

Önértelmezési kérdések az Alaptörvényben – gondolatok az R. cikk alkotmányértelmező szabályairól¹

Az önértelmezési kérdések az elfogadott Alaptörvény² R. cikkében található értelmezési szabállyal összefüggésben felmerülő kérdéseket takarják. Ha az alkotmányban az alkotmányozó hatalom meg kívánja határozni az értelmezés módszerét, vagy bizonyos sorrendet alakítana ki a különböző értelmezési módszerek között, azzal – az értelmezésnek a szövegtől való eloldódott jellege és az értelmező szubjektív behatásának elkerülhetetlensége miatt – önmagában is nagy feladatra vállalkozik. Az alábbiakban azonban arra szeretnék rávilágítani, hogy az alkotmány saját értelmezésére vonatkozó rendelkezései ezen a nehézségen túlmutató jellegű önmeghatározási karakterrel bírnak. Az alkotmány legitimitációja csupán annak alkalmazását követően kerül mérlegre, az egyes rendelkezéseknek a bírói gyakorlatba szivárgásától, az állampolgárok problémái megoldásának sikerességétől, vagyis a gyakorlati működés jellegétől függően. Ha az alkotmány rendelkezéseit képesek vagyunk megfelelően alkalmazni, az azt jelenti, hogy komolyan vesszük, vagyis érvényre jutnak, működnek, az általa fel-

állított szabályoknak kötőereje van. Ha azonban nem alkalmazzuk, vagyis nem vesszük komolyan, akkor nem is jutnak érvényre a benne foglalt rendelkezések, szabályai holt betűk maradnak. A rossz működés eredménye az alkotmány iránti tisztelet hiánya, amely végső esetben a legitimitáció meggyengüléséhez vezet. A következőkben azt szeretném bemutatni, hogy milyen érveléssel juthatunk el pontosan az alkotmányértelmezéstől a legitimitációs hatásig.

I. Alkotmány- és jogértelmezés

Témánk szempontjából alapvető jelentőségű az alkotmányértelmezés jellegének a jogértelmezés módszereitől való különbözősége. Az alkotmányértelmezésnek a jogértelmezés általános módszereitől való teljes elkülönítése nem feltétlenül állja meg a helyét, azonban bizonyos jellegzetességeit mégis megfogalmazhatjuk. Ezeket a jellegzetességeket egyrészt az alkotmányértelmezés tárgyához köthetjük, vagyis magához alkotmányhoz (1), másrészt ahhoz a speciális bírói jogalkalmazói módszerhez, amely révén az Alkotmánybíróság értelmezi az alkotmány rendelkezéseit (2).

1. Az alkotmány jellege

Az alkotmányértelmezés tehát azért bírhat különös jellegzetességekkel, mert annak tárgya, az alkotmány, jellegében különbözik a többi jogszabálytól. Miben áll ez a különbség?

A kartális alkotmány alapvető jellemzői közé tartozik, hogy a jogrendszer csúcán helyezkedik el. Az összes többi jogszabály az alkotmányból nyeri kötelező erejét és érvényességét. Az Alaptörvényben szereplő R. cikk (1) bekezdése vélhetően ezt a feljebbállást kívánja rögzíteni, amikor az Alaptörvényt a jogrendszer alapjának nevezi. Ennek az „alap”-jellegnek a jogszabályi hierarchiára vonatkozó hatása abban érhető tetten, hogy egy jogszabály sem lehet ellentétes az alkotmánnyal, jogszabályon pedig minden törvény értendő, így a sarkalatos törvények is.

A kartális alkotmány említett feljebbállásából szükségszerűen következik néhány további jellemző.

¹ A tanulmány az Országgyűlésben 2011. április 8-án, az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága által, „Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt” címmel rendezett konferencián elhangzott előadás átdolgozott változata.

² Az Alaptörvény javaslatának nyilvánosságra kerülése óta a hagyományosan használt „alkotmány” kifejezés mellett megjelent az „alaptörvény” kifejezés is. A következetes szóhasználat érdekében, szeretnénk jelezni, hogy az „Alaptörvény” kifejezés használatakor Magyarország 2011. április 25. napján kihirdetett új alkotmányáról beszélünk, az „alkotmány” kifejezés használatakor pedig arról a speciális normáról, melyet az alábbiakban részletezett sajátos tulajdonságokkal illethetünk.

(1) *Mérce*: Tudvalévő, hogy egy rendelkezésnek egy másikkal való ütközése, illetve ennek az ütközésnek valamelyik javára való feloldása kizárólag egy bizonyos mérce birtokában történhet. Amennyiben ezt elfogadjuk, az azt is jelenti, hogy az alkotmány rendelkezései mérceül szolgálnak a többi törvény megítéléséhez, hiszen a jogszabályi hierarchiában feljebb helyezkednek el, mint a többi jogszabály.

(2) *Legitimáció*: Az alkotmány további jellegzetessége, hogy az alkotmányozó hatalom alkotja meg, s ennek következtében az alkotmány nem önmagából vagy egy másik jogszabályból, hanem a jogon kívülről nyeri el legitimitását.³

(3) *Közvetlen hatás*: Az alkotmány jellegzetessége ebből következően az is, hogy közvetlen hatással lehet más jogszabályokra, hiszen amennyiben vele ellentétes rendelkezést tartalmaznak, az Alkotmánybíróság azt megsemmisíti, illetve ha nem tartalmazzák, amit az alkotmány érvényesülése érdekében tartalmazniuk kellene, akkor alkotmányellenes mulasztás címen az Alkotmánybíróság kötelezheti az Országgyűlést, hogy alkossa meg a hiányzó szabályozást. Ilyen hatással egyetlen másik jogszabály sem lehet a jogrendszerre.

(4) *Integratív*: Az alkotmány további jellegzetességei közé tartozik az is, hogy absztrakt, általános szabályok, elvek révén, annak egységes, homogén karakterén keresztül határozza meg az állam és polgárai együttélésének alapvető kereteit, kifejezve ezáltal az ország alkotmányos rendjének kohézióját. Az állami hatalom minden formája az alkotmányból nyeri legitimitációját, vagyis az alkotmány az államhatalom-gyakorlás eredete és kerete egyszerre. Az alkotmány célja tehát az is, hogy bizonyos integratív hatást fejtsen ki, amely végeredmény-

ben az azt megalkotó politikai közösség, a nép egységében és egységes működésében teljeseedik ki.

(5) *Absztrakt karakter*: Végül, mivel ezeket a szabályokat, elveket természetéből fakadóan általános absztrakt formában tartalmazza a kartális alkotmány, ez egy további releváns következménnyel jár témánk szempontjából. Amikor ugyanis az alkotmányozó – s ez érvényes a jogalkotóra általában is – egy bizonyos feltételes élethelyzetet, szituációt normatív, kikényszeríthető módon kíván szabályozni, nem lévén más választása, általános szabályokat alkot. Minden egyes konkrét esetet ugyanis képtelenség lenne jogszabályba foglalni. Ha tehát kénytelenek vagyunk általános szabályokon keresztül nyilatkozni az együttélés, illetve állam-polgár viszonyáról, akkor ezt az alkotmány esetében még általánosabban kell tennünk, mint egy egyszerű törvény esetén.⁴ Az alkotmány feljebbállásának az alkotmányértelmezésre nézve talán legfontosabb tulajdonsága ez az absztrakt karakter. Ahhoz ugyanis, hogy a legitimitációs hatását elérje, nem az egyetlen, de minimális feltétel az, hogy működőképes, vagyis alkalmazható legyen. Az alkotmány szabályainak érvényre jutási képessége tehát abban érhető tetten, hogy a szabály léte nem válik el annak működésétől, hanem azzal együtt jár.

2. A bírói aktus

A másik kiindulópont, amely alapján az alkotmányértelmezés módszerét megkülönböztethetjük a jogértelmezés általános módszereitől, az értelmezés bírói aktus jellegéből fakad. E tekintetben központi állításunk, hogy a bírói aktusnak más célja, más jellegzetességei és így más érvényességi feltétele van az alkotmányozói/jogalkotói aktushoz képest. Az alkotmányértelmezés forrása az Alkotmánybíróság döntése, amely az alkotmány értelmét autentikusan, véglegesen és mindenkire nézve kötelezően állapítja meg. Mi-lyen következményekkel jár ez?

³ A legitimitáció összetettségéről legutóbb lásd pl. TAKÁCS Péter: *Az alkotmány legitimitása*, Alkotmánybírósági Szemle, 2011/1, 58–65. Egy helyütt például azt is olvashatjuk, hogy az igazi kérdés nem is az, hogy legitim-e az alkotmány, sokkal inkább az, hogy a legitimitáció megteremtésén dolgozik-e. Ennek módja pedig a jó kormányzás örök tesztje: képes-e az emberek akaratából („by the people”), az emberek érdekében („for the people”) munkálkodni. Normen DORSEN, Michel ROSENFELD, András SAJÓ, Susanne BEAR: *Comparative Constitutionalism – Cases and Materials*, Third Edition, Foundation Press, New York, 2000, 19–20.

⁴ Cass R. SUNSTEIN: *Incompletely Theorized Agreements*. In: Larry MAY–Jeff BROWN (edited): *Philosophy of Law, Classical and Contemporary Readings*, Fabulous Printers Pte, Singapore, 2010, 43.

A belső szempont: A bírói ítélet a jogalkotó vagy alkotmányozó hatalommal szemben természetesen nem a jogalkotás technikáival él.⁵ Az ugyanis csak általános hipotéziseket szabályozhat, mert előre nem tudhatja, hogy pontosan milyen konkrét esetek tartoznak majd az általa alkotott, általános szabály alá. A bíró azonban éppen a konkrét esettel szembesül, és az a dolga, hogy az általános szabályból konkrétat teremtsen.

A bírónak ezért rendelkeznie kell egy ún. belső szemponttal, amely lehetővé teszi számára, hogy az eset körülményeit mérlegelve konkretizálja az alkotmányt. Ez a résztvevő álláspont olyan érvek használatának szükségességét vonhatja maga után, amelyek egy adott jogi környezetben egy adott jogi kérdés helyes eldöntésére irányulnak. Egy absztrakt jogi rendelkezés csupán magában foglalhatja – s ildomos is, hogy magában foglalja – a helyes választ, de önmagában nem lehet elegendő egy eset eldöntéséhez. A bírói aktus azonban – amennyiben megfelelően alkalmazható jogi rendelkezéssel áll szemben – szükségszerűen rendelkezik egy olyan eszközzel, mely az egyedi döntés helyességének lehetőségét hordozza magában.⁶ Ilyen formában az ítélezés során a bíró által feltett kérdés egy belső szempont birtokában hangzik el, arra vonatkozó megfontolásokat tartalmazva, „hogyan kellene döntenünk?”.⁷ Ehhez pedig nem csupán normatív, tényszerű szempontok lebegnek a bíró szeme előtt, hanem

szükségszerűen felvetődik a kívánatos helyzet ideálképe, a helyesség dimenziója.⁸

A bíróiaktus-jelleg tehát azt is jelenti, hogy a bírónak képesnek kell lennie megállapítani, miként juttassa érvényre az alkotmányozó hatalom által célzottakat az adott konkrét esetben. Ennek minimális feltétele pedig ugyancsak az, hogy a bíró részére alkalmazható szabályok álljanak rendelkezésre.⁹

3. Az alkotmányértelmezés jellegzetességei

Ha az alkotmány feljebbállásából, illetve az értelmezés bíróiaktus-jellegéből adódó jellemzőket egymásra vonatkoztatjuk, megállapíthatóvá válik néhány szempont, amelyeket egyértelműen az alkotmányértelmezéshez köthetünk. Konrad Hesse német jogtudós, volt szövetségi alkotmánybíró nézeteit alapul véve¹⁰ a következőket sorolhatjuk ide:

- a) minden alkotmányértelmezésnek az alkotmány egységét kell elősegítenie
- b) ütközés esetén a minél teljesebb összhang megteremtése érdekében a konfliktus elsimítását kell célozni
- c) minden állami szervnek tiszteletben kell tartania az alkotmány jellegbeli különbségeit és a hatalommegosztás eszméjét
- d) minden értelmezésnek az alkotmány integrációs hatását kell céloznia, tekintettel az alkotmányos vitára, illetve a szociális és politikai kohézióra

Ezek a pontok együttesen eredményezhetik az alkotmány legitimációs funkcióját.

Az alkotmány rendelkezéseiben tehát megtalálhatók a valós élethelyzetek szülte hipotetikus kérdések válaszai, azt viszont az adott releváns

⁵ Robert ALEXI német alkotmányjogász elmélete a „participant’s perspective” és az „observer’s perspective” elválasztásáról nem egészen ugyanezt, de következményeiben hasonlót állít. In: Robert ALEXI: *Argument from Injustice, a Reply to Legal Positivism*, Clarendon Press, Oxford, 2002, Különösen: 27–81.

⁶ A két szempont kettéválasztását egyébként többen támadják, így Joseph Raz is, leginkább arra alapozva, hogy valójában nem választhatók szét, hiszen mindkét esetben ugyanarra az egyszerű kérdésre keressük a választ: mit mond a jog egy adott kérdésről egy adott országban. Raz kételyei is megtalálhatók a következő kötetben. Robert ALEXI: *An Answer to Joseph Raz*. In: George PAVLAKOS (edited): *Law, Rights and Discourse. The Legal Philosophy of Robert Alexy*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2007, 45–48.

⁷ Lásd bővebben: John FINNIS: *Law and What I Truly Should Decide*, 48 *American Journal of Jurisprudence*, 2003, 107.

⁸ Robert ALEXI: *An Answer to Joseph Raz*. In: PAVLAKOS, i. m., 48.

⁹ Az értelmező hatalom persze sokáig képes orvosolni egy nehezen alkalmazható rendelkezés hibáit. Esetről estére dönt annak szövetszerű értelmével szemben vagy mellett, hogy a valós élethelyzetekre alkalmazhassa az adott rendelkezést. Így viszont nagyobb esély van a következetlenségre, amely bizonytalanságot keletkeztethet. Az alkotmányban található rendelkezés mögött külön életet élő árnyékszabály semmiképp nem erősíti az alkotmány tiszteletét.

¹⁰ DORSEN, ROSENFELD, SAJÓ, BEAR: *Comparative*, i. m. 145–146.

körülmények tudatában a bírónak kell konkrétizálnia. Konrad Hesse álláspontja egyébként egy olyan alkotmányértelmezési módszer kidolgozása, amely által az alkotmány úgy épül, hogy közben annak szövegét is tisztelik. Az alkotmány egységének koncepciója tehát ezt szolgálja.¹¹

Az Alkotmánybíróság értelmezése kapcsán válik tehát megfoghatóvá az Alkotmány, ezzel válik egyedivé a benne foglalt absztrakt szabály, amely végül hozzájárul, hogy az Alkotmány a társadalomba integrálódásán keresztül kifejthesse legitimációs funkcióját.

II. Módszerrangsor az Alaptörvényben

Most vegyük szemügyre, hogy az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó rendelkezés a fentiek fényében mit tartalmaz és annak milyen lehetséges következményei vannak.

A R. cikk (3) bekezdése szerint az „Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

Általában elmondható, hogy a különböző értelmezési technikák közül való választás az adott körülmények konkrét ismeretében lehetséges a leginkább megalapozottan, vagyis a bíró belső szempontja birtokában. A helyes értelmezésre nehéz univerzális receptet alkotni, egyrészt a belső szempont szükségszerű hiánya miatt, másrészt, mert miután az (alkotmány)szöveg hatálya lép, szükségszerűen eloldódik a megalkotójától és bizonyos szempontból saját életet él.

Az alkotmányozó természetszerűleg nem lehet feltétlen hatással a szöveg értelmezésére, mert azt az Alkotmánybíróság végzi. Az alkotmány rendelkezéseinek értelmezését nehéz, ha egyenesen nem lehetetlen, korlátok közé szorítani. Erre szólnak például azok a szabályok, melyek bizonyos értelmezési módszerek használatát az azok közötti sorrend felállításával próbálják kikényszeríteni. Az Alaptörvény R. cikk (3) bekezdése eszerint az alkotmányértelmezés hatalmának demokratikus ellenőrzés alá hajtása kísérleteként is

értelmezhető. Fontosnak tartjuk ugyanakkor hangsúlyozni, hogy az alkotmányozó hatása ebben a kérdésben legtovább addig terjedhet, hogy alkalmazható rendelkezéseket állapít meg az értelmező részére. Innentől viszont nincs hatalma többé az értelmezés kikényszerítésére.¹² Az alkotmányértelmezés ilyen jellege azonban nem valamifajta kiküszöbölhetetlen hátrány, hanem az alkotmánybíráskodás egyik lényege.

1. A teleologikus értelmezés az Alaptörvény javaslatában

Bár a jelen írás célja nem általában az értelmezési szabályok alkotmányban való megjelenése, és nem is célszerű értelmezési módszer jellegzetességeinek ismertetése, mégsem hagyható utalás nélkül a R. cikk erre vonatkozó szakasza. Fel kell hívni a figyelmet, hogy a célszerű értelmezés nem csupán egyfajta értelmezési technikát jelent.¹³ Egyrészt jelentheti ugyanis a jogalkotó objektív célját, mely abból a racionális megfontolásból indul ki, hogy minden jogszabály helyes és alkalmazható célra irányul, annak tehát létezik (legalább egy) helyes értelmezése, mellyel a helyes döntés megtalálható. Ez a fajta értelmezési módszer jelenik meg egyébként a 28. cikkben,¹⁴ amely már a jogértelmezés általános módszereire is kiterjed. Másrészt létezik egy szubjektív cél is, mely a jogalkotó konkrét akaratát kívánja érvényre juttatni, és az értelmezett szöveg keletkezésének körülményeit, jogalkotói magyarázó szövegek részleteit és egyéb előkészítő anyagokat kutatva próbálja felfedezni ezt a konkrét akaratot. Bár általában véve az értelmezési szabályoknak az alkotmányszövegben való szerepeltetésére vonatkozó, a bevezetőben kifejtett gondolatok ebben az esetben is érvényesek, a kreatív értelmezési technikák megjelenése önmagában örven-

¹² Ilyenek az amerikai és német módszerrangsorok, melyeket ugyancsak több kritika ért. Lásd: Jakab András: *Az alkotmányértelmezés módszerei*. www.szazadveg.hu/files/kiadoarchivum/47jakab.pdf l. 103.

¹³ Bővebben ugyancsak lásd: Uo., 16–23.

¹⁴ „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

¹¹ Eszerint a jogalkotó elfogadja és alkalmazza, a közigazgatás végrehajtja, a bírák pedig megítélik a jogot. DORSEN, ROSENFELD, SAJÓ, BEAR, 145.

detes. Mivel a teleologikus érvek megfelelő módszerrel minden esetben lefordíthatók, áttranszformálhatók jogi érvekké, az alkotmányozó legalábbis *alkalmazható szabályt teremtett*, mellyel egyúttal az előző pontban kiemelt szempontoknak eleget tett.

2. A történeti alkotmány vívmányai szerinti értelmezés az Alaptörvény javaslatában

Az Alaptörvény R. cikke (3) bekezdésével összefüggő komolyabb kételyek a történeti alkotmány vívmányaival való összhang szerinti értelmezési kötelezettség vonatkozásában merülnek fel.

Az ennek kapcsán ismételt átgondolást igénylő szempontok a következők.

- a) Nem határozható meg, hogy *mit takar pontosan* a „történeti alkotmány vívmányai” kifejezés. A történeti alkotmány lényege, hogy az nem egy, a többi fellett álló alkotmánytörvényt, hanem több, egymás mellett létező sarkalatos törvényt jelentett. „A történeti alkotmány ugyanis a történelmi fejlődés különböző időszakaiban alkotott törvényeket és szokásjogi szabályait foglalja magába.”¹⁵ Jelenleg az Alaptörvényben szereplő sarkalatos törvény kifejezés nem azonos a történeti alkotmány kapcsán használatos sarkalatos törvény fogalmával. Az Alaptörvény ugyanis gyakorlatilag a régi kétharmados törvényeket érti alattuk, vélhetően ugyanazokkal a jellemzőkkel. A kérdés, hogy mit jelent a történeti alkotmány vívmánya pontosan, illetve hogy ezzel közvetlenül mennyire szállítjuk le az Alaptörvény feljebb-állását azonban megmarad.
- b) Ez már átvezet a következő kérdéshez, miszerint a történeti alkotmányra való utalás az Alkotmány *feljebb-állását relativizálná*. Ezt a gyanút látszott beigazolni az Alaptörvény javaslatához 99-es számon benyújtott

módosító javaslat¹⁶ is, miszerint az Alkotmánybíróság a döntéseit a történeti alkotmány, az Alaptörvény és a sarkalatos törvények alapján hozza.¹⁷ A módosító javaslat elfogadása oda vezetett volna, hogy az Alaptörvény nem szolgálhatott volna mércéül a sarkalatos törvények megítéléséhez, nem vezethetett volna tehát azok megsemmisítéséhez sem. A módosító javaslat elfogadásával a megalkotandó sarkalatos törvények az alkotmányossági kontrollon kívül álló jogszabályokká váltak volna, és ami még súlyosabb, az alkotmány az első pontban részletezett jellemzőivel – így feljebbállásával, homogenitásával és integrációs funkciójával együtt – értelmét veszítette volna.

- c) Ha kevesebb gyanakvással állunk a R. cikk elé, a történeti alkotmány mint értelmezési segédlet értelmezhető úgy is, hogy az egyik módja a történeti alkotmány vívmányai előtti tisztelgésnek, illetve *legfeljebb historikus díszletként* szolgálhat az alkotmánybírói határozatok indokolásában. Más szóval az alkotmányozó nem azért építette az Alaptörvény rendelkezéseibe, hogy azt alkalmazni kelljen, hanem annak kizárólag szimbolikus jelentőségét kívánta hangsúlyozni. Ez a magyarázat ugyancsak problematikus.
- d) Az alkotmány jellegéből következik, hogy minden betűnek, vesszőnek jelentősége van, s ily módon annak is, ami nincs benne. Egy ilyen alapállásból már a megalkotáskor az alkalmazhatóságát tekintve megkérdőjelezhető szabályt az Alaptörvénybe építeni talán nem kellően átgondolt alkotmányozási lépés. Legelőször is végig kell újra gondolni, hogy *mi az a többlet*, amit az Alaptörvény nem tartalmaz, és az elmúlt húsz esztendő gyakorlata segítségével sem vezethető le, de a történeti alkotmányban megtalálható. Ha ugyanis nem tudunk ilyet mondani, újra megfontolás tárgyává kell tenni ennek az értelmezési kötelezettségnek a normaszövegbe építését.

¹⁵ HORVÁTH Attila: *A magyar történeti alkotmány tradíciói*, Alkotmánybírói Szemle, 1/2011, 45. Horváth Attila tanulmányában a történeti alkotmány fogalmát, kialakulását és magyar alkotmányfejlődés jelentősebb állomásait veszi sorra. Végkövetkeztetése, hogy a jelenleg hatályos Alkotmányunk tartalmában továbbra is leginkább az 1848. évi III. tc.-re és az 1946. évi I. tc.-re épül. (57.)

¹⁶ A 99-es számon benyújtott módosító javaslat a konferencia napján még a plenáris ülés előtti tárgyalásra várt. 2011. április 8-a délután azonban az előterjesztő visszavonta a módosító javaslatot.

¹⁷ www.parlament.hu/irom39/02627/02627-0099.pdf

- e) Fontos kiemelni: amennyiben az a cél, hogy az alkotmányozó ilyen módon is tisztelegjen a történeti alkotmány vívmányai előtt, és nem a kartális alkotmány lényegi feljebbállását kívánja megszüntetni, akkor azt már azzal elérte, hogy a Nemzeti Hitvallást is ugyanebben a bekezdésben az értelmezés alapjává tette. A *Nemzeti Hitvallás ugyanis már tartalmazza* a történeti alkotmány által örökölt hagyományok elismerését és tiszteletét, így a jelenlegi szabály a történeti alkotmányra utalást gyakorlatilag duplán tartalmazza. Ha az R. cikk nem tartalmazná e kitételt, az alkotmányozó a történeti alkotmány iránt érzett tiszteletnek ugyanúgy hangot adna, de nem terhelné a normatív rendelkezéseket egy bizonytalan szabállyal.
- f) Külön bonyodalmat jelent és tovább nehezíti a szakasz alkalmazhatóságát, hogy már *a bekezdésen belül inkoherencia van*. Az Alaptörvény célja és a történeti alkotmány vívmányai ugyanis – igaz, attól függően, hogy mit értünk a történeti alkotmány vívmányai alatt – számtalan helyen ütközhetnek. Természetesen az ütközés feloldható értelmezéssel. Az I.3. pontban ismertetett módszer az alkotmányon belüli rendelkezések egymással való összhangjának megteremtése szerinti értelmezés, amely a jelen esetben is lehetőséget ad az interpretációs probléma feloldására. Nem az a gond tehát, hogy ne lehetne akár a nemzetközi jog által elismert szabályok révén (Q. cikk [3] bekezdés), akár konkrétan a Velencei Bizottság véleményében¹⁸ is hangsúlyozott Európai Emberi Jogi Karta szerinti értelmezéssel semlegesíteni a R. cikk (3) bekezdésének a történeti alkotmányra utaló részét. A kétségek inkább e bizonytalanságok szükségessége kapcsán merülnek fel.

III. Következtetések

Írásunk alapfeltevése volt, hogy az alkotmány legitimitásának végső soron minimá-

lis követelményeként szolgál annak megfelelő működése, érvényre jutása. Ha nem alkalmas, nem működik, vagyis nem érvényesülnek a rendelkezései, a belé vetett bizalom meggyengül, amely egyúttal a legitimitást gyengíti. A legitimitáció kikezdése pedig egy alkotmány szempontjából végzetes hiba lehet, olyan, amelyet erőből nem lehet helyreállítani.

Fontos látni, hogy – mint minden demokráciában – a hatalmi logika a hatalom pillanatnyi logikája. A visszafogottság és az önfegyelem egy ilyen hatalmi logikai rendszerben gyakran az utolsó szempontok közé sorolódik. Az alkotmányértelmezésre vonatkozó szabályhoz kapcsolódó probléma csak egy, keletkezését tekintve tisztán alkotmányjogi szakmai problémaként is tekinthető. A probléma hatása azonban nem korlátozódik a szakmai berkekre. Az Alaptörvény elfogadásával az alkotmányozó hatalom az alkotmányos hagyományok továbbfejlesztésére, új gyakorlat kialakítására nyújthat lehetőséget. Eddig hiányzó részleteket építhet ki, ha arra alkalmas alapot kap. Akik ugyanis a történeti alkotmány tiszteletét kívánják erősíteni, éppen azzal érnék ezt el, ha kevésbé bizonytalan eszközök alkalmazásával, a témához több érzékenységgel és megfontoltsággal közelítenének.

Mind az alkotmány jellege, mind az alkotmánybíráskodás az alkotmány egységén, homogenitásán alapul. Ezt az egységet feloldhatatlanul megtörő alkotmányos szabály sorsa vagy az, hogy különböző technikákkal annak hatását semlegesítik, vagy éppen ellenkezőleg, olyan hatalmat ad az Alkotmánybíróság kezébe, hogy gyakorlatilag bármit és annak ellenkezőjét is levezethetővé teszi a számára. Természetesen sok függ attól, hogy az alkotmányértelmező hatalom mit is ért majd a történeti alkotmány vívmányai alatt. A skála meglehetősen széles, így, akár biza- kodóak is lehetünk a kreatív értelmezési technikák alkalmazásának hazai meghonosítása kapcsán.

Egy bizonyos, az alkotmány tiszteletének és legitimitásának megteremtése és megőrzése az egész ország, és nem utolsósorban az azt megalkotó Országgyűlés érdeke.

¹⁸ www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)001-e.pdf 5-8.

***Fröhlich Johanna: Önértelmezési kérdések az Alaptörvényben
– gondolatok az R. cikk alkotmányértelmező szabályairól***

Az önértelmezési kérdések az elfogadott Alaptörvény R. cikkében található értelmezési szabállyal összefüggésben felmerülő kérdéseket takarják. Ha az alkotmányban az alkotmányozó hatalom meg kívánja határozni az értelmezés módszerét, vagy bizonyos sorrendet alakít ki a különböző értelmezési módszerek között, azzal – az értelmezésnek a szövegtől való eloldódott jellege és az értelmező szubjektív behatásának elkerülhetlensége miatt – önmagában is nagy feladatra vállalkozik. Rá kell világítani azonban, hogy az alkotmány saját értelmezésére vonatkozó rendelkezései ezen a nehézségen túlmutató jellegű önmeghatározási karakterrel bírnak. Az alkotmány legitimitációja csupán annak alkalmazását követően kerül mérlegre, az egyes rendelkezéseknek a bírói gyakorlatba szivárgásától, az állampolgárok problémái megoldásának sikerességétől, vagyis a gyakorlati működés jellegétől függően. Az alkotmányértelmezés, mint az alkotmány és bírói aktus jellegi sajátosságainak eredője, magában hordozza a megfelelő gyakorlati érvényesülés igényét is. A gyakorlati működés sikere az alkotmány tiszteletén keresztül, egyik szükséges feltétele a legitimitáció megteremtéséhez, fenntartásához. Ha az alkotmány rendelkezéseit képesek vagyunk megfelelően alkalmazni, az azt jelenti, hogy komolyan vesszük, vagyis érvényre jutnak, működnek, az általa felállított szabályoknak kötőereje van. Jelen írásban arra keressük a választ, hogy az alkotmány és a bírói aktus-jelleg sajátosságain keresztül milyen érveléssel juthatunk el az alkotmányértelmezéstől a legitimitációs hatásig.

VÁCZI PÉTER

A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény

1. Kiindulópont

Az alkotmányos közigazgatás¹ kiindulópontjával hazánkban az 1989-es magyar alkotmány-reform szolgál. A váltás egy rendkívül gyors változást jelentő, alig néhány hét alatt lezajlott „közjogi forradalomnak” tekinthető, amelyhez a tételes jog – melynek legnagyobb részét a közigazgatási jog teszi ki – csak nagyon lassan tudott igazodni. Ezzel a közigazgatás számára a külső feltételek gyökeresen megváltoztak, ugyanis meghatározásra került három új cél-érték: jogállam, demokrácia és hatékonyság.² Legfontosabb lépésként megtörtént az Alkotmány teljes körű módosítása, amikor is gyakorlatilag a címen kívül az egész alaptörvény kicserélődött, a jogállamiság alapvető garanciái és a modern demokrácia jogi követelményei mind-mind helyet kaptak benne. Egy dolog azonban a konkrét jogi aktus – jelen esetben az Alkotmány – meghozatala, egy másik dolog pedig az elveinek érvényesülése, valamint az egyes törvények és egyéb, alacsonyabb rendű jogszabályok hozzáigazítása ehhez. A rendszerváltás nem forradalmi úton ment végbe, a fennálló jogrend alapján, a normakontinuitás talajára helyezkedve a jogfolytonosságot hirdette, szükségessé vált a régi és az új ellentétének a feloldása, az egész jogrendszer összhangba hozása. Húsz évvel a rendszerváltás után, az új Alaptörvény elfogadását követően célszerű megvizsgálni tehát: milyen elvi követelményeknek kell megfelelnie a modern közigazgatási eljárásnak, milyen nemzetközi mércék ke-

rültek felállításra e vonatkozásban, és a magyar közigazgatás működése átugorja-e ezt a képzeletbeli lécezt?

A népszuverenitás és a képviselőlet napjainkban különféle problémákat vet fel a modern demokrácia elméletében: az állampolgár – akit kormányoznak – egyre inkább kormányozni akar. A közigazgatási állam mind inkább szembe-sültni kénytelen az öntudatra ébredt állampolgárral, aki részt kíván venni az állam életében. A közigazgatási folyamatokban való részvétel joga az állampolgár frissen megszerzett – vagy újra felfedezett – jogosítványa a modern időkben.³ A technokrata állam – élén a közigazgatással – tehát az ezredfordulóra egyre inkább a demokratikus részvétel ostroma alá került. A közigazgatási jog helyét a fékek és ellensúlyok rendszerén belül a rajta kívül elhelyezkedő hatalmi tényezők szabják meg. A jogi kereteket a törvényhozás határozza meg, számos követelmény azonban a bírósági ítélkezési gyakorlat által kristályosodik ki, kétségtelenül ők képezik a közigazgatási jogfejlődés egyik legjelentősebb motorját. A legtöbb jogrendszerben a közigazgatási jog az eljárási jogon keresztül fejlődik, éppen ezért a legfontosabb alapelvei is eljárási jogi természetűek.⁴ Ennek ellenére a közigazgatási eljárás tárgyköre eredetileg nem sok figyelmet kapott, sokkal nagyobb fényt vetült az eljárás végén születendő végső döntésre. Az ezt megelőző eljárás csupán marginális értékkel bírt, jogi kritériumok helyett csak a megfelelő szervezethez volt a lényeg. Ennek megfelelően, az eljárási hibák vagy hiányosságok is csak akkor voltak fontosak, ha ezek miatt az aktus utóbb érvénytelennek bizonyult.⁵ A helyzet napjainkra folyamatosan javulóban van, a közigazgatási eljárás szerepe fokozatosan felértékelődik. Ezen folyamat betetőzését jelentheti a közigazgatási eljárás garanciáinak Alkot-

¹ Az alkotmányos közigazgatás kifejezést dolgozatomban értéktelített fogalomként használom, ahogyan az a későbbiekben bővebben kifejtésre kerül.

² Lásd VEREBÉLYI Imre: *A magyar közigazgatás modernizációja*, Magyar Közigazgatás, 1992/11, 641–652.

³ Lásd Francesca BIGNAMI: *Three generations of participation rights before the European Commission*, Public Law, Winter, 2004, 61.

⁴ Carol HARLOW: *Global administrative law: the quest for principles and values*. *The European Journal of International Law*, Vol. 17, No. 1., 2006, 192.

⁵ Claudio FRANCHINI: *European principles governing administrative proceedings*, Public Law, Winter, 2004, 183.

mányba foglalása, a jogalanyok jogvédelmének további növelése érdekében.⁶

2. *A jó közigazgatási eljárás jelentéstartalma*⁷

Jó közigazgatás.⁸ A kifejezéssel kapcsolatosan első benyomásként egyfajta értékítéletre asszociálhatunk, ami rögtön kérdéseket vet fel. Milyen a jó közigazgatás? Mitől jó egy közigazgatás? A jó közigazgatás elve egyesek szerint az emberi jogok evolúciójának legújabb állomása, a modern közigazgatási jog elvei ekként tekinthetők akár negyedik generációs emberi jogoknak is.⁹ Jogi státusa napjainkban is számos vitát vált ki, mivel elvei nem a jogalkotóra, hanem a közigazgatásra vonatkoznak, ezért egyes szerzők álláspontja szerint alkotmányos státusuk is kérdéses.¹⁰

Kevés kétség férhet ahhoz, hogy a közigazgatási jog egyik lényeges célkitűzése a jó köz-

igazgatási eljárás elérése, az tehát, hogy a közigazgatási szerveknek hatékonyan és megbízhatóan kell eljárniuk a közjó érdekében. Eljárásuk során meg kell hallgatniuk az érintett személyeket, figyelembe kell venni véleményüket, tisztességesen, átláthatóan és pártatlanul kell működniük, mindenkor szem előtt tartva a közösség érdekét és ezzel egyidejűleg az egyén jogait is. Mindazonáltal, az elv megvalósításának módja már nézeteltéréseket szülhet. Vajon a jó közigazgatási magatartás biztosításában a bíróságoknak kell elsődleges (vagy akár kizárólagos) szerepet játszaniuk, vagy ez jobban megoldható más eszközökkel? Célszerű lehet-e méríteni más jogterületekről vagy a közigazgatási jog sajátos jellege ezt kizárja?¹¹

A közigazgatási jog területén a jó közigazgatási eljáráshoz való jog egyszerre egy már hosszú ideje meglévő követelmény és egy vadonatúj eszme. Tartalma fokozatosan formálódott ki az ügyfélvédelem régóta fennálló követelményéből, és mára az elv az európai esetjogi rendszer és más jogi eszközök útján a modern közigazgatási jog egyik alapkövévé nőtte ki magát.¹² Tipikusan az a téma, amellyel kapcsolatosan elmondható, hogy a jogtudósok zöme könnyedén egyetértésre juthat, csak abban kell megállapodniuk, hogy mit is akarnak a közigazgatási jogtól.¹³ Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy az európai jogirodalomban a *good administration* kifejezés főként eljárásjogi értelemben használatos és ekként jó közigazgatás alatt a jó közigazgatási eljárás követelménye érthető, a jelen tanulmányban mindvégig ezen megközelítésben használom a fogalmat. A jó közigazgatás alatt tehát olyan közigazgatási alapelveket kell érteni, amelyek az anyagi jog helyett az eljárási jog vonatkozásában fogalmaznak meg bizonyos követelményeket, és nem csupán azt biztosítják, hogy a végrehajtó

⁶ Kiemelendő, hogy jelen tanulmány a közigazgatás működésének jogi kereteire koncentrálna, melyen belül a legfontosabbak az eljárási szabályok, hiszen ezeken keresztül jelenik meg a közigazgatás a külvilág számára, itt kerül közvetlen kapcsolatba a jogalanyokkal.

⁷ Megjegyzendő, hogy a jó közigazgatás eszméjét egyesek a védelemhez való jog közigazgatási megnyilvánulásaként fogják fel, ilyen gyűjtőfogalom alá rendezve annak egyes elveit. Lásd DE LA SERRE, Eric BARBIER: *Procedural justice in the European Community case-law concerning the rights of the defence: essentialist and instrumental trends*, European Public Law, Vol. 12, Issue 2, 2006, 225., valamint Sabino CASSESE: *European administrative proceedings*, Public Law, Winter, 2004, 31.

⁸ A jó közigazgatás és a jó közigazgatási eljárás fogalmával kapcsolatosan már az elején célszerű leszögezni: egyrészt a jelen tanulmányban a jó közigazgatás kifejezést eljárásjogi értelemben, jó közigazgatási eljárásként használom, másrészt pedig a jó közigazgatási eljáráson belül a legtágabb értelemben felfogott közigazgatási működést vizsgálom, melybe egyaránt beletartoznak a magyar közigazgatási eljárási törvény hatálya alól kivett eljárások, valamint az egyes hátterterületek (pl. közigazgatási szerződések) kérdésköre is. A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjognak tehát nézetem szerint ezekre is ki kell terjednie.

⁹ Carol HARLOW: *Global administrative law: the quest for principles and values*, The European Journal of International Law, Vol. 17, No. 1, 2006, 206. A jó közigazgatásnak az emberi jogok generációján belüli helyét elemzi: ADÁM Antal (szerk.): *Alapjogok és alkotmányozás. Az emberi jogok szabályozása az új alkotmányban*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996, 31–35.

¹⁰ Takis TRIDIMAS: *The general principles of EU law*. Second Edition. Oxford University Press, 2006, 410–411.

¹¹ J. BEATSON, M. MATTHEWS and M. ELLIOTT: *Administrative Law. Text and materials*. Third edition. Oxford University Press, 2002, 1–2.

¹² Theodore FORTSAKIS: *Principles governing good administration*, European Public Law, Vol. 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005, 207.

¹³ Carol HARLOW: *Global administrative law: the quest for principles and values*, The European Journal of International Law, Vol. 17, No. 1, 2006, 193.

hatalom a jog alá rendelten működjön, hanem azt is, hogy kiszámíthatóan, hatékonyan és tisztességesen járjon el.¹⁴ Ezen túlmenően a közigazgatási szervek a jog által rájuk ruházott hatalmukat akként kötelesek gyakorolni, hogy elkerüljék a jogszabályi előírások túlzottan merev alkalmazását. Más szavakkal élve, nem csupán kerülniük kell mindenfajta tisztességtelen szemléletet, hanem törekedniük kell arra is, hogy a jogi előírásokat a társadalmi és gazdasági realitások fényében alkalmazzák. A jó közigazgatási eljárás megvalósulásának mértékét e tekintetben az arányosság és az ügyfelek jogos elvárásainak elveivel adhatjuk meg, amely elveket a legtöbb európai állam mára már önálló doktrínává, sőt, bizonyos esetekben alkotmányos szintre emelt.¹⁵

Az elv napjainkban korántsem marginális szerepű. Manapság ugyanis már nem elegendő az, hogy a közigazgatási hatóságok nem járhatnak el önkényesen, az állampolgárok ennél többet akarnak. Tudni akarják, hogy a közhatalmat a közigazgatás miért és hogyan gyakorolja, éppen ezért felelős és átlátható közigazgatást akarnak, amelyben a döntéshozó a lehető legoptimálisabb helyzetben van a legjobb döntés elérése érdekében, értve ez alatt azt, hogy az összes releváns információ birtokában, megfelelő indokok alapján dönt.¹⁶ A „jó közigazgatáshoz való jog (*right to good administration*)” kifejezés manapság egyfajta divatos dologgá vált és számos európai és nemzeti jogforrásban megjelenik, sőt, a különböző európai bíróságok esetjogában is találkozhatunk vele. Mindezek ellenére némi bizonytalanság érezhető a pontos jelentésével kapcsolatban. Éppen ezért az elv érvényesüléséhez, azaz hogy egy szilárd jogalapként szolgáljon, ezen általános elvet nem lehet pusztán meghivatkozni, a „kalapból elő-

rántani”, hanem minden egyes esetben konkrétan meg kell határozni, hogy pontosan milyen konkrét, az elvben rejlő vagy abból levezethető szabály sérült az adott ügy kapcsán. Mivel a doktrína tartalma fokról fokra változik, fejlődik, semmi kétség, hogy egyre inkább egyfajta keretté, az eljárási szabályok gyűjtőfogalmává válik, amelyek újabb és újabb kötelezettségeket rónak a közigazgatásra.¹⁷

Az európai államok között alapvető felfogásbeli választóvonal figyelhető meg az eljárási szabályok jogi természetét illetően. A kontinentális megközelítés egyfajta haszonelvűséget követ a közigazgatási eljárás szabályainak megfogalmazása során, mely szerint a jó közigazgatási eljárás egyenlő a hatékony közigazgatással. Az eljárási szabályok ennek értelmében pusztán eszközök a végső cél elérése érdekében, az olyan eljárási elvek, mint pl. a felek meghallgatása vagy a tájékoztatási jog csupán a végső hatékony döntés szükséges előfeltételei, melyek a megfelelő döntés meghozatalát célozzák. A *common law* felfogás ezzel szemben védelmi jellegű igazolással szolgál, a közigazgatási döntésnek az állampolgárra gyakorolt hatását állítja a figyelem középpontjába. Az egyént nem csupán az ésszerűtlen döntéstől kell megóvni, de védelmet kell nyújtani számára a tisztességtelen eljárással szemben is, egyfajta „fair-play” biztosítása a cél, mely jócskán túlmutat a hatékony közigazgatás követelményén. Ezen nézőpontból tehát az eljárási tisztesség már önmagában a cél, nem pedig eszköz vagy egy szükséges melléktermék.¹⁸ A két felfogás természetesen nem különül el ilyen vegytisztán az egyes országokban, nem okozhat különösebb nehézséget a rendszerek vegyítése. A problémát legfeljebb az okozhatja, ha egy adott ügyben a két elv elentétes eredményre vezet, egyes elvek maradéktalan betartása (pl. a nyilatkozattételi jog parttalanná tétele) az eljárás elhúzódsához vezethet, ami egyértelműen a közigazgatás hatékonyságát csorbítja. Hogyan kell biztosítani az

¹⁴ Lord MILLETT: *The right to good administration in European Law*, Public Law, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002, 310.

¹⁵ Theodore FORTSAKIS: *Principles governing good administration*, European Public Law, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005, 209.

¹⁶ Julio Ponce SOLÉ: *Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions*, European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002, 1504.

¹⁷ Theodore FORTSAKIS: *Principles governing good administration*, European Public Law, Volume 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005, 210.

¹⁸ Lord MILLETT: *The right to good administration in European Law*, Public Law, Summer 2002, Sweet & Maxwell Ltd., 2002, 312–313.

egyensúlyt az ellentétes érdekek között? Véleményem szerint olyan pontosan meghatározott tartalmú és jól körülírt elvek lefektetésével, melyek nem süllhetnek el visszafelé, és nem válhatnak ki a szándékolttal ellentétes hatást.

A jó közigazgatáshoz való jog mint alkotmányos eljárási alapjog funkciója ambivalens. Egyrészt, felfogható egyfajta „ernyőként”, amely egy közös vezérlő elv, nevezetesen a megfelelő közigazgatás elve köré csoportba gyűjti a különféle szabályokat. Ez a nézet inkább mennyiségi szemszögből szemléli az elvet. Ekkor azt mondhatjuk, hogy a jó közigazgatási eljáráshoz való jog magában foglalja a fentebb említett, az ügyfél védelmét célzó konkrét jogokat, és így alkotnak egy általános rendszert. Ezen nézőpontból a jó közigazgatási eljáráshoz való jog alapelve egy több évtizedre visszatekintő fejlődés eredménye. Másrészt viszont, az alapelv már magában egyfajta „ugródeszkaként” szolgálhat az azonos eszméhez kapcsolódó különféle jogok kialakulása számára. Ez utóbbi felfogás inkább az elv minőségi oldalát domborítja ki. A jó közigazgatási eljáráshoz való jog elve így olyan lehet a közigazgatási jog számára, mint a „jó kormányzás” (hagyományos kifejezéssel) vagy a „jó törvényhozás” (egy kevésbé kialakult fogalom) a nemzetközi és az alkotmányjog számára. Napjainkban mindkét felfogás rendkívül divatos. Az első magában foglalja, hogy a nemzetközi kapcsolatok és az alkotmányjog területén minden hatalmat a demokrácia és a jogállamiság elvei érvényesülésének figyelembevételével kell gyakorolni. A második, a „jó törvényhozás” egy sor rendelkezés szem előtt tartásának követelményét tartalmazza, amelyek a kormányzat által alkotott jogszabályok kívánatos minőségét hivatottak biztosítani. Tág értelemben tehát akként tekinthetünk ezen jogelvekre, mint a jó közigazgatási eljárás alkotóelemeire, különösen mivel a közigazgatási aktus kibocsátása szoros kapcsolatban áll az általános jogelvek és jogszabályok megalkotásával.¹⁹

¹⁹ Theodore FORTSAKIS: *Principles governing good administration*, European Public Law, Vol. 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005, 211.

A fentiekkel összefüggésben az alábbi kérdések vizsgálandók:²⁰ Kötelessége-e a közigazgatásnak jó döntéseket hoznia? Ha igen, mit takar pontosan a megfelelő döntés? Milyen jogi eszközök segítségével tudják elérni a közigazgatási hatóságok ezen célt?

Az első kérdésre a válasz: természetesen igen. A közigazgatási jog területén az utóbbi időben egyfajta szemléletváltás következett be: a közigazgatás tevékenységének kimeneteléről (eredmény) a figyelem a közigazgatás „magatartására” (működés) helyeződött. Vajon a „jó közigazgatás” az, amely „jó döntéseket” képes hozni, vagy végső soron el kell fogadnunk azt a nézetet, miszerint a „jó aktusok” azok, amelyeket a „jó közigazgatás” hoz anélkül, hogy szüksége lenne bármiféle előzetesen meghatározott jogszerűsége? Más szavakkal élve, a „jó aktusok” objektíve, saját joron ilyenek, vagy – ahogyan Arisztotelész is állította – sokkal inkább úgy kell tekinteni rájuk, mint a „megfelelő (jó) emberek” döntéseire?²¹ Kiemelendő e téren, hogy a közigazgatási hatóságok formálisan a jogszabályokkal összhangban eljárva, azzal egyidejűleg is hozhatnak rossz döntéseket, különösen mérlegelési jogkörében eljárva (például, épüljön-e autópálya, atomerőmű stb. vagy sem).²² Ezekben az esetekben a közigazgatás számos jogszerű alternatíva közül választhat, bárhogy is dönt, döntése összhangban lesz a joggal, az ügy kimenetelét tehát joron kívüli (társadalmi-politikai) szempontok fogják meghatározni. Megválaszolva tehát a második kérdést, jó döntést a „jó” – a megfelelően létrehozott és hatáskörrel felruházott – közigazgatás képes hozni, úgy azonban, hogy „megfelelően” jár el. Minek megfelelően? – kérdezhetjük rögtön. Álláspontom szerint olyan jogi alapelveknek megfelelően, melyek iránymutatásul szol-

²⁰ Julio Ponce SOLÉ: *Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions*, European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002, 1504.

²¹ Theodore FORTSAKIS: *Principles governing good administration*, European Public Law, Vol. 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005, 217.

²² Lásd Julio Ponce SOLÉ: *Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions*, European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002, 1504.

gálnak egyrészt a közigazgatási szervezetrendszer felépítése, másrészt pedig a közigazgatás működése vonatkozásában. Ez a gondolat vezet el a harmadik kérdés megválaszolásához, ami már bővebb kifejtést igényel.

A modern állam, megnövekedett feladatai teljesítése érdekében különféle jogokkal és kötelezettségekkel ruházza fel a közigazgatást. A közigazgatási funkciók körét alapjában véve három tényező határozza meg: a modern demokráciák céljai, prioritásai és értékei, valamint azok jogi keretei; a technikai, emberi és gazdasági erőforrások, amelyek a közigazgatási hatóságok rendelkezésére állnak; végezetül a közigazgatási apparátus hatékonyságába vetett bizalom.²³ A közigazgatási tevékenységek köre meglehetősen széles, a közigazgatásnak a közösség érdekében végzett szerteágazó tevékenysége gyakran érint bizonyos hagyományosan védett egyéni jogokat, megfelelő egyensúly kell ezért, hogy fennálljon ezen utóbbi jogok és a közérdek között. Ennek megvalósítása a közigazgatási jog egyik legfőbb feladata, amely nem csupán a közigazgatási feladatok megszervezésének eszközeként jelenik meg, hanem felfogható úgy is, mint ami szabályozza a közhatalom gyakorlását és ellenőrzi annak működését. A közigazgatási jog ezen ágának világos szabályai és elvei erősíthetik a jobbiztonságot és csökkenthetik az önkényesség lehetőségét ezen a területen anélkül, hogy megnyirbálnák a közigazgatás szükséges és kívánatos mérlegelési szabadságát.

3. A kodifikáció szükségessége Magyarországon

3.1. A törvényhozó feladatai

A jó közigazgatási eljárás elve egy olyan gyűjtőfogalom, amely magában foglalja többek között az ésszerűség, objektivitás, pártatlanság, hatékonyság és együttműködés elveit, és amely történetileg a jogalkalmazói gyakor-

lat révén alakult ki, különös tekintettel a bírósági és a szerződéses joggyakorlatra. Ezen elvek bizonyos kötelezettségeket keletkeztetnek a közigazgatási tevékenység vonatkozásában és egyetlen alapelvben foglalhatók össze, ez pedig a jó közigazgatási eljárás elve. Mind ez idáig azonban a jogi fogalom egységes elméleti megalapozottság híján van Magyarországon, éppen ezért lenne szükséges meghatározni a jó közigazgatás kötelezettségét, különös tekintettel a közigazgatási eljárásokra. Az alapelvken keresztül ugyanakkor már körvonalazódik a jó közigazgatási eljárás kötelezettségének gyakorlati meghatározása, amelyet azonban jogszabályi formába kellene önteni egy olyan közigazgatási eljárás megteremtése érdekében, amely válaszolni tud az alkotmányos kihívásokra.²⁴

A jó közigazgatási eljárás követelményét kötelező erejű jogi kötelezettséggé kell alakítani, méghozzá a közigazgatási eljárásjog eszközeivel, az eljárási törvény részévé téve azt. Erre jó példaként szolgálhat a spanyol eljárási törvény, mely részletesen meghatározza az érintett ügyfelek jogait, sőt, az állampolgárok jogait általában a tisztességes eljárással kapcsolatosan. A spanyol eljárási kódex éppen ezért egy általános, minden szinten alkalmazandó elvet határoz meg az eljárás törvényessége tekintetében, mellyel egyben meghúzza a közigazgatási funkciók ellátásának minőségi szintjét is. Az egyes különös eljárási szabályokat pedig úgy kell megalkotni, hogy szigorúan összhangban legyenek az általános követelményekkel, az általános garanciáktól való eltérés tehát az egyes speciális ágazatokban sem megengedhetők, különösen ott nem, ahol az eljárás állampolgárok jogait érintheti. Ez nyilvánvalóan nem egyszerű feladat, nagyfokú körültekintést igényel, mivel egyrészt az egyszerűsítés, a dereguláció nagyobb rugalmasságot képes biztosítani, másrészt azonban negatívan érintheti a döntés minőségét, ha az általánosítás miatt nem vehetők figyelembe az adott ügy specialitásai.

²³ *Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons.* A Handbook (a továbbiakban: Kézikönyv). Directorate of Legal Affairs. Strasbourg, 1996. 5–6.

²⁴ Julio Ponce SOLÉ: *Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decision*, European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002, 1516–1517.

A magyar jogrendszert szemlélve egyesek számára felmerülhet a kérdés: miért van szükség jogszabályalkotáásra? A jelenlegi helyzet nem megfelelő? Miért lenne szükség új struktúrára, miért nem elegendő, ha a Ket. szabályoz?²⁵

A hatályos közigazgatási hatósági eljárási kódex (Ket.) megalkotásakor szülőatyjai messzemenőig igyekeztek beleépíteni az európai jogfejlődés tendenciáit, a „jogállami forradalom” vívmányait.²⁶ Számos szerző egyetért ugyanakkor abban, hogy a Ket. egyik legnagyobb hibája a hatálya, azaz, hogy nem sikerült egy igazi, általános eljárási kódexet alkotni, mivel túlságosan is sok azon eljárások köre, ahol vagy egyáltalán nem, vagy csak részben alkalmazandó. Erre tekintettel bármilyen elvek is fogalmazódnak meg benne, azok érvényesülése számos esetben igen csak kérdéses. Éppen ezért kellene áttérni egy „tisztább szabályozási modellre”,²⁷ melyben a szabálysértési eljárás kivételével a Ket. rendelkezései kiterjednének valamennyi közigazgatási hatósági eljárásra, legalábbis az alapvető jogok és követelmények vonatkozásában. Nem tartható ugyanis az a szabály, hogy a privilegizált eljárásokban a Ket. bármely rendelkezésétől el lehet térni, bármilyen mértékben, mivel ez egy olyan kiskaput eredményez, mellyel az általános kódex teljes egészében másodlagos jogforrássá degradálható.²⁸ Kell lenniük olyan területeknek – a legmarkánsabbban idetartoznak az ügyfelek alapvető jogai –, melyek vonatkozásában nem lehet (lehetett volna) megengedni az ágazatok szerinti

sokszínűséget, pusztán különféle pillanatnyi érdekek jogi becsatornázása miatt.²⁹ A kodifikációs bizottság még alapvető célként jelölte meg a privilegizált eljárások körének radikális csökkentését, a folyamat végére azonban ez a kívánalom eltűnt a jogalkotás útvesztőiben. „Ha jogszabály lehetővé teszi”, „ha jogszabály másként nem rendelkezik”, „ha jogszabály nem zárja ki”, hány és hány ilyen fordulattal találkozhatunk lépten-nyomon a törvényben?

A közigazgatási eljárási törvény rendelkezéseit vizsgálva megállapítható, hogy lényegében tartalmazza a jó közigazgatás egyes eljárási biztosítékait, illetve a garanciarendszer alapvető vázát, azonban az európai mintához képest általában szűkszavúbban. Ugyanakkor olyan területeket is találhatunk, ahol garanciális rendelkezésekre egyáltalán nem bukkanunk, az Európa Tanács adott jogterületre vonatkozó külön ajánlás ellenére. A garanciák részben a törvény alapelvekről és alapvető rendelkezésekről szóló első fejezetében kerültek felsorolásra, néhány alapvető követelmény (pl. meghallgatáshoz való jog) azonban csupán az egyes részletszabályok között bukkan fel, sőt, még ott sem ügyféli jogként meghatározva. Éppen ezért lenne szükséges álláspontom szerint a Ket. alapvető fejezetének átfésülése és egységesítése valamennyi követelmény inkorporálásával.

A Ket. megalkotásával a jogalkotó lényeges lépést tett az ügyfélbarát közigazgatás megvalósítása irányába, számos szerző ezt a vonást említette az új közigazgatási eljárási kódex egyik leglényesebb ismérveként. Az ügyfél jogainak megerősítése fontos újítás, hiszen ez biztosítja azt, hogy az egyébként erőfölényben lévő hatósághoz egyenrangú félként viszonyulhasson az ügyfél, éppen ezért az ügyfélközpontú megközelítést egészen addig a határig kellene terjesztetni, amíg ez még nem gátolja a közigazgatás céljainak megvalósítását.³⁰ E tekintetben jelentős párhuzam figyelhető meg az európai közigazgatási jogfejlődés fentebb vázolt követelményeivel, az Európa

²⁵ A közigazgatási jog kodifikációja – csakúgy, mint Európában – Magyarországon is számos vitát vált ki. Egyesek szerint a közigazgatás valamennyi tevékenységi formáját nem lehetséges, de nem is célszerű egységesen jogszabályokba önteni, mindig kell egy olyan területnek maradni, ahol a közigazgatás külső korlátoktól mentesen, a saját belső meggyőződése szerint működik. Lásd TAKÁCS Albert: *A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése*, Jogtudományi Közlöny, 1993, június–július, 220., valamint BERÉNYI Sándor: *Közigazgatás a modern társadalmakban*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990, 177–184.

²⁶ KILÉNYI Géza: *A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében*, Magyar Közigazgatás, 2006/1, 2.

²⁷ VEREBÉLYI Imre: *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja*, Magyar Közigazgatás, 2003/12, 711.

²⁸ Vö. PAULOVSICS Anita: *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003, 199–200.

²⁹ KILÉNYI Géza: *A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében*, Magyar Közigazgatás, 2006/1, 3.

³⁰ Lásd VEREBÉLYI Imre: *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja*, Magyar Közigazgatás, 2003/12, 710.

Tanács dokumentumaiban is tetten érhető ugyanis bizonyos kontradiktórius eljárási elemek és követelmények bevétele az egyoldalú közigazgatási eljárásba. Ezek a követelmények foglalhatók össze a jó közigazgatási eljáráshoz való jogban, amely azonban a magyar jogi terminológiában még meg sem jelent, nemhogy konkrétan érvényesülne. Ugyanakkor véleményem szerint megfontolandó lenne a jó közigazgatási eljárás elvének jogként, sőt, akár alkotmányos alapjogként való megfogalmazása is. Ezzel ugyanis ez a jogosultság is csak törvényben lenne korlátozható, a lényeges tartalom érintetlenül hagyásával, a szükségesség és arányosság alapjogi tesztje szerint.

3.2. Az alkotmányozó lehetőségei

Semmiképpen nem beszélhetünk jogállamiságról ott, ahol a kormányzat és annak szervei nincsenek alávetve a jognak, cselekményeik nem állnak bírósági ellenőrzés alatt, az ügyfél pedig nem rendelkezik olyan eljárási jogokkal, melyek megakadályozzák azt, hogy a hatósággal szemben csupán másodlagos szereplővé váljék. A magyar törvényalkotás számára követendő példaként szolgálhat az Európa Tanács által hosszú évtizedek munkája révén megalkotott joganyag, a jelenlegi nemzetközi trendekkel is összhangban. Az európai és a nemzeti jogfejlődés kölcsönhatási folyamatában napjainkban ugyanis lényegi változás figyelhető meg. A fejlődés első szakaszában az egyes országok belső jogaiban meglévő követelmények szivárogtak be európai szintre, nemzeti elvekből, szabályokból kristályosodtak ki vagy erősödtek meg bizonyos követelmények. A folyamat azonban mára már túlmutat ezen és egyfajta irányváltás figyelhető meg: az európai szinten meghonosított alapelvek visszahatnak az egyes nemzeti jogrendszerekre és ezzel meghaladóttá válik az a magát hosszan tartó felfogás, amely a közigazgatási jogot a nemzeti jogi hagyományok és jogi gondolkodás erődjének tartották.³¹ Napjainkban már hazánkban is egyre több szó esik a közigazgatási jog európai hatásairól, tényként kezelve azt, hogy a más jogágakban már korábban elkezdő-

dött egységesülési folyamat a közigazgatási jogot is elérte, jóllehet, ez a hatás a közigazgatási jog egyes ágazatain belül – a rendkívüli heterogenitásra tekintettel – eltérő.³²

Határozott álláspontom szerint itt az idő arra, hogy az európai trendeknek megfelelően végre hazánkban is követelményként jelenjen meg a jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog, még hozzá pontosan meghatározott és kikényszeríthető alapelvi katalógus által.³³ A szakirodalomban már a rendszerváltás óta igényként fogalmazódik meg a közigazgatás átfogó alkotmányos szabályozásának kívánalma, mivel a jelenleg hatályos Alkotmányunk³⁴ meglehetősen hiányos és széttöredezett.³⁵ Az önkormányzatokról szóló fejezeten kívül találhatunk néhány, főként szervezeti-hatásköri rendelkezést,³⁶ azonban nincs kellőképpen szabályozva pl. a közigazgatási működés alapjogokkal való kapcsolata vagy a közigazgatási bíraskodás rendszere. A jogirodalomban egyre erőteljesebb igény fogalmazódik meg a közigazgatás szervezetének alkotmányos szabályozása iránt.³⁷ A közigazgatási bíraskodás valódi intézményének megteremtése érdekében szintén hiába emelték fel sokáig a szavukat, érdemi előrelépés sajnos nem történt.³⁸ Az Alkotmány 70/K. §-ának jogi problémája a mai napig megoldatlan, az alapjogi bíraskodás ezen az alapon napjainkban sem működik. Különösen fájó, hogy a közigazgatási hatósági eljárásról, az ezzel kapcsolatos garanciális követelményekről hatályos Alkotmányunk mélyen hallgat, a közigazgatásra vonat-

³² LŐRINCZ Lajos: *A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től*, Magyar Közigazgatás, 2006/3–4, 206.

³³ Erre irányuló kezdeményezések már régóta ismertek a jogirodalomban. Lásd VEREBÉLYI Imre: *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja*, Magyar Közigazgatás, 2003/12, 714.

³⁴ Értve ez alatt még az 1949. évi XX. törvényt.

³⁵ MOLNÁR Miklós: *A közigazgatási alkotmányozás folyamatáról*, Magyar Közigazgatás, 1995/4, 203.

³⁶ Lásd többek között a Magyar Köztársaság Alkotmánya 35. § (1) bekezdés c) pont, 35. § (2) és (4) bekezdései, 37. § (2) és (3) bekezdései.

³⁷ VADÁL Ildikó: *A közigazgatási jog kodifikációja. Stabil kormányzás, változó közigazgatás*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2006, 242.

³⁸ PATYI András: *A magyar közigazgatási bíraskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatait tükrében*, Jogtudományi Közlöny, 2001. október. 417.

³¹ Jürgen SCHWARZE: *Developing principles of European administrative law*, Public Law, Summer 1993, Sweet & Maxwell Ltd., 1993, 238.

kozó szabályok alulreprezentáltak.³⁹ A közigazgatás erre vonatkozó alkotmányos szabályai iránymutatásul szolgálhatnának a közigazgatást érintő jogalkotás számára, egyben megfelelő rangot adnának ennek az egyre hangsúlyosabb szerepet játszó joganyagának.⁴⁰

Véleményem szerint mindenképpen érdemes lenne egy külön fejezetben szólni a közigazgatási hatósági eljárás legfontosabb alapelveiről, garanciális jelleggel, míg a részletes követelményeket külön törvények szabályoznák. A közigazgatásra vonatkozó legfontosabb szabályok külön alkotmány-fejezetbe foglalása egyenesen következik a közigazgatás és a kormány, illetőleg a közigazgatás és a helyi önkormányzatok közötti fogalmi és alapvető különbségekből,⁴¹ a közigazgatási működés kiemelése és elveinek rögzítése pedig a terület állampolgárokkal való szoros kapcsolatából és az egyéni jogsérelem veszélyének itt jelentkező legnagyobb mértékéből fakad. A hatósági tevékenység szabályozása tekintetében az alanyi jogosultságok körének bővítése, mint igény már a rendszerváltáskor kívánatos fejlődési irányként fogalmazódott meg, az alkotmányos szabályozásban azonban előrelépés nem történt.⁴²

Az Alkotmány új közigazgatási eljárási rendelkezéseire egy példa lehet az alábbi:

Alaptörvényi szinten rögzíthető lenne a jó közigazgatáshoz való jog – eljárási értelemben –, egy újabb jogosítvánnyal bővítve ezzel az alapjogok katalógusát. A jó közigazgatási eljáráshoz való jog egyfajta gyűjtőfogalom lehetne a külső működéssel, a külső eljárással összefüggésben; olyan garancia, mely összetevői által fejt ki hatását. Az általános deklarációt követően tehát ki kellene fejteni a jog egyes elemeit, méghozzá tematikusan két csoportba gyűjtve: először a köz-

igazgatási hatóság kötelezettségeit, majd ezt követően az ügyfél alapvető jogait.⁴³

1. § A Magyar Köztársaságban a jelen fejezetben meghatározottak szerint mindenkit megillet a jó közigazgatáshoz való jog.

A jó közigazgatási eljárás összetevői közül az első helyen a törvényesség elve állhat,⁴⁴ annál is inkább, mivel a jogszerűség és jogbiztonság *expressis verbis* nem szerepel jelenlegi Alkotmányunkban, csupán a jogállamiság elvéből levezetve. Ezen elveket természetesen az Alaptörvény általános, az egész jogrendszerre érvényes szabályai között kell részletesen kifejteni, súlyuknál fogva azonban érdemes lenne a közigazgatás működése vonatkozásában külön megemlékezni róluk. Ehhez kapcsolódóan érdemes röviden utalni a közigazgatás mérlegelési jogkörének jogi korlátok közé szorítására, mint az önkényes döntés elkerülésének legalapvetőbb biztosítékára.

2. § (1) A közigazgatási hatóságoknak a hatáskörüket és az eljárásukat meghatározó jogszabályoknak, valamint a jogbiztonság elvének megfelelően kell eljárniuk. Döntésük a törvényben meghatározottak szerint nem ütközhet a visszaható hatály tilalmába és a szerzett jogok védelmének elvébe. A közigazgatási hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlása során nem követhet más célt, mint amelyre a hatásköre szól.

A jogegyenlőség elve és a hátrányos megkülönböztetés tilalma Alkotmányunk bevett rendelkezései közé sorolható, mindazonáltal célszerű lenne külön megemlékezni róla a közigazgatási eljárással való összefüggésében is.

(2) A közigazgatási hatóságoknak a jogegyenlőség elvével összhangban kell eljárniuk. Bármilyen eljárásbeli különbségtételt objektíve meg kell indokolni.

³⁹ FICZERE Lajos: *Alkotmány és közigazgatás*, In: TAKÁCS Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*, Budapest, 1995, 147.

⁴⁰ A reform szükségességét hangsúlyozza: STUMPF István, GELLÉN Márton: *A jó kormányzás felé*, In: VEREBÉLYI Imre, Imre Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 11–27.

⁴¹ BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 178.

⁴² BÍRÓ Endre: *Mit tehet az állam a polgáraival?*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990 65.

⁴³ Ugyanezen a véleményen van ÁDÁM Antal, lásd ÁDÁM Antal: *A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban*. In: *A közigazgatási szervezettrendszer átalakítási kísérletei*. Pécs, 2009, 7–20.

⁴⁴ BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 179.

Az európai megoldásokkal összhangban – ahol már mindenütt alapvető követelményként tekintenek az arányosság elvére, sőt, egyre előkelőbb helyet foglal el az alapelvek hierarchiájában – célszerű lenne kimondani ezt az elvet az Alaptörvényben is.

(3) A közigazgatási hatóságok az arányosság elvével összhangban kötelesek eljárni. Az ügyfelek jogaira és jogos érdekeire kiható intézkedéseket kizárólag a követendő cél eléréséhez szükséges mértékben, azzal arányosan hozhatnak.

Az átlátható állam és közigazgatás követelménye szintén Európa-szerte elterjedt, a végrehajtó hatalom demokratikus kontrollja előfeltétele számos más garancia érvényesítésének. A transzparencia elvén belül lenne érdemes szólni az állampolgárok tájékoztatáshoz való jogáról, valamint a hivatalos iratok megismerhetőségéről. A közigazgatás demokratikus ellenőrzéséhez, ezáltal némiképp az átláthatóság követelményéhez köthető a részvétel elve, a kettő egymással párban jár.

(4) A közigazgatási hatóságoknak az átláthatóság elvével összhangban kell eljárniuk. Biztosítaniuk kell, hogy az ügyfelek megfelelően tájékoztatva legyenek eljárási jogaikról és kötelezettségeikről, valamint a közigazgatási hatóságok döntéseiről és intézkedéseiről, amely magában foglalja a hivatalos iratokba való betekintés jogát is.

(5) A közigazgatási hatóság a törvényben meghatározottak szerint köteles mindenki számára biztosítani a részvételt azon közigazgatási döntések meghozatalában, amelyek kihatással vannak jogaira vagy jogos érdekeire.

A közigazgatási szankciókról ugyancsak önállóan kell rendelkezni, ez ugyanis az a terület, ahol az állam a legmarkánsabban avatkozik be a magánszférába. A joghoz kötöttségnek ezért itt fokozottan érvényesülnie kell, melyet nyomatékosítana egy külön szabály.

(6) A közigazgatási hatóság által alkalmazható közigazgatási szankciót és alkalmazásá-

nak körülményeit jogszabály által kell meghatározni.

A közigazgatás felelőssége egy régebb óta meglévő intézmény, az egyes ágazati jogszabályokban (Ptk., Ket.) való megjelenésén túlmenően azonban célszerű lenne rögzíteni létét magasabb szinten is.⁴⁵

(7) A közigazgatási hatóság felelős azért a kárért, amely a hatóság jogszerűtlen döntése vagy gondatlansága miatt következett be.

A tisztességes eljárás követelményének természetesen az alkotmány részét kell képeznie, külön kiemelve azonban, hogy ez nem csupán az igazságszolgáltatáshoz köthető, hanem – az európai mintáknak megfelelően – a közigazgatás területén is markánsan érvényesülnie kell.

3. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét a közigazgatási hatóság tisztességesen, egyenlően, pártatlanul és ésszerű határidőn belül intézze.

Álláspontom szerint célszerű lenne alkotmányban rögzíteni bizonyos olyan speciális eljárási alapelveket, melyek Európában – és így hazánkban is – valamennyi eljárási kódex részét képezik, és jelentőségüknél fogva megérdemlik ezen magas szintű szabályozást. Ide tartozik a meghallgatáshoz való jog, a képviselőhöz való jog és a közigazgatási hatóság indokolási kötelezettsége.

(2) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a közigazgatási eljárásban az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák és bizonyítékokat terjesszen elő.

(3) A közigazgatási eljárás során mindenkit megillet a támogatás és a képviselő joga.

(4) Mindenki jogosult megfelelő tájékoztatást kapni a közigazgatási hatóságtól azon indokokról, amelyeken az őt érintő döntés nyugszik.

⁴⁵ Lásd BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 180.

Jóllehet, a bírósághoz fordulás általános joga már jelenleg is része Alkotmányunknak, kívánatos lenne azonban külön kiemelni a közigazgatás vonatkozásában, ezzel is jelezve a közigazgatási bírászkodás speciális jellegét.⁴⁶ Az ezzel kapcsolatos konkrét garanciákat természetesen külön eljárási jogszabály tartalmazza, a jog érvényesítéséhez elengedhetetlen jogorvoslatról szóló tájékoztatás ugyanakkor alkotmányos szintre kívánkozik.

(5) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a törvényben meghatározottak szerint közigazgatási bírósághoz forduljon a jogát vagy jogos érdekét sértő közigazgatási döntéssel szemben. Ezen jog elősegítése érdekében a közigazgatási hatóság köteles döntésében jelezni az ellene igénybe vehető rendes jogorvoslatokat a rájuk nyitva álló határidővel együtt.

A fenti alkotmányos alapelvek – természetesen az eljárási kódex megfelelő részletszabályaival kiegészítve – megnyugtató biztosítékként szolgálnának az ügyféli jogok érvényesülésére, egyben korlátot szabva a jogalkotó számára a későbbi törvényhozás során.

4. Az új Alaptörvény rendelkezései

A nemrégiben elfogadott új alkotmány, Magyarország Alaptörvénye már a Nemzeti hitvallásban utal a közigazgatás ügyfélközpontú megközelítésére, amikor kimondja: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” Ezzel tehát már a bevezető rendelkezések között, Alaptörvényünk legelején aláhúzásra kerül a tisztességes eljárás fontossága, méghozzá egy idáig alkotmányos szinten ismeretlen aspektusban, a közigazgatási eljárásjogra vetítve. Az elv elsöre pusztá deklarációnak tűnik, mindenféle kötelező jogi erő nélkül, az Alaptörvény későbbi rendelkezései azonban a kötőerő erősítése irányába mutatnak. Az Alapvetés fejezet R) cik-

ke kimondja ugyanis, hogy „az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” Így tehát a Nemzeti hitvallás többnek kell lennie hangzatos kívánalmak gyűjteményénél, az ebben foglalt célok megvalósítását a jogalkotás és jogalkalmazás során szem előtt kell tartani.

A jó közigazgatási eljárás elve – a fogalom *expressis verbis* használata nélkül – az alapjogok között is megjelenik ezután, ami állásponthoz szerint az Alaptörvény egyik legnagyobb vívmányaként tartható számon. A Szabadság és felelősség fejezet ugyanis külön cikket szentel a tisztességes eljárás közigazgatási jogi aspektusának, az alábbiak szerint:

XXIV. cikk

- (1) *Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*
- (2) *Mindenkinek joga van a törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.*

A normaszöveg ismerősnek tűnhet az olvasó számára: vajon hol találkozhattunk már ezzel a megfogalmazással? Az Alaptörvény javaslatához fűzött indokolásból az is egyértelművé válik, hogy miért érezzük ezt. Az Alaptörvény ugyanis az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglalt megfelelő ügyintézéshez, az ún. „jó közigazgatáshoz” való jog⁴⁷ mintájára fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Utal továbbá arra, hogy mindenkinek joga van

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Bővebben lásd Theodore FORTSAKIS: *Principles governing good administration*, European Public Law, Vol. 11, Issue 2, Kluwer Law International, 2005, 215–216.; PONCE, Juli: *Good administration and administrative procedures*, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 12, Issue 2, 2005, 559–561.

ahhoz, hogy az állam a törvényben meghatározottak szerint megtérítse a hatóságok által – feladatuk teljesítése során, neki jogellenesen – okozott kárt.⁴⁸

A fenti szabályozás kétségtelenül lényeges előrelépést jelent a korábbi teljes hiányhoz képest, ugyanakkor, ha már utalás történik az Alapjogi Chartára, úgy célszerű lett volna talán teljes körűen átvenni az abban foglalt elveket. A megfelelő ügyintézéshez való jog chartabeli meghatározása ugyanis nem szűkül le a pártatlanság, az ésszerű határidő, az indokolási kötelezettség és a kárfelelősség követelményére, hanem tartalmazza ezeken felül a meghallgatási kötelezettséget, az iratbetekintési jogot – a személyes adatok védelmének hangsúlyozása mellett –, valamint a petíciós jogot. Ezek hiányára az indokolás sem szolgál magyarázattal, nem világos, hogy miért pont ezek a jogok kerültek kodifikálásra, mások pedig miért nem. Ha tehát teljes katalógus nem is került az Alaptörvénybe, bizonyos bővítés mindenképpen szükséges lett volna. Hiányosságként értékelem továbbá, hogy a jó közigazgatási eljárás fogalma nem jelenik meg az Alaptörvényben, holott ha más nem is, legalább az Alapjogi Chartával való párhuzam indokolta volna azt.

Határozott előrelépésként említendő az Alaptörvénynek a közigazgatási bíróságok felállítása irányában tett lépése. A bíróságokról szóló fejezet tartalmazza ugyanis a nyitás lehetőségét az új szervezet felállítása felé, kimondva: „Az ügyek meghatározott csoportjaira – különösen a közigazgatási és munkaügyi jogvitákra – külön bíróságok létesíthetők.”⁴⁹ Ezzel a későbbiekben sarkalatos törvény útján lehetőség nyílik a közigazgatási bíráskodás magyarországi helyzetének rendezésére, ahogyan az a jogirodalomban már régóta kívánalom.⁵⁰

5. Zárzó

Sokak számára kérdésként merülhet fel: vajon a jó közigazgatási eljárás csupán egy kívánatos erkölcsi cél, mindenfajta joghatás nélkül, vagy vannak olyan jogi elemei, amelyek kötelezővé és hatékonyvá teszik?⁵¹ Az eljárási alapelvek kialakulásának gyökerét az ügyfélvédelem fontosságának felismerése jelentette,⁵² ami a közigazgatási jogban két szinten is megjelenik. Először, negatív értelemben gátat állít a közigazgatási szervek számára olyan lépések megtétele vonatkozásában, amelyek hátrányosan érinthetnék az ügyfelek jogait és jogos érdekeit. Másrészt pedig, pozitív értelemben megköveteli a közigazgatási szervektől, hogy jogalkotó (közigazgatási aktusok kibocsátása által) és jogalkalmazó tevékenységüket az ügyfelek jogait és jogos érdekeit szem előtt tartva gyakorolják.

Az európai esetjog az ügyfélvédelem eszméjét egy sor alapelven keresztül valósítja meg. Ezen elvek hatékony eszközök annak elérésére, hogy az ügyfelek hatékony védelemben részesüljenek a közigazgatás tevékenységével szemben. Amint az Európa Tanács ajánlásainak sorából kitűnik, a jó közigazgatási eljárás eszméje már régen felbukkant az európai jogfejlődésben, azonban csupán elszórtan, anélkül, hogy konkrét következtetéseket vontak volna le belőle, vagy egységes követelményrendszer formájába öntötték volna. Annak ellenére, hogy kézzel fogható jogi dokumentumok születtek e témában, kötelező erejük hiányában a legjobb esetben is csak, mint esetlegesen figyelembe vehető szempontokként játszhattak szerepet a jogalkotás, illetőleg még marginálisabban a jogalkalmazás folyamatában. A legnagyobb gondot talán az okozza, hogy az európai jogrendszerek hagyományosan nagy figyelmet fordítanak a bírósági felülvizsgálat garanciarendszerére, ami természetesen fontos garanciaként

⁴⁸ Lásd a T/2627. számú törvényjavaslat részletes indokolását.

⁴⁹ Lásd Az állam fejezet 25. cikk (4) bekezdésének második mondatát.

⁵⁰ PATYI András: *A magyar közigazgatási bíráskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatai tükrében*, Jogtudományi Közlöny, 2001 október, 417. Lásd még: PATYI András: *Velünk élő szociális jog – avagy közigazgatási bíráskodásunk alapjai*, Leviatán, 2004, 109–146.

⁵¹ Julio PONCE SOLÉ: *Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions*, European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002, 1507.

⁵² Richard KIRKHAM: *Prevention is better than litigation: the importance of good administration*, Journal of Social Welfare and Family Law, 26(3) 2004, 301.

szolgál, ám ezáltal némiképp háttérbe szorulnak az egyéb jogi eszközök és más, hasonlóan lényeges alapelvek. A bírósági esetjog természetesen fontos szerepet játszik az európai jogfejlődés folyamatában, azonban – jellegéből adódóan – ez csak esetről esetre történő felügyeletet biztosít, nem pedig egy teljes és átfogó garanciarendszert. A közigazgatási jogban éppen ezért szükséges olyan további kontrollmechanizmusok és biztosítékok kiépítése, melyek képesek gyorsabbá és olcsóbbá tenni a mindenna-

pi igazgatást.⁵³ Magyarország Alaptörvénye ebbe az irányba tette meg az első jelentős lépést, melyet remélhetőleg még újabbak is követnek majd mind a jogalkotás, mind pedig a jogalkalmazás szintjén.

⁵³ Julio Ponce SOLÉ: *Good administration and European public law, The fight for quality in the field of administrative decisions*, European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002, 1527–1529.

A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény

A népszuverenitás és a képviselőlet napjainkban különféle problémákat vet fel a modern demokrácia elméletében. Az állampolgár, akit kormányoznak, egyre inkább kormányozni akar. A közigazgatási állam mind inkább szembesülni kénytelen az öntudatra ébredt állampolgárral, aki részt kíván venni az állam életében. A közigazgatási folyamatokban való részvétel joga az állampolgár frissen megszerzett – vagy újra felfedezett – jogosítványa a modern időkben. A technokrata állam – élén a közigazgatással – tehát az ezredfordulóra egyre inkább a demokratikus részvétel ostroma alá került. A közigazgatási jog helyét a fékek és ellensúlyok rendszerén belül a rajta kívül elhelyezkedő hatalmi tényezők szabják meg. A jogi kereteket a törvényhozás határozza meg, számos követelmény azonban a bírósági ítélkezési gyakorlat által kristályosodik ki, kétségkívül ők képezik a közigazgatási jogfejlődés egyik legjelentősebb motorját. A legtöbb jogrendszerben a közigazgatási jog az eljárási jogon keresztül fejlődik, éppen ezért a legfontosabb alapelvei is eljárási jogi természetűek. Ennek ellenére a közigazgatási eljárás tárgyköre eredetileg nem sok figyelmet kapott, sokkal nagyobb fény vetült az eljárás végén születendő végső döntésre. Az ezt megelőző eljárás csupán marginális értékkel bírt, jogi kritériumok helyett csak a megfelelő szervezetség volt a lényeg. Ennek megfelelően, az eljárási hibák vagy hiányosságok is csak akkor voltak fontosak, ha ezek miatt az aktus utóbb érvénytelennek bizonyult. A helyzet napjainkra folyamatosan javulóban van, a közigazgatási eljárás szerepe fokozatosan felértékelődik. Ezen folyamat betetőzését jelentheti a közigazgatási eljárás garanciáinak alkotmányba foglalása, a jogalanyok jogvédelmének további növelése érdekében.

Felhasznált irodalom

- ÁDÁM Antal (szerk.): *Alapjogok és alkotmányozás, Az emberi jogok szabályozása az új alkotmányban*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1996.
- ÁDÁM Antal: A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban, In: *A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei*, Pécs, 2009.
- J. BEATSON, M. MATTHEWS and M. ELLIOTT: *Administrative Law. Text and materials*, Third edition. Oxford University Press, 2002.
- BERÉNYI Sándor: *Közigazgatás a modern társadalmakban*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990.
- Francesca BIGNAMI: *Three generations of participation rights before the European Commission*, Public Law, Winter, 2004.
- BÍRÓ Endre: *Mit tehet az állam a polgáraival?* Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990.
- BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995.

- Sabino CASSESE: *European administrative proceedings*, Public Law, Winter, 2004.
- DE LA SERRE, Eric BARBIER: *Procedural justice in the European Community case-law concerning the rights of the defence: essentialist and instrumental trend*, European Public Law, Vol. 12, Issue 2, 2006.
- FICZERE Lajos: *Alkotmány és közigazgatás*. In: Takács Imre (szerk.): *Az alkotmányozás jogi kérdései*, Budapest, 1995.
- Theodore FORTSAKIS: *Principles governing good administration*, European Public Law, Vol. 11, Issue 2. Kluwer Law International, 2005.
- FRANCHINI, Claudio: *European principles governing administrative proceedings*, Public Law, Winter, 2004.
- Carol HARLOW: *Global administrative law: the quest for principles and values*, The European Journal of International Law, Vol. 17, No. 1., 2006.
- KILÉNYI Géza: *A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében*, Magyar Közigazgatás, 2006/1.
- LÓRINCZ Lajos: *A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től*, Magyar Közigazgatás, 2006/3–4.
- MOLNÁR Miklós: *A közigazgatási alkotmányozás folyamatáról*, Magyar Közigazgatás, 1995/4.
- Lord MILLETT: *The right to good administration in European Law*, Public Law, Summer 2002. Sweet & Maxwell Ltd., 2002.
- PATYI András: *A magyar közigazgatási bíráskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatai tükrében*, Jogtudományi Közlöny, 2001. október.
- PATYI András: *Velünk élő szocialista jog – avagy közigazgatási bíráskodásunk alapjai*, Leviatán. 2004.
- PAULOVICS Anita: *Az általános és különös eljárási szabályok a közigazgatásban*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003.
- Juli PONCE: *Good administration and administrative procedures*, Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 12, Issue 2, 2005.
- Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons*, A Handbook. Directorate of Legal Affairs. Strasbourg, 1996.
- Julio Ponce SOLÉ: *Good administration and European public law. The fight for quality in the field of administrative decisions*, European Review of Public Law, Vol. 14, No. 4. Esperia Publications Ltd. 2002.
- Jürgen SCHWARZE: *Developing principles of European administrative law*, Public Law, Summer 1993, Sweet & Maxwell Ltd., 1993.
- STUMPF István, GELLÉN Márton: *A jó kormányzás felé*. In: Verebélyi Imre – Imre Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009.
- TAKÁCS Albert: *A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése*, Jogtudományi Közlöny, 1993. június–július.
- Takis TRIDIMAS: *The general principles of EU law*, Second Edition. Oxford University Press, 2006.
- VADÁL Ildikó: *A közigazgatási jog kodifikációja. Stabíl kormányzás, változó közigazgatás*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2006.
- VEREBÉLYI Imre: *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak radikálisabb reformja*, Magyar Közigazgatás, 2003/12.
- VEREBÉLYI Imre: *A magyar közigazgatás modernizációja*, Magyar Közigazgatás 1992/11.

A területi közigazgatás úton az információs társadalom felé

A közigazgatás területi szintjei

A területi közigazgatásnak öt szintje különböztethető meg. A helyi és az országos szint között találjuk a mikroregionális szintet (kistérség, járás, *riding*, *district*, *borough*, *municipality*, *community*, *parish*, *kreis*, *rajon* stb.); a regionális középszintet (megye, *county*, *shire*, *prefecture*, *canton*, *bezirk*, *oblast* stb.) és a régió szintjét (*region*, *province*, *kraj*, *land* stb.). Az EU ezeket a szinteket a NUTS rendszerben népességszám szerint kategorizálja (1. táblázat).

A területi közigazgatás-szervezés öt alapelve Bibó István (1973) szerint a következő:

a) A közigazgatási központ időben mért optimális elérhetősége vasúti és/vagy közúti közössé-

gi közlekedéssel (1. térkép). Az így kialakított közigazgatási területfelosztás elsősorban a hivatalok ügyfeleinek az érdekeit szolgálja.

b) Az igazgatási egységek arányos nagyságrendje egy adott szinthez tartozó területen élő lakosság számára utal. Ez azt jelenti, hogy ugyanahhoz a területi igazgatási szinthez tartozó egységek népességszámának – optimális esetben – hasonló nagyságrendűnek kellene lennie. Magyarországon pl. az I. világháború előtt egy megyéhez átlag 7 járás tartozott, melyek népességszáma is hasonló nagyságrendű volt.¹ Az így kialakított felosztás a területegységek igazgatási érdekét szolgálta a hatékony működtetés céljából.

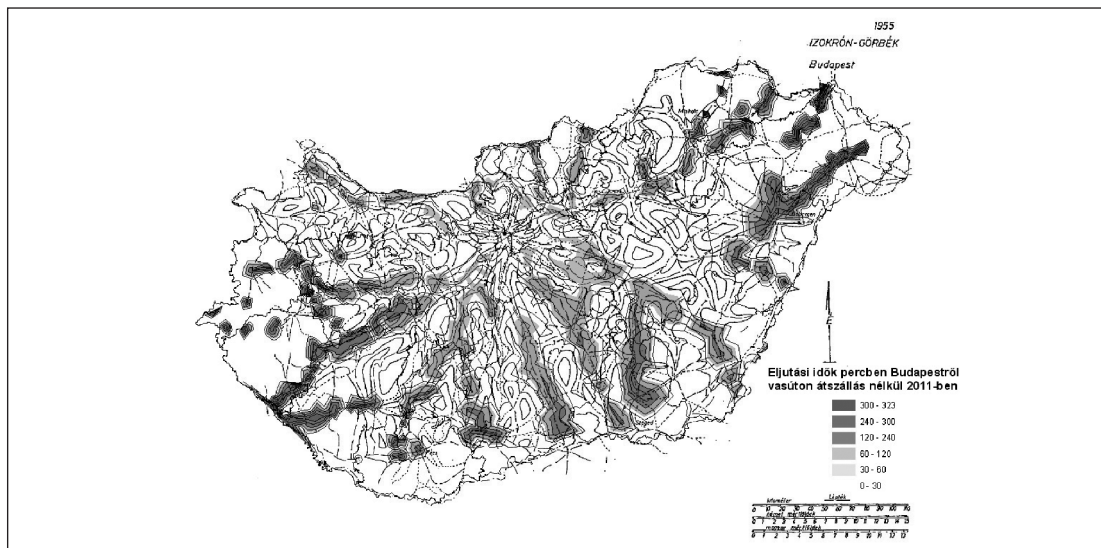
c) Az igazgatási felosztás egységességének elve azt jelenti, hogy az állampolgár az ország bármely területén ugyanazt a közigazgatási szolgáltatást ugyanolyan szintű igazgatási központban veheti igénybe. Arra kell törekedni, hogy egy-egy térség polgárai lehetőleg ugyanazon igazgatási központban intézhessék ügyeiket. Ez az elv ismét az ügyfelek érdekeit szolgálja.

d) A közigazgatási egységek átfedés nélküli egymásba illeszkedésének elve a területi kor-

EU regionális szintek	Alsó	Felső	Földrajzi név például	Regionális dimenzió
	népességszám (millió)			
NUTS-1	~ 3	~ 7	Ország, nagyrégió	Makroregionális
NUTS-2			Metropolisz, város	
	~ 0,8	~ 3	Régió	Mezoregionális
NUTS-3	~ 0,15	~ 0,8	Megye, megyei jogú város	
LAU-1 (NUTS-4)	~ 0,03	~ 0,15	Járas	Mikroregionális
LAU-2 (NUTS-5)	~ 0,0001	~ 1–3	Település, kerület	Helyi

1. táblázat. A járás helye a közigazgatás területi szintjei között (NUTS = *Nomenclature of the Units of Territorial Statistics*; LAU = *Local Administrative Unit*. A NUTS-4-5 t)

¹ 1914-ben 63 megye és 438 járás.



1. térkép. A térinformatika megjelenése a területi igazgatási egységek lehatárolásában: 30–323 perc között elérhető területek vasúton, átszállás nélkül, Budapestről

(Forrás: Ferencz 2011)

mányzati egységek alapérdeke. Az okmányirodák területi harmonizációjára vonatkozó javaslat során pl. a statisztikai kistérségek, építési, szociális és gyermekvédelmi igazgatási illetékességi területek egymáshoz illesztésére már történt kísérlet (VIRÁG R. 2003).

e) További fontos alapelv az *igazgatási súlypontok váltakozásának elve*. Eszerint két, egymással alá-fölérendeltségi viszonyban álló igazgatási egység nem képviselhet azonos sú-

lyú (erős vagy gyenge) pozíciót az igazgatási rendszerben.² Magyarországon az elmúlt időszakokban ez az elv nem működött, és kérdéses, hogy a következő közigazgatási reform keretében sikerül-e megoldani 2013-ig (2. táblázat).

Magyarországon az erős központi kormányzatot (akár a királyi Magyarországon, akár a kommunista irányítás idején) a regionális szint elhagyásával a hagyományosan erős megyei

	1971 előtt	1971	1983	1990–1996	2013	Ideális változatok	
						Unitárius	Föderális
Ország	Erős	Erős	Erős	Közepes	Erős?	Erős	<i>Gyenge</i>
Régió	Nincs	Nincs	Nincs	Gyenge	Gyenge?	<i>Gyenge</i>	Erős
Megye	Erős	Erős	Erős	Gyenge	Erős?	Erős	<i>Gyenge</i>
Járás	Közepes	Gyenge	Nincs	Nincs	Gyenge?	<i>Gyenge</i>	Erős
Település	Gyenge	Gyenge	Gyenge	Erős	Erős?	Erős	<i>Gyenge</i>

2. táblázat. A magyar területi igazgatási szintek változása és állapota az igazgatási súly (intenzitás) szempontjából

² Igazgatási súly = közigazgatási munkafolyamatok száma, közszolgáltatási és regionális, vagy helyi kormányzati feladatok.

igazgatás ellensúlyozta. Mivel a történelmi Magyar Királyságban kevés önálló testülettel rendelkező város volt, a járásokat a 14–15. században hozták létre a számos kistélepülés igazgatása érdekében. A járások élén a főszolgabíró állt, akit a vármegyei közgyűlés választott, és felelős volt több vármegyei hatósági feladat végrehajtásáért, valamint eljáró alsó fokú közigazgatási bírói szerepkörben. A járás székhelye a 19. század végéig a mindenkor fősolgabíró lakhelye volt, következésképp a választás eredményétől függően változott (HOFFMAN 2004). A helyi közigazgatási szint gyenge maradt a nagyobb városokat kivéve. Ez a területi irányítási rendszer a különböző szintek intenzitása szempontjából változatlan maradt a II. világháború után a szocializmus időszakában.

A járások mint közigazgatási egységek 1971 és 1983 között két lépésben megszűntek (először a járási tanácsok, majd a járási hivatalok). A megyék megőrizték igazgatási jelentőségüket.

A rendszerváltás után az új önkormányzati törvény (1990) a településszintű helyi igazgatást tekintve a másik végletbe esett. Az eddig a központi kormányzat által ellenőrzött közszolgáltatások decentralizációja jegyében számos feladatot átruháztak az újonnan alakult helyi önkormányzatokra.³ Ugyanakkor a megyék számos korábbi kötelezettségét és szolgáltatását szintén helyi szintre ruházták át.

Végül 1996-ban a területfejlesztési és rendezési törvény kimondta a magyar régiók szükségességét, bár a régiók rendszerének nem volt semmilyen föderális hagyománya egy olyan unitárius berendezkedésű országban, mint Magyarország. Így a régiók meghatározása csak statisztikai szempontból lehetett jelentős. Kezdetben alulról, a megyei szintről szerveződve gondolták a régiók kialakulását, de a kooperációs készség hiánya miatt 1998-ban országgyűlési határozattal kimondták a NUTS-2 régiók

létrehozását. Az 1996-os statisztikai és területfejlesztési kistérségeket a 2004-es törvényben⁴ az uniós csatlakozás értelmében sor került arra, hogy a kistérségek körzeti igazgatási funkciókkal rendelkezessenek, elsősorban az okmányügy és az építési igazgatás tekintetében. Ez a szerkezet volt használatban napjainkig csaknem két évtizeden keresztül, mivel sosem volt meg a kétharmados parlamenti többség a területi közigazgatási rendszer megváltoztatásához. 2010-ben azonban a választási eredmények biztosították a kétharmados parlamenti többséget, és a győztes pártok kifejezték szándékukat a regionális közigazgatási rendszer megváltoztatására és a járások rendszerének (a közigazgatás területi mikroszintjének) visszaállítására 2013-ban. Ezzel együtt 2010 folyamán több intézkedést vezettek be a területi közigazgatás középszintjének megerősítése érdekében, melyek részeként újra megnyitották a megyei szintű közigazgatási hivatalokat, és megyei fogyasztóvédelmi szolgáltatást, miközben „erős” kormány kialakítását jelentették be.

A fenti folyamatok együttesen arra utalnak, hogy kedvező helyzet van kialakulóban olyan változások megvalósítására, amelyek tükrözik az egyes szintekhez kapcsolódó igazgatási intenzitások ideális szerkezetét (lásd 1. táblázat).

Következésképp a közigazgatási reform egyik legfontosabb kérdése, hogy hogyan vessék be újra a mikroregionális szintet, a járásoknak megfelelő rendszert a területi közigazgatásba?

A mikroregionális igazgatási rendszer létrehozásának alapját jelzi annak magyar neve. A járás arra az egynapi járótávolságra utal (székkérrel vagy gyalog), ami a mikrorégió igazgatási központjába való eljutáshoz, és onnan történő visszaérkezéshez szükséges. Ebben a központ elérhetőségére vonatkozó első alapelv tükröződik. A közlekedés modernizálódásával, új utak és hidak építésével a régi rendszer elérhetőség tekintetében elavulttá vált. A közigazgatási rendszer azonban nem változhat folyamatosan,

³ Ennek a decentralizációnak egyetlen problémája volt, hogy a központi kormányzat csak a feladatokat és szolgáltatásokat utalta helyi szintre, miközben megfeledezett a szolgáltatásokhoz szükséges pénzügyi eszközök biztosításáról.

⁴ A többcélú kistérségi társulásokról szóló 2004. évi CVII. tv.

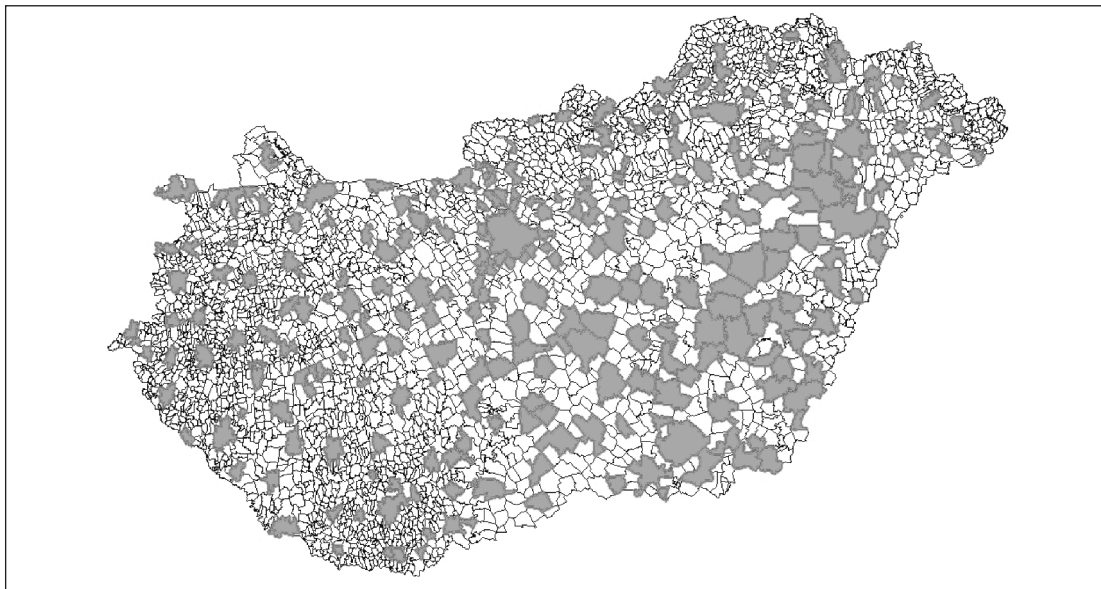
ezért egy új rendszer kialakításakor és bevezetésekor nagyon gondosan kell kijelölni az egy járáshoz tartozó települések hálózatát. A fizikai elérhetőség változatlanul fontos elem olyan ügyekben, amelyek személyes jelenléte igényelnek. E funkciók területi megosztását döntő mértékben meghatározzák a közlekedési hálózatok. Centrális hálózatok esetén a funkciók is egy központban összpontosulnak. Minél teljesebb a településeket összekötő közlekedési rendszer hálózata (azaz minél több település számára biztosított a többi legrövidebb időn és távolságon belüli elérhetősége), annál nagyobb lehetősége van a multipoláris rendszer kialakulásának, melyben minden település térségi szinten sajátos funkciót tud betölteni. Ugyanakkor az infokommunikációs rendszerek közigazgatási alkalmazásának területi hatásaira is előre fel kell készülni.

A területi mikroszint igazgatási funkciói

A leggyakrabban igénybe vett igazgatási szolgáltatások modern elektronikus infrastrukturális hálózatokat igényelnek. Ezek közé tar-

toznak az okmányirodák (útlevél, vezetői engedély, személyi igazolvány, lakcím-bejelentés, gépkocsi regisztrációja, vállalkozási igazolvány), a Belügyminisztérium által ellenőrzött, az állampolgárok adatait tartalmazó adatbank alapján. Az elektronikus okmányirodák a költséghatékonyság és a méretgazdaságosság biztosítása érdekében főleg kiemelt városokban működnek.

Az okmányirodák területi hatáskörét a 256/2000 (XII. 26.) sz. Kormányrendelet tartalmazza. Általában a nagyobb vonzáskörzettel rendelkező városok adnak helyet az okmányirodáknak. Egy okmányiroda megnyitását, hatáskörének megváltoztatását vagy bezárását a helyi önkormányzati képviselőtestület kezdeményezheti, és a kormányzati informatikai ügyekért felelős miniszter helyezheti hatályba a megoldásnak a központi kormány elé terjesztését követően. A döntéshez be kell nyújtani a kormánynak az illetékes közigazgatási hivatal és helyi önkormányzat véleményét. A helyi önkormányzat felelős az okmányiroda működéséhez szükséges infrastruktúra és az alkalmazottak biztosításáért. Következésképp



2. térkép. A 257, okmányirodával rendelkező település Magyarországon, valamint Budapest 23 irodája

(Szerkesztette: Ferencz V.)

az okmányirodák működése egyaránt függ a helyi önkormányzatoktól és a központi kormányzattól. A legkritikusabb kérdés a működés finanszírozása részben a helyi, részben a központi államigazgatás részéről. A kormány által adott normatív támogatást a helyi önkor-

mányzatok közötti egyezkedések alapján osztják el, tekintettel azok népességszámára és az okmányiroda infrastruktúrájához való hozzájárulásra. A költséghatékonyság jegyében a jövőben a normatív elosztást a feladatfinanszírozásnak kell felváltania.

3. táblázat. Az okmányirodák számának változása megyei és regionális szinten

(Forrás: Szigeti 2010)

Megye (Főváros), Régió	2000	2001	2004	2010	Egy okmányirodára jutó népesség (1000 fő)
Budapest (főváros)	23	23	23	23	74
Pest Megye	13	27	31	31	39
Közép-Magyarország	36	50	54	54	54
Fejér Megye	6	9	11	11	39
Komárom-Esztergom megye	7	8	8	8	39
Veszprém Megye	7	12	12	12	30
Közép-Dunántúl	20	29	31	31	36
Győr-Moson-Sopron megye	5	7	8	8	56
Vas Megye	6	8	9	10	26
Zala Megye	4	9	9	10	29
Nyugat-Dunántúl	15	24	26	28	36
Baranya Megye	5	12	12	12	33
Somogy Megye	6	12	13	13	25
Tolna Megye	5	9	9	9	26
Dél-Dunántúl	16	33	34	34	28
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	10	17	20	21	33
Heves Megye	5	7	7	8	39
Nógrád Megye	6	6	6	6	35
Észak-Magyarország	21	30	33	35	35
Hajdú-Bihar Megye	8	17	19	19	29
Jász-Nagykun-Szolnok megye	7	16	16	16	25
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	8	19	20	20	28
Észak-Alföld	23	52	55	55	27
Bács-Kiskun Megye	7	17	18	18	29
Békés Megye	8	16	17	17	22
Csongrád Megye	6	8	8	8	53
Dél-Alföld	21	41	43	43	31
Összesen	152	259	276	280	36

Okmányirodákat először 2000-ben hoztak létre Magyarországon, amikor minden mikroregionális statisztikai körzet (LAU-1) kapott egy okmányirodát.⁵ Így 152 okmányirodát állítottak fel, és minden budapesti kerület részére egyet-egyet. Azonban 2004-ben a 256/2000. (XII. 26.) Kormányhatározat módosításával számukat megnövelték. Első lépésben elérték a 259-et, majd 276-ot és ma, 2011-ben, számuk 280, amelyek közül 23 Budapesten van.

Ez azt jelenti, hogy a 174 statisztikai kistérség mindegyikében van okmányiroda. Mivel a várossá nyilvánított települések száma 328, így mintegy 70 városban nincs okmányiroda. Átlagosan *egy okmányiroda* összességében *mintegy 36 ezer lakost lát el* szolgáltatásokkal.

Mivel a nagy metropoliszok egyaránt tartozhatnak a LAU-2 vagy a NUTS-2 területi szintekhez, és mivel a területi okmányirodák költséghatékonyasága és méretgazdaságossága miatt az irodák minimum 30, maximum 150 ezer lakos számára biztosítanak igazgatási szolgáltatásokat, a többmilliós metropoliszokat kerületekre (*metropolitan* járásokra) kell felosztani, melyek lakossága egyenként nem haladja meg a 150 ezer főt. Tekintettel kell lenni a „*spillover*” (túlsorduló) hatásokra, arra, hogy a nagyvárosok szolgáltatásokat nyújtanak a vonzáskörükbe tartozó szuburbán települések számára, ezért ezeket is be kellene sorolni 30-150 ezer lakosú mikroregionális zónákra, mivel az okmányirodák működése ebben a népességszám-intervallumban hatékony. A jelenlegi 328 magyar város közül csak 35 esik ebbe a kategóriába (Pécs, Szeged, Miskolc, Debrecen már 150-200 ezres), ezért a helyi önkormányzati feladatellátáson belül az államigazgatási szolgáltatások működtetése akkor lehet költséghatékony (más szóval a legkevésbé ráfizetéses), ha térségi szinten működtetik. Tehát államigazgatási feladatokat ellátó, mikroregionális, járási rendszer bevezetése indokolt. Ehhez szólva szét kell választani az önkormányzati feladatokat és a helyi államigazgatási feladatokat. Az önkormányzati feladatok legnagyobb része a helyi

szinten marad, míg az államigazgatási szolgáltatásokat területi, járási szintre kell delegálni. A 150 ezer lakosnál nagyobb négy városunk megyei szintű jogosultságokkal az igazgatás NUTS-3 szintjén működik. A járások és a 35 nagyobb (30 ezer lakosságszám feletti) város közigazgatási együttműködése a „járási” vonzáskörzetükbe tartozó településekkel valószínűsíthetően helyi konfliktusok forrása lesz a kétszintű igazgatás következtében.

Szintén konfliktusok forrása marad és lesz a NUTS-2 szintű területi egységbe szervezett metropolisz (Budapest) és agglomerációjának helyi önkormányzatai közötti igazgatási együttműködés. Régi kérdés, hogy legyen-e egy 1-3 millió lakosú metropolisz egy önálló NUTS-2 régió vagy csak szuburbán, esetleg – mint Pest megye esetében – NUTS-3-as szintű környezetével együtt lehessen NUTS-2 régióknak tekinteni? A központi város és vonzáskörzete közötti feszültség forrása az a helyzet, hogy a statisztikai mutatószámok, mint pl. az egy főre jutó GDP rendszerint magasak a metropoliszban, így az alacsonyabb értékkel rendelkező környező kisvárosok és falvak elvesztik jogosultságukat a megpályázható területfejlesztési támogatásokra, ha ugyanahhoz a NUTS-2 szintű régióhoz tartoznak. Eddig az EU-ban csak azok a metropoliszok lettek önálló NUTS-2 szintű régiók, amelyeket feljogosított erre vagy a 3 millió lakos feletti népességszámuk, vagy az agglomerációjukkal kialakult gazdasági, szolgáltatási és munkaerő-piaci kapcsolataik. Ezekben a helyeken viszonylag nagy városok jöttek létre független területi igazgatási funkciókkal és a néhány milliós metropoliszhoz közel fekvő vonzáskörzettel.

A területi mikroszint körvonalai

Egy mikro regionális központ igazgatási vonzáskörzetének lehatárolását mindig meghatározták a közlekedési útvonalak és eszközök, a hivatali központ megfelelő elérhetőségi ideje tömegközlekedési eszközökkel közúton vagy vasúton. Napjainkban a GIS pontos eszköz ilyen szempontoknak megfelelő izokron térképek készítésére (1. térkép). De a fentiek alapján a járások le-

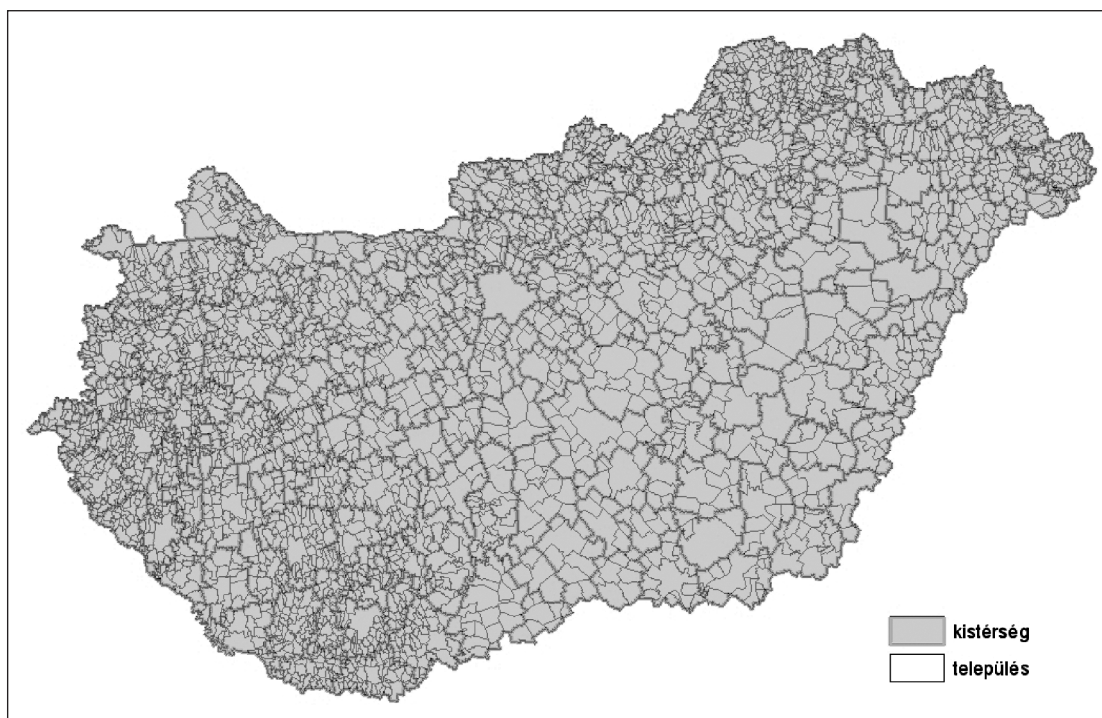
⁵ 143/1999. (IX. 15.) sz. Kormányhatározat.

határolásához a népességszámra is tekintettel kell lenni. Koós – Lados (2008) kutatási eredményei szerint egy 10 millió lakosságú országban a területi közigazgatási egységek gazdaságos működésének alsó határát az a szerkezet biztosítja, melyben egy hivatalra kb. 30 ezer lakos jut. Ez azt jelentené, hogy a mikroregionális hivatalok száma, pl. az okmányirodák tekintetében nem lehet sokkal több vagy kevesebb, mint 330, beleértve a fővárosi kerületi hivatalok számát is. Ebben az értelemben mind a régi járások, mind a jelenlegi statisztikai kistérségek (3. térkép) járassá szervezése kevésnek bizonyulna a költséghatékony működtetés szempontjából.⁶

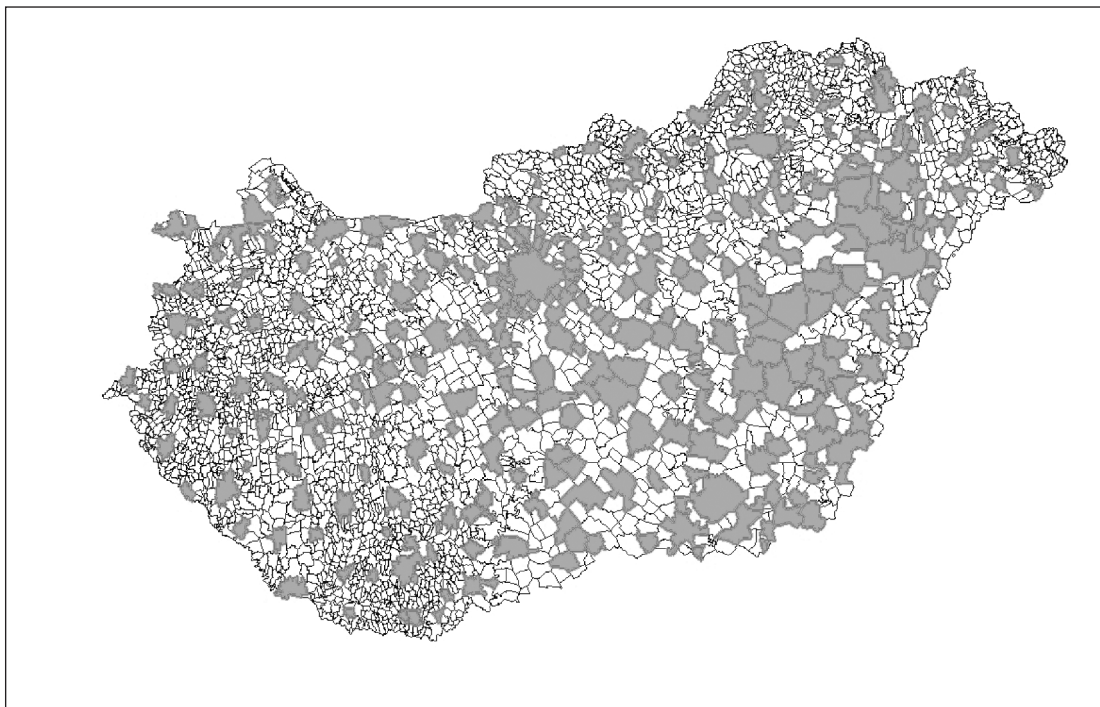
Első pillantásra ennek tükrében jó hír, hogy a magyarországi városok száma – kicsoda szerencsés véletlen és kellő lélektani pillanat a járásrendszer szempontjából! – éppen 328. Márpedig a városi cím elnyeréséhez szükséges fő kritérium éppen az, hogy van-e az illető településnek olyan központi funkciója, amelyet a környező települések lakossága is igénybe vesz? Vagyis van-e vonzáskörzete? Ha a városi cím odaítélését komolyan vették (volna), akkor bizony csaknem minden városi rangra emelt település járási székhely is lehet(ett volna), hiszen a főváros 23 kerülete nélkül éppen 305 város lehetne járási székhely.

3. térkép. A jelenlegi kistérségek Magyarország településhatáros térképén

(Szerkesztette: Ferencz V.)



⁶ Jelen tanulmány kiemelten foglalkozik az okmányirodai dokumentum igazgatás kérdésével, mint az állampolgárok által leggyakrabban igénybevevett államigazgatási szolgáltatással, erre vonatkozik a 30 – 150 ezres lakosságszám optimalizálás, amibe – a LAU-1 felső határát tekintve – belefér más államigazgatási hatósági feladatok ellátásának a 30 ezres lakosságszámot meghaladó gyakorlata, pl. a rendőrségi, tűzoltósági, adóügyi, tisztiorvosi ellátó körzetek 60-80 ezres lakosságszáma is.



4. térkép. A városi jogállású települések 2011-ben.

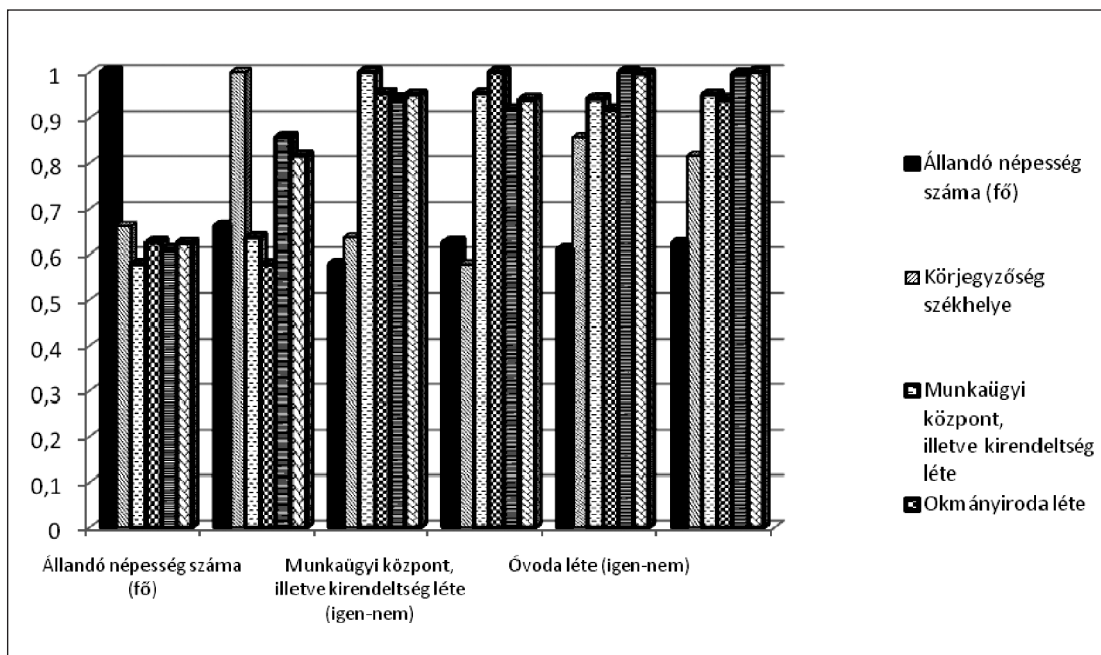
(Szerkesztette: Ferencz V.)

Tudjuk azonban, hogy a magyar településhálózat ritkán beépült alföldi részein például történelmi okok miatt egyszerűen túl kevés a település ahhoz, hogy vonzáskörzetekről beszéljünk (4. térkép), hacsak a tanyákat is nem tekintenénk önálló településeknek. (Azok egyébként, de településtani és nem közigazgatási értelemben.)

A területi igazgatás kialakítását befolyásoló közszolgáltatási *intézmény-ellátottság* szempontjából a magyar településrendszerben közepesnek mondható a települések nagyságrendje és az ott lévő intézmények száma közötti kapcsolat. Egy 2008. évi vizsgálat szerint nagyon szorosan kapcsolódnak egymáshoz település-szinten az okmányirodák (268 településben) és a munkaügyi központok (162 településben), valamint az alapfokú oktatási intézmények (óvoda 2226 településben és általános iskola 1902 településben). Mindössze két olyan település volt, ahol működött munkaügyi központ, de nem volt

okmányiroda (Zsámbék és Ricse). Emellett 41 olyan település volt, ahol okmányiroda és körjegyzőség is működött. Ezek közül 23-ban munkaügyi kirendeltség is volt. A körjegyzőségeknek (730 településben) a többi közintézményhez való kapcsolata szintén csak közepesnek adódott, kivéve az alsó fokú oktatási intézményeket, melyekkel a kapcsolat szoros volt. Ezzel együtt 156 olyan körjegyzőségi székhely-település volt, ahol nem volt általános iskola, 74 olyan, ahol nem volt óvoda, és 59 körjegyzőségi székhely településben hiányzott mindkettő. Az összefonódásoknak ezt a differenciáját jelentős mértékben magyarázza az intézményekkel rendelkező települések számának különbsége (1. grafikon).

A MÁV és a VOLÁN közlekedési hálózat menetrendjeit figyelembe véve GIS (földrajzi információs rendszer) alkalmazásával kijelölhető a 10, 20, 30 perces elérhetőségi vonalak megrajzolásával a településrendszer járási



1. grafikon. Az intézmények egybeesése (korrelációs együttható) a magyar településhálózatban 2008-ban

(KSH adatok alapján saját számítás)

összetartozása; különösen akkor, ha kritériumként a települések lakosságát is betápláljuk a GIS elemzésbe, s így eleve adódnak az optimális 30 ezres lakosságszámnak megfelelő utazási – járási körzetek, ahol minden elem esetében pl. 30 percen belül marad a járási központ elérhetősége. Nincs is ennél adekvátabb és látványosabb térinformatikai alkalmazás, amit a közigazgatásban el lehetne képzelni! (Lásd 1. térkép.)

Járások a virtuális térben

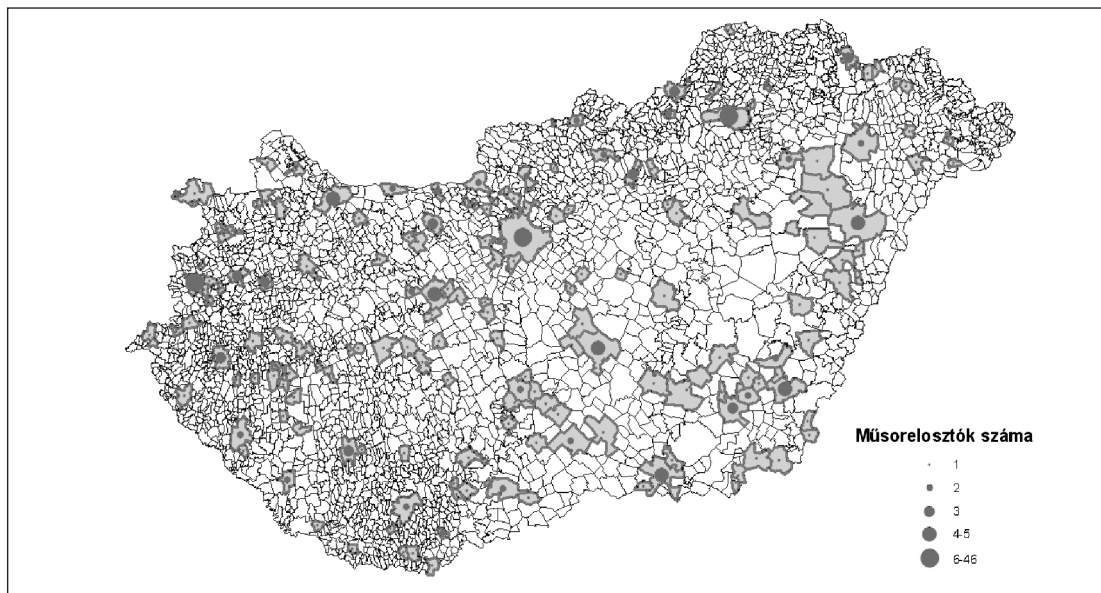
Van azonban egy „zavaró” tényező, s ez szintén a közigazgatás modernizációjával függ össze. A „zavaró” varázsszó a *hálózatosodás* (*networking*). A magyar regionális tudományok atyja, az idén 80 esztendőes Enyedi György akadémikus mondta még az internet teljes térhódítása előtt egyik előadásán: „aki rajta van a hálózaton, az a központban van akkor is, ha fizikailag több száz kilométerre van a központtól; aki pedig nincsen rajta a hálózaton, az végtelen tá-

volságra kerül a központtól akkor is, ha fizikailag a központban van.” S ezen a hálózaton nem a MÁV, vagy a VOLÁN zötykölődik, hanem az adat, az információ, valamint maga az állampolgár, vagy az ügyfél mozog, mégpedig fénysebességgel. Az most ne zavarjon senkit, hogy az információs szupersztrádát használó állampolgár vagy ügyfél – akárcsak a hivatal – jelen esetben *virtuális*.

Az idén bemutatott *eEurope 2020* akcióterv⁷ az elektronikus közigazgatás két fontos kritériumaként említette a közigazgatás „befogadó” és „többcsatornás” jellegének erősítését. A befogadó azt jelenti, hogy a mindig *újratermelődő*⁸ „netless” társadalmi réteghez is el kell juttatni az

⁷ <http://www.lisboncouncil.net/publication/publication/65-an-action-plan-for-europe-2020-strategic-advice-for-the-posterisis-world.html> (Utolsó letöltés: 2011. május 15.)

⁸ Ezt Verebély Imre fejte ki egy közigazgatási konferencián, egy olyan hozzászólásra reagálva, hogy a digitális szakadék és digitális írástudatlanság generációs probléma, ami idővel magától eltűnik.



5. térkép. A 301 magyar televíziós műsorelosztó 2011-ben

(Szerkesztette: Ferencz V. a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság adatai alapján)

információs szupersztrádát. Ők az időskorú népesség és a munkanélküliek hada, akiknek csak 8, illetve 12%-a akar és tud használni internetet. És ez nem csak magyarországi jelenség. Az információs szupersztrádának jelenleg három sávja, vagy csatornája van, amelyből a közigazgatási modernizáció nálunk csak egyet tud és akar használni: az Internetet („E-Government”).

A Közigazgatástudományi Karon működő E-Government Kutatócsoport több szakkönyvben⁹ manifesztált igyekezete ellenére a sztráda másik két sávján nehezen indul a közlekedés. Hat évig tartott, hogy a mobiltelefonra építkező középső sávban mára a magyar államigazgatásban megjelenjen annak a felismerése, hogy a mindenki zsebében ott lapuló infokommunikációs alapeszközt, a mobiltelefont is be lehet vonni a közigazgatásba. Ehhez immáron a kar közigazgatási mesterszakán kötelező „M-Government” tantárgy is van (Mobil igazgatásszervezés). De a harmadik sávba – a digitális interaktív TV-be, amely végre biztosíthatná a befogadó, inkluzív jelleget is, mert a *netless* társadalom TV centri-

kus (SÁGVÁRI 2008) – még mindig „behajtani tilos” a magyar közigazgatásban. A „T-Government” lehetősége¹⁰ egyelőre a multik rövidtávú üzleti érdekeinek van alárendelve. Hiszen az egyszerű TV készüléket csak akkor lehetne interaktívan és Internetként is használni, ha Internet modemet is tartalmazó, s ezért a csatornacsomagokhoz ingyen nem adható dekóderje lenne; ráadásul esetében értelmetlenné válna a nagy szolgáltatók jelenlegi IpTV üzletága is. Nyugat-Európában, ahol már régen megtörtént a digitális átállás a TV műsorszórásban, szintén olyan olcsó dekóderekkel látták el a TV készülékeket, amelyekkel nem vált lehetővé az internetes interaktivitásuk, s mostanában terjed csak az interaktív TV. Most, a digitális átállás küszöbén utolsóból első lehetett volna Magyarország az interaktív TV közigazgatási tartalomszolgáltatása tekintetében. De nem így történt; a multik utcájába „behajtani tilos”, s mi is végigjárjuk a nyugat-európai zsákutcát, hogy majd évek múltán le kelljen cserélnünk a most olcsón beszerzett dekódereket az interaktivitást biztosító eszközökre; a multik bevételeit így hosszú távon előre biztosítva.

⁹ BUDAI–SÜKÖSD 2005, Budai–Szakolyi 2005, Tózsá–Budai 2006

¹⁰ TÓZSA 2005, TÓZSA–HUBERT 2009, Tózsá 2010

Mi köze mindennek a járáshoz? Véletlenül nem csak 328 városunk van, hanem a 12 piacvezető műsorszóró cég mellett van mintegy 300 kisméretű városi kábel TV szolgáltatónk is. Ez egy gazdaságtalan rendszer egy 10 milliós országban, ha pl. a 80 milliós Németország 6 kábelszolgáltatóját vesszük. Az interaktív digitális TV közszolgálati tartalomfejlesztése helyi feladat, hiszen csak a helyi szolgáltatási tartalom érdekes a helyi lakosoknak. Erre a multi műsorszolgáltató nem szívesen vállalkozik és nem is tud, hiszen az ő gazdasági érdeke az, hogy minél több embernek nyújtsa ugyanazt a tartalmat. A 300 kábel TV társaság a városokhoz, a járási központokhoz csatlakozva olyan helyi műsort, tartalmat, szolgáltatást, közszolgáltatást, ügyintézését (*T-Government*) vihetne interaktív, befogadó módon közel az emberekhez, ami által az ország számára ez a jelenleg hátrányt jelentő szétdaraboltság – pl. német viszonylatban – behozhatatlan előnnyé lenne kövacsolható.

Tehát, amikor a járásek földrajzi, igazgatási újraszervezéséről van szó, ma már nem csak a vasúti, közúti tömegközlekedési elérhetőségi

időkkel és a hivatalnak a lakosságszámra vetített költséghatékonyságával kellene számolnia a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak, hanem azzal is, hogy az Unió 2020-ig előre vetített e-közigazgatási fejlesztéséhez illeszthető, olyan „triple play” helyi tartalmak jelenjenek meg a járás településein, amelyek a háromsávú információs szupersztrádán is járóképesek. Ez a három sáv: (1) az *internet*, (2) a *mobiltelefon*, és (3) a *televízió*. A modern járásek területi lehatárolásában tehát nem csak a tömegközlekedéssel gyors megközelíthetőségnek, a hivatalokhoz tartozó optimális népességszámnak, az intézményellátottságnak, hanem az információs társadalom három sávú szupersztrádájának is alapkövetelménynek kellene lennie. *S a vezetékes internet, az „okos” mobiltelefon mellett kiemelkedően fontos kellene, hogy legyen a speciális közszolgálati, és a helyi társadalom építésében különösen nagy jövő előtt álló szupersztráda sáv: a helyi tartalomfejlesztő és műsorszóró, interaktív „televíziós” sáv, illetve az ehhez tartozó hálózat mint infrastrukturális feltétel.*

Tózsza István–Korompai Attila–Ferencz Viktória: A területi közigazgatás úton az információs társadalom felé

Ez a tanulmány azokra a követelményekre próbál rávilágítani, amelyek a regionális közigazgatásnak az információs társadalom hajnalán történő átszervezése kapcsán merülnek fel egy olyan poszt-szocialista közép-európai országban, mint Magyarország. A mikroregionális közigazgatási egységek lehatárolásának klasszikus indikátorai, mint pl. az igazgatási központok elérhetősége vagy a terület közszolgáltatásait használó népesség száma többé nem elegendők, mivel a távolság elveszíti meghatározó szerepét az infokommunikációs hálózatok korában. A *GIS* (*Geographical Information System* = térinformatikai rendszer) és az *e-government* (Elektronikus igazgatásszervezés) „három lába” bővíti a lehetséges új eszközöket (elérhetőségi elemzés, *m-government* [Mobil eszközökön alapuló igazgatásszervezés], *t-government* [Interaktív digitális televízióra optimalizált igazgatásszervezés]) a közigazgatási körzetek hagyományos földrajzi határainak átformálására a virtuális térben.

Kulcsszavak: közigazgatási körzetek szervezése, *GIS* elérhetőségi elemzés, *m-government*, *t-government*.

Felhasznált irodalom

- BIBÓ István: *Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi Településhálózat-fejlesztési Koncepció*. In: *Válogatott tanulmányok III.*, Hungarológiai Alapkönyvtár. 1990, 3–143. <http://mek.niif.hu/02000/02043/html/index.html>
- BUDAI Balázs, SÜKÖSD Miklós: *M-kormányzat, M-demokrácia*, Akadémiai Kiadó, 2005.
- BUDAI Balázs, SZAKOLYI András: *Interaktív önkormányzat*, Mediprint Kiadó, 2004.
- FERENCZ Viktória: *Gazdasági és közszolgáltatási folyamatok térbeli elemzése*, E-Government Tanulmányok XXXIV. E-Government Alapítvány, 2011.
- HOFFMAN István: *A kistérség helye a magyar közigazgatás rendszerében*, 2004, http://www.ajk.elte.hu/TudomanyosProfil/kiadvanyok/elektronikus/seminarium/scire_aliquid/HoffmanIstvan-Kisterseg.pdf
- KOÓS Bálint, LADOS Mihály: *Az önkormányzati méret nagyság és a közszolgáltatások méret-gazdaságossági kérdései: európai modellek és hazai tapasztalatok*. In: *Függőben. Közszolgáltatás-szervezés a kistérségek világában*. (Kovács K.–Somlyódiné Pfeil E. szerk.) Közigazgatási olvasmányok MKI–KSZKI Budapest, 2008, 45–96.
- SÁGVÁRI Bence: *E-befogadás – Úton a digitális kormányzás felé*, Demos konferencia CEU, Budapest, 2008. március 20.
- SZIGETI Ernő: *Az önkormányzatokkal kapcsolatos közigazgatási térsztruktúrák változásai* – Kézirat; Szigeti Ernő, 2010.
- TÓZSA István, BUDAI Balázs: *M-Government – T-Government. The Latest Technological Trend sin Public Administration*, E-Government Alapítvány, 2006.
- TÓZSA István (szerk.): *T-Government, avagy digitális interaktív televíziózás a közigazgatásban*, E-Government Tanulmányok VII., E-Government Alapítvány, 2005.
- TÓZSA István, HUBERT Orsolya: *A digitális TV közigazgatási tartalomfejlesztése*, E-Government Tanulmányok XXVII., E-Government Alapítvány, 2009.
- TÓZSA István (szerk.): *T-Government Interactive TV in Public Administration, Panel Report*, 8th EuroITV Conference, Tampere, Finland, 2010.
- VIRÁG Rudolf: *Központi igazgatás és kistérségi dekoncentráció*, In: ÁGH Attila, NÉMETH János (szerk.) *Kistérségi közigazgatás*, Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA Program, 2003.

KLOTZ BALÁZS

A közigazgatási továbbképzési rendszer átalakításának irányai

A köztisztviselők továbbképzésének országos rendszere gyökeres átalakításra szorul. A továbbképzés az eddigiekben nem vált a humánpolitika rendszerszerű intézményévé, nincs jelen a köztisztviselők mindennapi életében.

A közigazgatás legfontosabb feladata a tisztviselői kar fejlesztésével kapcsolatban a mindennapok feladatellátásához szükséges komplex kompetenciák és megfelelő motivációs szint egyidejű meglétének biztosítása. Ezt egy olyan emberi erőforrás-fejlesztési rendszerrel lehet elérni, amely képes az aktuális, illetve a várható kihívásokra megfelelő, kellően rugalmas válaszokat adni. Szükséges a képzésbe bevont tisztviselői kar bővítése és az „életen át tartó tanulás” feltételeinek megteremtése, mivel a humán tőke növekedése a szervezet hatékony működésének egyik alapfeltétele.

A megújított rendszerrel szemben elvárás, hogy struktúráját és működését hatékonyság, kiszámíthatóság, korszerűség jellemezze. Az elvárásnak való megfelelés a közigazgatási továbbképzési intézményrendszerének, programkínálatának és finanszírozási rendszerének újjászervezésével, minőségbiztosítási rendszerének kiépítésével és működtetésével, valamint a tisztviselői kar számára előírt továbbképzési kötelezettség előírásán keresztül biztosítható.

1. A jelenlegi továbbképzési rendszer diszfunkciói

A közigazgatási továbbképzési rendszer 1998-as bevezetése óta lényegében változatlan; jelentősebb szerkezeti, szervezeti átalakításon nem esett át, melynek következtében napjainkra már nem tudja betölteni szerepét: nem képes a köztisztviselők tudásgyarapítását támogatni.

A továbbképzési rendszer több mint egy évtizedes működését követően mára számos olyan

strukturális-funkcionális, finanszírozási és szervezeti probléma alakult ki, amelyek megoldása csakis a rendszer gyökeres átalakításával lehetséges. A legjelentősebb problémák a következők.

Egyrészt nem épült ki a továbbképzés intézményrendszere. A minisztériumok és fővárosi, megyei kormányhivatalok bázisára épített struktúra nem kellő hatásfokkal, a kapacitások szétforgácsolódásával működik.

Másrészt megállapítható, hogy a továbbképzési kötelezettségek előírása nem tette egyértelműen meghatározhatóvá a kötelezettségek teljesítésének mértékét sem a továbbképzésben, sem a vezetőképzésben. Ezt a tényt igazolja a továbbképzésben résztvevők számának évek között tapasztalható jelentős hullámzása, illetve a továbbképzések finanszírozásának kiszámíthatatlansága.

Harmadrészt a meglehetősen bizonytalan és átláthatatlan finanszírozási környezet jelentős mértékben megnehezítette a képzési folyamatok tudatos tervezését és kereslethez igazítását. A továbbképzési rendszer finanszírozása jelenleg három pilléren áll. A felhasználható keret egyrészt a központi költségvetés által biztosított célelőirányzatból származó forrásokból, másrészt az intézményi saját forrásokból, harmadrészt a pályázati forrásokból tevődik össze. Az egyes pillérek közül származó források mértéke azonban kiszámíthatatlan, felhasználásuk célja nem egyértelmű, és összehangolásuk sem történt meg. Mindebből következően a valódi igények helyett jellemzően a finanszírozási lehetőségek vezérelték a továbbképzéseket.

Negyedrészről leszögezhető, hogy a továbbképzések elismert költségeinek mértékét meghatározó díjirányelvek nem követték a képzési igények sokszínűségét, ezért jelentős mennyiségű képzés nem kerülhetett be a képzési kínálatba (pl. komplex e-learninges programok, speciális szakmai ismereteket biztosító és egyénre szabott képzések).

Ötödrészről a továbbképzések megvalósításának mind ez ideig alapvető rendszerjellemezője volt a képzési szükségletektől jelentősen eltérő és csupán meglehetősen korlátozott tematikát biztosító képzési kínálat. Ennek következtében a rendszerben ki nem elégített képzési igények a továbbképzési rendszeren kívül teljesültek,

mert a továbbképzések megvalósításának ellenőrzése és szankcionálása nem kellő hatékonysággal működött.

Hatodrészt, mivel a továbbképzési rendszer kínálata nem találkozott a valós képzési igényekkel, a közigazgatási továbbképzések tervezési rendszerében nem jelentek meg azok a képzési igények, amelyeket csak a rendszeren kívül lehetett megvalósítani. Miután a tervezési rendszer kínálatvezérelt volt, az intézményi források jelentős részének felhasználása nem jelent meg a tervekben, aminek következtében a tervezési rendszer gyakorlatilag kizárólag adminisztratív céllal működött.

Végezetül pedig leszögezhető, hogy miután a tervek és a végrehajtásukról szóló beszámolók a fentiekben részletezett okokból torz képet mutattak, és a továbbképzési rendszer sem működtetett valódi minőségügyi-minőségellenőrzési folyamatokat, a rendszerszintű hibák azonosítása és kijavítása nem történt meg.

2. A továbbképzési rendszer átalakítását vezérlő célkitűzések

A továbbképzési rendszer újjászervezése során stratégiai cél az előzőekben bemutatott diszfunkciókkal bíró rendszer közszolgálati előmeneteli rendszerrel összekapcsolt, előírt tanulmányi követelményeken alapuló, minőségi továbbképzési rendszerre alakítása, amely a valós továbbképzési igényeket széles körűen, rugalmasan kiszolgálni képes intézményi hálózattal rendelkezik.

Az átalakítással megvalósítani kívánt konkrét célok a következők:

- Átlátható felelősségi viszonyok teremtése és a továbbképzésben közreműködő szervezetek közti feladatmegosztás átalakítása a továbbképzési rendszer hatékonyabb működtetése érdekében.
- A továbbképzési programok integrált rendszerének kialakítása a központi és a szakigazgatási, rendészeti és védelmi területek képzési rendszereiben használt továbbképzési programok integrációjával.
- A továbbképzési programok tartalmi és módszertani követelményeinek központi-lag koordinált fejlesztése, tudásmenedzs-

ment-eszközökkel történő gyűjtése, rendszerezése; közigazgatási tudásbázis létrehozása.

- A programok fejlesztési, szolgáltatási (képzés) és szervezési feladatainak ellátását rendszerszerűen biztosító decentrumok (képzőközpontok) kialakítása.
- A tanulmányi pontrendszer bevezetése, a közszolgálati életpályák közti mobilitás támogatása.
- A köztisztviselők továbbképzési kötelezettségének jogszabályi meghatározása, a képzési eredmények összekapcsolhatósága a karriermenedzsmenttel.
- A szervezeti és egyéni képzési szükségletek feltárását segítő új tervezési rendszer bevezetése.
- A közigazgatási továbbképzési rendszer szilárd anyagi bázisának megteremtése a pénzügyi tervezés és forrásallokáció új rendszerével.
- A továbbképzési rendszer folyamatos fejlesztésének, megújításának biztosítása komplex minőségügyi rendszer kialakításával és működtetésével.
- A továbbképzések eredményességére vonatkozó mérési, ellenőrzési és statisztikai rendszer kialakítása.

3. A továbbképzési rendszer irányítása, a továbbképzés intézményrendszere

3.1. A közigazgatási továbbképzés jelenlegi irányítási és szervezeti rendszere

A közigazgatási továbbképzési rendszer ágazati irányítását a közigazgatási és igazságügyi miniszter látja el. E feladatkörében a Kormány elé terjeszti a középtávú tervet, elfogadja az éves továbbképzési terveket, dönt a célelőirányzat felosztásáról, meghatározza a továbbképzési rendszer állam által elismert költségeinek mértékét.

A miniszter tanácsadó testülete a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium, alapvetően véleményezési, döntés-előkészítő feladatokkal rendelkezik, döntési jogköre a programok minősítése tárgyában van.

A Nemzeti Közigazgatási Intézet országos módszertani központként támogatja a tovább-

képzési tervek összeállítását, elvégzi értékelésüket, tananyag-fejlesztési, tanfolyam- és vizsgaszervezési feladatokat lát el.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok, továbbá a központi államigazgatási szervek tervezik saját hivataluk, valamint alárendeltségükbe tartozó szervek képzési igényeit, szervezik a képzések megvalósítását.

3.2. Az új irányítási és szervezeti struktúra

A közigazgatási és igazságügyi miniszter ágazati jogosítványai a 2010. évben az előzőekben felvázoltakhoz képest megerősödtek. A kormánytisztviselői és köztisztviselői körben a humánpolitikai célok érvényesítése stratégiai centrumot igényel, ezen elv mentén az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 6. § (5) bekezdése szerint a közigazgatási és igazságügyi miniszter – erős jogosítvánnyal felruházva – egyes minisztériumok vonatkozásában érvényesíti a Kormány személyzeti politikáját. A szabályozás és a fejlesztések területén szintén a közigazgatási és igazságügyi miniszter feladata a tisztviselői életpálya minőségének, vonzó és megtartó erejének erősítése.

A Közigazgatási Továbbképzési Kollégium feladatainak megváltoztatása indokolt: az eddig megszokottaktól eltérően nem operatív feladatok hárulnak rá, hanem a továbbképzési rendszer működésének felügyelete. Ennek keretében a továbbképzések minősítésével kapcsolatosan felülvizsgálatot kell ellátnia, felügyelnie kell a továbbképzés minőségügyi rendszerét és a továbbképzési intézményrendszer működését.

A Nemzeti Közigazgatási Intézet módszertani, irányítási feladatai megerősödnek, és kibővülnek a minőségirányítási, minőségbiztosítási feladatokkal. Teendői kiterjednek a programok és programcsoportok tartalmi követelményrendszerének kialakítására, illetve (részben) a programfejlesztéssel és programszervezéssel és a programok minősítésével kapcsolatos feladatokra. A Nemzeti Közigazgatási Intézet ezen felül – mint a továbbképzési rendszer országos módszertani központja – módszertani irányelveket bocsát ki az éves tervezési rendszer egy-egy elv mentén történő működtetésére.

A továbbképzés szervezetrendszerének kialakításának új elemét a fővárosi és a megyei kormányhivatalok, felsőoktatási intézmények bevonásával kialakított területi decentrumok jelentik, amelyek továbbképzési képzésfejlesztési, képzésszolgáltatási és képzésszervezési feladatok ellátását kizárólagosan biztosítják. A közigazgatási továbbképzés szervezetrendszerét össze kell kapcsolni az állami fenntartású, felsőoktatási képzési feladatokat ellátó intézményekkel; a felsőoktatásban biztosított felsőfokú iskolarendszerű továbbképzések, az egyetemi mesterképzési és doktori kurzusok ismeretrendszerét be kell csatornázni a közigazgatási továbbképzések tartalomfejlesztésébe, biztosítva ezzel az állam képzésre fordított erőforrásainak jobb kihasználását, továbbá egy szolgáltatói, minőségi biztosítékot. A területi képzőközpontokhoz meghatározott minőségbiztosítási és módszertani elvárások teljesítésével képzési feladatokat ellátó szakigazgatási szervek, felnőttképző intézmények is csatlakozhatnak, bevonva az általuk fejlesztett kurzusokat is a továbbképzési programkínálatba.

A területi képzőközpontok az éves tervezési rendszerből nyert képzési igények alapján, a tartalmi követelményrendszerekhez igazodva, „célzottan” végeznek programfejlesztéseket, a közigazgatási továbbképzési igények kielégítésére kizárólagosan nyerne jogosultságot.

4. A továbbképzési rendszer programkínálata

4.1. A jelenlegi közigazgatási továbbképzési programjegyzék jellemzői

Jelenleg 314 továbbképzési program áll rendelkezésre, meglehetősen széles témaválasztékkal. Ezek egyrészt egy-egy természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság tulajdonában lévő programok, másrészt a Nemzeti Közigazgatási Intézet tulajdonában lévő, jellemzően uniós forrásból fejlesztett ún. központi programok.

A jelenlegi közigazgatási továbbképzési programjegyzék jellemzői a következők:

Egyrészt nem megoldott a tananyagok formájában felhalmozott tudásanyag gondozása, valamint az új ismeretek továbbképzési rend-

szerbe való becsatornázása. Másrészt a programjegyzék a „megrendelő” számára gyakran áttekinthetetlen struktúrában nyújt információt a képzés célrendszeréről és a fejlesztendő kompetenciákról. Harmadrészt megállapítható, hogy mind ez ideig nagy számban, jelentős arányban a központi programok valósultak meg.

Ugyanakkor jól megfigyelhető az a tendencia is, hogy a közigazgatás továbbképzési igényei nem a jelenlegi programkínálatból kerülnek kielégítésre. A 2011. évi tervek keretében már csak a képzendő köztisztviselői létszám 25%-át iskolázzák be minősített programokra. Ennek okait az alábbiakban kereshetjük:

- A közigazgatási szervek számára a jelenlegi programkínálat nem nyújt megfelelő információt a képzés célrendszeréről, a fejlesztendő kompetenciákról.
- Az egyes tananyagok szakmai színvonala az alkalmazott programminősítési rendszer ellenére sem megfelelő.
- A piaci szereplők által nyújtott képzések közigazgatási adaptációja nem, vagy csak elvétve valósult meg.
- Hiányzik a tananyagok folyamatos frissítésének igénye.
- A programválaszték nem megfelelően strukturált, belső aránytalanságok jellemzik. Amíg összesen 29%-os a készségfejlesztő programok jelenléte, a szakmai programok aránya 16%.
- A piaci szereplők gyorsabban alkalmazkodnak a továbbképzési kereslethez azáltal, hogy a jogszabály-előkészítésbe bevont szakértőket, kormánytisztviselőket felkérve, autentikus forrás útján jutnak ismeretekhez.
- A díjirányelvek szabta költségvetési korlátok miatt speciális témakörű programok becsatornázására nincsen lehetőség.

4.2. Az új programjegyzék kialakítása, tartalmi fejlesztése

A továbbképzési programok jegyzékének új alapokon történő felépítése, tartalmi követelményrendszerének meghatározása feladat. A központi koordináció által biztosítható, hogy a közigazgatási rendszert teljes körűen lefedő tartalmi fejlesztések valósuljanak meg. Ennek

eredményeképpen tudásmenedzsment-eszközök alkalmazásával kialakítható a közigazgatási tudásbázis.

A továbbképzés keretében szakmai továbbképzés, képességfejlesztés és vezetőképzés valósul meg. A három nagy terület továbbképzési programjai tematikus programcsoportokba illeszkednek. Ezek a programcsoportok a következők:

- általános közigazgatási ismeretek,
- szakigazgatási ismeretek,
- közigazgatási feladatokat támogató szakmai ismeretek,
- szakmai képességek fejlesztése,
- személyes képességek fejlesztése,
- vezető-utánpótlás képzése,
- vezetők továbbképzése,
- vezetői kiválósági képzés.

A tematikus programcsoportok tartalmazzák a módszertani és minőségbiztosítási központ által meghatározott továbbképzési programokat. A programok meghatározása során a programok tartalmi és módszertani követelményeinek kialakítására kerül sor, melyek alapján a területi közigazgatási képzőközpontok mint képzésfejlesztők felépítik a programot alkotó továbbképzési kurzusokat. A közigazgatási továbbképzési kurzusok a programjegyzékre regisztrációt és minősítést követően kerülhetnek fel.

A közigazgatási továbbképzés rendszerében kizárólag azok a továbbképzések ismerhetők el és finanszírozhatóak, amelyek a Nemzeti Közigazgatási Intézet által kialakított továbbképzési programjegyzéken szerepelnek.

A minőségirányítási és minőségbiztosítási rendszerből érkező visszajelzések alapján a nem megfelelő programok kivezethetők a programjegyzékből.

4.3. Az új továbbképzési programjegyzék újjászervezéséből fakadó előnyök

4.3.1. A közigazgatási tudásbázis kialakítása

A Nemzeti Közigazgatási Intézet – a továbbképzési rendszer átalakításához szorosan kötődő feladatként – olyan közigazgatási tudásbázis kialakítását és működtetését kívánja megvalósítani a köztisztviselők, kormánytisztviselők, illetve a közigazgatás iránt érdeklődők számára.

ra, amelyen keresztül elérhetővé válik a közigazgatásban felhalmozódott tudásvagyon. A majdani tudásbázis alapját a közigazgatási továbbképzési programcsoportok alkotják. Ezek segítségével körülírhatóvá, és tartalmi követelményrendszerét tekintve is megragadhatóvá válik a közigazgatásban alkalmazandó ismeretek köre, és létrejön egy tudástérkép. A közigazgatási tudásbázis azonban nemcsak a továbbképzési kurzusok egyszerű halmazaként funkcionál majd, hanem egyben olyan szakértői tanulmányok, kutatások, elemzések tárházaként is, amelyeket a közigazgatásban dolgozók készítették a szakterületükről, azok egyes aktuális problémáiról, ezzel is ösztönözve a köztisztviselőket szakmai ismereteik megosztására.

A tudásbázis létrehozása sajátos úrt hivatott betölteni. Jelenleg ugyanis nincs olyan „központi adatbázis”, amelyhez a köztisztviselők, szakértők, kutatók hatályos és rendszerezett ismeretek megszerzése céljából fordulhatnak. A tudásbázis remélhetőleg segítséget nyújt majd a közigazgatásban történő változások követéséhez, a továbbképzési kötelezettségek teljesítéséhez, valamint a területen történő tájékozódáshoz.

A tudásbázisban fellelhető ismeretekhez való hozzáférés módja igen sokszínű lesz, ezzel is igazodva a különböző igényekhez. Lehetőség nyílik majd az egyes kurzusokon való részvételre, akár jelenléti, akár távoktatásos módszertan keretében; lehetőség nyílik egy-egy feltöltött tanulmány, elemzés elolvasására, értékelésére, az ezekkel kapcsolatos vélemények megosztására, ily módon kialakítva az azonos probléma megoldását célzó ötletek, javaslatok fórumát. Ez utóbbi például segítséget nyújthat abban, hogy egy jogszabályhely értelmezését szakemberek megvitassák, előmozdítva ezzel az egységes jogértelmezést.

A tudásbázis elsősorban a közigazgatásban dolgozó állomány igényeit szolgálja majd ki, de reményeink szerint a közigazgatás iránt érdeklődő állampolgárok is ismereteik elmélyítésének hasznos eszközeként fognak tekinteni a gyűjteményre. A tudásbázistól azt várjuk, hogy egyaránt biztosítja a közigazgatási ismeretek közvetítését, a hatékonyabb továbbképzést és a hatékonyabb közigazgatási problémamegoldást.

4.3.2. Integrált képzési jegyzék kialakításának lehetősége a közigazgatási, rendészeti és honvédelmi továbbképzési rendszerekben

A közigazgatás, a rendészet és a honvédelem területén működő továbbképzési rendszerek összehangolása kapcsán feltárhatók olyan kapcsolódási pontok, melyek mentén az egyes rendszerek részleges integrációja megvalósulhat.

A közigazgatási, rendészeti és a honvédelmi továbbképzési rendszerekben oktatott képzési tárgykörök számbavételét követően kialakítható a közigazgatási alapismereteket, az informatikai és nyelvi képzéseket, a személyes készségfejlesztő tréningeket, valamint a vezetőképzést magában foglaló integrált képzési jegyzék.

Az integrált képzési jegyzék lehetséges tartalmai a következő módon határozhatók meg.

Egyfelől egy általános alkotmányjogi és igazgatási ismereteket tartalmazó program, amelynek kurzusai a három terület általános közigazgatási ismereti szintjének egységes kialakítását biztosítják.

Másfelől pedig egy készségfejlesztési program, amely a munkavégzés és a szervezeten belüli kommunikáció hatékonyságát növelő készségfejlesztő képzéseket tartalmaz. Kiindulópontként az alábbi kurzusok rögzíthetők: szervezeti kommunikáció, személyiségfejlesztés, konfliktus- és stresszkezelés, digitális írástudás, idegen nyelvi képzések, vezetőképzés.

Az integrált képzési jegyzéken szereplő kurzusok fejlesztése és az oktatás az erőforrások hatékony felhasználásával, a párhuzamos képzésfejlesztés kiküszöbölésével valósul meg. A jegyzék hozzáadott értéke abban is megnyilvánul, hogy az átképzést támogató és megalapozó továbbképzésekben a honvédelem vagy a rendvédelem területén dolgozó, aktív állomány tagjai a közigazgatási továbbképzés tartalmilag számukra is megfelelő kurzusain való részvétellel felkészülhetnek a pályaelhagyásra.

4.4. A közigazgatási vezetőképzés rendszerének kialakítása

A közigazgatási vezetőképzés jelentősége megkívánja, hogy a továbbképzési programki-

nálatból kiemelve részletesebben foglalkozunk tartalmi és intézményrendszerével.

A közigazgatási vezetőképzés átalakításának elsődleges célja a kormánytisztviselői előmeneteli rendszerbe illeszthető, jogszabályban meghatározott, integrált, kreditalapú vezetőképzési rendszer létrehozása. Ugyancsak fontos cél a vezetőképzés intézményesítése. A jövőben biztosított lesz a hazai közigazgatás vezetői utánpótlásának és elitjének megfelelő szintű és minőségű képzése is.

A *vezetői utánpótlásképzés* rendszere első sorban a vezetési készségek fejlesztésére, az attitűdformálásra, illetve a vezetési stílusok tudatosítására fókuszál.

A vezetővé képzés mellett a vezetői elitképzés, a *vezetői kiválósági képzés* is részét képezi majd az Akadémia tevékenységének. Ennek elvégzése a vezetői karrier egyik fontos mérföldköve lehet, presztízsértékű mesterképzés, ami a karriertervezésben kiemelt szerepet kap. A képzés bemeneti szűrője egy kompetenciamérésen való részvétel lesz, mely során minden résztvevő számára egyéni fejlesztési terv kerül összeállításra. A program egyéni és csoportos coachingból és blended learningből áll.

A tervezett struktúrában a vezetői utánpótlásképzést és a vezetői kiválósági képzést különböző *vezetői továbbképzések* egészítik ki. A továbbképzések katalógusa igen széles: az általános és vezetői kompetenciák fejlesztésétől a szakmai ismeretek bővítésén és nyelvi fejlesztésen át egészen az IKT kompetenciák fejlesztéséig terjed. A továbbképzésben a kompetenciafejlesztés stratégiai szinten történik (pl. stratégiai menedzsment, projektmenedzsment, stratégiai gondolkodás, tárgyalástechnika), emellett a szakmai jellegű képzések (jogszabályi környezet változásából eredő továbbképzések, változó tartalmú, adott szakterület aktualitását tárgyaló témák) dominálnak. A formális képzések mellett kiemelt szerepet játszanak a networking jellegű programok, ahol a vezetők informális keretek között (klub, szakmai műhelymunka, konferencia) az akciótanulás eszközével fejleszthetik magukat. A részvételi érdekltség megteremtésére az évente kötelezően teljesítendő kreditértékbe beszámítható az informális jellegű programokon történő részvétel.

A vezetőképzési rendszer tervezett felépítése nem hierarchikus; elemei sokkal inkább kiegészítik egymást. A képzések szabadon választhatók; a vezető – szakmai és előmeneteli ambícióinak függvényében – maga választhatja meg, hogy milyen képzésen vesz részt. Fontos elvárás, hogy az egyedi igények maximálisan teret nyerhessenek. Erre szolgál, hogy a hazai vagy külföldi felsőoktatásban illetve felnőttoktatásban elvégzett képzés/részképzés, sőt még az ilyen intézményi keretben hallgatott tárgy is elismertethetővé válik, illetve, hogy kreditre váltható lesz a tudományos tevékenység, kutatás, publikálás.

Az Akadémia rugalmas szerkezetű képzési intézmény lesz: szem előtt tartja az egyéni igényeket, a vezetői elvárásokat, és elő kívánja segíteni a gyors előmenetelt (fast stream lehetőség). Működése ugyanakkor normaszövegben lefektetett részvételi kötelezettségen fog alapulni. A vezető számára egy évre meghatározott minimum teljesítendő kreditértéket jogszabály fogja rögzíteni, nem-teljesítés esetén pedig a vezetői karriert érintő szankciók lépnek életbe.

5. A közigazgatási vizsgák helye a továbbképzés rendszerében

A közigazgatási továbbképzési rendszer megújításának részeként a közigazgatási vizsgarendszer, benne a közigazgatási alap- és szakvizsga átalakítása szintén kulcskérdés.

A közigazgatási vizsgák átalakítását négy alapelv figyelembevételével kell elvégezni.

Az első alapelv, hogy az közigazgatási vizsgák zárt rendszerét – vagyis, hogy közigazgatási vizsgáztatási jogosítvánnyal közigazgatási szervek legyenek felruházva – meg kell tartani. A második alapelv, hogy a közigazgatási vizsgákra felkészítő programokat – a közigazgatási továbbképzési programjegyzék részeként – egységes tematikai keretek között, egységes követelményrendszer alapján, egységes a számonkérés mellett kell megvalósítani.

A harmadik alapvető elv, hogy a vizsgákra való felkészítés során biztosítani kell a munkaidőalap-kímélő módszereket, amelyek ugyanolyan hatékony oktatási formák, mint a jelenléti

képzések. A költséghatékonyság biztosítása érdekében fokozatosan át kell térni a távoktatási módszertanra.

A negyedik alapvető elv pedig az, hogy a számonkérések alkalmával a lehető legteljesebb objektivitásra kell törekedni. Jelenleg komoly eltérések vannak az egyes vizsgaszervezők által adott érdemjegyek között, az írásbeli és szóbeli vizsgarészek eredményei ennek megfelelően meglehetősen nagy szórást mutatnak. Ez egyfelől a szóbeli vizsga értékelésekor megnyilvánuló, nem kellően objektív értékelésből, másfelől az írásbeli vizsgák javítása során beszűrődő szubjektivitásból származik. Az elvi célként megfogalmazott lehető legteljesebb objektivitás azzal biztosítható, hogy a szóbeli vizsgák fokozatosan kivezetésre kerülnek, az írásbeli vizsgák javítása pedig a jövőben standardizált rendszerben, számítástechnikai eszközök igénybevételevel történik majd.

Fontos feladat a közigazgatási vizsgák célrendszerének összehangolása. A közigazgatási alapvizsga célja, hogy az eltérő iskolai végzettséggel rendelkező köztisztviselők általános közigazgatási alapismeretekhez jussanak, egyfajta közigazgatási „alpműveltséget” szerezzenek. A közigazgatási alapvizsga emellett lehetővé teszi a fejlődés mérését a pályakezdő időszak első két évében, és megadja a minőségi szelekció esélyét a munkáltató számára.

Az alapvizsga átfogó tartalmi és módszertani megújításával párhuzamosan a közigazgatási szakvizsga szerepét és rendszerbeli helyét is újra kell gondolni; a szakvizsgának a jövőben szorosan illeszkednie kell az előmeneteli és a vezetői karrierkoncepcióhoz.

A két közigazgatási vizsga követelményrendszerét oly módon kell összehangolni, hogy az alapvizsga során elsajátított alapismeretekre épülhessen a mélyebb közigazgatási szakismereteket biztosító szakvizsga, valamint a specializációt biztosító moduláris továbbképzési programok rendszere.

A kormányzat részéről megfigyelhető a közszolgálati életpályák összehangolására irányuló határozott törekvés. Ez a közigazgatási vizsgák tekintetében mindenekelőtt négy dolgot jelent.

Először is már a közigazgatási alapvizsga (újbóli) bevezetésekor és témaköreinek meghatározásakor figyelembe kell venni a közigazga-

tási-, rendészeti- és honvédelmi képzés összehangolásának célkitűzését, valamint az életpályák közti átjárhatóság megteremtésének szempontját. Ennek megfelelően egységes, átfogó, a közszolgálati területek közti váltást kellőképpen megalapozó közigazgatási alapismereteket kell biztosítani.

Másodszor szükségesnek látszik a közigazgatási általános szakvizsga kialakítása a rendészeti szakvizsga és a közigazgatási szakvizsga kötelező tárgyainak egyesítésével.

Harmadszor a közigazgatási szakvizsga választható tárgykörei közé be kell illeszteni egy rendvédelmi és egy honvédelmi modult. Az új modulokat úgy kell kialakítani, hogy a rendészeti választható vizsgatárgyak és a honvédelmi előmeneteli vizsgák vizsgatárgyai részben vagy egészben megfeleltethetők legyenek a közigazgatási szakvizsga választható moduljainak. Ezzel kialakítható a rendészeti szakvizsga és a közigazgatási szakvizsga teljes körű egyenértékűsége.

Negyedszer pedig a rendészeti és a honvédelmi életpálya jogi feltételrendszerének kialakításakor be kell építeni olyan elemeket, amelyek segítik a közigazgatási pályára való átlépést, illetve ezen pálya felé orientálják a váltást tervezőket. Ilyen elem lehet, hogy a rendészeti és honvédelmi területen dolgozók a szolgálati jogviszony ideje alatt a vizsgarendszerük részeként letett közigazgatási általános szakvizsga után, a közigazgatási szakvizsga (nem védelmi szakterületű) választható részét is abszolválhatnák.

6. Az egyéni képzési kötelezettség kialakítása

A megújított programkínálat által nyújtott átfogó tudásanyagon felül szükséges egy olyan ösztönzőrendszer jogi feltételeinek kiépítése is, amely képes előmozdítani a köztisztviselők ismereteinek és kompetenciáinak folyamatos fejlesztését, amely szorosan összekapcsolódik a karriermenedzsment-rendszerrel, és amely egyben a közszolgálati életpályák közti mobilitást is segíti. A változtatás célja, hogy a jogi környezet tényleges motivációt szolgáltatson a továbbképzéseken való részvételhez, hogy mind az egyéni munkavállaló, mind a közigazgatási

szerv ténylegesen érdekeltté váljon a folyamatos képzésfejlesztésben.

Az ösztönzési szisztéma lehetséges formája egy olyan kötelezően teljesítendő tanulmányi pontrendszer bevezetése, amely a Kormány közigazgatási továbbképzési-, vezetőképzési és vizsgarendszerről szóló középtávú tervének ciklusához igazodó négyéves továbbképzési időszakokra tagolódik.

A tanulmányi pont a tanulmányi munka mértékegységét jelenti, amely a továbbképzési programok, illetve az egyes kurzusok vonatkozásában (arányaiban) kifejezi azt a tanulmányi munkaóra-számot, amely meghatározott ismeretek elsajátításához, meghatározott követelmények teljesítéséhez szükséges.

A tanulmányi pontrendszer kialakításakor célszerű, hogy a felsőfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselő, illetve a középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselő számára eltérő mértékű képzési kötelezettség kerüljön meghatározásra. Másrészt egyes – gyorsan inflálódo ismereteket alkalmazó – munkakörkhöz rendszeren további differenciálás is indokolt lehet.

A tanulmányi pontrendszer érdekeltséget alakít ki, ösztönzi a képzéseken való egyéni részvételi hajlandóságot, ezen túl átláthatóvá és formalizálttá teszi a képzési struktúrát. Amennyiben az érdekeltségi elem kimarad a továbbképzés rendszeréből, úgy azzal a nemkívánatos következménnyel kell számolni, hogy az egyéni felkészültség csökkenése a szervezet működési hatékonyságát, eredményességét is csökkenti. Éppen ezért szükséges az előmeneteli rendszer és a továbbképzési rendszer összekapcsolása – szakítva a jelenlegi, alapvetően a szolgálati időt alapul vevő karrierrendszerrel.

A továbbképzési kötelezettség pontos rögzítésével a továbbképzési rendszer finanszírozása és a továbbképzési igények tervezése is kiszámíthatóvá válik.

7. Az éves tervezési rendszer átalakítása

A közigazgatási szervek továbbképzési igényeinek foglalatát az éves továbbképzési tervek jelentik. Tervkészítésre a központi államigazgatási szervek (központi tervkészítő szervek) az irányításuk, felügyeletük, ellenőrzésük alá tarto-

zó államigazgatási szervek, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok (megyei tervkészítő szervek) az illetékességi területükön található helyi önkormányzatok esetében kötelezettek. A benyújtott éves továbbképzési tervek négy fő ok miatt nem képesek betölteni funkciójukat.

Az első ok, hogy a tervek nem tükrözik a valós képzési igényeket: a tervkészítő szervek a legritkább esetben alapozták tényleges igényfelmérésekre a továbbképzési terveiket. A második (mintegy az elsőből következő) ok, hogy a tervek nem lehetnek teljes körűek. Több területi államigazgatási szervnek, noha lenne igénye továbbképzésre, esélye sem nyílik a jelentkező igények becsatornázására. A harmadik ok, hogy évről évre nőtt azoknak a szerveknek a száma, akik benyújtottak ugyan tervet, de abban semmilyen képzési igény nem került feltüntetésre. A negyedik, utolsó ok pedig a tervek rugalmatlansága és a költségvetési tervezés időpontjait figyelmen kívül hagyó elkészítésük ténye. Ez még jobban növeli a tényleges igények és a lehetőségek közötti távolságot.

A közigazgatási továbbképzés tervezési rendszerének módszertani újjáalakításakor biztosítani kell, hogy a tervek átfogó, teljes körű képet nyújtsanak egy-egy ágazat továbbképzési feladatairól és megvalósítandó képzéseiről. Ennek eléréséhez többfázisú eljárás kialakítására van szükség a jelenleginél rendszerezettebb célok és elvek mentén.

Az éves továbbképzési tervezési rendszer alapjai megváltoznak. A központi és a területi tervkészítők irányítják az alárendeltségükbe tartozó szervek tervezési feladatait. Ennek során a tervkészítésre kötelezettek előzetes igényfelmérésekre alapozva készítik el a konkrét kurzusokat tartalmazó beiskolázási terveket, minden tárgyévben féléves bontásban. Ez a jelenleginél jóval rugalmasabb rendszer lehetőséget biztosít a valós igényekre alapozott képzések megvalósítására. Az igényfelmérés egyúttal biztosítja a képzőközpontok számára az igényekhez igazodó kurzus kínálat kialakítását, az oktatási kapacitások megtervezését.

Az éves tervezési rendszer hatékony működtetéséhez elektronikus felület és informatikai támogatás szükséges, hogy elősegítse a nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettség egységes struktúrájú teljesítését.

8. A közigazgatási továbbképzési rendszer finanszírozásának átalakítása

A közigazgatási továbbképzési rendszer jelenleg alapvetően három forrásból finanszírozott: az állami költségvetés e célra rendelt fejezeti kezelésű előirányzatából, az egyes közigazgatási szervek saját költségvetéséből, és az uniós támogatásokból.

A közelmúlt és a jelen tendenciáit figyelembe véve megállapítható, hogy a jogszabályi előírások ellenére a központi költségvetésben elkülönítendő források folyamatosan csökkennek. Mára már meg kell győzni a Kormányt, hogy újra pénzforrásokat fordítson közigazgatási továbbképzés rendszerére. Ez csak akkor következhet be – ha a továbbképzési rendszer átalakításának következtében – a rendszer transzparenssé, eredményei pedig kimutathatóvá válnak. Ennek hiányában a továbbképzési források tervezése a költségvetési tervezési alufolyamatok vesztese lesz.

A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 33. § (4) bekezdése értelmében a központi költségvetésben biztosítandó forrásmennyiségnek olyan nagyságrendűnek kell lennie, hogy a jogszabályban jogosultság-

ként meghatározott továbbképzés állam által elismert költségeit fedezze. Ezt a forrásmennyiséget jelenleg csak „megbecsülni” lehet; egzakt módon tervezhetővé tenni a tanulmányi pontrendszer bevezetésével lehetséges. Ezzel a lépéssel az összeg az adott évre, a tanulmányi pontok megszerzéséhez szükséges pénzforrás kimutatásával, „normatív finanszírozás” keretében kalkulálhatóvá válik.

Az állami támogatás visszaszorulása az uniós támogatásoknak, illetve a közigazgatási szervek saját forrásainak előtérbe kerüléséhez vezetett.

Az elmúlt időszak tendenciáját követve a középtávú tervben foglalt jelentősebb költségigényű feladatok finanszírozására az Új Magyarország Fejlesztési Terv Államreform Operatív Program keretéből vált megvalósíthatóvá, termentesítve ezáltal a központi költségvetést. Az elmúlt 3 évben a forrásfelhasználás 1,1 Mrd Ft volt, melynek keretében továbbképzési programok fejlesztésére és 28 988 fő köztisztviselő képzésére került sor.

(Az elmúlt 9 évben a közigazgatási továbbképzés rendszerében felhasznált források nagyságát, és a képzett köztisztviselők számának alakulását szemlélteti az 1., illetve 2. sz. táblázat.)

1. sz. táblázat: A 2003–2010 között képzett köztisztviselők számának alakulása

Tervezési év	Megyei tervkészítők		Központi tervkészítők		Uniós forrásból fejlesztett központi programokon résztvevő köztisztviselők száma (fő)	Közigazgatási vizsgákon részt vett köztisztviselők száma (fő)	Összesen (fő)
	előirányzati forrásból képzett köztisztviselők létszáma (fő)	ágazati* forrásból képzett köztisztviselők létszáma (fő)	előirányzati forrásból képzett köztisztviselők létszáma (fő)	ágazati* forrásból képzett köztisztviselők létszáma (fő)			
2003	4017	1 317	1649	3 927	2 442	19 568	32 920
2004	4455	1 507	2626	4 221	29 804	17 145	59 758
2005	5770	7 369	4042	8 845	59 720	11 759	97 505
2006	4578	1 096	2601	3 443	19 043	11 814	42 575
2007	612	843	683	2 676	15 497	10 925	31 236
2008	2098	721	1292	2 448	9 309	17 602	42 207
2009	0	24 128	0	14 694	4 182	18 645	61 649
2010	0	7 479	0	23 993	n. a.	14 483	45 955
1011 (tervezett)	0	4 226	0	7 919	n. a.	4 583	16 988

Forrás: A tervkészítő szervek és vizsgaszervezők adatszolgáltatásai.

2. sz. táblázat: A 2003–2010. években a közigazgatási továbbképzésbe bevont források tervezési évek szerinti alakulása, a közigazgatási vizsgákra fordított pénzforrások nélkül

A tervezés éve	Központi költségvetésben biztosított forrás (M Ft)		Ágazati forrás (M Ft)		Uniós pénzforrás (M Ft)	A közigazgatási továbbképzésben felmerült pénzforrás mennyisége (M Ft)
	Az előirányzat összege (M Ft)	Az előirányzathoz az éves tervek támogatására fordított forrás (M Ft)	Központi tervekészítő szervek (M Ft)	Megyei tervekészítő szervek (M Ft)		
2003	920,0	200,0	176,4	21,8	0	1 318,2
2004	600,1	138,4	200,0	40,0	0	978,5
2005	690,0	194,0	291,0	91,6	1100,0	2 366,4
2006	300,0	120,0	275,1	18,7	1100,0	1 813,8
2007	150,0	25,0	290,2	15,6	1100,0	1 580,8
2008	192,5	127,2	145,3	68,3	664,0	1 197,3
2009	15,0	0	184,5	38,0	265,0	502,5
2010	0	0	749,9	24,2	234,0	1 008,1
2011 (tervezett)	0	0	203,9	322,1	43,0	569,0
Összesen:	2867,6	804,6	2516,3	640,3	4506,0	11 336,8

Forrás: A tervekészítő szervek adatszolgáltatásai és a mindenkor érvényes költségvetési törvények alapján, nem számítva az iskolai rendszerű képzések költségét.

A fent említett okokból kifolyólag szükség van a közigazgatási továbbképzés finanszírozási logikájának megváltoztatására. A továbbképzési kötelezettség előírásával valamennyi közigazgatási szerv elemi költségvetésében tervezni tudja a továbbképzésekre fordítandó költségeket, melyeket pályázati források bevonásával kiegészíthetnek. Szükségesnek ítéljük a közigazgatási továbbképzési rendszerben alkalmazható díjak és elismert költségek felső összeghatárának, legmagasabb mértékének miniszteri rendeletben való szabályozását. A díjakat mindazonáltal úgy kell kialakítani, hogy azok kövessék a képzési igények tartalmi és módszertani sokszínűségét (pl.: komplex e-learninges programok, speciális szakmai képzések, egyénre szabott képzések).

Érvényt kell szerezni annak a jogszabályi rendelkezésnek, mely szerint költségvetési források kizárólag a közigazgatási továbbképzési programjegyzéken szereplő kurzusokra, a továbbképzés intézményrendszerén, a területi képző központokon keresztül használhatók fel. Az ettől eltérő forrásfelhasználást szankcionálni kell.

9. Komplex minőségügyi rendszer kialakítása

A továbbképzési rendszer eddigi működése során nem alakult ki egységes minőségbiztosítási és monitoring-rendszer. Kizárólag a kapacitások függvényében, szűrőpróbaszerűen lefolytatott helyszíni ellenőrzésekre volt lehetőség, amelyek a továbbképzések minőségi megfelelőségének biztosítását meglehetősen alacsony határfokkal látták el.

A komplex minőségügyi rendszer kialakításával és működtetésével a továbbképzési rendszer folyamatos fejlesztését, megújítását kell biztosítani. A továbbképzési rendszer átalakítása során a továbbképzések minőségi megfelelőségének biztosítása érdekében markáns minőségirányítási és módszertani tevékenységet kell végezni.

Ez a tevékenység kiterjed a továbbképzési rendszer minőségpolitikájának és minőségcéljainak meghatározására, a továbbképzések minőségügyi követelményeinek meghatározására, a továbbképzési rendszer időszakonkénti átvizsgálására, felülvizsgálatára, valamint a to-

vábbképzések során feltárt minőségi nem-megfelelőségek kezelésére.

A minőségirányításnak ezen belül ki kell terjednie:

- a kurzusok regisztrációs folyamatára;
- a képzéstervezés, képzésszervezés folyamatára;
- a számonkérési folyamatokra;
- az értékelési folyamatokra;
- a panaszkezelési eljárásokra;
- a nem megfelelés kezelésére;
- a dokumentumok és minőségügyi feljegyzések kezelésére.

Minőségügyi követelményeket kell meghatározni:

- az éves továbbképzési tervekre;
- a továbbképzések oktatás módszereire;
- az ismeret-ellenőrzési formákra;
- a továbbképzések során alkalmazott oktatási és segédanyagokra;
- a továbbképzésben közreműködő oktatókra;
- a továbbképzések megvalósításához szükséges infrastruktúrára;
- folyamatokra, dokumentumokra;
- a továbbképzések megvalósításának folyamatára;
- valamint a továbbképzési kurzusok folyamatos hatályosítására.

A minőségi követelmények egyik kiemelkedő területét képezik az oktatásban közreműködőkkel szemben támasztott követelmények. A kurzusokon közreműködő oktatókkal szemben támasztott legfontosabb elvárások a következők:

Az oktatók az adott kurzusokhoz kerüljenek hozzárendelésre, ne általánosságban kapjanak lehetőséget egy-egy témakör oktatására.

A kurzus minősítése alkalmával vizsgálni kell az oktató szakmai alkalmasságát, s ezeket a tényeket a közreműködőnek hitelt érdemlően kell bizonyítania.

A minőségbiztosítási rendszert alkalmassá kell tenni arra, hogy a nem megfelelő felkészültségű oktató közreműködése megszüntethető legyen.

Meg kell teremteni annak a feltételeit, hogy az oktatók oktatás-módszertani és felnőtt-pedagógiai továbbképzéseken vehessenek részt.

10. A továbbképzések statisztikai, monitoring- és ellenőrzési rendszere

A továbbképzési rendszer átalakításának fontos célkitűzése, hogy egy olyan központi statisztikai és monitoring célú adatszolgáltatást végző rendszer kerüljön bevezetésre, amely egységes struktúráján és a szolgáltatott adatokon keresztül megbízható képet nyújt a továbbképzési rendszer valós folyamatairól. Az ily módon biztosított strukturált adatszolgáltatásra rendszerszintű tervezés alapozható.

A továbbképzéseket leíró statisztikai és monitoring adatokra alapozva tervszerű ellenőrzések lefolytatására nyílik lehetőség. Ezek a minőségirányítási rendszer által meghatározott időszakonkénti átvizsgálások keretében történhetnek meg. Az átvizsgálások fajtái:

- rendszeres belső minőségügyi auditok;
- rendszeres külső minőségügyi auditok;
- önértékelés, az éves működés értékelése, az erősségek és a fejlesztendő területek feltárása;
- a továbbképzések lebonyolításának folyamatos figyelemmel kísérése;
- résztvevői, oktatói elégedettség mérése;
- a továbbképzési folyamatok értékelése és ellenőrzése.

Mind a minőségbiztosítási rendszernek, mind pedig a statisztikai adatszolgáltatási és monitoring rendszernek támogatnia kell – bemutatott funkcióin felül – a továbbképzési rendszer stratégiai döntéseinek alapjául szolgáló szakmai javaslatok kimunkálását. Megalapozott célok kitűzése csak a rendszer adatain keresztül leszűrhető összefüggések alapján lehetséges.

11. Összegzés

A közigazgatási továbbképzés 1998-ban kialakított rendszere megérett a változtatásra: jelenlegi formájában már nem tudja betölteni a szerepét, nincs jelen a köztisztviselők mindennapi életében.

A megújított rendszerrel szemben elvárás, hogy struktúráját és működését hatékonyság, kiszámíthatóság, korszerűség jellemezze.

Úgy ítéljük meg, hogy az átalakított szisztémában lehetővé válik a képzésfejlesztés, -szolgáltatás (oktatás) és -szervezés hatékonyabbá tétele. Az új rendszer emellett kiszámítható szakmai továbbképzési lehetőséget biztosít a tisztviselők számára, amelyhez stabil szakmai, intézményi és módszertani kereteket teremt. A megújított struktúrában arra is esély nyílik, hogy korszerű oktatási módszerek alkalmazásával valóban naprakész ismeretanyag kerüljön átadásra és valóban hasznosítható készségek kerüljenek kifejlesztésre.

Várható továbbá, a közigazgatási továbbképzés átalakított rendszere képes lesz ösztönző hatást kifejteni, motiválni, érdekeltté tenni a képzésben résztvevőket. Egyrészt kialakítja azt az

igényt a közszolgálat területén dolgozóknak, hogy a munkájukkal kapcsolatos ismereteiket folyamatosan fejlesszék, frissítsék, mélyítsék. Másrészt a tisztviselői kar tagjaiban elő tudja segíteni az új tudás megszerzésének élményére alapozva az élethossziglan tartó tanulás igényét.

Az átalakított rendszer mindezekén túl arra is alkalmasnak tűnik a felmerülő munkáltatói és munkavállalói igények teljes körű becsatornázására annak érdekében, hogy működésének eredményeként a továbbképzés a munkaszervezés részévé váljon.

Meggyőződésünk, hogy a fentiekben felvázolt új továbbképzési rendszer nagyban hozzájárulhat egy kiemelt szaktudású, sokoldalúan képzett, munkáját a közjó iránti alázattal, szilárd etikai elvek mentén végző tisztviselői kar kialakításához.

Klotz Balázs: A közigazgatási továbbképzési rendszer átalakításának irányai

A közigazgatási továbbképzés 1998-ban kialakított rendszere megérett a változtatásra: jelenlegi formájában már nem tudja betölteni a szerepét, nincs jelen a köztisztviselők mindennapi életében. A cikk az elmúlt évek során felhalmozódott diszfunkciók, hiányosságok és működési zavarok számbevételét követően a tervezett átalakítás főbb csapásirányait vázolja fel. Az írás sorra veszi, hogy milyen pozitív hozadékaik lehetnek a változtatásnak, milyen pontokon érhető el jelentős előrehaladás a jelenlegi rendszerhez képest. A szövegben a kialakítani kívánt új intézményi struktúra, programválaszték és finanszírozási forma bemutatása mellett nagy hangsúlyt kap a továbbképzés jövőben kiépítendő minőségbiztosítási rendszerének ismertetése is.

Közigazgatás-fejlesztés az EU-elnökség tükrében

EUPAN

Az EUPAN (European Public Administration Network – Európai Közigazgatási Hálózat) az Európai Unió tagállamai, valamint más európai országok (pl. Svájc, Ukrajna) közigazgatásért felelős főigazgatóinak informális hálózata, melyben az Európai Bizottság is részt vesz. Küldetése, hogy a központi közigazgatás terén új eszközök és módszerek, illetve a jó gyakorlatok cseréje révén javítsa a tagállami közigazgatások teljesítményét és versenyképességét. Háromszintű szervezet, melynek politikai szintjét a miniszterek, management szintjét a főigazgatók, technikai szintjét pedig a különböző munkacsoportok jelentik.

Az EUPAN és a magyar elnökség

A mindenkori EU-elnökséget adó ország feladata a hálózat munkájának elősegítése és ösztönzése, a tagok közötti együttműködés elmélyítése, illetve a fejlődés irányait meghatározó javaslatok megfogalmazása. A munkának az elfogadott középtávú program és a munkaprogramok alapján kell folynia, ezen kereteken belül az elnökség maga készíti el napirendjét, szervezi és levezeti az üléseket. Saját ciklusa végén, minden elnökség – a megszerzett tapasztalatokra alapozva – módosításokat javasolhat a munkaprogramok tekintetében.

A magyar elnökségre a trió utolsó tagjaként fontos szerep hárul az egyes (beütemezett) projektek lezárására, továbbvitelére, a másfél éves EUPAN program értékelésére, és „magyar specialitások” tematizálására a jövőre nézve.

Az EUPAN munkacsoportok

A korábbi két elnökségi gyakorlatot folytatva, 2011. február 28. és március 1. között, a magyar soros elnökség egyik rendezvényeként ke-

rült sor az EUPAN Innovatív közszolgálatok (IPSG) és a Humán erőforrás (HRWG) munkacsoportjainak összevont ülésére.

A *humán erőforrás munkacsoport* (Human Resources Working Group – *HRWG*) a központi kormányzati igazgatás HR menedzsment politikájához kapcsolódó összes témakörében, valamint a kormányzati reform és átalakulás általános stratégiai kérdéseiben történő eszme- és tapasztalatcsere céljára létrejött érdekcsoport.

Az *innovatív közszolgálatok munkacsoport* (Innovative Public Services Working Group – *IPSG*) célja eszközök fejlesztése és a jó gyakorlatok tagállamok közötti megosztása révén az európai közszolgálatok minőségének és hatékonyságának fejlesztéséhez történő hozzájárulás.

A közös IPSG-HR munkacsoport ülés központi témája volt többek között a *PERF projekt*. A kormányzati tevékenység teljesítményének mérése, annak pontos meghatározása rendkívül nehéz feladat a megfelelő indikátorok hiányában. A projekt célja, hogy az EUPAN hálózat keretében a kormányzás, a közigazgatás teljesítményét mérő indikátorokat tanulmányozza. Nem az egyes számadatok, statisztikák begyűjtése és összegzése a cél, hanem az indikátorok kidolgozása, a gyakorlati hasznosíthatóság megteremtése és vizsgálata. A projekt lezárására és eredményeinek bemutatására a magyar elnökségi félév végén kerül sor.

A két munkacsoport közös megnyitóját, valamint a plenáris üléseket követően a munkacsoportok a hagyományoknak megfelelően külön szekcióban folytatták munkájukat, kiemelt témaköreik feldolgozásával. Az IPSG munkacsoport munkája az mGovernment innovatív megoldásai köré szerveződött, a mobil technológia lehetséges alkalmazásai területeit vizsgálta a közszférában.

A HR munkacsoport fókuszában a közszolgálati előmenetel volt, *Karrierlehetőségek a nők számára a közigazgatásban*, valamint a *Generációváltás a közigazgatásban* témák köré csoportosítva. Az előadók több európai ország, pl. Svájc, Románia, Ausztria és Magyarország tapasztalatait ismertették a fenti kérdésekben, széles körű áttekintést nyújtva ezzel az európai helyzetről. A munkacsoport elemezte a Magyar Közigazgatási Ösztöndíjprogramot, amelyet a

közigazgatási életpálya iránt elhivatott, idegen nyelveket beszélő, fiatal, pályakezdő vagy már munkatapasztalattal rendelkező diplomások, valamint a már közigazgatásban dolgozó fiatalok részére hirdetett meg a Kormány.

DISPA

Az európai közigazgatási intézetek és felsőoktatási intézmények vezetőit tömörítő DISPA (*Directors of Institutes and Schools of Public Administration*) informális hálózatát 1995 júniusában, Strasbourgban alapították. A hálózat az európai közigazgatási együttműködést, a szakismeretek átadását és átvételét segíti, valamint hozzájárul az Európai Közigazgatási Hálózat (EUPAN), különösen a HRWG tevékenységeihez.

A DISPA tagok másfél-két napos tanácskozására félévenként egyszer kerül sor, amelyet hagyományosan az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét betöltő tagország rendez. A találkozók témáját a három egymást követő elnökséget betöltő tagállam, az ún. „Trojka” közigazgatási intézeteinek igazgatói határozzák meg. A DISPA találkozók erősítik a kormányzati szakértői és képzési háttérintézmények közötti együttműködést, információcserét, valamint a köztisztviselői mobilitási programok, közös szakértői csoportok működtetésének hatékonyságát. A találkozón a közigazgatási intézetek főigazgatóin kívül még az EIPA (European Institute of Public Administration) és az Európai Bizottság képviselői vesznek részt.

A DISPA és a magyar elnökség

Új kihívások a közigazgatásban – képzési stratégiák címmel, huszonnégy ország és számos európai közigazgatási szervezet jelenlétével május 19–20-án tartották a DISPA magyar soros uniós elnökséghez kapcsolódó két napos konferenciáját a Néprajzi Múzeum dísztermében.

Milyen kihívások állnak a közigazgatás fejlődésének középpontjában, melyek a lehetséges hatékony képzési stratégiák, és pontosan mi a képzés szerepe a közigazgatásban? A DISPA

találkozó e fenti kérdésekre kívánt választ találni, és ennek megfelelően a találkozó témája a képzési politika és tananyag volt. A megbeszélések – meghatározott stratégiai keretben és a hosszú távú célok figyelembevételével – arra összpontosítottak, hogy az oktatók és az oktatási intézmények hogyan kezeljék a fenti problémákat.

A konferencia első napján Gál András Levente közigazgatási államtitkár ünnepélyes megnyitóját követően Kis Norbert, a Nemzeti Közigazgatási Intézet főigazgatója előadásában kitért a köztisztviselők személyes elkötelezettségének és csapatmunkájának a fontosságára. Jacek Czaputowicz, a lengyel intézet vezetője a tisztviselői életpálya zártságáról és a belső kommunikációs nehézségekről, Nikolaj G. Lubanski, a dán intézet igazgatója az elkövetkező tíz év közigazgatási képzési trendjeiről, és a különböző szakterületek együttműködésében rejlő lehetőségekről beszélt. A Corvinus Egyetem docense, Drótos György vitaindítóját követően három témában, választható munkacsoportokban folytatódott a konferencia. Az európai szintű tréning-programokról, a képzési módszerek változásairól, és a megszerzett tudás hatékony átadásáról tanácskoztak a résztvevők.

A zárónap plenáris ülésén folytatódott a munkacsoportokban megkezdett konstruktív eszmecsere. A tanácskozás során a küldöttek megállapodtak egy közös nyilatkozat tartalmi elemeiben. További egyeztetés után a végleges változatot júniusban fogadja el a hálózat.

EIPA

A maastrichti székhelyű, harmincéves múltját idén ünneplő közigazgatási intézet, az EIPA (*European Institute of Public Administration – Európai Közigazgatási Központ*) az EU-tagállamok és uniós intézmények köztisztviselői számára kínál szakmai tréningeket, szemináriumokat és mesterképzéseket. Kutatási tevékenységei évről évre egyre hangsúlyozottabbá válnak, a képzések elsődlegesen az EU folyamatainak és politikáinak a megértésére irányulnak, ezáltal növelve az egyes tagországok közigazgatásának hatékonyságát az európai integrációban. Feladatainak ellátását az intézethez csatla-

kozó tagállamok és az Unió támogatásából finanszírozza.

Az EIPA és a magyar elnökség

Az EIPA kormányzótanácsának és a kormányzótanács bíró ülésére június 6–7-én került sor, a Károlyi-Csekonics műemlék rezidencián. A 22 ország magas rangú képviselői között volt a kormányzótanács elnöke, Henning Christophersen úr is, az Európai Bizottság korábbi alelnöke, az Európa Jövője Konvenció (vö. Európai Konvent) elnökségi tagja.

OECD

Idén ünnepli 50. születésnapját az OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet*).

Az 1948-ban a Marshall-terv koordinálására létrehozott OEEC (*Organisation for European Economic Co-operation – Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet*) jogutódjaként, 20 tagállam által 1961-ben alapított, jelenleg 34 tagot számláló szervezet célja, hogy összehasonlító tanulmányokkal, felmérésekkel, monitoring-tevékenységgel és nemzetközi szinten elfogadott standardok kialakításával segítse a kormányok munkáját a gazdasági és szociális politika minél több területén. Munkáját a tagországok adott szakpolitikáért felelős szerveivel (minisztériumaival és háttérintézményeivel) együttműködve, az általuk szolgáltatott adatok segítségével végzi.

Angel Gurría, a szervezet főtitkárának szavait idézve: „Ötven év elteltével a célunk továbbra is a tag- és a partnerországok kormányainak támogatása a jobb életet ígérő jobb politikák meghatározása és végrehajtása.”

Közszolgálati Személyzetügyi Menedzsment Munkacsoport

Az NKI a *Public Employment Management Working Party (PEM WP) – Közszolgálati Személyzetügyi Menedzsmenttel foglalkozó munka-*

csoportban látja el hazánk képviselőjét, így szerves részt vállalva az OECD releváns szakmai tevékenységeiben. A munkacsoport célja a rendszeres találkozások és eszmecsere lehetőségének biztosítása a tagállamok közigazgatási szakemberei számára HRM (emberi erőforrás menedzsment) témában.

A munkacsoport legutóbbi ülésére 2010. december 9–10-én került sor az OECD párizsi központjában. A megbeszélés témája az OECD által először 2009-ben publikált *Government at Glance* kiadvány következő, 2011 tavaszán megjelenő száma volt. A két évente megjelenő kiadvány öt témakört dolgoz fel:

1. Állami finanszírozás és gazdaság
2. Állami foglalkoztatás
3. Az egyes állami szektorokban dolgozók fizetése
4. Stratégiai munkaerő-tervezés
5. A HRM gyakorlati alkalmazása

A témakörök részletes tárgyalása során megállapították, hogy az EU és OECD tagállamok közigazgatási reformprogramjainak végrehajtásához innovatív állami szerepvállalásra van szükség. Ennek érdekében a „többet kevesebért” elv alkalmazása ajánlott a munkaerő forrásai, mérete, eloszlása, valamint a kompetenciák és a javadalmazás terén. A *Government at Glance II.* kiadvány részletesen ismerteti a felmérésben résztvevő tagországok közigazgatási helyzetképét, valamint a munkaerőforrás átrendezésével, a politikai befolyással, az iparral való együttműködés és a kormánytisztviselők javadalmazásával kapcsolatos mutatókat. Az összehasonlító elemzéseket kiegészítő grafikonokon számos nemzetközi trend rajzolódik ki, globális és szakpolitikai szinten egyaránt. Globális szinten megfigyelhető a magas államadóságu országokra jellemző, a természetbeni juttatást meghaladó mértékű pénzbeli juttatás előnyben részesítése mind az egyéni, mind pedig a kollektív javak esetén. Szakpolitikai szinten említésre méltó a közigazgatási alkalmazottak fokozott előregedése a versenyszférával szemben, illetve szembevetendő az az általános gyakorlat, hogy a nyugdíjba vonuló alkalmazottak helyére kevesebb alkalmazottat vesznek fel, ezáltal csökkentve a közigazgatásban dolgozók számát.



Európai Közszolgálati Díj – EPSA 2011 pályázat

Számos újító és környezethatékonsági innovációs kezdeményezés érkezett az Európai Közszolgálati Díjra kiírt pályázati felhívásra, amelyet hivatalosan 2011. január 17-én Brüsszelben hirdettek meg.

A három hónapos pályázati szakaszban 32 európai országból és intézményből, összesen 274 érvényes pályamű érkezett. A legtöbb pályázóval idén Spanyolország, Románia, Ausztria, Lengyelország és Németország büszkélkedhet.

Magyarország a maga 8 érvényes pályaművével a középmezőnyben helyezkedik el.

Hasonlóan a 2009-es pályázati terméshöz, a legtöbb pályázatot idén is a közigazgatás helyi (önkormányzati) szintjéről nyújtották be, összesen 116 pályaművet. Regionális szinten 66, országos szinten 85 pályázat indult, az európai intézmények pedig 7 pályaművel szerepelnek.

Idén három különböző témakörben várták az innovatív projektek bemutatását, a pályázók száma az alábbiak szerint alakult:

1. témakör: Ésszerűen működő közigazgatás mostoha gazdasági klímában: 106 pályamű.
2. témakör: Nyitott közigazgatás – együttműködő kormányzás: 115 pályamű.
3. témakör: „Going Green”: konkrét környezetvédelmi megoldások a közigazgatásban: 53 pályamű.

Említésre érdemes újdonság, hogy az 1. és 2. témakörben benyújtott pályázatokban is hangsúlyos a „zöld” vonás, mintegy jelezve az

európai közigazgatás környezettudatosság erősödését.

Bővebb információ és a részvételi arányokra vonatkozó angol nyelvű statisztika a <http://www.epsa2011.eu/honlapon>.

A magyar részvétel statisztikai adatai

A 2011-es kiírásra hazánkból 8 érvényes pályamű érkezett be, így Magyarország Belgiummal, Bulgáriával, Írországgal, Hollandiával, Portugáliával és Svájcjal együtt a középmezőnyben helyezkedik el – ami a pályázatok számát illeti.

Hat pályamű az „Ésszerűen működő közigazgatás mostoha gazdasági klímában” (1. témakör), kettő pedig a „Nyitott közigazgatás – együttműködő kormányzás” (2.) témakörben készült el.

A magyar részvételre is vonatkozik az általános tapasztalat: a legaktívabban a közigazgatás helyi szintjéről pályáztak (összesen 6 projekt), de 1-1 pályázattal a regionális és a központi igazgatás is képviseltette magát.

A következő lépések – az értékeléstől a díjak átadásáig:

Májusban zajlik a pályázatok egyedi on-line szakértői értékelése: minden egyes pályázatot három pártatlan szakértő, egymástól különállóan vizsgál meg.

A szakértők egyeztető ülésére 2011. május végén kerül sor, Maastrichtban: konszenzusos alapon választják ki és rangsorolják az egy-egy témakörben beadott, díjra esélyes pályaműveket („shortlist”). Ugyanezen az ülésen ítélik oda a „Best Practice” okleveleket is.

A legesélyesebb pályázatok érvényességét és eredményeit helyszíni szemlével vizsgálják meg 2011 júniusában.

Szeptember elején egy nemzetközi, neves szakemberekből álló zsűri választja ki az EPSA 2011 Díj nyertesét, az egyes témakörökben született legjobb pályaműveket.

2011. november 15. és 17. között kerül sor az ünnepélyes díjátadásra, Maastrichtban.

Gratulálunk mind a nyolc magyar pályázónak, és sok sikert kívánunk az EPSA 2011 Díj elnyeréséhez!

XXX. Jubileumi Országos Tudományos Diákköri Konferencia

A XXX. Jubileumi OTDK keretei közt ismét összemérték tudásukat a magyar és határon túli magyar felsőoktatás legtehetségesebb hallgatói, az ország 11 pontján 16 különböző tudományterületen versengtek a helyezésekért és különdíjakért 2011 áprilisában. A hatvan éves múltra visszatekintő tudományos diákköri mozgalom a felsőoktatás terén zajló tehetséggondozás legfontosabb és leghatékonyabb formájaként bontakozott ki hazánkban.

Az önképzésben kezdetektől aktív, újító légréteg iránt fogékony fiatalok kiváló tudományos munícióval láthatják el a közszféra szereplőit. A jövőbeni együttműködés értékét hangsúlyozva, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium megalapította a XXX. Jubileumi OTDK Közigazgatási Különdíjat. A különdíjakat azon diákok kaphatják meg, akik olyan kiemelkedő színvonalú pályamunkát nyújtottak be, mely közjogi témájú, illetve a közigazgatás szerkezete és szervezete, valamint hatékony működése, jövőbeli fejlődése szempontjából kiemelkedő fontosságú. Az Állam- és Jogtudományi Szekció pécsi záró ünnepségén Kis Norbert (Nemzeti Közigazgatási Intézet) főigazgató úr 20 különdíjat adott át. Még ugyanazon a héten Láncki Tamás (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium) kabinetfőnök úr 10 különdíjjal találkozott a Társadalomtudományi Szekcióban Budapesten, Farkas Krisztina (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium) helyettes államtitkár asszony pedig szintén 10 különdíjast ismert el a Közgazdaságtudományi Szekcióban Gödöllőn. A nyertes pályamunkák absztraktjai közül válogattunk.

ASBÓTH MÁRTON

A helyi önkormányzatok közszolgáltatásai, és azok ellátásának módjai – különös tekintettel a közoktatás-szolgáltatásra

A hazai közoktatás helyzete, szerkezete, eredményessége, működése és működőképessége a közélet és a politika állandó témái közé tartozik – a közigazgatás(tudomány)nak éppen ezért fontos feladata, hogy a felmerülő kérdésekre kiérlelt és szakmailag megalapozott válaszokkal álljon készen. Ez azonban több okból sem egyszerű feladat.

Egyrészt a közoktatás tekintetében – is – rendkívüli a fogalmi zűrzavar. A hatályos jogszabályok az állam által az állampolgárok számára nyújtott szolgáltatásokat a fogalmak terén nem kategorizálják egységesen. Így például a közoktatást, amit a köznyelv sokszor közszolgáltatásnak nevez, a Közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kt.) közfeladatokra bontja, a közszolgáltatás kifejezését nem is említi; a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) azonban a közfeladat és közszolgáltatás fogalmát egybemossa. Az egyes ágazati jogszabályok pedig a közszolgáltatás és a közfeladat fogalmát merőben eltérő tartalommal használják, amit az alapfeladat, a humánszolgáltatás, vagy a helyi közszolgáltatás fogalma egészít ki – és e sor korántsem teljes. Ráadásul a szakirodalomban is élesek a viták a közszolgáltatás-fogalom tartalma tekin-

tetében, miközben a definíciókísérletek olyannyira összetettek, hogy a gyakorlatban nemigen alkalmazhatók. A probléma talán egyfajta kerülőúton oldható meg legkönnyebben: a Kt. rendszerében például az alapfeladat a közfeladat összetevője. A közszolgáltatásokra tehát lehetne úgy tekinteni, mint amik közfeladatokból épülnek fel, ez alapján pedig nincs is szükség átfogó közszolgáltatás-fogalomra, hiszen azt legpontosabban az egyes ágazati törvények definiálják.

Másrészt azonban akárhogy is áll a közoktatás és a hozzá hasonló szolgáltatások fogalmi rendezettsége, működési zavarai forrása biztosan nem e téren keresendő. Dolgozatomban tehát arra kerestem a választ, hogy a hazai önkormányzati rendszerben hogyan végzik a kistéleplések az iskolafenntartás feladatát, hogyan alakul a települési önkormányzatok egymás közötti, illetve az államhoz való viszonya, hogyan illeszkednek ebbe a rendszerbe a nem állami, egyházi fenntartók, valamint hogy a jogalkotó milyen módon kezelte és kezeli a működés gondjait.

Rendre érkeznek hírek csődbe ment helyi önkormányzatokról, fenntarthatatlan kistéleplési iskolákról, azonban – noha a költségvetés kiadási főösszege az elmúlt tíz évben csaknem megduplázódott –, a közoktatásra fordított támogatások mértéke alig növekedett, sőt 2008 óta még csökkent is. A szűkösen rendelkezésre álló adatokból az is kiolvasható, hogy az állami hozzájárulás a települések közoktatási kiadásait csak mintegy 40–60%-ban fedezi, míg a kisebb településeknek arányaiban nagyobb anyagi terhet jelent az iskola fenntartása, mint a nagyközségeknek, városoknak. Ugyanakkor egységes megfigyelés, hogy a települések sokszor még akkor is ragaszkodnak az iskolájukhoz, hogyha az aránytalan terhet jelent a számukra. Ennek okai sokrétűek – az elsődleges indok leginkább az, hogy a sokszor kiüresedett települések a helyi kultúra, közösségi élet (utolsó) védőbástyájaként, és gyakorta a fiatalok helyben maradásának eszközeként tekintenek az iskolára.

Az önkormányzat számára az iskolafenntartási kötelezettség alóli mentesülés egyszerű eszköze az intézmény nem állami fenntartásba adása. Az alapítványok, gazdasági társaságok azonban kedvezőtlen feltételekkel vehetik át e feladatot, így a kistélepléseken erre vajmi kevés az esély. Fennáll a lehetőség az iskola egyházi fenntartásba adására is – ennek feltételei a közelmúltban jelentősen egyszerűsödtek. Ez a megoldás azonban változatlan formában tartja fent a működésképtelen kisiskolát, miközben az államháztartás számára sem jelent megtakarítást, és esetlegesen az oktatás világnézeti semlegességével kapcsolatban is kérdéseket vet fel.

A jogalkotónak tehát olyan megoldást kellett találnia, ami lehetőséget teremt a kisiskola helyben tartására úgy, hogy a fenntartás feltételei javulnak, a színvonal emelkedik, az esetleges szegregációs problémák, pedagógushiany, infrastrukturális gondok orvoslást nyernek. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény megalkotásakor a jogalkotó tisztában volt azzal, hogy a szétaprózott önkormányzati rendszerben a kistéleplések önállóan működésképtelenek lesznek, de úgy gondolta, hogy a hasonló helyzetben lévő önkormányzatok összefognak majd, és az országban átfogó társulási rendszer alakul ki. Azon túl, hogy ezt számos, jogon kívüli ok akadályozta, a jogalkotó egészen 1997-ig adós maradt a társulásokat szabályozó törvény megalkotásával. Azonban csakhamar kiderült, hogy még önmagában ez sem elegendő: az önkormányzati társulások száma a költségvetési ösztönző támogatások megjelenésével kezdett jelentősen emelkedni.

A jogszabály meglehetősen szabaddá tette a társulási lehetőségeket, ezzel a településekre bízva, hogy milyen erősségű, tartalmú szövetséget kívánnak kötni. Az intézménybezárás miatt nem túl népszerű „szolgáltatás vásárlása” opciótól az elkülönült döntéshozó szervezettel megalakított, egységes iskolát működtető intézményi társulásig széles spektrumon nyílik lehetőség a települések együttműködésére.

2004-ben pedig megjelent a többcélú kistérségi társulás intézménye, aminek legfőbb érdeme, hogy kijelöli az együttműködés földrajzi határait, hogy eltérő méretű településeket – városokat és községeket – szólít fel együttműködésre, és hogy csökkenti a települések és a megyei önkormányzatok közötti, sokszor túlzottan nagy távolságot azzal, hogy mindkettejüktől vehet át feladatot. Az intézményi és a többcélú kistérségi társulással megteremthető az a gazdasági és szervezetségbeli erő, ami lehetővé teszi az eredeti célt, hogy a legkisebb településen is megmaradjon az általános iskola (legalább alsó tagozata – ennek eszköze lehet pl. a pedagógusok utaztatása), miközben a felsőbb éves tanulóknak a másik településre bejárásért cserébe gyakran színvonalasabb oktatást, szaktanárokat, megfelelő osztálylétszámot, jól felszerelt iskolát kínál. Számításaim pedig valamennyi közoktatás-szervezési lehetőség közül az intézményi és kistérségi társulásokat mutatták a legfenntarthatóbbnak.

A társulások, az egységes iskola megalakítása, működtetése természetesen nagy szervezői energiát igényel. Az ország legnagyobb közoktatási intézményében, a Kiskőrösi Egységes Iskolában végzett személyes kutatásaim ezen energiák befektetésének jogosságát igazolják. Véleményem szerint a társulások közoktatási, közszolgáltatás-szervezői szerepe mellett fontos szempont az is, hogy felhívják az önkormányzatok figyelmét a szomszédjaikkal való együttműködés fontosságára.

A hazai társulási rendszer mára kialakultnak tekinthető; eredményei azonban, bár kedvezőnek tűnnek, a változások felmenő rendszerben való bevezethetősége miatt, még ma sem mutatkoznak meg egészen. Felmerülnek szabályozási hiányosságok, anomáliák is (így nem világos, hogy ki jogosult törvényességi ellenőrzést gyakorolni a társulások felett; mi a jó megoldás, ha a törvény az önkormányzat rendeletalkotói ha-

táskörébe utalja közoktatási kérdés szabályozását, de a társulás társulási tanáccsal működik; ezen kívül pedig kaotikus és instabil a szabályozás rendszere, hiszen pl. a Kvtv. évről évre fontos közoktatás-szervezési előírásokat tartalmaz). Ezek ugyanakkor lényegi akadályt nem jelentenek a közoktatás működésében; a második nehézséget tehát a jogalkotó az elmúlt években nagyrészt leküzdötte.

Az új Alkotmány, az ismerhető jogszabálytervezetek, a hírek azonban arról tanúskodnak, hogy ma már más szakpolitikai elképzelések nyernek teret. Ezekben hangsúlyos elem a központi pedagóguslétszám-szabályozás, az állami fenntartásba vont iskolák, a központi forrásokból újrainyitott kisiskolák, és a kötelező társulás intézménye. Ezek a mostani rendszertől idegen elképzelések: csökkentik, vagy akár el is vonják a közoktatásnak mint közügynek az – önkormányzati törvény szerinti – helyi jellegét. Felmerül a kérdés, hogy a központilag irányított közoktatás valójában nem a jelenlegi pazarló és sokszor alacsony színvonalú oktatást betonozza-e be. Az állami szerepvállalás számottevő növelése ráadásul a közoktatás szűk területén túlmutató, üzenetértékű is lehet; az önkormányzatok számára azt is sugallhatja, hogy az együttműködés és a működőképesség fenntartása iránti erőfeszítéseik feleslegesek, hiszen az állam végső soron úgylis beavatkozik majd. A sikeres közoktatási rendszer elé tehát most a jogalkotó látszik akadályokat görgetni – ezt tekintem a harmadik nehézségnek.

A hazai közoktatás tekintetében ezért, összefoglalva, leginkább azt a – sajátos – *de lege ferenda*-javaslatot lehet tenni, hogy a jogalkotó a következő években tanúsítson önmegtartóztatást, türelmet, várja meg az eddigi változtatások eredményeit, addig pedig ne alakítson érdemben a közoktatás jelenlegi rendszerén. Másképp fogalmazva: engedje, hogy forogjon a gép, míg az alkotó pihen.

BARNA DÁNIEL

A stabil alkotmány nyomában

Az Országgyűlés a rendszerváltás óta harmincnégy alkalommal módosította hazánk Alkotmányát. Ebből a harmincnégy alkalomból kilenc módosítás esett a 2010. május 20. és december 21. közötti időszakra. Ezek a számok önmagukban is azt jelzik, hogy az Alkotmány módosításának eljárása súlyos hibákat hordoz magában, és ezek a hibák az egész politikai rendszerre komoly hatást gyakorolnak. Az alkotmány ugyanis egy ország alaptörvénye, jogrendszerének a fundamentuma, mely rögzíti az államszervezet felépítésének, a közhatalom gyakorlásának a garanciális elemeit, valamint tartalmazza az alapvető jogok katalógusát. Az alkotmány e formai és tartalmi sajátosságai teszik szükségessé, hogy ne csupán egy fontosabb törvény legyen, hanem valóban alaptörvény, melynek különleges módosítási szabályai kiemelik azt a jogrendszerből.

A magyar közjog utóbbi két évtizede számos példát szolgáltat arra nézve, hogy mi a következménye annak, ha a fenti követelményt egy ország alkotmánya nem veszi figyelembe. Ezek közül kétségkívül az alkotmánymódosítások száma a leginkább feltűnő jelenség, melyet azonban csupán szimbolikus tünetnek tartok. Az Országgyűlés kiemelkedő alkotmányjogi pozíciója ennél sokkal súlyosabb következményekkel is jár, mégpedig azzal, hogy az országgyűlési képviselők kétharmada előtt csak egyetlen tényező áll akadályként, amely nem más, mint a józan belátás. Ha ugyanis csupán a minősített többség az egyetlen eljárási garancia, akkor egy kellően széles körű politikai paktummal minden akadály elhárul az Alkotmány akár alapvető módosítása elől is. Ebből a szempontból tehát annak sincs különösebb jelentősége, hogy a kormánytöbbség egyedül alkotja-e ezt a többséget vagy sem, már maga a lehetőség is veszélyt jelent a jogrendszer alapjaira nézve is.

Ha ugyanis az alkotmányozó és a törvényhozó hatalmat csak a minősített többség követelménye választja el egymástól, akkor az is előfordulhat, hogy az Országgyűlés, mivel törvényhozó hatalomként eljárva nem tudja „felülírni” az Alkotmányt, alkotmányozó hatalomként jár el, ezen aktusa pedig már érinthetetlen az Alkotmánybíróság számára. Így az Országgyűlés akár azt is megteheti, hogy a jogállamiság követelménye alóli szűk körű kivétellel zilálja szét az Alkotmány logikai egységét, de maguk az alapvető jogok is relativizálódhatnak ilyen mértékű rugalmasság esetén. Ugyan az alkotmányok az önkorlátozás jegyében születnek, a magyar Alkotmány – mint látjuk – kevésbé tudja önkorlátozásra szorítani az Országgyűlést. A rendszerváltás idején valószínűleg az új rendszer adaptációigényét tartották szem előtt azzal, hogy nem „vésték kőbe” az 1989–1990-es szöveget. Az eltelt két évtized azonban azt igazolja, hogy e jogos igény mellett a stabilitás követelményét nem kellett volna háttérbe szorítani.

A minősített többség követelményén kívül csak egy különleges eljárási szabályt találhatunk a jogrendszerben az Alkotmány módosítására nézve, ez pedig a Házzsabály azon rendelkezése, mely szerint az alkotmánymódosító javaslat tárgyalása során nem lehet eltérni a Házzsabálytól. Ez azonban az Alkotmány jelentőségéhez képest súlytalan szabály, figyelembe véve azt is, hogy a magyar törvényalkotás során nem kell a Házzsabálytól eltérni ahhoz, hogy a javaslat egy-két héten belül (a gyakorlatban sokszor egy nap alatt) elfogadásra kerüljön. Másrészt mivel az alkotmányozó hatalom nem lehet másnak alávetve, kizárólag az Alkotmánynak (tehát az Alkotmány autovalid norma), ezért minden alkotmánymódosításra vonatkozó esetleges szabály, mely nem az Alkotmányban található, *lex imperfecta*, azzal az eltéréssel annak hagyományos jelentéséhez képest, hogy nem csupán egy szankció nélküli normával állunk szemben, hanem egy olyan normával, amelyhez a jogforrási szint miatt nem is kapcsolódhat szankció. A Házzsabály megsértése tehát az Alkotmány módosítása esetén nem vezethet közjogi érvénytelenséghez.

Fontos tehát látni, hogy ha kényszerítő erőt akarunk kapcsolni egy alkotmánymódosításra vonatkozó szabályhoz, akkor azt nem helyezhetjük el máshol, csak az Alkotmányban.

De milyen további garanciák kerüljenek az Alkotmányba? Az egyik út a német modell, az alkotmánymódosítás tartalmi korlátozása, tehát megváltoztathatatlan szakaszok (ún. „merev” rendelkezések) alkotmányba iktatása, melyek semmilyen eljárás útján nem módosíthatók. Ugyan az egész alkotmányosság a bizalmatlanságra épül, ettől függetlenül ez a megoldás nagyfokú bizalmatlanságot mutat a szuverén néppel szemben. Másrészt a „merev” szakaszok megakadályozhatják az alkotmány alapját érintő módosítást (ez azonban formai garanciákkal is nagymértékben megnehezíthető), ellenben nem gátolják meg az alkotmány tekintélyét romboló, folyamatos módosításokat.

A másik – általam előnyben részesített – megoldás a formai garanciák alkalmazása, azaz eljárási többletgaranciák alkotmányba iktatása. Úgy vélem, hogy túl kell lépni a magyar közjogi gondolkodásban elterjedt nézeten, mely a minősített többségben látja az egyetlen biztosítékot. Ha ugyanis csupán ez az egyetlen garancia, akkor mindig a politikai erők esetleges alkujától függ az Alkotmány akár teljes körű átírása. Komplex garanciarendszerre van tehát szükség, amely különbséget tesz egyszerű és alapvető jelentőségű részt érintő alkotmánymódosítás között (ezt a megfontolást követi a spanyol modell). Nem igaz ugyanis, hogy az Alkotmány minden rendelkezése ugyanolyan jelentős. Nem vonható ugyanolyan eljárás alá pl. az Alkotmánybíróság hatásköreinek a korlátozására, illetve a helyi képviselő-testületen kívüli alpolgármester intézményének a létrehozására irányuló módosítás. Megítélésem szerint az Alkotmányban megjelölt alapvető jelentőségű részek esetén az eljárásnak a kétparlamentes modell, illetve a kötelező népszavazás intézményének a segítségével egy ponton kívül kell kerülnie az Országgyűlés „szféráján”, így ugyanis biztosítható, hogy akármilyen többség támogatja a mó-

dosítást, ez önmagában az Alkotmány alapjait nem érintheti. Az alapvető jelentőségű szakaszokra vonatkozó védelem természetesen nemcsak az érintett rendelkezéseket védené, hanem az Alkotmány egész szövegét a védett értékek szempontjából (pl. jogállamiság).

Egyszerű módosítás esetén rugalmasabb szabályozásra van szükség. Ebben az esetben egyrészt kétolvasatos tárgyalás jelenthetné a legfőbb garanciát, a két tárgyalás között meglévő három-öt hónap szünet megítélésem szerint megfontolásra készítené a képviselőket. Másrészt nem tartom elvetendőnek a parlamenti kisebbség által kezdeményezhető referendum bevezetését sem, ez ugyanis a kisebbség véleményének a figyelembevételére ösztönözheti a kétharmados többséget elérő csoportot. Általában is indokolt az alkotmánymódosítás kezdeményezői körének szűkítése, és az individuális képviselői jog helyett annak kollektív jogként történő definiálása. Az Alkotmány tekintélyét ugyanis nagymértékben rombolja, ha minden egyes képviselő alkotmánymódosítást nyújthat be. Megítélésem szerint előbbi javaslataimmal olyan Alkotmány teremthető, mely védett az öletszerű módosításoktól, figyelembe veszi azonban azt is, hogy lehetnek olyan helyzetek, amikor méltányolható törekvés az Alkotmánynak a megváltozott körülményekhez igazítása.

Az ideális garanciarendszer után kutatva azonban nem feledkezhetünk meg arról, hogy miért is rendelkeznek egyáltalán kartális alkotmánnyal az egyes államok. A cél elsősorban az, hogy az alapvető jogok kerüljenek ki a politikai viszályok köréből, és a többség számára váljanak érinthetetlenek. Ez az alapvető, önkorlátozó funkció pedig csak egy olyan alkotmánnyal valósítható meg, mely nem igazítható napi rendszerességgel a változó körülményekhez. Nem lehet kétséges, hogy két évtizeddel a rendszerváltás után Magyarország számára is eljött az idő, hogy olyan Alkotmánnyal rendelkezzen, amely betölti ezen alapvető rendeltetését, és stabil alapját képezi az egész politikai rendszernek.

ILYÉS HENRIETTA

*A fővárosi, megyei
Közigazgatási Hivatal
(kormányhivatal)
koordinációs
és ezzel összefüggő
ellenőrzési feladatai*

Az Országos Tudományos Diákköri Konferenciára készült pályamunkámban a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok – a mostani kormányhivatalok – koordinációs és ezzel összefüggésben megvalósított ellenőrzési feladatait vizsgáltam.

A jogintézmény az egyetemi előadások során keltette fel érdeklődésemet, hiszen aktualitását a 2011. januári változásokat megelőzően is számos módosítás és tudományos értekezlet támasztotta alá. Utóbbiak közül sokat magam is forrásként felhasználtam, elsősorban az intézmény „múltjának” megismerése végett. Dolgozatomban a mára hatálytalan 214/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet tematikáját követve fejtem ki észrevételeimet a hivatalok működésével, szabályozásával kapcsolatban, és tárom fel az általam megkérdőjelezhetőnek tartott megoldásokat.

Ebben a rövid összefoglalóban csupán a számomra legjelentősebb két kérdést szeretném kiemelni és bemutatni, illetve a dolgozatom megírása óta bekövetkezett változásait, és a jövőre vonatkozó javaslataimat.

Vizsgálódásaim során többek között a hivatalok által létrehozott fővárosi, megyei államigazgatási kollégiumok működése, funkciója keltette fel érdeklődésemet. Az államigazgatási kollégiumok szervezetenként, vezetésüket és összetételüket tekintve, az egyes területi szervek kormányhivatalokba történő integrációja folytán januártól megváltoztak, de lényegében

továbbra is a hivatalok véleményező, összehangolást elősegítő testületeiként működnek, fontos szerepet betöltve a hivatalok koordinációs feladatainak ellátásában.

Fontos megemlíteni, hogy nem valósult meg valamennyi területi szerv integrációja, így a „kimaradt” szervek esetében továbbra is szükséges az eredményes koordináció megvalósítása. Ennek célja a közigazgatás gazdaságosabb, hatékonyabb működésének megvalósításában való közreműködés. Mivel az integrációval nem érintett szervek esetében lényeges változást nem hozott az új szabályozás, így a jövőben is problémát okozhat, hogy a dekoncentrált szervek mozgásterét a döntéshozatalban felügyeleti szervek által determinált. Ez a meghatározottság a vertikális és horizontális érdekek összeütközését eredményezheti, akadályozva ezzel a koordináció hatékonyságát.

Ezen ellentétek feloldása érdekében javaslom a „hivatalvezetők kollégiumának” létrehozását a hivatal koordinációs feladatok ellátása körében, bizonyos működési módosításokkal.

Elképzelésem szerint megyei szinten a lehetőségekhez képest az egyeztetéseket végre kell hajtani. Majd az eredményeket először megyei, ezt követően országos szinten kell értékelni, elemezni – a területi szervek központi szerveinek bevonásával –, és végül az országos gyakorlat alapján kell az új javaslatokat kidolgozni. Ez utóbbi országos egyeztetést a kollégiumokhoz hasonló formában tudom elképzelni, azzal az eltéréssel, hogy ezen a hivatal vezetői – jelen állás szerint a kormány megbízottak – egyfajta „küldötteként” vennének részt. Bár a hivatalvezetők már korábban is ülészttek együtt, ezen ülések összehívására csupán felügyeleti szervek esetleges utasítása alapján kerülhetett sor, amely megoldás alkalmatlan az általam javasolt funkció betöltésére.

Ezért szükségesnek tartom egy szervezetesebb, rendszeresen működő, alulról szerveződő „kollégium” létrehozását. Az alulról szerveződést szeretném kiemelni, ugyanis 2011 januárjával újabb szerv került a hierarchiába: Nemzeti

Államigazgatási Központ (továbbiakban: NÁK) elnevezéssel, a kormányhivatalok irányítása érdekében.

A NÁK egyeztető, javaslat-előkészítő funkciót tölt be, valamint ellátja a közvetítést az országos szervek és a területi kormányhivatalok között. Úgy gondolom, hogy felülről szerveződése folytán mégsem alkalmas a területi koordinációban általam fontosnak tartott gyakorlatközpontúság érvényesítésére. Meglátásom szerint ugyanis a NÁK létrehozásának elsődleges indoka az integrált területi szervek központi szerveinek „koordinálásában” keresendő, tehát nem a kormányhivatalok szervezetrendszerén kívül eső területi szervek koordinációjának előmozdítását célozza. Hasonló feladatköre ellenére továbbra is indokoltnak tartom a „hivatalvezetők kollégiumának” létrehozását, elsősorban az integrációból kimaradt területi szervek érdekében.

Megszervezése akkor lehet költségtakarékos és eredményes, ha minden kormányhivatalt egy döntéshozatalra jogosult, szakmai ismeretekkel is rendelkező személy képvisel. E tekintetben azonban problémát okozhat, hogy a hivatalok vezetői – kormány megbízott, főigazgató – a jogszabályi követelmények tükrében nem feltétlenül rendelkeznek a szükséges közigazgatási ismeretekkel. Így a főigazgató általános helyettese, az igazgató az első olyan személy a hivatali rangsorban, aki bizonyossággal jártas szakmai kérdésekben.

A hatékony működés érdekében fontosnak tartom a résztvevők létszámának „ésszerű” keretek között tartását a fent említett követelményeknek megfelelően. A kommunikációt, a konszenzust nehezítené a jelenlévők létszámának jelentősebb növelése, ezért a dolgozatomban külön is hangsúlyozott közigazgatási ismereteket nélkülözhetetlennek tartom a vezetői tisztség betöltéséhez.

Elképzeléseim megvalósítása más jelentős módosítást, illetve apparátust nem igényelne, mivel az előkészítő munkálatok, statisztikák,

egyéb tervezetek elkészítése az egyes megyei kollégiumok munkakörébe tartozik jelenleg is.

Várható eredményeit tekintve kiemelném, hogy a kollégium életre hívása által a jogi szabályozás, a fokozatosságot kihasználva, a gyakorlati tapasztalatokra építkezhetne. A hivatal a hierarchikus, illetve mellérendeltségi viszonyok, területi szervekre gyakorolt együttes hatásából adódó érdekelletétek áthidalására is alkalmassá válna.

A dolgozatomban tárgyalt kérdések közül az átfogó ellenőrzéssel kapcsolatos észrevételeimet szeretném még megemlíteni.

A jog világában megállapítható, hogy minden kötelezettség annyira teljesül, amilyen erjű szankció társul hozzá. A szankciók generál és speciál preventív hatásuk révén elősegítik a jogkövetést. Alkalmazásukra azonban csak a kötelezettségsszegés esetében kerülhet sor. A kötelezettségsszegésre leggyakrabban az ellenőrzések során derül fény. Tehát az ellenőrzés nem hiányozhat a kötelezettségek teljesítésének garanciarendszeréből, így vitathatatlan a jelentősége az államigazgatás hatékonyságának biztosítása tekintetében is.

Az általam elemzett kormányrendelet csupán nagyvonalakban szabályozta az ellenőrzési feladatokat. A jelenleg hatályos 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet jelentős változásokat hozott e tekintetben. Részletesen szabályozza a hivatalok által ellátandó ellenőrzés típusait, fajtáit, valamint az előkészítés menetét és végrehajtását, de továbbra is maradtak megoldandó kérdések. Ezek közül kiemelendőnek tartom az Ötv.-ben is rögzített kizárólagos – törvényességi – ellenőrzés kapcsán is felmerülő gyakorlati problémát, az egyes ellenőrzési típusok elválasztása tekintetében. Az ellenőrzés típusok elhatárolása ugyanis csak elméletben egyszerű, mivel végső soron minden ellenőrzés törvényességi ellenőrzés is egyben. Ez jól érzékelhető az Ötv.-ben szabályozott gazdálkodási ellenőrzés esetében, mely az Állami Számvevőszék kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ennek ellenére a kormányhivatalok szabályozásánál, a tör-

vényességi ellenőrzés kapcsán a jogalkotó mégis rendelkezik a pénzügyi ellenőrzést is érintő vizsgálatról. Tehát a következetes elválasztás mellett is előfordul, hogy a törvényességi ellenőrzés során fény derül olyan tényre, amely más ellenőrzési típus vizsgálódásába tartozna, illetve tartozik.

Továbbá a törvényességi és a pénzügyi, szakmai, hatékonysági ellenőrzéstípusok között szükségszerű összefüggés áll fenn. Hiszen a szakmai követelmények, a belső szabályzatok elkészítésének minden esetben valamely jogszabály az alapja, mely kötelezi, vagy feljogosítja az egyes szerveket saját szabályaik megalkotására.

A fenti összefüggések is alátámasztják az átfogó ellenőrzések alkalmazásának indokoltságát. Bár jelenleg is rendelkezik a jogalkotó átfogó ellenőrzésről, azonban ez a szabályozás nem terjed ki a pénzügyi ellenőrzésre, melyet aggá-

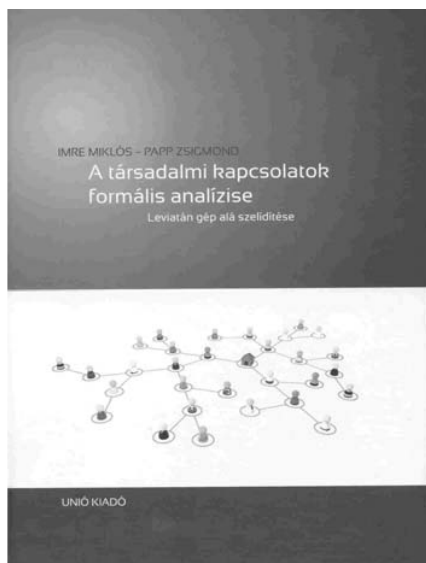
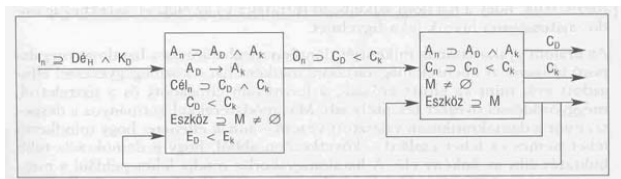
lyosnak tartok a korábbiakban említettek miatt. Az átfogó ellenőrzés lényege éppen abban áll, illetve állna, hogy valamennyi ellenőrzéstípus egy ellenőrzés keretében, egy szerv által valósuljon meg, mindenre kiterjedően.

Alkalmazásának gyakorlati indokai közé sorolható, hogy segítené egy átfogó kép kialakítását a problémákról, orvoslásuk során más megoldásokat is előtérbe helyezve, továbbá biztosítaná, hogy egy terület se maradjon ki az ellenőrzésből.

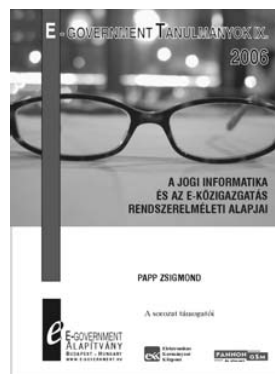
Zárásként ismételten hangsúlyoznám a „hivatalvezetők kollégiumának” lehetséges jövőbeli hatásait a koordináció hatékonyságának növelése tekintetében, valamint azt, hogy az átfogó ellenőrzés megvalósítása gazdaságosabb, hatékonyabb lenne a jelenleg többségében elkülönítetten végrehajtott ellenőrzésfajták alkalmazásánál.

TÓZSA ISTVÁN

Könyvismertető



Jogász szerzőktől teljesen szokatlan módon, matematikai formulákkal, rendszerelméleti képletekkel van tűzdelve Imre Miklós és Papp Zsigmond, a BCE Közigazgatás-tudományi Kar professzorainak legújabb szakkönyve (balra) amelynek előfutára volt Papp Zsigmond: A jogi informatika és az e-közigazgatás rendszerelméleti alapjai című, 2006-ban, az E-Government Alapítvány gondozásában megjelent kötet (jobbra). A figyelmes Olvasó rájön, hogy a matematikai formulák a jogszabályokat írják le tisztán, egyértelműen. Mi a haszna ennek? Erre ad választ a könyv.



Imre Miklós – Papp Zsigmond:

Társadalmi kapcsolatok formális analízise

Unió Kiadó, 2010

A zene az érzelem matematikája, a matematika az értelem zenéje – mondta J. J. Sylvester, 19. századi angol matematikus. Kevesen próbálkoztak eddig a magyar jogi szakirodalom szerint a jogszabályok matematikai képletekkel történő átírásával. Jelen könyvében Papp Zsigmond ezt teszi, miközben Imre Miklós briliáns történelmi és jogtörténelmi, illetve közigazgatás történelmi példákkal illusztrálja mondanivalójukat.

A szerzők érdekesen, élvezetesen mutatják be a jogszabályok vektorokká alakítását. Így pl. K = követelmény vektor, M = magatartás vektor, F = felelősség vektor, Sz = szankció vektor.

A vektorokkal, algoritmusként levezetett jogszabály egyszerűsödik, világos szerkezetűvé válik, eltűnik a jogi szaknyelvre ráragadt évszázados, nehézkes, hivatalos, könnyen félreérthető, félremagyarázható stílus okozta bizonytalansági tényező. A vektorokkal leírt, átírt jogszabály a jogilag releváns részek emelkednek ki a szabályozásban. Kiderül, hogy mi a felesleges, jogi „sallang” a szabályozásban. Az is kiderül, ha a szabályozás szövege félreérthető. Példának álljon itt egy üzemeltetési szabályozásból egy részlet:

„A viharlámpát az istállóban olyan magasra kell helyezni, hogy azt a farkával sem az állat, sem az ember ne verhesse le.”

Matematikailag – most kivételesen – laikus jogi vektorokra fordítva az algoritmus ez esetben így néz ki: Lv (viharlámpa) az I-ben (istállóban) olyan M-et (magasságot) igényel, ami nagyobb, mint az Áf (állat farka) és/vagy az Ef (ember farka) M-je (magassága). Így azonnal kiderül a pontatlan, oda nem illő fogalmazás, azaz a jogsabályi defektus.

Amennyiben vektorokkal írjuk le egy adott tényállásban tanúsított magatartást és azt halmazként összehasonlítjuk a szintén vektorokkal leírt jogi követelményrendszerrel, amit az adott szituációra kell alkalmazni, végezhetünk egy halmazelméleti metszést a két halmaz között, és azonnal kitűnik fehéren-feketén a helyzet értékelése: hol, mi nem történt a követelményrendszer halmazának megfelelően?

A matematikai algoritmusokkal leírt jogalkalmazás tehát világos tényfeltárása révén – tipikus ügyekben – egyértelművé válik. Akár gépesíthető is. Vagyis az egyszerű ügyek bizonyítására felszabadítható valamennyi jogi humán erőforrás a bonyolultabb ügyek javára. Az igazságszolgáltatási alkalmazási lehetőség mellett a jogalkotásban is sikerrel lehetne alkalmazni a vektorokat és a halmaz-metszéseket: egykettőre kitűnik a jogsabályba nem illő tartalom (például a politikai preferencia, vagy a fogalmazási hiba, mint a „viharlámpás” példa esetében.

A társadalmi szervezetek működésének, felépítésének a matematikai modellezése során szintén egyértelműen látszik az adott szervezet-típus megfelelése az adott feladat ellátására. Nálunk ez a megfelelés sajnos csak a működés

során szokott kiderülni, amit olyan jól bevált mondások illusztrálnak, hogy „a pudिंग próbája az evés”. Sajnos – különösen az államigazgatásban és a közszolgáltatásokban – ez elég sokba kerül az államnak. Gondoljunk arra, hogy a tiszta szénatomokból felépülő, anyagilag teljesen azonos gyémánt és a grafit közötti óriási különbség a kristályrendszerükben kialakult kötések miatt jön létre. Még egy-egy feladat ellátására a legtehetségesebb emberek is alkalmatlannak bizonyulnak, ha a feladatmegoldás szempontjából nem megfelelő szervezeti rendszerben dolgoztatjuk őket

Az informatika és a jog kapcsolata különösen előtérbe került az elektronikus közigazgatás, az E-Government megjelenésével. Annak, hogy nem igazán tud elterjedni az e-közigazgatás, egyik oka az lehet, hogy a terület történetében mindig az informatika próbált a joghoz, nevezetesen a közigazgatási eljárási joghoz közelíteni. A jog pedig „ellenállt”...

Imre Miklós és Papp Zsigmond könyvének legnagyobb érdeme, hogy ezúttal a jog is tesz egy lépést az informatika felé; a matematika nyelvén kínálja megértésre és alkalmazásra a jogot!

Éppen ezért elsősorban olyan informatikus szakemberek figyelmébe ajánlom, akik érdeklődnek a jogi informatika vagy az elektronikus közigazgatás iránt, másodsorban olyan jogászok, jogalkotók és közigazgatási szakemberek figyelmébe, akik szívükön viselik a jog modernizációjának ügyét.

Szerzőinkről

Cserny Ákos

Igazgatásszervező (1994), jogász (1999), a Budapesti Corvinus Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének adjunktusa. 2006–2010-ig az Egyetem Államigazgatási Továbbképző Intézetének igazgatója. A Közigazgatási Tudományos Kollégium tagja. A Magyar Közigazgatás című lap szerkesztője. PhD-fokozatot 2010-ben nyert el a közhatalom felelőssége, illetve a miniszteri felelősség témakörében végzett kutatómunkájáért. Főbb kutatási területe a közhatalom felelőssége, a parlamenti jog és a választójog.

Ferencz Viktória

A területi információs rendszerek specialistája a VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Nonprofit Kft.-nél; a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem PhD-hallgatója.

Fröhlich Johanna

2008-ban szerzett jogi diplomát a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán, illetve jogi szakirányú diplomát a Mathias Corvinus Collegium Jogi szakirányán. 2008-ban kezdte meg PhD-tanulmányait, ahol kutatási témája az alkotmányértelmezés elmélete. 2009 szeptemberétől megbízott oktató a PPKE JÁK Alkotmányjogi és Közigazgatási Tanszékén. 2008 decemberétől a Magyar Köztársaság adatvédelmi biztosának személyi titkára, 2011. január 1-jétől az Alkotmánybíróság tanácsadója. Kutatási területe az alkotmányértelmezés, alkotmányelmélet, jogi módszer- és érveléstan, adatvédelem és információszabadság.

Gellér Balázs

Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Büntetőjogi Tanszékén habilitált egyetemi docens, a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának Bűnügyi Tudományok Tanszékén egyetemi docens, a Gellér és Bárányos Ügyvédi Iroda irodavezető ügyvédje. Habilitációját az ELTE-n nemzetközi büntetőjogból szerezte, PhD-fokozatát Cambridge-ben. Kutatási területe az alkotmányosság a büntető igazságszolgáltatásban, valamint a nemzetközi büntetőjog.

Klotz Balázs

Igazgatásszervező, adószakértő, egyetemi humánmenedzsment szakértő. 2001 óta foglalkozik a köztisztviselők továbbképzési rendszerével összefüggő feladatokkal: az éves továbbképzési tervek elkészítésének módszertanával, a programminősítési rendszerrel, a továbbképzési és a közigazgatási vizsgarendszert érintő jogalkotási munkák elvégzéséhez szükséges szakmai javaslatok kidolgozásával, továbbá több uniós forrásból megvalósuló továbbképzési projekt tervezése, a megvalósítás koordinálása is a nevéhez fűződik.

Munkatapasztalatait a Nemzeti Közigazgatási Intézet, illetve jogelőd szervezeteinél szerezte, 2010 novemberétől a Nemzeti Közigazgatási Intézet Közigazgatási Akadémia Főosztály helyettes vezetője.

Korompai Attila

Gazdaságföldrajzos, a földrajztudományok kandidátusa, egyetemi docens, a Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaságföldrajz tanszékének vezetője 2010-ig.

Kukorelli István

Alkotmányjogász, egyetemi tanár (ELTE Alkotmányjogi Tanszék, Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék). Az OVB tagja, majd elnöke (1997–1999.), alkotmánybíró (1999–2008). Az MTA doktora. Az MTA Közigazgatástudományi Bizottságának alelnöke, a Magyar Közigazgatás szerkesztőbizottságának tagja. Főbb kutatási területe: az alkotmányozás története, a parlamenti jog, a képviseleti és a közvetlen demokrácia.

Müller György

Habilitált egyetemi docensként a BCE Közigazgatástudományi Karának oktatója, az ELTE címzetes egyetemi tanára. Kutatási területe a magyar kormányzati berendezkedés, amelyről monográfiát és számos tanulmányt megjelentetett. 1985–2006 között a kormányapparátusban dolgozott, ebből 16 évet – az Antall-kormány hivatalba lépésétől a második Gyurcsány-kormányig – a Miniszterelnöki Hivatal jogi helyettes államtitkáráként.

Patyi András

Jogász (1993), legfelsőbb bírósági bíró (Közigazgatási Kollégium), habilitált tanszékvezető egyetemi docens (Közigazgatási Tudományok Tanszék, Széchenyi István Egyetem, Győr). PhD-fokozatát a magyar közigazgatási bíráskodásról írt disszertációjával szerezte (2002). A közigazgatás alkotmányossága, az önkormányzás, a bírói kontroll és a közigazgatási eljárás-jog a fő kutatási területei. Az MTA köztestületi tagja, tagja az EGPA-nak, az általa vezetett Tanszék pedig a NISPAcee-nek.

Sári János

Professor emeritus, ELTE, az MTA doktora.

Az egyetem elvégzése után a közigazgatásban dolgozott. 1966-ól 1974-ig az ELTE adjunktusa, 1974–1989 között a Politikai Főiskola docense. 1990 óta az ELTE Alkotmányjogi Tanszékén tanít. 1974-ben kandidátusi fokozatot szerzett. 1984–1985-ben fél évig kutatómunkát végzett az amerikai Berkeley Egyetemen. A hatalommegosztás, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája című értekezése alapján az MTA Doktori Tanácsa az MTA doktorává nyilvánította.

Publikációi jelentek meg a jogforrások, a köztársasági elnöki intézmény stb. témakörökből. Tananyagokat írt, társszerzője a Kukorelli István által szerkesztett, több kiadást megért Alkot-

mánytan I. egyetemi tankönyvnek; szerzője és szerkesztője az ugyancsak több kiadást megért Alkotmánytan II. Alapjogok című második kötetnek.

1995-ben habilitált, s még ebben az évben egyetemi tanárrá nevezték ki. Közalkalmazotti jogviszonyának megszűnése után az ELTE Szenátusa professor emeritus címet adományozott számára.

Torma András

Jogász (1980), majd három éven keresztül Miskolc Város köztisztviselője. 1984-től a Miskolci Egyetem dolgozója, ahol azóta is közigazgatási jogot oktat. 1984–1988. tanársegéd, 1988–1992. adjunktus, 1993–2003. docens, 2003-tól egyetemi tanár. 1993. kandidátus, 1994–2005. tanszékvezető, 2005-től az Államtudományi Intézet igazgatója. Kutatási területei: a közigazgatás szervezetének és működésének modernizációja, közigazgatási informatika, közigazgatási etika, európai közigazgatás, európai regionális politika.

Tóza István

Geográfus, PhD, főiskolai tanár, a Budapesti Corvinus Egyetem (BCE) Közigazgatás-szervezési és Urbanisztikai Tanszék vezetője 1999-től, a BCE Gazdaságföldrajzi Tanszék vezetője 2010-től. Profil: elektronikusigazgatásszervezés.

Váczai Péter

2005-ben szerzett jogi diplomát az ELTE ÁJK Győri Tagozatán *summa cum laude* minősítéssel. 2009-ben letette a jogi szakvizsgát, 2011-ben PhD-fokozatot szerzett. 2005 ősze óta a SZE DF ÁJK Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékén egyetemi tanársegéd, mellette ügyvédként praktizál. Kutatási területe az alkotmányos közigazgatás témaköre, doktori disszertációja a jó közigazgatási eljárás alkotmányos korlátait elemzi. Társadalmi megbízatásban a Győr-Moson-Sopron Megyei Területi Választási Bizottság pótagja.

Publikáció a Magyar Közigazgatásban

A Nemzeti Közigazgatási Intézet kiadásában megjelenő Magyar Közigazgatás című szakmai, tudományos folyóirat közigazgatási témájú, tudományos írások közlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

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

A szerkesztőség az alábbi rovatokba vár írásokat:

Tudományos közlemények: a közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos hazai és nemzetközi kutatási eredmények bemutatása, tudományos műhelyek, iskolák eszmecseréje.

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

Nemzetközi kitekintés: e rovat célja a nemzetközi közigazgatás-tudományi kutatások közvetítése, tudósítani a külföldi közigazgatási stratégiákról és gyakorlatokról, az európai közigazgatási rendszerek közeledéséről és együttműködéséről, az EU törekvéseiről és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjairól.

Szemle: e rovat tudósít a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferencia-beszámolókat közöl.

Publikálásra elfogadott kézirat: A kéziratot oldalszámozva, elektronikusan kérjük leadni, feltüntetve rajta az írás szerzőjének nevét, elérhetőségét, az írás pontos címét (angolul is) és azt, hogy a szerző melyik rovatba szánja az írást. Az íráshoz egy rövidebb (kb. 1000 n) magyar nyelvű absztraktot kell mellékelni. A folyóirat angol nyelvű webes publikációja számára egy hosszabb terjedelmű (kb. 4000 n) angol vagy magyar nyelvű absztraktot is szíveskedjen mellékelni.

Terjedelem: max. 25 000 n, amelybe beleszámít a cím és a lead is.

Kérjük a címhierarchia egyértelmű bejelölését.

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

A szöveget nem kérjük tipografizálni, valamint technikai kellékekkel ellátni (pl. élőfej). A kézirat egy oldala kb. 25-26 másfeles vagy dupla sorközzel gépelt sort tartalmazzon, soronként 60 leütéssel. A margók ideális mérete: bal oldalon 20 mm, jobb oldalon 30 mm, alul 40 mm, felül 25 mm. A címetek, alcímetek, különálló idézeteket a szövegtől egy-egy sor válassza el. Az új bekezdések egy enter leütéssel kezdődjenek.

A kiemelés ideális módjai a kurziválás, egyéb kiemelést kérjük a kiadóval megbeszélni.

A felhasznált irodalom címléírását az Irodalomtörténeti Közlemények Címléírasi és jegyzetelési alapelveinek megfelelően szíveskedjenek leadni.

A közlemények kétszeres lektoráláson mennek keresztül a Szerkesztőség szabályai szerint.

További információ: szerkesztoseg@nki.gov.hu

Reméljük, a lehetőség felkeltette az érdeklődését!

Nemzeti Közigazgatási Intézet

MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

2011. június

CONTENT

ROUNDTABLE DISCUSSION ON THE NEW CONSTITUTION

with Ákos CSERNY, Balázs GELLÉR, István KUKORELLI, György MÜLLER, András PATYI and András TORMA. Moderator: Norbert KIS

SCIENTIFIC PUBLICATIONS János SÁRI: Hungary's New Constitution – opportunity for a novel constitutionalism; Johanna FRÖHLICH: Questions of self-definition in the New Constitution – Reflections on the regulations of constitutional interpretation in Article R.; Péter VÁCZI: Components of the Right to 'Fair Administrative Procedures' in the New Constitution

FORUM István TÓZSA–Attila KOROMPAI–Viktória FERENCZ: Territorial Public Administration on its way to Information Society; Balázs KLOTZ: Transformation of Civil Servants' Training

INTERNATIONAL PERSPECTIVES Public Administration Development in the light of the EU Presidency

REVIEW XXXth National Academic Conference of Scholars – Special Honorable Mentions by the Ministry of Public Administration and Justice

TABLE DES MATIÈRES

TABLE RONDE: LA NOUVELLE CONSTITUTION

Ákos CSERNY, Balázs GELLÉR, István KUKORELLI, György MÜLLER, András PATYI et András TORMA. Modérateur: Norbert KIS.

PUBLICATIONS SCIENTIFIQUES János SÁRI: La nouvelle constitution de la Hongrie, une nouvelle opportunité du constitutionnalisme; Johanna FRÖHLICH Dr.: Questions d'auto-interprétation dans la nouvelle Constitution – pensées des règles d'interprétation de l'article R.; Péter VÁCZI: Les éléments du droit au procédure administrative juste dans la nouvelle constitution

FORUM PROFESSIONNEL István TÓZSA–Attila KOROMPAI–Viktória FERENCZ: L'administration publique territoriale sur le chemin vers la société de l'information; Balázs KLOTZ: Les aspects de la transformation du système de la formation continue de l'administration publique

BIAIS INTERNATIONAUX Le développement de l'administration publique à la lumière de la présidence de l'UE

ENQUÊTE Prix spéciaux du Ministre de l'Administration Publique et de la Justice du XXX. Conférence Nationale des Étudiants

INHALT

GESCHPRÄCH ÜBER DAS NEUE GRUNDGESETZ

mit Ákos CSERNY, Balázs GELLÉR, István KUKORELLI, György MÜLLER, András PATYI und András TORMA. Moderator: Norbert KIS

WISSENSCHAFTLICHE PUBLIKATIONEN János SÁRI: Das neue ungarische Grundgesetz, als Möglichkeit einer neuer Verfassungsmässigkeit; Johanna FRÖHLICH: Selbstausslegungsfragen in dem neuen Grundgesetz – Gedanken über die Regelungen der Verfassungsinterpretierung im Artikel R; Péter VÁCZI: Rechtselemente der anständigen Verwaltungsverfahren in dem neuen Grundgesetz

FACHFORUM István TÓZSA–Attila KOROMPAI–Viktória FERENCZ: Territoriale Öffentliche Verwaltung unterwegs zu der Informationsgesellschaft; Balázs KLOTZ: Die Umänderung des Fortbildungssystems

INTERNATIONALER AUSBLICK Die Entwicklung der Öffentlichen Verwaltung im Aspekt der EU Präsidentschaft

RUNDSCHAU XXX. Nationale Wissenschaftliche Konferenz für Studenten – Studenten, die mit Sonderlohn von dem Ministerium für Öffentliche Verwaltung und Justiz honoriert wurden.



9 770865 736123 1 1 0 0 1

Ára: 490 Ft

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Humán erőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban
ÁROP-2.2.5