Andrással egyetérthetünk abban, hogy az alkotmányos identitást nem az Alaptörvény hozta létre, ezért nem is korlátozhatja azt. Felmerül viszont a kérdés, hogy akkor mi hozta létre? Feltéve, ha egyáltalán elfogadjuk az Alaptörvényben nem, de az EUSz 4. cikkében szereplő fogalom létjogosultságát, ami persze nehezen kérdőjelezhető meg. Jobb lenne ugyanakkor, ha nem az EUSz-ból indulna ki az e fogalomra épített gondolkodás, amely éppen az EU-val szemben határoz

meg korlátokat, hanem maga az Alaptörvény mondaná ki, ahogyan erre kísérletet is tett az – elbukott – hetedik Alaptörvény-módosítás. Így legfeljebb hipotetikus alapnormának tekinthetjük.

Márpedig hipotetikus alapnormára szükség van. Elképzelhető, hogy az Alkotmánybíróság is érzékeli, hogy az Alaptörvény túl rugalmas, és szükség lenne olyan horgonyra, örökkévalósági klauzulára, amelyhez ki lehetne kötni a mai világ zavaros, gyakran változó tengerén. Ez lett volna a hetedik módosítás, és ennek a gondolatnak egy vetülete jelenik meg Varga Zs. András 22/2016. (XII. 5.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklásában, amelyben a határozatot egy kvázi örökkévalósági klauzulának tekinti.

Tudjuk, hogy nincsen alkotmányellenes alkotmánymódosítás, de vajon létezhet-e „történeti alkotmányon alapuló önazonosságot” sértő alkotmánymódosítás? A válasz csak akkor lehet igenlő, ha elismerjük egy örökkévalósági klauzula, egy módosíthatatlan rész létezését, amelynek állandósága felett az alkotmánybíróság őrökdi. Ez esetben azonban már nem kerülhető meg, hogy az Alaptörvény tételes szövege tartalmazzon erre való kifejezett utalást. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban kifejtett „történeti alkotmányon alapuló önazonosság”-vizsgálat igénye érthető és helyeselhető törekvés, mindazonáltal az alkotmányozó ilyen döntését nem pótolhatja. A közelmúltban azonban éppen a közmegegyezés hiánya akadályozta meg, hogy ez a kritérium bekerüljön az Alaptörvénybe.

Az identitás kérdése az EU-val kapcsolatban jelent meg. Láttuk azt is, hogy a magyar alkotmányozóval szemben nem lehet az alkotmányos identitásra hivatkozva fellépni, de vajon a jövőben megjelenhet a magyar jogalkotóval szemben is? Álláspontom szerint, alaptörvényi rendelkezés híján, ez nem valószínű. Ez a láthatatlan alkotmány feléledésével járna. A 22/2016. (XII. 5.) AB határozat elvi döntése az E cikkekre vonatkozóan, az EU-hatáskörgyakorlás kapcsán született, így tehát az EU ellen véd, de a jövőbeli magyar jogalkotótól nem. Ha az Alaptörvény mellett/felett egy alkotmányos önazonossági mércét kíván az Alkotmánybíróság kialakítani, el kell indulnia ebbe az irányba, és alkotnia kell egy újabb határozatot. Valószínűbb azonban, hogy az identitás helyett a vívmány lesz az a mérce, amelyet hatásköreinek gyakorlása során az AB alkalmazni fog.

Az identitás-védelem az alkotmányjogban reakcióként jelent meg, elsősorban az EU-hatáskörökkel szemben. A vívmány is, szükségszerűen reakció: válasz egy (vélt vagy valós) nemzeti identitást tagadó, vagy káros szemléletre. Kérdés, hogy mi volt előbb: a vívmány, vagy az a gondolat, amelynek tagadására a vívmányt megtalálták, felfedezték. A vívmány, amikor kialakult, a maga korában

reakció volt, egy küzdelem eredménye. Az angol történelem mérföldköveit jelentő parlamenti deklarációk, vívmányok a végét, lezárását jelentették egy megelőző, hosszú küzdelemnek.

Szintén érdekes, mindeddig példa nélküli vállalkozás a vívmány-teszthez kapcsolódó jogalkalmazói viszonyulások tipizálása, kategorizálása. Bár spekulatívnak tűnhet, a kategorizálás messze nem haszontalan, mert előre számot vet lehetséges jogalkalmazói reakciókkal, lépésekkel, ami erősíti jogállam gondolatokból álló, ezért szükségképpen ingatag épületéhez.

Rixer írása elején a műrom-jelenségből indul: szándékosan romnak készült építmények születésének okát kutatva – én pedig ezzel zárom soraimat. Az építési szándék helyessége persze sokszor megkérdőjelezhető, a szerző által felsorolt lehetséges okokon túli ok is elképzelhető: épülhet műrom azért, hogy utólag kreálja meg valaki a dicső múlt képét ott, ahol ilyen valójában nincs is. Vagy valakik egy bizonyos, partikuláris ízlésvilágnak megfelelő múltat kreáljanak jövőbeli döntések legitimálása érdekében.

Ahogy azonban múlik az idő, úgy lesz a műromból a kollektív emlékezetben „valódi” műemlék, és úgy merül feledésbe az építők eredeti, egykor biztosan közérdeklődésre számot tartó szándéka. Az idő és az utókor ítélete dönti majd el, hogy lesz-e egy műromból kedvelt, sikeres épület, vagy sem. Igaz ez az alkotmányokra, amelyeket olykor nem éppen demokratikus körülmények között alkotnak meg, utólag mégis magáénak és sikeresnek érzi a közösség (pl. a hatályos német, francia alkotmány). Történeti alkotmányunk vívmányai, még ha utólag is kell felfedezni vagy „megkonstruálni” őket, egy sikeres, jogállami gyakorlati tapasztalat nyomán élő, kedvelt, közmegegyezésen alapuló jelképei lehetnek alkotmányéletünknek. Amelyek nemcsak díszei, hanem alapkövei Magyarországnak.

Rixer Ádám írása nyilvánvalóan átment a kreativitás tesztjén: legnagyobb vívmánya, hogy mer kísérletezni, szokatlant, újat mondani a rendelkezésre álló szó- és gondolatkészlet felhasználásával.

IN MEMORIAM KENGYEL MIKLÓS

Kengyel Miklós professzor életének 65. évében hunyt el a Károli Gáspár Református Egyetem professzoraként és az Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája vezetőjeként. A veszteség nemcsak eljárási jogász kollégáinak, hanem az igazságszolgáltatási és az egyetemi szféra más szereplői számára is fájdalmas volt. A Professzor, aki egész életét a polgári eljárások kutatásának és oktatásának szentelte, nemcsak a magyar, hanem a nemzetközi szakmai közéletnek is aktív szereplője volt. Pályafutása túlnyomó részét a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán töltötte, ahol dékánhelyettes, majd dékán is volt. Élete utolsó pár évében került szorosabb kapcsolatba egyetemünkkel. Ez a pár év is meghatározó volt azonban számunkra, mert akkreditációs eljárásokhoz, a doktori iskolához és a graduális oktatáshoz kapcsolódó javaslatai minden esetben hasznosnak és előremutatónak bizonyultak. Hálásak vagyunk, hogy tanácsait – amelyeket mindig az egyetem és a képzések jobbításának szándéka vezérelt – megfogadhattuk. Kengyel Miklós nem csupán oktatóként és tudományos kutatóként volt kiemelkedő szereplője kari közéletünknek, de munkájával, éles szemű észrevételeivel, s különösen nemzetközi példáival lapunk, a *Glossa Iuridica* színvonalának emelését is érdemben szolgálta, úgy is, mint a Szerkesztőség tagja.

Munkáját még súlyos betegségében is szakmai alázattal és a végsőig való kitartással végezte, terveit betegágyáról is megosztva velünk – példát mutatva fiatalabb és idősebb kollégáinak egyaránt. Részletes szakmai önéletrajza túlmutat ezeken a hasábokon, itt csak annyira vállalkozhatunk, hogy érzékeltessük azt a hatást, amelyet Ő, a nemzetközi hírű professzor egyetemünkre gyakorolt.

Szakmai igényessége, mint professzori hitvallásának lényege, valamint embersége és segítőkészsége velünk marad, s mint örökséget magunk is továbbadjuk. Isten akaratában megnyugodva, mégis szomorú szívvel búcsúzunk a jeles pályatárstól, professzorunktól, Kengyel Miklóstól.

A Glossa Iuridica szerkesztői

Glossa luridica

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának állam- és jogtudományi folyóirata

Szerkesztési szabályok

A törzsszöveget Calibri betűtípussal, 12-es betűmérettel, normál sorközzel, nullás térközzel, bekezdés előtti és végi sorköz nélkül, sorkizárva kell írni.

Cím:

A CÍM VÉGIG KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

Alcím normál szedéssel, középre zárt

ALATTA A SZERZŐ NEVE („DR.” VAGY MÁS ELŐTAG NÉLKÜL, KIVÉTEL AZ IFJ. STB.)

KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

Szerző neve alatt titulusa és (zárójelben) intézménye kurziválva (vezetői megbízás nélkül)

Például:

ACTIO COLLECTIVA EUROPAE ANTE PORTAS
Európai kollektív igényérvényesítés a kapuk előtt
UDVARY SÁNDOR
egyetemi docens (KRE ÁJK)

A törzsszöveg tagolása:

A szöveg tagolása kizárólag arab számozással, félkövér betűvel szedve történik, kurziválás kerülendő. A tagolás mélysége legfeljebb 4 egység lehet (pl. „2.2.3.1. A Kúria idevágó határozatai” még megengedett). Az automatikus számozást kérjük kikapcsolni.

A bekezdéseket csak ENTER választja el, behúzás, tabulátor használata kerülendő. Amennyiben azonos bekezdésen belül szeretne új sort kezdeni, sortörés alkalmazandó (shift+enter). A bekezdések végső formájukat a tördelés során nyerik el.

A törzsszövegben a kiemelést a kurziválással lehet jelölni, minden más stílus (aláhúzás, **félkövér**, KISKAPITÁLIS) használata a törzsszövegen belül kerülendő.

Szakirodalmi hivatkozás:

A cikkben végjegyzet nem használható, kizárólag folyamatos (arab) számozású lábjegyzetek használhatók. A cikkhez irodalomjegyzék nem csatolható.

Könyv idézése:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: *Az idézett könyv teljes címe kurziválva* [Többkötetes mű esetén a teljes cím után zárójelben kell utalni a kötet számára római számmal (pl. I. kötet), szükség esetén annak címével.]. Megjelenés helye, kiadó neve, a megjelenés éve, oldalszám (bármilyen oldalra való további utalás, pl.: p., pp., o., old., oldal szövegszerű használata nélkül!).

Például: SZLADITS Károly: *Magyar Magánjog (I. kötet. Általános rész – Személyi Jog)*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1941, 271-273.

Külföldi szerző esetén a szerző családi neve áll elől, ezt követi keresztnéve (utóneve). Ilyenkor a két név között vessző áll. Ha idegen nyelvű a kézirat, és magyar szerző magyar művére utal, a vezetéknev áll elől, majd vesszővel elválasztva jön a keresztnév. *Utóbbi három szabály a tanulmánykötetben, illetve folyóiratban megjelenő írásokra utalás esetén is irányadó.* A kiadás helye után szükség esetén a (kiadás országa) zárójelben megadható.

Például: JONES, Craig: *Theory of Class Actions*. Toronto (Canada), Irwin Law Inc., 2003, 14-15.

Az oldalszámok között kiskötőjel (-) használata szükséges.

Idézés tanulmánykötetben szereplő cikkből:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, keresztnéve normál betűvel: *Az idézett tanulmány teljes címe kurziválva*. In: A TANULMÁNYKÖTET SZERKESZTŐJÉNEK VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel (szerk.): *Tanulmánykötet címe normál betűvel*. Megjelenés helye, kiadó, a megjelenés éve, oldalszám.

Például: UDVARY Sándor: *Class Action – az ördögtől való?* In: BARTA Judit és WOPERA Zsuzsa (szerk.): *Kodifikációs tanulmányok a polgári jog és a polgári eljárásjog témakörében*. Miskolc, Novotni Alapítvány, 2011, 262-277.

Idegen nyelven megjelent mű esetén a szerkesztésre utalás is az adott nyelvhez igazodjon. Leggyakrabban: (ed.), (eds.), illetve (Hrsg.).

Cikk folyóiratból:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: *Az idézett cikk teljes címe („In” nélkül!)*. *Folyóirat címe kurzívval*, a megjelenés éve/a folyóirat lapszáma, oldalszám. A megjelenés évét követően – tipikusan egyes

nem magyar folyóiratok esetében – megadható az évfolyam- és lapszám is: év, évfolyam (lapszám) formában.

Például: ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007-1010. vagy ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995, 72 (7), 1007-1010.

A folyóiratok általánosan (esetleg hivatalosan) használt rövidítései a jegyzetekben nem használhatók. (pl. JTK a Jogtudományi Közlöny helyett nem lehet).

Internetes hivatkozás:

Az URL megjelölésével és a letöltés időpontjának megjelölésével történik a hivatkozás

Például: www.echr.coe.int/Convention/webConvenHUN.pdf (2016. 03. 17.)

Ismételt hivatkozás:

Már idézett műre hivatkozás: SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL i. m. + oldalszám

Például: VÉKÁS i. m. 233.

Ha már a szerző több művére történt hivatkozás, akkor a hivatkozott mű megjelenésének éve zárójelben kiegészíti az előbbit – pl. VÉKÁS (1994) i. m. 233.

Ha egy szerzőnek azonos évben több műve is megjelent, melyek hivatkozásra kerülnek, betűjellel teszünk különbséget (ezt az első, teljes hivatkozásnál már jelezni kell):

Így első alkalommal ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007-1010. [a továbbiakban: ALEXANDER (1995a)]

Ezt követően ALEXANDER (1995a) i. m. 1008.

Ha a következő lábjegyzet ugyanabból a műből származik: Uo. 34.

Lábjegyzet mindig nagybetűvel kezdődik, a végén pont zárja le, vö., ld., pl. rövidítéseket használhatjuk (a nagybetűs kezdés és a ponttal való lezárás nem érvényesül internetes hivatkozásnál). Az op.cit., ibid., cf., e.g. és egyéb rövidítések a magyar nyelvű tanulmányokban kerülendők.

Idegen szöveg idézése:

Az idézet elején és végén nyomdai idézőjelet használunk: tehát „idézet” és nem „idézet”. Ha nem pontosan úgy kezdenénk az idézetet, ahogy az az eredetiben szerepel, akkor a korrekcióra szögletes zárójelet használunk: „[I] dézet”. Ugyanígy járunk el, ha az idézetből kihagyunk részeket ([...]), vagy

ha értelemzavaró részt korrigálunk. Az idézetben belüli idézet jelölése a hagyományos módon, ún. lúdlábbal történik („a »clear and present danger« elve alapján...”).

Lábjegyzetben történő idézés esetén a lábjegyzetszövegben idézünk, anélkül, hogy megtörnénk a lábjegyzetszöveget (nem kell tehát új bekezdés).

Az idézetet sehol nem kell kurziválni.

Például: „[Mivel] a pártok a politikai rendszer meghatározó részei, helyénvaló, hogy az általános rendelkezések között [...] szól róluk az Alkotmány. [...] [A] pártok más alkotmányokban [is] az állami szervek és az alapjogok fejezetein kívül, vagy a szuverenitáshoz, vagy a választójoghoz illeszkedve szerepelnek.”

Kiemelés:

Nem dupla, hanem szimpla idézőjellel, pl. ‘jogrend’ (és nem „jogrend”)

Kiemelhető: egy-egy fontos szó, sajátos értelemben használt szó, idegen szó, általánosan használt jogi alapelv.

Kurziválás:

Akkor alkalmazzuk, ha hangsúlyozni akarunk valamit (az idézetet önmagában még nem kurziváljuk).

