

# MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



## KEREKASZTAL-BESZÉLGETÉS A KÖZSZOLGÁLATI KÉPZÉSRŐL

Résztevők: *Felkai László, Kis Norbert, Szarka Gábor*

## KÖZSZOLGÁLATI KÉPZÉS

*Kis Norbert:* A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei

*Patyi András:* „E pluribus unum” – A Nemzeti Közzolgálati Egyetem előtt álló kihívások

*Janza Frigyes:* A rendészeti képzés és felsőoktatás

*Padányi József:* A haza szolgálatában – Tények és gondolatok a katonai felsőoktatásról

*Cserny Ákos:* Közhivatalnokok képzése a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen

*Koltányi Gergely–Kowalik Tamás:* A továbbképzések megújítása a közzolgálatban

*Varga Zs. András:* Gondolatok a kodifikáció mélyrétegeiről

*Belényesi Emese:* Közigazgatási képzések, továbbképzések – oktatás-módszertani kérdések, lehetőségek

*Temesi István:* A közigazgatási dolgozók képzésének története

## SZAKMAI FÓRUM

*Bodnár Eszter:* Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben

*Dudás Gábor:* Közbeszerzési változások

*Lápossy Attila:* Populáris akcióból ombudsmani akciók?

## NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

*Sipos Réka:* Közigazgatási képző- és kutatóintézetek együttműködései Európában

*Linder Viktória:* Közzolgálati humánerőforrás-gazdálkodás Európában

## SZEMLE

Pro Scientia Aranyérem KIM-különdíjasai

*Barta Zsuzsanna:* Gondolatok a II. Országos Emberi Erőforrás Menedzsment Konferenciáról

*Barna Attila:* Üzenetek a múltból a mai közigazgatásnak



Új folyam, 3. szám



SZÉCHENYI TERV

# MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Főszerkesztő:  
**KIS NORBERT**  
főigazgató

Szerkesztő:  
**CSERNY ÁKOS**  
egyetemi docens

Szerkesztőbizottság elnöke:  
**GÁL ANDRÁS**  
**LEVENTE**  
kormánybiztos

Szerkesztőbizottság tagjai:  
**BITSKEY BOTOND**  
az Alkotmánybíróság főtítkára

**FARKAS KRISZTINA**  
helyettes államtitkár

**IMRE MIKLÓS**  
főiskolai tanár

**JANZA FRIGYES**  
a Magyar Rendészettudományi  
Társaság főtítkára  
ny. r. vezérőrnagy

**KUKORELLI ISTVÁN**  
egyetemi tanár

**MÜLLER GYÖRGY**  
hab. egyetemi docens

**PATYI ANDRÁS**  
egyetemi tanár,  
az NKE rektora

**TORMA ANDRÁS**  
egyetemi tanár

**VARGA ZS. ANDRÁS**  
hab. egyetemi docens  
legfőbb ügyész helyettes

# TARTALOMJEGYZÉK

<b>KÖSZÖNTŐ:</b> <i>Gál András Levente</i> . . . . .	3
Kerekasztal-beszélgetés a közszolgálati képzésről Résztevők: <i>Felkai László, Kis Norbert, Szarka Gábor</i> . . . . .	5
<b>KÖZSZOLGÁLATI KÉPZÉS</b>	
<i>Kis Norbert:</i> A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei . . .	10
<i>Patyi András:</i> „E pluribus unum” – A Nemzeti Közzolgálati Egyetem előtt álló kihívások . . . . .	24
<i>Janza Frigyes:</i> A rendészeti képzés és felsőoktatás . . . . .	32
<i>Padányi József:</i> A haza szolgálatában – Tények és gondolatok a katonai felsőoktatásról. . . . .	40
<i>Cserny Ákos:</i> Közhivatalnokok képzése a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen . . . . .	50
<i>Koltányi Gergely–Kowalik Tamás:</i> A továbbképzések megújítása a közszolgálatban . .	57
<i>Varga Zs. András:</i> Gondolatok a kodifikáció mélyrétegeiről . . . . .	67
<i>Belényesi Emese:</i> Közigazgatási képzések, továbbképzések – oktatás-módszertani kérdések, lehetőségek. . . . .	75
<i>Temesi István:</i> A közigazgatási dolgozók képzésének története . . . . .	90
<b>SAKMAI FÓRUM</b>	
<i>Bodnár Eszter:</i> Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben . . . . .	99
<i>Dudás Gábor:</i> Közbeszerzési változások. . . . .	113
<i>Láposy Attila:</i> Populáris akcióból ombudsmani akciók? . . . . .	120
<b>NEMZETKÖZI KITEKINTÉS</b>	
<i>Sipos Réka:</i> Közigazgatási képző- és kutatóintézetek együttműködései Európában . . .	132
<i>Linder Viktória:</i> Közzolgálati humán erőforrás-gazdálkodás Európában. . . . .	141
<b>SEMLE</b>	
Pro Scientia – 5 KIM-küldőndijas	
<i>Bódi Emese:</i> Helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés elméleti és gyakorlati problémái . . . . .	146
<i>Dömötörfy Borbála Tünde:</i> Versenyjog és választottbíráskodás az Európai Unióban . . . . .	147
<i>Auer Ádám:</i> A részvényesi joggyakorlásra vonatkozó „corporate-governance” szabályok alkalmazása Németországban és Magyarországon . . . . .	148
<i>Tóbi István:</i> „Miért nézünk TV-sorozatokat?” – Betekintés a televíziós szórakoztatóipar legjövödelmezőbb iparágába . . . . .	149
<i>Bakonyi Zoltán:</i> Ki van az alkuszok hálójában? . . . . .	150
<i>Barta Zsuzsanna:</i> Gondolatok a II. Országos Emberi Erőforrás Menedzsment Konferenciáról. . . . .	152
<i>Barna Attila:</i> Üzenetek a múltból a mai közigazgatásnak . . . . .	157

**Kiadja** a Nemzeti Közigazgatási Intézet  
Felelős kiadó: Kis Norbert főigazgató  
Cím: 1054 Budapest, Alkotmány u. 25. Telefon: 1/882-6800. Fax: 1/882-6848  
E-mail: szerkesztoseg@nki.gov.hu  
web: <http://www.nki.gov.hu/kiadvanyaink>

**Nyomdai munkák:** 11.2280 – Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.  
Felelős vezető: Majláth Zsolt László ügyvezető igazgató  
Cím: 1085 Budapest, Somogyi B. utca 6. Telefon: 1/266-9290. Fax: 1/266-5190  
E-mail: kozlony@mhk.hu

Terjeszti a Magyar Posta Zrt.

A lap az AROP 2.2.5 – Humán erőforrás-gazdálkodás a közigazgatásban projekt keretein belül valósul meg

ISSN 0865-736 X

## Köszöntő

Féléves a 2011-ben újraindított *Magyar Közigazgatás* szakfolyóirat!

A 2007-ben elnémított lap újraindítása egybeesett Magyary Zoltán születésének 123. évfordulójával és a Magyary nevét viselő közigazgatás-fejlesztési program megjelenésével. A szaklap új számai az Alaptörvény és a közigazgatás újjászervezésének témáját elemző színvonalas írásokkal úgy gondolom, méltóak voltak a Boncza Miklós által szerkesztett, 1884-ben indult *Magyar Közigazgatástudomány* (1938–1945) által teremtett hagyományokhoz.

A 2011. évet záró tematika középpontjában a közszolgálati képzés áll. A 2012. esztendő kapujában elmondhatjuk, hogy a közigazgatás átalakításának szervezeti és jogi kereteivel kapcsolatos fejlesztő munka oroszlánrészét elvégeztük. Az alapok adottak ahhoz, hogy az állampolgárok számára érthető eljárások és a hatékony működés kialakítása 2014-ig érzékelhető eredményeket hozzon. Mindezek kulcsa a közszolgálati tisztviselői kar, a hivatásos állomány, valamint az utánpótlás tudásának és képességeinek fejlesztése a változó közigazgatás követelményei szerint.

A 2012-es év ennek megfelelően a közszolgálati képzés újjászervezésének éve lesz. Ennek nyitánya a Nemzeti Közszolgálati Egyetem elindítása. Az egyetem reményeim

szerint nem csupán három egyesülő intézmény, de az egész magyar felsőoktatás oktatási és kutatási alkotóerejét a jó állam megteremtésének szolgálatára fogja koncentrálni. Az egyetemnek a híres francia École National d'Administration mintájára a közszolgálati elitképzést kell biztosítania az alapképzéstől az államtudományi doktori képzésig. Büszkék lehetünk arra, hogy a civil és védelmi területek közös értékeire alapozó egységes közszolgálati felsőoktatásra és továbbképzésre a szakma Európa-szerte egyre inkább új, követendő mintaként tekint. Rajtunk múlik, hogy a közigazgatás fejlesztése, annak képzése és tudománya – Magyary szellemében – szoros kölcsönhatásban fejlődjön.

A *Magyar Közigazgatás* évzáró, ünnepi lapszámának közleményei ennek az útnak a fontosabb teendőit és lehetőségeit elemzik. A jövő esztendőben is azon fogunk dolgozni, hogy a közszolgálatban dolgozók, valamint az oktatás és a tudomány képviselői számára fórumot teremtsünk az alkotó eszmecsere és a nemzetközi szintű eredmények publikálására.

Szerkesztőbizottságunk nevében ehhez kívánok sok erőt a 2012. esztendőre szerzőinknek és olvasóinknak!

*Gál András Levente*  
*a Szerkesztőbizottság elnöke*



# Kerekasztal-beszélgetés a közszolgálati képzésről

*A közigazgatási, a rendészeti és a honvédelmi-katonai életpályák közös közszolgálati értérendjének, a pályáívek közös metszetének megteremtése új inspirációkat adott a közszolgálati képzésnek. Ennek megnyilvánulása a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) létrehozása, a hivatásrendek közös továbbképzési és vezetőképzési programjainak tervezése. Mindezek feltétele, hogy a közszolgálati képzésről különböző megközelítésből, de hasonlóan gondolkodik a rendvédelmi, a katonai és a civil terület képviselője.*

*Felkai Lászlóval, a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkárával és Szarka Gáborral, a Honvédelmi Minisztérium (HM) kabinetfőnökével beszélgetett Kis Norbert, a Nemzeti Közigazgatási Intézet (NKI) főigazgatója.*

**Kis Norbert (K. N.):** Beszéljessünk először a kormány által elfogadott kormányzati közszolgálati személyügyi stratégia legfontosabb képzési célkitűzéseiről.

*Felkai László (F. L.):* A stratégia célkitűzései komplex módon épülnek fel, teljes rendszert alkotva. Számomra az egész személyügyi stratégia legnagyobb jótéteménye, hogy konvergenciát irányoz elő a rendészeti és a nem rendészeti képzések között. A stratégia segítségével egységesedik a közszolgálatban a civil szféra és a rendészet. Ez a legfontosabb célkitűzés. A rendészet mindig egységet képezett a civil közigazgatásban, csupán a történelmi körülmények miatt vált több különálló részre. A '80-as évek második felétől az állampolgársági ügyek változásával ismét elindult egy közeledési tendencia (ekkor került át például a rendőrség a civil szektorba). A közeledés több-kevesebb rendszerességgel és határozottsággal folytatódott a többi kormány alatt is. A harmadik ciklusban elég nagy előrelépésnek számított, amikor a tevékenység-konvergencia érdeké-

ben elvonták a rendőrségtől a közlekedésügyet és migrációt. Igaz ez akkor is, ha a humánpolitikai folyamatok nem tudták követni ezt a változást az átképzések, a vizsgarendszer, az előmenetel és az átjárhatóság tekintetében.

**Szarka Gábor (SZ. G.):** Valóban közel áll egymáshoz a három hivatásrend: a közigazgatás, a rendészet és a honvédelem. Az egységes közszolgálat építése újdonság, de hasznos célkitűzés. A katonai feladatok átalakulásával számos példa akad – nemcsak a katasztrófavédelem, hanem például katonai missziók esetében – a katonai és civil feladatok közötti határ elmosódására. A katonai és a honvédségi feladatellátás nemcsak Magyarországon alakult át, hanem Európa-szerte. Megnövekedett a közigazgatáshoz közel álló feladatok száma, amelyekben a katonák és civilek együtt dolgoznak, vagyis a közszolgálat egységesülése egyre inkább érezhető a gyakorlatban is.

A kérdés másik oldala, hogy milyen életpályát lehet vázolni ebben a megváltozott környezetben, hiszen a nyugdíjrendszer mellett a katonai pálya is változik, illetve új elemek jelennek meg. A kihívás abból adódik, hogyan biztosítható a katonák magasabb rendfokozatba való lépése ebben a hierarchikus rendszerben, illetve milyen lehetőségek adódnak a katonai pályáról kiválni kényszerülők esetében. Ugyanez elmondható a rendészetre is. A cél, hogy második karrierlehetőség nyíljon azon felkészült, idegen nyelveket beszélő katonák számára, akik végigjárták az előmeneteli rendszer lépcsőfokait, értékes tapasztalatokat szereztek és szolgálták a közérdeket. A kormányzati közszolgálati személyzeti stratégia annak lehetőségét teremti meg, hogy a katonai pályafutást követően a civil közszolgálat egyéb területein alkalmazzuk majd őket. Számukra az átképzési rendszeren keresztül kell biztosítani a civil közigazgatási oktatást, minekutána a legtöbben közülük a katonai hivatás feladataira voltak felkészítve. Ez utóbbi tudás csak kivételes esetekben alkalmazható a civil életben, ezért képzésüket rendészeti és

közigazgatási ismeretekkel kell kiegészíteni. Olyan szakmai területeket szükséges ebbe a körbe bevonni, amelynek segítségével az életpálya során tervszerűen tudnak lépéseket tenni, történjék bármi. Mi, katonák ezt tartjuk a legfontosabb célkitűzésnek. A közszolgálat egységesítése szerint a rendszer saját logikája teremti lehetőséget az életpályák közötti átjárásra.

**K. N.:** A képzés oldaláról tehát a közszolgálaton belüli pályamódosítást és karriertervezést támogató megközelítés emelhető ki. Ez szükséges teszi, hogy az alapképzéstől a továbbképzésen át a vezetőképzésig a közös tartalmak és értékek megjelenjenek. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), a BM és HM közös életpálya-munkacsoportot indított a nyáron, amely a továbbképzési és vizsgarendszerek összehangolt fejlesztésével kapcsolatos közös terveket fogalmazott meg. Az NKE a három tárca közös fenntartói testületet működtet, az egyetemen pedig a három kar biztosítja a szakmai egyensúlyt.

A közös fejlesztések egyik dilemmája, hogy az állam működésével kapcsolatos „dogmák” a válság éveiben szerte a világon megdőlni látszanak, a fejlődés dinamikája nehezen követhető, az „ismeretek” pillanatok alatt avulnak el, változnak. Szinte lehetetlen 2-3 évre tervezni.

**Fontos kérdés, hogy ilyen feltételek mellett mire készítse fel a mai közszolgálati képzés a fiatalokat. Statikus ismeretek vagy változáskezelési képességek?**

**F. L.:** Alapvetően két kihívásra kell felkészítenünk a fiatalokat. Az egyik a rendszerszemlélet, amelybe a jelen és a jövő szempontjai egyaránt beleértendő. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy nemcsak a magyarországi, hanem tágabb értelemben véve az európai közszolgálati rendszernek is részei. Nem végezhetik jól a dolgukat, ha nem látják a rendszer valamennyi elemének mozgatórugóit, szakmai ábécéjét. A másik szempont a mobilitás. Nemcsak a szakmai, hanem a területi mobilitás is számításba kerül. Több generáció

szocializálódott úgy, hogy a munkahelykeresés során elfoglalják helyüket egy adott településen, és onnan ritkán költöznek el. Ennek a kérdésnek további két oldala van: egyrészt a kistélepülések ritka állás- és előrelépési lehetőségei, vagyis az egyéni karriervágy nem találkozik a munkaerő-kínálattal. Magyarország nem nagy területű ország, a mobilitási készség mégis hiányzik az emberekből.

**SZ. G.:** Szerintem az új közszolgálati filozófia lényege éppen a rugalmasság és a változás képessége. Ezt kell természetessé tenni, mégpedig a humán erőforrás rendszerében az egyéni felelősség kihangsúlyozásával, az egyéni motivációnak nagyobb teret adva – de a szervezeti érdek érvényesülése mellett. Így a döntés szabadsága a rendszer keretein belül a katonához kerül, ő maga tűzi ki céljait az adott életpálya-lehetőségek között. A mi feladatunk, hogy képzési rendszerünk támogassa e törekvéseket. Elsősorban tehát az egyén dönt, természetesen a szervezet által kínált keretek között. A változásokhoz előírt kötelező képzések pedig rendelkezésre állnak a továbblépés lépcsőfokaiként. Az egyéni motiváció mellett a kiválasztásnak van nagy szerepe, hogy a legmegfelelőbb ember kerüljön az egyes pozíciókba. A jelentkező egyúttal arra is vállalkozik, hogy a karrierverseny során rugalmasan alkalmazkodik az új szerepekhez. Jó esély van arra, hogy az említett önállósági elem jobban motiválja majd a közszolgálati dolgozókat, mint a parancsszó.

**K. N.:** Napjaink társadalmi, gazdasági változásai folyamatos meglepetésekkel szolgálnak a tapasztalt szakemberek számára is. A globalizáció, az EU működése, az információs technológiára való ráutaltságunk következményei nehezen tervezhető kihívások elé állítják a közszolgálatot is, így az ismeretek, a „tananyag” folyamatos fejlesztésére van szükség. Fontosnak tartom, hogy a három tárca képzési rendszerei, így az NKE is az állandó megújulás közegeiben működjön. Az oktatók és kutatók is kövessék és tanítsák a leg-

újabb eredményeket, a pedagógia pedig tartása nyitottan a hallgatókat a ma még ismeretlen problémák kreatív megoldására, az innovációra. Mindez persze egyre nehezebb, hiszen a közszolgálat nagyon komplex tudáshalmazzá vált.

**A három közszolgálati hivatásrendben lehet-e beszélni szakember „ideáltípusról”, egyes képességekről mint közszolgálati „maximákról”? Szükség van-e generalistákra a közszolgálatban? És specialistákra?**

*F. L.:* Saját tapasztalataim azt bizonyítják, hogy a specializáció jótékony hatásai nagyon szűk területen érvényesülnek csak igazán, én személy szerint a generalista képzés híve vagyok. Remek iskolapélda a közlekedési bírák esete. Mindennapi munkájuk során a tárgyalások speciális tudást igényelnek, de még nekik is látniuk kell az összefüggéseket a büntető törvénykönyvön belül és a KRESZ-en kívül. A közszolgálatban minél szélesebb körű tudásra van szükség. A hiányos generális ismereteket a vezetőnek kell pótolnia, ami túlzott terhet ró az egyébként is általános felelősséget viselő személyre.

*SZ. G.:* Az előbbieken elhangzottakkal szemben saját területem tapasztalataiból kiindulva kijelenthető, hogy a Magyar Honvédség katonai szervezetének számos beosztása kifejezetten specializált tudást igényel. A másik érvem az emberek különbözősége. Vannak, akik szeretnek elmélyülni egy-egy feladatban és a döntési felelősség, vertikális előmenetel helyett a szakmai felelősséget, tudásuk tökéletesítését részesítik előnyben. És vannak a vezető típusú karakterek, akik általában stratégiákat alkotnak, döntéseket hoznak vagy készítenek elő. Ők sokkal nyitottabbak a világra. Mindkét típus számára lehetőségeket kell nyújtani. A generalisták célja a hierarchiában való feljebbjutás, míg a specialisták szakmai vizsgákon keresztül igyekeznek karrierjük csúcsára. Én hiszek eb-

ben a kettősségben, és abban is, hogy az életpályának reflektálnia kell erre.

*F. L.:* Egy gondolat erejéig még visszatérnék arra, hogy ez a képzési stratégia azért is jó, mert szerepel benne a moduláris képzés. Mindkét karakter megjelenik ebben, mivel generalista képzésként indulnak az alapmodulok, és a képzés előrehaladtával erősödik a specialista jelleg. Ha jól töltik ki a modulokat tartalommal, alkalmasak arra, hogy szimbiózist teremtsenek a két típus között.

*K. N.:* Generalistának azt tekinthetjük, aki a közigazgatás egészének működésére, illetve vezetésére van felkészítve. A rendvédelmet és honvédelmet speciális területnek mondhatjuk a közigazgatáshoz képest, ám fontos, hogy a hivatásos kollégák is hozzájussanak a közigazgatási generalista ismeretekhez és képességekhez. A közigazgatási generalista képzés jövőbeni erősítése a NKE-re vár. A közszolgálat vezetőire a generalista képességek követelménye fokozottan igaz.

**Melyek ma azok a speciális szakképesítések, amelyekből szűk a kínálat?**

*F. L.:* Mint minden piacgazdaságon alapuló országban a társadalmi rugalmasság kitermeli a hiányszakmákból a megfelelő kínálatot. A belügyi igazgatásban a közigazgatási vagy a rendészeti területen nincsenek hiányszakmák, mert itt nagyon hamar kiegyenlítődik a hiány. Mindez a rendészeti igazgatásban beosztás szintjén merülhet fel, hiszen ebben a körben a hatékonyság már nem csak képzés kérdése. A parancsnoki beosztás különösen fontos, mert egyrészt érteni kell a szakmát, illetve felelősségteljesen kell a parancsokat teljesíteni és kiadni, hiszen a parancsnok képes leginkább nevelni és szocializálni a beosztottakat. A másik példa a titkosszolgálatokra jellemző: meg kell lennie a mély, speciális szakmai tudásnak (amelyet egyébként nem lehet olyan egyszerű-



en a piacról megvenni) és a pszichikai teherbíró-képességnek.

**SZ. G.:** A képzés esetében az alternatívák a következők: a honvédség saját erőforrásból oldja meg az oktatást vagy megvásárolja az adott szaktudást. Általában utóbbi szokott ellentmondásos helyzeteket generálni, azokban az esetekben, amikor a piac elszívja a képzett munkaerőt. A gépjárművezetők, a speciális ismerettel rendelkező szakemberek, a tűzoltási feladatokat ellátó katonák keresettebbek a munkaerőpiacon. Igazi nehézséget az jelenthet, hogy a honvédségben szerzett tudás nagy része csupán a katonaságnál releváns. A civil munkaerőpiac azokat tudja elszívni, akiknek olyan végzettségük van, amely alkalmazható a civil életben is, még akkor is, ha ezt a tudását történetesen a honvédségnél szerezte. Így végső soron a közszolgáltatnak versenyezni kell a munkaerőpiacon a szakemberekért, s csak megfelelő juttatási rendszert és pályaképet kínálva lehet megtartani őket. Mindemellett a szűk kínálat adott esetben nem is általánosan keletkezik, hanem speciálisan egy-egy helyőrségnél, alakulatnál.

**K. N.:** Nem hangzott el az informatikus, a költségvetési-pénzügyi szakember, holott a civil közigazgatásban érzékelhető, hogy ezek hiányszakmákká kezdenek válni. A költségvetési-gazdálkodási, közpénzügyi vagy államháztartási szakértőképzést mint orientációt mindenképpen meg kell erősíteni. A gazdasági képzőhelyekből széles a kínálat, az NKE-nek fejlesztő partneri kapcsolatokat kell kialakítania, a továbbképzésre kiterjedően is. Az informatikusokat döntően a vállalati szektor csábítja el, speciális közszolgálati ösztöndíjakkal kell vonzóvá tenni a műszaki karok számára a közszférát, de az NKE-n is erősíteni kell az info-kommunikációs képzést.

**F. L.:** A kormányzati humán erőforrás stratégiában olvastam egy kitekintő elemzést arra vonatkozóan, hogy az EU tagállamai között az egy főre eső GDP mértékéhez

viszonyított közszolgálati fizetések tekintében Magyarország a legjobbak között van. Felmerül a kérdés, hogy ha Magyarországon elszívja a piac az informatikusokat, vajon azokban az országokban, ahol sokkal rosszabb a fizetések abszolút értéke, hogyan lehetséges ennek megelőzése?

**K. N.:** Ezek olyan képesítések, amelyeknek a képzéséért a teljes felsőoktatásnak felelőssége van. A költségvetés és az államháztartás szűk terület, amelyet az NKE is felkarol. Az informatika túl távoli terület, hiszen a műszaki képzésnek már hagyománya van Magyarországon, de nem a közszolgálati képzéseken belül.

**SZ. G.:** Civilből és rendészeti hallgatóból is lehet informatikust képezni, a kihívás abban rejlik, hogy hiába képezünk szakembereket, ha a piac elviszi őket. Nem példa nélküli, hogy egész évfolyamok hagyták el a közszolgálati hivatást még az avatás előtt. Nemcsak informatikusok, hanem gazdasági-pénzügyi szakemberek is. A képzés ellenértékét az őket alkalmazó cég fizette ki utólag. A kérdés tehát az, hogyan tud versenyképes lenni a közszolgálat a keletkező hiányszakmák vonatkozásában.

**K. N.:** A nyugdíjazás helyett a hivatásos állomány orientációja a civil közszolgálatba átképzési támogatást igényel. Milyen területekre kellene fókuszálnia az átképzésnek?

**F. L.:** Ebből a szempontból két csoportra osztom a hivatásosokat. Az egyik valóban átképzési kérdés. A rendészeti területen viszonylag sok jogász van, aki némi átképzéssel alkalmazható, de átképezhető a funkcionális területen, a humánpolitikában vagy akár a pénzügyekben dolgozók is. Dolgozhatnak polgármesteri hivatalokban vagy polgárvédelmi, katasztrófavédelmi területen. A moduláris átképzések lehetőséget biztosítanak erre. A másik csoport tagjainak nincs megfelelője egyéb szakmai területe-



ken, a civil életben, a közszolgálat más területein. A nagy értéknek számító állóképesség sajnos önmagában kevés arra, hogy valaki a civil közszolgálatban hasznosítsa magát. Itt alapvető szemléletváltásra van szükség. Nemcsak az adott szakma elsajátítására szükséges hangsúlyt fektetni, hanem a változásokra is fel kell készülni. Az egyéni életpálya kialakítása a cél; már a pálya elején is gondolni kell arra az esetre, amikor a hosszú évekig szolgált munkahelyről esetleg kikerül majd a munkavállaló. Mindenki magának építi fel saját életpályáját; ezt a szemléletet nagyon gyorsan el kell sajátítani az új rendszerben.

**SZ. G.:** Egyetértek az államtitkár úrral, noha ez a rendszerbe belépők számára nem okoz akkora törést, mint azok számára, akik évtizedeken keresztül a köz szolgálatában dolgoztak, csak teljesen más alapelven. A társadalmi szocializáció más irányú volt, ami jelentősen megnehezíti a dolgukat. A cél ezzel együtt az, hogy mindenki felkészült legyen a változásokra. Az érettséggel rendelkező vagy alacsonyabb végzettségű dolgozókat a közszféra más ágazatai szinte akadály nélkül felveszik. A magasabb végzettségűek esetében az a kérdés, hogy generalista vagy specialista képzésben részesüljenek inkább. Az a hivatásos személy, akinek nincs a civil közigazgatáshoz kompatibilis végzettsége és tudása, de rendelkezik egyetemi diplomával, az életpályába beillesztett képzések segítségével teremtheti meg az átjárhatóság lehetőségét saját maga számára, illetve másik lehetőség, hogy a pálya végén ún. rekonverziós képzésben szerzi meg azt a tudást, amellyel a második életpályáját elkezdheti.

**F. L.:** Akár beszélhetünk tanári végzettség szerzéséről is, annak idején szakaszparancsnokok kaptak ilyeneket.

**SZ. G.:** Valóban volt ilyen, de ezek nem minden esetben kompatibilis végzettségek. A katonai nevelés programjában lesz lehetőség ilyen minősítésekre. Honvédelmi nevelőtanárnaként vagy rendészeti tárgyak oktatójaként

iskolákban, gimnáziumokban van munkalehetőség. Szükség van a pedagógusokra.

**K. N.:** A képzés alapjaként szükséges beszélnünk azokról az értéktartalmakról is, amelyeket erősíteni kell a közszolgálatra történő felkészítésben és a közszolgák képzésében.

**F. L.:** Bár triviálisnak tűnhet, de a mai magyar viszonyok között fontos és folyamatos erősítésre szorul, hogy a közszolgálat alapvetően a jog tiszteletén alapul. Nem csak a büntetőjogba ütköző korrupcióra gondolok. A közszolgálatban dolgozónak morálisan is erős lábakon kell állnia, jó példával kell elől járnia, hogy az államról jó kép alakuljon ki. Ha a közszolgálat rossz módon szocializálja környezetét, megbontja a közösségi értékrendet. Nem lehet az üzleti életből embereket alkalmazni a közszolgálatban, mert az individualista szemlélet nem felel meg a közszférában.

**SZ. G.:** A morális értékrend az alapja mindennek. Régi polémia: jogszolgáltatás vagy igazságszolgáltatás működik a bíróságokon? Ez valóban összetett kérdés. A jogismeret mellett kiemelkedően fontos az alapvető erkölcsi érzék. A jó állam, vagyis a szolgáltató állam keretén belül elvárás, hogy minden közszolgálati dolgozó úgy bánjon az ügyféllel, ahogyan maga is elvárná fordított esetben. A szolgáltató típusú nyitottság, pontosság, fegyelmezetttség, az ügymenet ismerete a legkiemelkedőbb és egyúttal a legalapvetőbb értékek. Még ennél is magasabb szintű szempont a hazaszeretet, a társadalom tisztelete, annak minden egyes szimbólumával. Megemlítendő a hivatásrendek speciális erkölcsi elvárásai, katonáknál a bajtársiasság, a közösségi szellem, a becsület, az élet feláldozását is magába foglaló elkötelezettség. A szakmaiság és hitelesség egymásra épülő kategóriák. A képzés során mindkettőre hangsúlyt kell fektetni. Így érhetjük el célunkat, hogy emberileg és tudását tekintve egyaránt fölkészült szakértőt indítsunk útjára valamennyi képzési területen.

**K. N.:** Ez végszónak is kitűnő, köszönöm a beszélgetést.

KIS NORBERT

## *A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei*

*A közszolgálattal szembeni elvárások és kihívások gyors átalakulásának korát éljük. A változásra és a fejlődésre képes kormányoknak lehet esélyük arra, hogy a válságspirálból az állam és alrendszerei megújulva, megerősödve kerüljenek ki. Magyarországon a közszolgálat új stratégiai keretek között dinamikus átalakuláson megy keresztül. A közszolgálati hivatásrendek képességeinek koncentrált és egymást erősítő újrászervezése (konvergenciája) a képzési rendszerek összehangolását, integrációját is szükségessé tette. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem (továbbiakban: NKE) megalapításával új fejezet kezdődik a közszolgálati tudásépítésben, a személyi erőforrások fejlesztésében és természetesen az egyesülő intézmények hallgatóinak és dolgozóinak életében is. Az egyetem megőrzi az egyesülő intézmények eredményeit és jó hagyományait, de egyszersmind több is lesz három létező intézmény integrációjánál. Lehetőség arra, hogy a közszolgálat újrászervezésének és egy „jó közigazgatás” működtetésének stabil képzési és kutatási centrumát hozzuk létre. Szent-Györgyi Albert mondása volt, miszerint „Olyan lesz a jövő, mint amilyen a ma iskolája.” Ez a közszolgálatra és a közszolgálati képzésre is igaz.*

### **1. Változások kora a közszolgálatban**

Az állam feladataival, a kormányzás technikaival kapcsolatos paradigmaváltások korát éljük. Európában és távolabb is tartósan tűnő pesszimizmus, válsághangulat van. Látványosan porlad szét a piac, a vállalatok versenyének önszabályozásával és etikájával kapcsolatos társadalmi bizalom. A bankok a kormányoktól várnak segítséget, mindenki a kormányoktól reméli a krízis labirintusá-

ból való kiutak megtalálását. Nemzetközi dimenzióban a globális gazdasági hálózatok kockázata, Európában az eurózóna pénzügyi egyensúlyzavarai, Magyarországon az államadósság és költségvetési hiány *a közszektort új doktrínák és stratégiai keretek közé helyezik.*

A válság természetéből következik, hogy hajlamossá tesz a múlt gyakorlatainak felülvizsgálatára, kritikájára és elvetésére. A bankok hitelpolitikájának ellenőrzése, az államadósság féken tartása, a közkiadások valódi csökkentése, a közbiztonság és az emberi jogok közötti érzékeny egyensúly megtartása csupán néhány a kormányzati kihívásokból. Hosszú a listája azoknak *az anomáliáknak, amelyeket a társadalom a politika, a kormányok, a közszektor felelőseinek szegez.* Minden válság magában hordozza azonban azt a lehetőséget, hogy a régi világ anomáliáit megoldva teret nyissunk az új államéletnek.

Az elmúlt években *a magyar közszektor teljesítményét hazai és nemzetközi értékelések egyaránt a gazdasági és társadalmi fejlődés egyik gátjaként értékelték.* A Világgazdasági Fórum Globális Versenyképességi Indexében (GCI) a 2003-as 33. helyről 2008-ra a 62. helyre estünk vissza. Hasonló trendet jelzett az IMD svájci székhelyű versenyképességi kutatóközpont, a kormányzati hatékonyság 2003-tól 2009-ig zuhanórepülésben volt. A Világbank által gondozott WGI-ben Magyarország kormányzati hatékonyságának megítélése szintén gyors romlást mutatott 2010-ig.<sup>1</sup> 2011-ben megkezdődött a lassú felkapaszkodás, például a VGF versenyképességi rangsorában már a 48. helyre jöttünk vissza, de még távol vagyunk a 2002-es eredménytől.

Mélyebb kritikai elemzést ad az MTA kutatócsoportjának az államszervezet alacsony hatékonyságát vizsgáló dolgozata.<sup>2</sup> 2009-es

<sup>1</sup> Bővebben: Magyar Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program*, 2011. és az ÁSZKUT Tanulmány: *Közzféra és a gazdaság versenyképessége*, 2010. április.

<sup>2</sup> MEH-MTA-kutatás záró tanulmánya: *Az állami jogérvényesítés és az államműködés hatékonyabb szabályozási viszonyrendszere. Rövidített változat: Közgazdasági Szemle, LV. évf. 2008. 07–08.*

konklúziójuk szerint *fenntarthatatlan pályán van a közszektor*, döntően az államműködés jóléti pályafüggősége miatt. A rendtelenségérzet, a társadalmi bizalmatlanság, a jogérvényesítés, a normakövetés alacsony foka komplex okozati folyamat eredményei. A 2009. évi OECD adatok is megerősítették, hogy a *kormányzat iránti bizalom* tekintetében Európában hazánk volt a sereghajtó.

A közszektor átalakítását az Alaptörvény elfogadásáig alapjaiban béklyózták az 1989-es alkotmánymódosításban rögzített, fenntarthatatlanná vált politikai paktumok. A közszektor, ezen belül a közigazgatás fejlesztésében *az elmúlt 20 évben számos eredménytelen vagy befejezetlen reform jelentősen leértékelte az állami irányítás megbízhatóságát*, innovatív potenciáját.<sup>3</sup> A 2007-ben elfogadott Államreform Operatív Program (ÁROP) a célkitűzések és a program eszközeinek kijelölésében jó irányokat követett, azonban a tervezést, a szakértői előkészítést és sok esetben a megvalósítást is a közigazgatást nem ismerő piaci-vállalati tanácsadókra bízta. A közigazgatás természetes immunrendszere a testidegen piaci megoldásokat nem engedte be, így számos reformkísérlet eredménytelen maradt. A 2007–2010 közötti kormányzás közigazgatási reformjának alappillére volt egy „új humanstratégia”, amelyből pontosan a stratégia és a koncepció hiányzott.

A közszolgálat megújításának elméleti, ideológiai környezete is jelentős változásokon megy keresztül. A „good governance”

paradigmája a bürokratikus kormányok helyett a piac szereplőivel való partnerségre épülő kormányzást hirdette, a minőséget pedig az államtól mentesített menedzsment mechanizmusokban látta. *A közigazgatásban a „new public management” teória hosszú éveken át építette le az állami adminisztráció saját problémamegoldó képességét és intellektuális kapacitásait*. 2008-tól Európa neoliberális útra tévedt országai szinte egyszerre eszméltek és kezdték el a Max Weber nevével hitelesített államszervezési elvek revideálását. A pénzügyi jellegű válságok sorozatában egyre világosabb, hogy *a kisebb és olcsóbbá tett államgépezetek nem képesek hatékony megoldást nyújtani a válsághullámokra*. A „good government” új paradigmája lezárni látszik az ideológiai vitákat az olcsó, kicsi vagy éjjeliőr állam teóriáiról. *Vitathatatlanná vált az állam és a kormányok képességeinek megerősítése iránti erős politikai elkötelezettség szükségessége*. Hazánkban a Nemzeti Ügyek Politikája (2010) világossá tette, hogy *vissza kell állítani az állam lerombolt tekintélyét*, ennek érdekében meg kell teremteni a törvényesen és átláthatóan működő, a közszolgáltatásokat maradéktalanul biztosító állam működési feltételeit. Politikai garanciát kapott az erős, átlátható és felelős állam doktrínája. Ebben kulcsszerepe van a szak tudás és elhivatottság érvényre juttatásának és annak, hogy a közigazgatás visszanyerje rangját.

## 2. A közszolgálat tudásigényének átalakulása

A közszolgálat problémáiban vannak törvényszerűségek. Törvényszerű megoldások, általános receptek azonban nincsenek. A külföldre jelzőkkel illetett államteóriák mindegyike lehet akár jó is, ha számol azzal, hogy *az államnak mindenekelőtt a változások kezelésében kell erősödni*, mert a fix megoldások kora lejárni látszik. A *közjó, közérdek tartalmát, értékeit szintén újra kell fogalmazni*.

<sup>3</sup> A 2002-ben hivatalba lépett kormány által indított IDEA Program a települési önkormányzati feladatracionalizálás és a regionális államreform céljait követte, de típusiba áldozta lett: hiányzott belőle a közigazgatás teljes rendszerét átfogó szemlélet. A kormány közigazgatás korszerűsítését célzó 2198/2003. (IX. 1.) és 1113/2003. (XI. 11.) határozatainak végrehajtása érdemben meg sem kezdődött. A 2004 szeptemberében megalakult kormány a kisebb és hatékonyabb államot tűzte ki célul. Sárközi Tamás 2004–2005-ben kormánybiztosként a kormányzati szervezetrendszer modernizálására fogalmazott meg javaslatokat. Ez azonban az IDEA programhoz hasonlóan sikertelen volt, mivel a közigazgatást a változások pusztá tárgyaként, és nem aktív alanyként kezelte, nem működött együtt a közigazgatás alkotóerőivel, annak belső törvényszerűségeivel nem számolt.

Az Európai Unió tagállamaiban a közigazgatás-fejlesztés tematikája jellemzően a következő:<sup>4</sup>

- a közigazgatás hatékonyságának, eredményességének növelése;
- a közigazgatás kiadásainak csökkentése;
- a közigazgatás teljesítőképeségének növelése;
- állampolgárok bevonása;
- átláthatóság szélesítése;
- igazgatási munka korszerűsítése, számíthatóságának növelése;
- állampolgárbarát közigazgatás, állampolgári karták.

Az EU 2020-as növekedési stratégiája szintén ezt az értékrendet követi. Magyarországon a fent elemzett irányokat a 2010-es Nemzeti Reformprogram, az Új Széchenyi Terv, a Széll Kálmán Terv és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program fogalmazták meg az állam átalakítására vonatkozóan. Ennek keretét adja a szigorú fiskális konszolidáció, a pénzügyi szektor ellenőrzése, a közpénzügyi stabilitás célrendszere, a foglalkoztatási rendszer strukturális átalakítása és a nyugdíjrendszer reformja.

A tipikusnak mondható mennyiségi szempontú államfelfogás (kicsi, olcsó) helyett 2010-től a *jó állam megteremtése* vált a kormányzati intézkedések iránytűjévé. *Az állam minőségét az egyének, közösségek és a vállalkozások igényeit a közjó érdekében legmegfelelőbb módon szolgáló, hatékony és a nemzeti érdeket érvényesítő karakter adja.*

Az államfilozófiai alapok újraépítése, a jogi és szervezeti környezet gyors változásai, a technológiai fejlesztések alaposan újraírják ismereteinket. *Az állam és a kormányzás átalakítása a tankönyvi tételek előtt jár.* Elavult, idejétmúlt teóriák oktatására van példa az egyetemeken. Fel kell ismerni, hogy a közszolgálatban és annak képzésében is a folyamatos és tempós változáskövetésre kell be rendezkedni. *Új megoldásokat egyre kevésbé lehet régi tervek alapján kivitelezni.* A tudás

egyre kevésbé lehet statikus, a meglévő rendszerekről, folyamatokról szóló információk szükségesek, de nem elégségesek. *A közszolgálati tudás folyamatos ártértékelését és újratértékelését kell szem előtt tartani.* Az ismeretek és információk gyors amortizációjával a képzésnek lépést kell tartani. A fejekben és a szervezetekben olyan tudástótkét kell építeni, amelyből a változások okszerűsége, dinamikája, hatásai szakmai magyarázatot és értelmet kapnak.

*A közszolgálatra történő képzési rendszereket át kell hatnia a közszolgálat stratégiai célrendszerének.* A stratégiai terekben történő eligazodás képessége igényli a nemzetközi, regionális determinációk, kormánysszintű, tárcaszintű és szakpolitikai stratégiák összefüggésrendszerének, a stratégiai tervezési folyamatoknak az ismeretét. *A Magyar-program a közszolgálati képzés számára is kijelöli a fejlesztési kereteket.*

## 2.1. Az államszervezet

Az államszervezetről a képzések, a tananyagok rendszerint állóképet, statikus állapotot rögzítenek, a hatáskörök stabil jegyzéke van a középpontban. Az elmúlt évtizedek szakirodalmában és oktatásában mégsem találunk a Magyar-féle államszervezeti modellhez<sup>5</sup> hasonló, illetve a szervezetrendszerhez rendelt átfogó hatásköri vagy ügyköri katasztert.<sup>6</sup> A pillanatnyi szervezetrendszer mellett a *képzésben hangsúlyossá kell tenni a szervezetalakítást, a szervezés elméleti, elvi és módszertani kérdéseit.* A szervezet megértése feltételezi az integráció-koncentráció-dekoncentráció logikájának, az egyszerűsítés, a logisztika-infrastruktúra összefüggéseinek kellő áttekintését. A szervezet optimális mérete, a csökkentés reflexe (downsizing) olyan kérdések, amelyet a tanítás és a tudomány is csak nyitott szemléletű, a modellezést és

<sup>5</sup> MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

<sup>6</sup> Mint például a Magyar-féle ügyköri jegyzék, lásd MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás tükré*, Budapest, 1932.

<sup>4</sup> Magyar Zoltán: *Közigazgatás-fejlesztési Program*, 2011, 16. p.



hatáselemzést alkalmazó módszerrel tárgyalhat. *A hatékonyabb működés* („do more with less”) témaköre szintén a szervezés oktatásának nagyfokú pragmatizmusát igényli.

## 2.2. Az állam feladatai és működése

Az állami feladatokkal kapcsolatos rendszerszemlélet feltételezi a feladatkielölő jogforrásrendszerben, intézményi szintű szabályozókban történő eligazodást. A közigazgatási tevékenységi tipológia és a tevékenység közhatalmi jellegének ismerete szintén feltétel. Ezek alapján *a képzésben is hasznosítani kell a hatásköri, szervezeti, költségvetési kapcsolódásokat is felölelő feladatkatasztert.*<sup>7</sup> A közpolitikai szemléletnek meg kell ragadnia a közfeladatokkal kapcsolatos politikai, gazdasági, társadalmi és természeti környezetet is. A politikai környezet vizsgálatánál az Európai Unió, és a belső politikai tényezők felmérésére egyaránt szükség van. A közfeladatokon belül a *jogalkotás képzésének* a kodifikációs technológián túlmutató módon a *szabályozás hatékony rendszerét* (smart regulation, hatáselemzések) és a dereguláció módszertanát is fel kell ölelnie. A *közszolgáltatások szervezése képzésének* a közgazdasági modellezést, a piaci és civil partnerség kezelését, a kiszervezések és a belső erőforrás-gazdálkodás egyensúlyának helyes kalkulációját is tartalmaznia kell.

Az eljárás és a működés kérdésében a képzések jellemzően a hatályos eljárásrendek tételes megismerésére szorítkoznak, míg esetenként a tanulmányi időszak végére a megtanult szabályozás teljesen átalakul. Fontos, hogy *az eljárásokat ne csupán a szabályozási kimenet, hanem a célok és a „jó közigazgatás” elvei mentén értelmezze a képzés.*<sup>8</sup> Ilyen célok például, hogy a külső és belső ügyfelek számára legyen kiszámítható és segítőkész az eljárás. A belső eljárásokat a politikum (döntéshozás) és a közigazgatás (végrehajtás) kapcsolatában is elemezni kell. A külső relá-

ciókban *az eljárásközpontú szemléletű igazgatást át kell állítani ügyfélszemléletűvé.*

## 2.3. A közszolgálati személyügy

A közszolgálati személyügy egyfelől a képzési rendszert meghatározó stratégiai keret, másfelől maga is a képzés tárgya. A személyügyi képzés két végtel között működik: zárt és nyitott karrierrendszerek teóriái és szabályozásközpontú megközelítés. Ki kell nyitni a képzést a *személyügyi gazdálkodás* témája előtt. A személyügyi gazdálkodás megismerésével a közszolgálatra készülő fiatal maga is világosabban látja a rá váró pálya feltételeit. A képzésnek az egyéni fejlődés lehetőségét, az alkotóerő érvényesíthetőségét, a teljesítmény értékelését, sikerélményt, az előmenetel és a vezetővé válás lehetőségét, tisztességes megélhetést, szakmai büszkeséget, tisztességes munkakörülményeket és munkakultúrát, mobilitási lehetőséget kínáló életpályát kell bemutatnia. A *teljesítményelv és a stabilitás* talán a két legfontosabb elem, amely a minőségi munkakerőt a közigazgatás felé motiválja. A zárt karrierrendszer alapelve a kötött pálya, amely érdemben nem differenciál az egyéni teljesítmény szerint. Ennek eredménye az „egyenlődsi”, amely a pályamotivációt gyengíti.

A képzésbe be kell emelni a munkakör-alapú gazdálkodás módszereinek oktatását, az előmeneteli és bérrendszer feladatalapú, és ebből kiindulva az egyéni és szervezeti szintű teljesítményalapú szemléletét. A *közszolgálati karriermenedzsment* képzésének követnie kell a jelenleg is folyamatban lévő szabályozási és technikai keretek kidolgozását. Különösen a közigazgatási, a rendészeti és a honvédelmi pálya konvergenciái és a közszolgálaton belüli mobilitás szervezése igényli a képzés innovációját.

## 3. Képzés és képesítés a kormányzati személyügyi stratégiában

A közszolgálati életpályák összehangolásáról szóló 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határo-

<sup>7</sup> Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program*, 2011, 30. p.

<sup>8</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról („Good Administration”).

zat feladatként határozta meg a *közigazgatási, rendészeti és honvédelmi képzések, továbbképzések összehangolását, részleges integrációját*. Ennek keretében ki kell alakítani

- a közzolgálati életpályákkal összefüggő, átfogó, közös alapismereteket nyújtó programkínálatot;

- a közigazgatási képzés fejlesztésének és a képesítési rendszer felülvizsgálatának összehangolását;

- olyan személyiségfejlesztő programokat, amelyek az egyéni hatékonyság fejlesztésén keresztül a közös értékrend kialakítását segítik;

- a vezetőképzés közzolgálati témaköreinek meghatározását;

- a közigazgatási, rendészeti és honvédelmi továbbképzések integrált intézményi rendszerét.

A Magyar-program 2011. a *közzolgálati képzés számára a következő személyzetpolitikai kereteket adja*:

- hosszú távra szóló személyzetfejlesztési stratégia;

- központi koordinációs szint kiépítése, amely egyfelől kidolgozza a közigazgatási személyzetpolitika irányait és elveit (humánpolitikai stratégia), másfelől biztosítja annak megvalósítását;

- megfelelő munkáltatói képesség;

- a közzolgálat más hivatásrendjeit is átfogó nyitottabb humánstratégiai szemlélet, a pályakonvergenciák lehetőségeire épülő közigazgatási karrierpálya, a közzolgálat közigazgatáson kívüli pályáinak (fegyveres, hivatásos szolgálat, közalkalmazottak) közös elvek és értékek mentén történő kialakítása, harmonizációja és a mobilitás támogatása.

Klasszikus dilemmákat a közzolgálat igazgatási területének felsőoktatási képesítési kapcsolódásai vetnek fel. A *közigazgatási generalista mint szakembertípus és ezek képzése a humánpolitika egyik sarkalatos eleme*.

*Generalistának azt tekinthetjük, aki nem csupán egy-egy szakterületre, hanem a közigazgatás egészének működésére, illetve vezetésére van fel-*

*készítve.*<sup>9</sup> A közigazgatás mint rendszer egyre komplexebbé válása (például IT technológiák) nemhogy gyengíti, de erősíti a generalisták iránti igényt. Nemzetközi tekintetben a kontinentális és az angolszász felsőoktatásban is elterjedtek a „Public Administration” vagy „Public Management” egyetemi programok. Hazánkban a fejlődés útja mégis oda vezetett, hogy a generalista képzésre létesített Államigazgatási Főiskola és jogutódjai csak részlegesen tudták teljesíteni ezt a missziót. Jelenleg a közigazgatás közel 200 munkaköre 60%-ban a jogász képesítést és jelentős mértékben a közgazdász diplomát tekintti követelménynek. *A generalista igazgatási diploma a közigazgatási munkakörök alig 30%-ában elégséges.* A foglalkoztatási adatok azt mutatják, hogy a generalista szemléletet a helyi-területi igazgatás fogadta be jobban, az igazgatásszervezők nagy többsége ezen a szinten helyezkedett el. Magyarázható ez azzal, hogy például a jegyzői munkakör a hatáskörök széles spektrumával valódi generalistát igényel, továbbá a főiskolai szintű képesítés is a területi igazgatási szinthez „illeszkedett” inkább. Az ágazati koncentrációt megvalósító kormányhivatalok és ügyfélszolgálati centrumok a jövőre vonatkozóan a generalisták iránti fokozódó igényt vetítik előre. A központi közigazgatás szintjén a jogász és közgazdász képesítés vált általánossá. Ez azonban nem jelenti azt, hogy például a jogász diploma generalista képesítéssé vált volna. A jogászképzés igazságügyi-orientációjú, a közigazgatás holisztikus szervezési, közpolitikai, gazdasági tudásanyagát nem ismeri, mi több a közigazgatástan és az államtan sem mindig kap kellő hangsúlyt. A közigazgatást a jogalkotás-jogalkalmazás logikájában kezelő jogász filozófia egyre kevésbé fér össze a közigazgatás hatékonyság- és működésközpontú szemléletével. *A közigazgatási generalista képzés jövőbeni erősítése az NKI-re vár.* Az egyetemi szintű végzettség, a képzési programok szervezési és közpolitikai irányú, gyakorlat-

<sup>9</sup> A hazai szakirodalomban Lőrincz Lajos akadémikus nézetei támogatták eredményesen a közigazgatási generalisták képzését.

orientált fejlesztése, valamint az erősödő köz-igazgatási pragmatizmus növelni fogják az NKE-n képzett generalisták szerepét. Más egyetemeknek továbbra is biztosítaniuk kell a közszolgálati specialisták széles körét, a jogászoktól a műszaki területeken át az egyre differenciáltabb társadalomtudományi diplomáig bezárólag. *A közigazgatás képzési igényét a munkakörcsaládok kialakításával, egy munkaköralapú képzési térképre épülő új szabályozással kell a felsőoktatás felé közvetíteni.*

#### 4. A közszolgálati utánpótlásképzés jogi keretei

A rendvédelmi és a katonai képzés az elmúlt évtizedekben a két terület igazgatási és hivatásos szolgálati területén is megtartotta homogén intézményi szerkezetét a Rendőrtiszti Főiskola (RTF) és a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem (ZMNE) keretében. Az egységes közszolgálati képzés szellemében 2012-től a közigazgatás, a rendészeti és a honvédelmi képzési ágak egységes képzési területet alkotnak a felsőoktatás képzési szerkezetében. A „közszolgálat” név alatt egyelőre azért nem egyesülhetnek, mert azt a gazdasági képzési területen egy szak „sajátította ki”. A jövőt illetően – elismerve a közszolgálat közgazdasági elemének fontosságát –, a „közszolgálat” névnek egyesítő kateóriaként kell a képzési területet jelölnie.

A 229/2011. (X. 28.) Korm. rendelettel a „jogi és igazgatási” képzési területből önállóított a „közigazgatási képzési ág”. A jogi képzés osztatlan képzési programja a jogelméleti és jogági alapvetéseken túl alapvetően az igazságügyi jogi hivatásrendekben történő munkavégzésre készít fel. Az általános jogászképzésen belül megvizsgálható egy közigazgatási-közszolgálati jogi munkakörök ellátására fókuszáló jogászképzés lehetősége. Ebben a jogpolitika-jogalkotás, a szervezetigazgatás jogi része, a személyügyi igazgatás jogi része és többek között a hatósági jogalkalmazás domináns megjelenésére van szükség. A képzési szerkezetben posztgraduális mesterképzés-

ként (LLM) lenne célszerű a jogászok számára átfogó közszolgálati szaktudást biztosító képzés. Átgondolható a közszolgálati alapképzésben végzetek számára jogi diplomát biztosító *közszolgálati jogász mesterképzés* is (vadhajtásként három-, illetve négyéves jogász ráképzés az igazgatási alapképzésben végzetek számára már elindult a '90-es évek közepétől a jogi karokon).

A képzési nomenklátúra módosulása az „igazgatás” kifejezésben sűrűsödő rendszertani és ideológiai problémát is orvosol. A korábbi években hibás szemlélet volt, hogy ugyanaz a képzés egyszerre jó a közigazgatásba és a magánigazgatásba képzendő személyek számára. Mára fel kellett ismernie a felsőoktatásnak is, hogy a közérdek és a magánérdek szolgálata, az állam és a vállalati világ belső értékrendje nem azonos, így a képzés sem lehet azonos. A két terület 100%-ban nem csereszabatos akkor sem, ha természetesen létezik tudástranszfer és személyügyi mobilitás is a két rendszer között.

A közigazgatási felsőoktatás felügyeletét 2012-től a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter, a rendészeti felsőoktatás felügyeletét a rendészetért felelős miniszter, a katonai felsőoktatás felügyeletét a honvédelemért felelős miniszter, a nemzetbiztonsági felsőoktatás felügyeletét pedig a rendszertért és a honvédelemért felelős miniszter közösen látja el. A felügyelet tartalma a következő:

- a közigazgatási, rendészeti, katonai és nemzetbiztonsági felsőoktatási képzés az illetékes felügyeletet gyakorló miniszter előzetes engedélye alapján indulhat;

- a felügyeletet gyakorló miniszterek közös javaslatára a közigazgatási, rendészeti, katonai és nemzetbiztonsági felsőoktatás tekintetében az adott évben államilag támogatott és költségtérítéses képzésbe felvehető hallgatói létszámkeretet a kormány állapítja meg;

- a felügyeletet gyakorló miniszter az általa felügyelt felsőoktatás vonatkozásában meghatározza a kormány által megállapított



létszámkereten belül a hallgatói létszámok intézményenkénti és szakonkénti elosztását;

- az oktatásért felelős miniszter a felsőoktatási intézmények működésével kapcsolatos eljárásaiban a közigazgatási, a rendészeti, a katonai és a nemzetbiztonsági felsőoktatás vonatkozásában az illetékes felügyeletet gyakorló miniszter egyetértésével dönt;

- az oktatásért felelős miniszter alap- és mesterképzések képzési és kimeneti követelményeit megállapító rendelete a közigazgatási, a rendészeti, a katonai és a nemzetbiztonsági felsőoktatás vonatkozásában az illetékes felügyeletet gyakorló miniszter egyetértésével adható ki.

## 5. Az NKE missziója

*Az egységes közzszolgálati képzés és generalista utánpótlásképzés fejlesztésének alapintézménye az NKE. A 2012. január 1-jén a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kara (BCE KIK), az RTF és a ZMNE egyesülésével az NKE új egyetemenként kezdi meg működését. Az új egyetem a nemzeti felsőoktatás és az egész szellemi élet számára a fejlődés potenciálját hordozza. Eközben saját humánkapacitását is fejlesztenie kell, minősített oktatók és kutatók kritikus tömegét kell kialakítania, fiatalítást és szemléletváltást kell végrehajtania az egyetemi közösségben.*

A fenntartói jogokat a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), a Honvédelmi Minisztérium (HM) és a Belügyminisztérium (BM) közösen, ún. Fenntartói Testület útján gyakorolják. A működés általános jogi keretét a felsőoktatási törvény és az oktatásért felelős miniszter biztosítja. E keretektől indokolt eltéréseket az NKE-ről szóló 2011. évi CXXXII. törvény és végrehajtási rendeletek állapítanak meg.

A speciális szabályozást az egyetem és a fenntartó közötti kapcsolat az állami egyetemekhez viszonyított sajátosságai indokolják, így különösen:

- a fenntartó az egyetem oktatási és kutatási tevékenységében aktívan és közvetlenül

kívánja érvényesíteni a közzszolgálati életpraktika képzési és humánpolitikai követelményeit;

- a rendészeti és a katonai felsőoktatás párhuzamosan a rendvédelmi és honvédelmi szolgálatok feladatait is kiszolgálja;

- az egyetemen folyó közigazgatási felsőoktatást össze kell kapcsolni a közigazgatási feladatellátás személyi centrumával;

- pótolni kell az egyesülő intézmények hiányzó oktatói és kutatói erőforrásait és azokat a legmagasabb egyetemi minőség szintjére kell emelni;

- az egyetemi döntéshozatal szerkezetének igazodnia kell a felelősségi viszonyokhoz: a fenntartó felelősségéhez, a rektor személyes felelősségéhez és a szenátus mint a tudományos szabadság intézményi letéteményesének felelősségéhez;

- az egyetem gazdálkodására és finanszírozására vonatkozó szabályokat az államháztartási törvény keretein belül a kormány határozza meg.

A három jogelőd egyesülése lehetőség. Lehetőség, hogy együtt erősebbek lesznek, oktatási és kutatási erőforrásaikkal, az erősségek közös hasznosításával hatékonyabban tudnak gazdálkodni. Erre példa, hogy az egyesülő intézmények központi intézetként létrehozták a Katasztrófavédelmi Képzési Központot és a Nemzetbiztonsági Képzési Központot. A ZMNE közösségének az utóbbi években kevés sikerélménye volt, egyetemi karként lehetősége lesz új és fenntartható minőség létrehozására. A nagy múltú honvédtisztképzés szakmai önállósága az új intézményi keretben megmarad, sőt profitálhat a közzszolgálat védelmi és igazgatási képzési területeiből. A jogelődök szakmai (oktatási és kutatási) önállósága és a jó hagyományok folytatódhatnak. Az integráció lehetőség arra is, hogy *a jogelődök eltérő képzési és közzszolgálati kultúrája kölcsönösen előnyös hatással legyen a hallgatók és az oktatók közösségére.*

A rendőrtisztképzés szakmai bázisán a rendészettudomány egyetemi szintű mű-

velésének színtere jön létre a Rendészettudományi Karral.

Az egyetem feladata a nemzetközi közszolgálati karrierpályára felkészítő diploma-képzési központ kialakítása, amelyben a Külügyminisztérium közvetíti az utánpótlási igényeket és a tapasztalt oktatói állomány egy részét.

A felsőoktatással szembeni demográfiai és fiskális kihívások az új egyetemet is komolyan érintik. E nehézségekkel szembenézve kell felkészülnie az *akadémiai és akkreditációs követelményekre*, valamint a *közszolgálat tudásigényének folyamatos támogatására*.

## 6. A jövő közszolgálati szakértelmiségének képzése és nevelése

Az NKE megalapításának egyik célja, hogy a három hivatásrend életpálya-stratégiájában kiemelt képzési központként működjön (1207/2011. [VI. 28.] Korm. határozat a közszolgálati életpályák összehangolásáról). Az egyetem utat nyit egy integráltabb képzési szerkezetnek az alapképzések, mesterképzések, doktori képzések, szakirányú továbbképzések és az átképzések területén. A képzési területek közötti integráció az állam működésének tágabb összefüggéseit is értő tisztviselők, tiszték nevelésében és a közszolgálati életpályák közötti mobilitás megteremtésében kulcsfontosságú.

Az NKE széles képzési kínálattal rendelkezik az általános igazgatás, a rendészeti és bünyügyi igazgatás, katonai és védelmi igazgatás, ezek szolgálati, nemzetközi szakosításai és egyéb közszolgálati kapcsolódású területeken.

### 6.1. Képzésfejlesztés

A *képzési minőség fejlesztésének* reagálnia kell az állam feladatrendszerében, az állam újraszervezésének keretében folyamatban lévő változásokra, a jó állam céljait és eszközeit adaptálni kell a képzési tartalmakban és módszerekben. A képzéseket a gyakorlat által is meghatározott irányokban, a közszol-

gálati életpálya-modell keretében kell alakítani.

Minden képzési programban *államszervezési alapo-zó moduloknak* kell megalapozni a *közös közszolgálati képzés törzsanyagát*. A program képzési követelményeinek részleges harmonizálását 2012-ben akkreditáltatni kell. Ebben természetesen megmaradnak a speciális alapo-zások, mint a katonai alapkiképzés és a rendészeti (belügyi) képzés alapmodulja. A közszolgálati képzési programok szinergikus tudásanyagai klasztereket alkotnak. Ezek az NKE-n belül központi oktatásirányítási és szervezési koordináció lehetőségét teremtik meg. A klasztereken belüli tárgyak követelményeinek összehangolása az oktatási és kutatási erőforrásokkal hatékony gazdálkodást és aktív együttműködést indukálnak a képzésfejlesztésben és a kutatásokban. Az NKE 24 klasztert és közös képzési területet alakított ki a három jogelőd portfóliójából, amely 18 kötelező és 6 választható közös programot fog jelenteni. Klaszterterületek például: Közigazgatásan/Közigazgatási jog; Államtan/Államszervezet/Kormányzat; Rendészeti tudományok; Társadalomtudományok; Vezetés-szervezés-stratégia; Gazdaságtan/Pénzügytan/Államháztartás; Informatika stb.

A honvédelmi ágazathoz tartozó képzésnek továbbra is meg kell felelnie a HM és a HVFK által meghatározott szakmai követelményeknek, az MH és a Ludovika Zászlóalj tisztképzési igényeinek. A közös közszolgálati alapozásra épülő képzések már a képzés kezdetén előkészítik a *különböző közszolgálati hivatásrendek értékelvű szocializációját. Segítik a képzések közötti áthallgatást, hosszabb távon pedig a hivatásrendek közötti átjárását*.

A nemzetközi tanulmányok fejlesztésének tengelyét a mesterképzésben indokolt elhelyezni. Ez a képzési szint alkalmas arra, hogy a közszolgálatban már néhány éves tapasztalatot szerzett, a nemzeti szintű hivatást mint életpályát is komolyan vevő fiatal szakembe-

rek nemzetközi külszolgálati karrierorientációja képzési támogatást kapjon. Ennek központja az NKE Nemzetközi Tanulmányok Intézete. Nemzetközi tapasztalatok megszerzését már az alapképzés keretében biztosítani kell. Középtávú célként mint köteleesség kell előíranyozni, hogy min. 30 kreditnyi szakmai munkát „nemzetközi környezetben”, idegen nyelven kell abszolválni (például rész képzésen való részvétel külföldön vagy külföldi vendégoktató itthon).

A közigazgatási alapképzésben szakirányú képzést biztosító modulrendszer kialakítása kezdődött többek között a következő területeken: költségvetési gazdálkodás, a személyügyi igazgatás és az ügyfélszolgálati szervezés területén. Utóbbi az ügyfélszolgálati központok (kormányablakok) 2014-ig felállítandó új hálózatának személyi erőforrását hivatott biztosítani.

## 6.2. Képzési módszertan

A képzési programokban a tudásközvetítés mellett a jelenleginél nagyobb súllyal kell jelen lennie a pedagógiának, a képességfejlesztésnek, a szemléletformálásnak és a személyiség fejlesztésének. Az innovatív, kreatív, a változásokat kezelni képes tisztviselők és tisztek képzésének igénye a jelenlegi képességfejlesztés és attitűdformálás tartalmi és módszertani újragondolását, az egyéni képességek (kompetenciák) tudatosítását, a fejlesztési szükségletek felismerését teszik szükségessé. A közzolgálati továbbképzésekben már jelentős előrelépés történt a kompetencia fejlesztését célzó képzési tartalmak és módszertan kimunkálásában. Ennek az alap- és mesterképzésben történő megfelelő jelenléte szintén fontos. Nagyobb hangsúlyt kell kapnia a vezetési képesség (leadership), a stratégiai-szakpolitikai szintű gondolkodásmód, az eredménycentrikus szemlélet, a szervezési képesség, a kommunikáció, a döntési képesség, az önreflexió, a diverzitás iránti érzékenység és egyéb olyan kompetenciák fejlesztésének, amelyekkel a fiatalok a közzolgálat dinamizálásának élenjárói lehetnek.

A képzésben, illetve amellet jelen kell lennie egy új típusú pedagógiai módszertannak. A mentorált gyakorlati tapasztalatszerzésnek, a tanulásközpontú tanításnak, az asszertív oktatásnak. Nagyobb teret kell kapnia a kis csoportos, esettanulmány-alapú, élményszerű tanulást lehetővé tevő tudásközvetítésnek. A hallgatók problémaazonosító és megoldó képességét az előadás-típusú ismeretterjesztés nem fejleszti kellő hatékonysággal. A helyes arányok megtalálása az egyetem pedagógiai programjának feladata.

A gyakorlatias képzést szolgálja, hogy a hallgatók párhuzamos ösztöndíjas jogviszonyban szolgálatot is teljesítenek a közigazgatásban, rendvédelemben és honvédelemben.<sup>10</sup> Az NKE központi Életpálya Irodája a szakmai gyakorlat és a karriertervezés összehangolását, és az alumni kapcsolatok aktiválását is biztosítani fogja. Az NKE-n a közzolgálati karriergondozást, pályaaorientációt már a hallgatói jogviszony idején komolyan el kell kezdeni. A követelményeket ehhez is igazítva csak a legjobbak maradhatnak bent és szerződhetnek diplomázás után a közzolgálatba.

A képzésnek magában kell foglalnia a nevelés pedagógia eszköztárát is. Az egyetemről kikerülő elitnek a közzolgálati kultúra alakítása szempontjából vezető szerepe van. A közzolgálati elitnevelés alapja a közös ethosz, közzolgálati szellemiség, hivatásszeretet, nemzeti érdek iránti elkötelezettség legyen. A felsőoktatás tö-

<sup>10</sup> A honvédtiszti alap- és mesterképzésben részt vevő hallgató köteles a haza katonai védelmére felkészülni, részt venni az ehhez szükséges kiképzésben, illetve az MH Ludovika Zászlóalj által szervezett tanórán kívüli katonai felkészítésen, például alegység-parancsnoki feladatokat ellátni, megelőző védelmi helyzetben és rendkívüli állapot idején egyéb katonai feladatokat és a Honvéd Vezérkar főnöke által elrendelt feladatokat ellátni. A rendészeti képzésben részt vevő hallgató köteles aktívan részt venni az oktatási-nevelési folyamatban, felkészülni a választott életpálya megkezdésére. Szolgálati feladatként köteles különösen részt venni a rendészeti kiképzési-nevelési egység által szervezett tanórákon kívüli rendészeti felkészítésben, például ór-, ügyeleti és készenléti szolgálatot, alegység-parancsnoki feladatokat ellátni, különleges jogrendben, valamint a katasztrófák megelőzése érdekében elrendelt közreműködés idején egyéb rendészeti feladatokat ellátni.

megesedésének mellékhatásként eltűnőben van *a képzésbe épülő értékelvű nevelés, a hivatás-etika, a szakmai kultúra közvetítése*. A közszolgálatra történő elköteleződés megalapozása a képzéssel kezdődik. A szakmai tudás és képzettség önmagában nem alakítja ki, nem erősíti a közjót, a közérdek iránt lojális személyiség kialakulását. A hűség és az elkötelezettség, a nemzeti érdek érvényesítése, az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság és a tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a politikai semlegesség, a felelősségtudat és szakszerűség, az együttműködés és az arányosság elvei számára az jelent garanciát, ha a képzés minden elemébe beépül *a személyiség értékorientációjának fejlesztése*. A közszolgálatban megkezdődött a tisztviselői és hivatásos életpályák közös hivatásrendi elveinek, etoszának megalapozása. Ez a közszolgálati hivatás-etika ad keretet *a szervezeti integritás és kultúra* (átláthatóság, elszámoltathatóság, hatékonyság) *iránti fogékonyságnak, valamint az egyéni integritás, a szakmai és erkölcsi tekintély kifejlesztésének*.

*Az NKE feladata a hallgatókban a nemzettudat erősítése*. Összetett feladat, mivel a *nemzeti jelző* többes jelentéstartalmat hordoz. Kifejezi, hogy a közügyek szolgálata az egész magyar nemzetre kiterjesztve érvényesülő alapelv. A térbeli és közjogi dimenzió kitágítása mellett a nemzeti lét időbeli tartósságára is figyelni kell. Nem csupán a jelenben élő közösség sorsának alakítói vagyunk, a jövő magyarságára, az elkövetkező nemzedékek életére gyakorolt hatással is számolni kell. *A nemzet egésze iránti személyes felelősség imperatívuszának kialakítása a tisztnevelési hagyományok és a magyar oktatás neveléspolitikai vívmányainak felelevenítését teszi aktuálissá*. Az NKE-ról szóló törvény szerint az NKE-n a hallgatók fogadalmat tesznek, amely közvetíti a közszolgálati hivatásrendek közös értékeit.

A fenti kihívásokra történő felkészülés az oktatók folyamatos pedagógiai képzését, a gyakorlat által diktált tempó tartásához a szakmai továbbképzéseket igényli. Az oktatók kutatói munkája és szakmai közéleti

aktivitása szükséges, de nem mindenkor elégséges az elitoktatás feltételeinek megteremtéséhez.

## 7. Közszolgálati továbbképzés az NKE-n

### 7.1. *A közszolgálati alapvizsgarendszer képzési támogatása*

A 2009-ben megszüntetett közigazgatási alapvizsga 2011-től újra bevezetésre került. Az alapvizsga a pályakezdés első 1-2 évében lehetővé teszi a fejlődés mérését, a munkáltató számára pedig a minőségi szelekciót. Funkciója a jövőben is a köztisztviselők közigazgatási alapismereti szintjének felmérésében és a közigazgatási tudásminimum biztosításában van. *Az alapvizsga fontos mérési pont a tudásalapú előmenetelben, így a tisztviselői kar minőségi kiválasztásának meghatározó eszköze*. A közigazgatási alapvizsga ismeretanyagának és követelményrendszerének folyamatosan követnie kell a közigazgatás változásait, az Alaptörvényre épülő megújuló joganyagot. Építenie kell a közigazgatás dinamikus forrásaira, így a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programra. A korábbiaknál lényegesen nagyobb hangsúlyt kell helyezni a változások és azok okainak ismertetésére, a közigazgatás stratégiai és fejlesztési környezetére, a közszolgáltatás hivatás-etikai kérdéseire, a szervezeti és személyi hatékonyság szempontjaira. *Az alapvizsga tartalmi-módszertani fejlesztésében és a felkészítőekben jelentős munka vár az NKE-re*.

A közigazgatási alapvizsgának *közszolgálati alapvizsgává* kell fejlődnie és a közszolgálati életpályákon egységesen számon kérni a közigazgatási ismeretminimumot. Az igazgatási és rendészeti alapszakokra jelenleg is érvényesülő alapvizsga-egyenértékűség 2012. szeptember 1-jétől az NKE nemzetvédelmi és katonai alapképzésében is biztosítva lesz, így minden NKE diploma mentesíteni fog az alapvizsga alól.



## 7.2. A tudásalapú közszolgálati előmenetel képzési támogatása

Az érdemalapú előmenetelt a tudás mérésére, a képzési eredményekre is épülő teljesítményértékelésre kell építeni. Ennek képzési pillérei: a „szakértői” vizsga rendszere (szakvizsga) és a továbbképzés.

A közigazgatási szakvizsga rendszere átalakítás alatt áll. Jelenleg nem kapcsolódik a továbbképzéshez, a közigazgatási pálya korai szakaszának tudásmérését szolgálja, a vezetők esetében egyfajta bemeneti/kiválasztási vizsga. A karrierúton a jövőben olyan szakvizsgára lenne szükség, amely a szakértőtisztviselői elit kiválasztását szolgálja és magasabb besorolás és javadalmazás kapcsolódik hozzá. A szakvizsgának 8-10 év közigazgatási tapasztalatát általános és szakigazgatási komplexitásban, ismereti és kompetencia alapon is mérnie kell, és rendszerbeli helyét összhangba kell hozni más közszolgálati életpályák szakmai karriervizsgájával (például rendészeti szakvizsga).

A közigazgatási, rendészeti és honvédelmi továbbképzések egységesítése, részleges integrációja folyamatban van. Ennek keretében alakul ki a közszolgálati életpályákkal összefüggő, átfogó, közös alapismereteket nyújtó programkínálat. A közszolgálati továbbképzési és vezetőképzési rendszerek ma különálló intézményekkel, képzési kínálattal, önálló kapacitásokkal egymás mellett működnek. Mind az összehangolás igénye, mind az erőforrások jobb kihasználása indokolja, hogy működjön egy közös integrált közszolgálati továbbképzési és vezetőképzési rendszer.

A különálló továbbképzési és vezetőképzési rendszerek összehangolásán túlmenően a köztisztviselők továbbképzési rendszerének megújítását is igénylik a Magyar programban foglalt hatékony nemzeti közigazgatás megteremtésére irányuló célkitűzések. A közigazgatási továbbképzési rendszer 1998. évi fennállása óta jelentősebb szerkezeti, szervezeti változásokon nem esett át. A továbbképzés intézményrend-

szere nem került kiépítésre: a minisztériumok, kormányhivatalok bázisára épített struktúra alacsony hatásfokkal, a kapacitások szétforgácsolódásával működik. A tisztviselők továbbképzésének országos rendszere átfogó fejlesztésre szorul. A karrierpályával való összhangot meg kell teremteni, az egyéni fejlődés támogatásának és motiválásának a képzési rendszer részévé kell válnia. A szervezeti kultúrában, a szervezetfejlesztésben, a munkaerő-tervezésben súlyt kell adni a képzésnek és az ott elért eredményeknek. A továbbképzési rendszer átalakításának fő iránya a továbbképzési programok integrált rendszerének kialakítása a központi és a szakigazgatási, rendészeti és védelmi területek képzési rendszereiben használt továbbképzési programok integrációjával.

Az NKE kiemelt feladata lesz a továbbképzési programok tartalmi és módszertani követelményeinek központilag koordinált fejlesztésében, egy közigazgatási tudásbázis létrehozásában. A képzési curriculum alapját a közigazgatás-fejlesztési stratégia célrendszerre alkotja. A korábbi évek alapvetően jogi megközelítésre épülő filozófiáját meg kell erősíteni a szervezési, költségvetési, közpolitikai tudással és a készségfejlesztés eszközeivel. A továbbképzéseknek kapcsolódniuk kell a munkakörhöz, a feladatellátáshoz szükséges kompetenciák fejlesztésére kell irányulniuk. Kapcsolódniuk kell a karrierrendszerhez, teljes körűen támogatni a rendszeren belüli előmenetelt, a közigazgatás belső mobilitását, az egyéni életpálya tervezését és a tehetségmentesítést. Jelentőséget kell kapniuk a teljesítményértékelésben, a munkaerő-tervezésben, a munkakörtervezésben, a szervezetfejlesztésben és a szervezeti kultúra fejlesztésében. A szervezeti és egyéni képzési szükségletek feltárását segítő új tervezési rendszer indul 2012-ben. Kellően komplex minőségirányítással a továbbképzések eredményességének mérési, ellenőrzési és statisztikai rendszere is megújul.

A továbbképzések új intézményrendszerében a Nemzeti Közigazgatási Intézet (NKI) központi szerepet kap a módszertani és mi-

nősegirányítási feladatokban. Az országos képzési hálózatot biztosító fejlesztő és képzésszervező továbbképzési decentrumokra van szükség. A képzéseket fejlesztő és befogadó intézmények kijelölése a tervezési-statisztikai régiók figyelembevételével készül. A KMR (központi) régióban az NKE felelős a továbbképzés biztosításáért. A kijelölt állami egyetemeken felállítandó Képzőközpontok, az NKI szakmai irányítása mellett, együttműködve a Nemzeti Államigazgatási Központtal és a fővárosi és megyei kormányhivatalokkal, valamint a közigazgatási szervekkel, ellátják közszolgálati továbbképzés keretében a képzésfejlesztési és képzésszervezési feladatokat. A képzőközpontok kialakításával biztosítható az állam oktatási kapacitásainak kihasználása, továbbá, hogy a felsőoktatásban felhalmozott és akkreditált ismeretek, képzések és oktatók a korábban hangsúlyosabban bevonásra kerülhesenek a közszolgálati továbbképzésbe. Az NKE ennek megfelelően a közszolgálati képzés meghatározó felsőoktatási szereplőivel szoros együttműködésben gondolja az egységesülő közszolgálati továbbképzést.

A vezetőképzés beépítése az előmeneteli rendszerbe szintén régi adósság. 2010-ben tervezhető rendszere nem volt a vezetőképzésnek, így azt az alapoktól kell felépíteni. A professzionális vezetői tudás és készség fejlesztésének fontosságát sürgősen hangsúlyozni. A 2008-ban megkezdett vezetőképzési projektek vállalati menedzserképzések és külföldi programok importálását tekintették célnak, így nem épült ki színvonalas saját tudásbázis a vezetőképzés számára. A kormánytisztviselői előmeneteli rendszerbe illeszthető kreditrendszerű, kompetenciaalapú, moduláris szerkezetű közigazgatási vezetőképzési rendszerre van szükség, amelyre ráépülhet egy tisztviselői vezetői elit (senior civil service) szervezésének koncepciója. A vezetői kompetenciaháló kialakítása, kompetenciamérések kifejlesztése az egyéniesített képzési paletta alapja. *A közszolgálati vezetőképzések (rendészet, közigazgatás stb.) egységesítése a vezetőképzés szakigazgatási rendszere-*

ken átívelő képzési témaköreinek azonosítása alapján történik. A kurzusok párhuzamos fejlesztésének megszüntetésével és a kínálat egységesítésével *a közigazgatási, rendészeti és honvédelmi terület vezetői értékrendjének, módszerének és stílusának egységes értékelvű kialakítására nyílik mód.*

### 7.3. *Közszolgálati mobilitás*

A közigazgatási, rendészeti és honvédelmi képzési és vizsgarendszerek egységesítése a *közszolgálaton belüli mobilitás*, a karriermenedzsment és a tudástranszferek hatékony működésének alapja. Az NKE egyik legfontosabb feladata a közigazgatás megújuló, munkaköralapú képesítési szabályaihoz igazodó képzési programok fejlesztése, amelyek 2012-től a *közszolgálati életpályák közötti átjárás képzési támogatását* jelentik (különösen a hivatásos jogviszonyból érkező, a közigazgatásban második karriert építők számára).

## 8. *A közszolgálat kutatás-fejlesztési tudásközpontja*

Az NKE-nek kettős, egymást építő célrendszerben kell alakítani K+F politikáját. Egyfelől feladata a közszolgálat saját kutatás-fejlesztési tudásbázisának felépítése, amely támogatást ad a mindenkori kormányzati közszolgálati fejlesztésekhez. Másfelől az egyetem nemzetközileg is elismert akadémiai minőségének és a tudományos utánpótlás felteleteinek a megteremtése.

Az új egyetem egyik legnehezebb feladata a minősített, egészséges korfájú oktatói-kutatói állomány, valamint a doktori iskola törzsellománya létrehozása. A bértömeg korlátai és a saját doktori iskolák hiánya rendkívüli kihívást jelentenek ezen a területen.

Az egyetem akadémiai minőségének, a kutatás-fejlesztési kapacitásoknak és a kutatói utánpótlásnak alapkérdése a doktori képzés fejlesztése. A közszolgálatához a doktori képzések széles skálája köthető. A ZMNE a hadtudományok és a műszaki tudományok terü-

letén is felépítette doktori képzését, amely továbbfejlesztendő tudástőke az egyetem jövője szempontjából. A politikatudományi, a jogtudományi, a közgazdaságtudományi és más társadalomtudományi PhD-programok a felsőoktatásban jelentős értékek a közszolgálat fejlesztésében. *Nem fejlődött ki azonban önálló közigazgatás-tudományi és rendészettudományi doktori iskola a magyar felsőoktatásban.* Ezek ma jellemzően a jogtudományi doktori iskolák keretében hirdetett államtudományi orientáció részeként vannak jelen, illetve szorosan kapcsolódnak a rendészettudományhoz a bünyügyi tudományok doktori képzése szintjén a jogtudományi iskolákon belül. *Fel kell vetni az államtudományi doktori képzés fejlesztésének igényét.* Tág értelemben az államtudomány magában foglalja azon tudományokat, amelyek tárgya az államélet, a jogtudományból az államjog/közjog, a közgazdaságtanból az államgazdaság, a szociológia, a politikatudomány. Sajátos módon 1945 után kialakult és máig uralkodik a hazai rendszertanban, hogy *a jogtudomány keretében jelenik meg az államtudomány a graduális és a doktori képzés szintjén egyaránt.*

1945 előtt még létezett a rendszertani diszinkció az államtudományi képzés és jogtudományi képzés között (bifurkáció). Ennek revidelése ma aktuális. Kiindulópont lehet az államtudomány értelmezésében a közigazgatás-tani, a közjogi/államjogi, a közpolitikai, az igazgatási menedzsment, az államtan (allgemeine Staatslehre) mint tartalom. Az államtan nem a tételes jog államtudománya, nem az a feladata hogy a tételes jogot leírja. Egyfelől a Staatsrechtslehre, vagyis az állam

jogtana, másfelől az állam szociáltana, közpénzügyek és államgazdaság (Soziallehre des Staates). Az angol-amerikai társadalomtudományokban az államtan terrénumbába tartozó jelenségeket a kormányzástan, a politológia, a politikai szociológia, a politikai filozófia és az alkotmánytan tárgyalja. Az állami jelenségeket az őket kondicionáló jogi-társadalmi és politikai környezetben írja le, ötvözi az állammal foglalkozó különböző tudományok szempontjait és eredményeit, így a történeti, a rendszertani, az összehasonlító, a fogalomelemző, a jogi-dogmatikai és a szociológiai módszereket alkalmazzák. *Az államtudomány önállósága az egyetemi és akadémiai rendszertanban, az elméleti keretek újragondolása nem szükségszerű, ámde fontos lépés lehet a közigazgatás és a rendészet önálló tudományos iskoláinak kialakításában.*

Az NKE tudományos missziójában az akadémiai célrendszerrel azonos fontosságú a *kormányzati munkát támogató kutatói think-tank profil fejlesztése.* Magyar Zoltán 80 évvel ezelőtt alapított Közigazgatástudományi Intézetének szellemiségét átvéve a tudományos igényű kutatást a közszolgálat tényleges javításának szolgálatába kell állítani. *A pragmatizmus és a tudományos munka helyes arányú ötvözetét, az empirikus tudományt kell művelni,* amely a politika számára is érdekes és hatásos kezdeményezéseket tehet. Az elmélet gyakorlatibá, a gyakorlat tudományosabbá tétele érdekében hasznosítható munkára van szükség. Őszintén remélem, hogy az egyetem polgárainak mindennapjait át fogja hatni az az építőmunka, amit egy jó állam megteremtéséért, a haza szolgálatában végeznek.



### *A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei*

Magyarországon a közszolgálat új stratégiai keretek között dinamikus átalakuláson megy keresztül. A közszolgálati hivatásrendek képességeinek koncentrált és egymást erősítő újrászervezése (konvergenciája) a képzési rendszerek összehangolását, integrációját is szükségessé tette. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem megalapításával új fejezet kezdődik a közszolgálati tudásépítésben, a személyi erőforrások fejlesztésében. Az egyetem megőrzi az egyesülő intézmények eredményeit és jó hagyományait, de egyszersmind több is lesz három létező intézmény integrációjánál. Lehetőség arra, hogy a közszolgálat újrászervezésének és egy „jó közigazgatás” működtetésének stabil képzési és kutatási centruma jöjjön létre.

PATYI ANDRÁS

## „*E pluribus unum*” – *A Nemzeti Közszolgálati Egyetem előtt álló kihívások*

### 1. Bevezetés és célok

Minden új szervezet új reményeket és elvárásokat hordoz. Alapvető kihívás, hogy ezeknek ténylegesen meg tud-e felelni működése során. Nincs ez másként a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) esetében sem. Az Országgyűlés által a 2011. évi XXXVI. törvényben (a továbbiakban: Létesítő tv.), 2012. január 1-gyel a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem (ZMNE), a Rendőrtiszti Főiskola (RTF) átalakulásával, valamint a Budapesti Corvinus Egyetemből kiváló Közigazgatástudományi Kar (a továbbiakban: Kar) csatlakozásával alapított egyetem a magyar felsőoktatási rendszer *sajátos jogállású és szerepkörű* intézménye lesz. Ennek nemcsak az az oka, hogy a Létesítő tv. 2. § (1) bekezdése értelmében az NKE fenntartói jogait Fenntartói Testület (a továbbiakban: FT) útján a közigazgatás-fejlesztésért, a rendészetért és a honvédelemért felelős miniszterek közösen gyakorolják. A sajátos szerepkört elsősorban a Létesítő tv. preambulumban kijelölt célok alapozzák meg. Az egyetem létesítésének egyik alapvető célja a közszolgálaton belül a polgári közigazgatás, a rendvédelem, a honvédelem és a nemzetbiztonsági szolgálatok személyi állományában a *hivatástudat és a szakértelem erősítése* összehangolt és *tervezett utánpótlásképzés* útján. Alapvető cél a közszolgálati *pályaelhagyás megelőzése* és helyette a társadalom számára hatékony munkavégzés biztosítása. Ennek érdekében a közszolgálati *életpályamodellt* támogató továbbképzési rendszert kell működtetni.

Mindez egységes intézményi alapokra kívánja helyezni a közszolgálati felsőfokú szakemberképzést.

A Létesítő tv.-ben írt három egyetemi karos szervezet (2. § [3] bekezdés) tényleges létrehozása az integrációs és egyetemépítő munkának csak a *kezdetét* jelenti. Az alapítók által kitűzött célok és az alapítók különböző jogforrásokban, stratégiákban és programokban megnyilvánuló szándéka alapján elmondható, hogy az újonnan alapított egyetemmel kapcsolatban elvárás, hogy az a magyar állam újjaszervezésének és a közigazgatás fejlesztésének stratégiai háttérintézményévé váljon, a nemzetközi felsőoktatási térség meghatározó szereplője legyen és a nemzetközi tanulmányok területének folyamatos bővítésével az állami külügyi szolgálat egyfajta tisztviselői utánpótlását is biztosítsa.

Mind a létesítést megalapozó 1278/2010. (XII. 15.) Korm. határozat (a továbbiakban: Kormh.), mind a Létesítő tv. olyan feladatokat és ezzel célokat határozott meg az egyesülő intézmények jogutódjaként létrejövő új egyetem számára, amelyek teljesítése és elérése hosszú évek tervszerű szervezet- és tartalomfejlesztése útján érhető csak el. A jogelődökből megalakuló többkarú egyetem, amelyet a Kormh. a fentiek szerint a felsőfokú közszolgálati szakemberképzés bázisintézményeként határoz meg, többszörös és többirányú *elvárások* középpontjába került. A 2011 áprilisától működő FT és Hivatalának munkája, ide értve a megalakult intézményközi egyeztető és operatív bizottságokat is, mutatja, hogy önmagában nem egyszerű feladat az integrált szervezet kialakítása sem. Ez a legelső kihívás.

### 2. Az integrált szervezet és működés

Az egyetem 2012. január 1-jei elindulása után a legfontosabb cél annak az integrált szervezeti és működési rendnek a tényleges elérése, melynek eredményeként a korábban önálló intézmények egy magasabb szervezeti egység, az *egyetem részeként* működ-

nek tovább. Más szóval fő cél, hogy kialakuljon az a rend, hogy az egyetemnek vannak karai és nem a karoknak van egyeteme. A hosszú évtizedekig szervezeti és gazdálkodási értelemben is önálló, csatlakozó intézmények és alkalmazottaik számára ez komoly próbatétel. A helyzetet önmagában nem oldja meg, hogy a külvilág vagy az államszervezet ekként (egységként) tekint az egyetemre, sőt még az sem garantálható, hogy a nagy állami szolgálatok is rögtön, január 1-től egységesen kezelik azokat, akik korábban különbözőek voltak.

A kialakuló új rend feltétele az ezt megalapozó *szabályozás*, az egységes, az FT által jóváhagyott egyetemi SZMSZ, amely azonban csak holt betű marad, ha nem követi azt a nap mint nap valósággá tevő SZMSZ-szerű *működés*. Alapfeltétele ennek, hogy mindenki elfoglalja a helyét a számára kijelölt poszton, vagyis, az SZMSZ-ben és az annak részeként létrehozott szervezeti rendben kreált *tisztségek* be legyenek töltve, az előírt egyetemi *testületek és bizottságok* alakuljanak meg, *ügyrendjeik* kerüljenek kiadásra. Az adott szervezeti egységre szabott konkrét feladat- és hatásköri rend nélkül nehezen (pontosabban sehogyan nem) kérhető számon az SZMSZ-szerű működés. Ez a szervezetépítő munka hónapokkal ezelőtt elkezdődött, az FT több ütemben kiírta a legfontosabb vezetői pályázatokat, azok január 1-re betöltést nyernek. A rektorhelyettesi, főtitkári és gazdasági főigazgatói tisztségek betöltése után elkezdődhet a munkatársak rektori központba való beosztása, felvétele, majd igen rövid idő alatt a kérdéses és az SZMSZ-ben előírt szervezeti ügyrendek kidolgozása, kiadása és hatályba léptetése. Ez egy korábban nem látott mértékű *szervezetszabályozó* munkát vetít előre, amelyet egyetlen felsőoktatási intézmény sem spórolhat meg magának.

A szervezeti szabályozás mellett vagy azt talán éppen megelőzve a *gazdasági szervezet* kiépítése lesz az integráció egyik fokmérője és egyben jellemzője is. Ez nemcsak a karok és a központ gazdálkodási szerepei közötti

helyes egyensúly kialakításán múlik, hiszen annak szoros kereteit Kormányrendelet fogja kijelölni. *Látszólag* a centralizált és decentralizált gazdálkodási rend közötti választás, és annak szabályzatokba formázása a legfontosabb feladat, de a költségvetési törvényjavaslat (T/4365.) 1. sz. melléklete X. fejezet (KIM) 17. címénél szereplő számok elhomályosíthatják a feladatkör/hatáskör elosztás egyébként lényeges és érdekes munkáját. A feszes, hatékony és szabályos *gazdálkodásra képes* szervezet kialakítása egyrészt alapkövetelmény, melyben meggyőződése, hogy kizárólag a magas fokon centralizált gazdasági szervezet lehet eredményes.

A mintegy 1,8 Mrd forintnyi bevételi előirányzat a karok és így az egyetem változatlan *bevételecentrikus* gazdálkodását követeli meg, míg a tervezett kiadási főösszegeknél – a költségvetés ismert nehéz helyzete okán – lényegesen *kisebb kiadási* előirányzat, illetve a kisebb költségvetési támogatás azt jelzi, hogy többletforrások megszerzésére képes és kész, rugalmas és operatív gazdasági szervezetre (vagy annak ilyen részére) lesz szükség. A vezetőképzés, a közszolgálati továbbképzések, átképzések kialakítására elérhető uniós források megszerzésére történő felkészülésre nem marad türelmi idő, azt januárban meg kell kezdeni. Vagyis ez a feladat az integrált gazdasági szervezet kiépítésével együtt történhet csak.

Az egyetemnek a Nemzetközi Intézet megalakításával készen kell állnia a diplomata- és külügyi, valamint EU-s tovább- és átképzések fogadására, ilyen irányú feladat-szabás esetén ezek – a Külügyminisztérium felügyelete alatti – megszervezésére és későbbi távlatokban az erre épülő önálló kar létrehozásának előkészítésére.

### 3. Elmélet és gyakorlat kettőssége

„Az elmélet vet, a gyakorlat arat.” Az egyetem életében az első naptól jelen lesz az a kettősség, amely a *szakemberképzés* (alap-, mester-, vezető-, tovább- és átképzés) gya-

korlati követelményei és a *tudomány* művelésének elméleti jellegében mutatkozik meg. A kétféle tevékenység *elmélyültségében* és *sebességében* is különbözik. A tudományos (elméleti) műhelyek és a képzőszervezetek alapvető jegyeit egyszerre felmutató *alapegység a tanszék*. Ott fonódik egybe a kutatás az ismeretek átadásával. A hatékonyan és ésszerűen szervezett tanszékek alkotják a kart, ők lehetnek (némi képzavarral) egyben a téglá és a cement az egyetem épületében. A jogelődök hagyományai, az NKE-vel kapcsolatos elvárások azonban nem teszik lehetővé, hogy csak „*típusos*” egyetemi tanszékek vagy intézetek működjenek. Kellenek súllyal *kutató* tanszékek, vegyes egységek és alapvetően gyakorlati (szakmai) ismeretek átadására profilizált tanszékek is. Bizonyos képzési feladatok pedig nem csatolhatók egyik karhoz sem, így a felállításra tervezett Vezető- és Továbbképzési Intézet (nevéből is következően) alapvetően „csak” képzéseket nyújt és/vagy szervez, de nem kutat. A kettős jelleg (rendeltetés) a karoknál marad a legerősebb, egyszerre kell jól kiképzett tiszteket és közigazgatási szakembereket kibocsátaniuk és közben szakterületük legjobb *kutatóműhelyeivé* válniuk. Ez a kettős rendeltetés a karok tényleges, de nem öncélú szakmai önállóságát feltételezi.

A tudományos kutatás jelentőségét és eredményességét a tudományos fokozattal és címmel rendelkező oktatók és kutatók aránya jellemzi elsősorban, ezen belül is az MTA (korábban a tudomány) doktora, illetve MTA-tagsággal rendelkezők száma. Nélkülük nem lehet az új doktori iskolákat akkreditálni, komoly nehézségek jelentkezhetnek a szakok akkreditációjában, illetve a jelentős nemzetközi kutatási projektekbe való bekapcsolódás is jóval könnyebben elérhető fokozattal rendelkező, vezető oktatók irányításával. E fokozatok, címek megszerzése így nemcsak elsősorban egyéni érdek és érték, hanem összegyetemi szempontból is kiemelten fontos. Az a helyes és célszerű, ha mindezt sikerül az adott kollégák 45-50 éves korára elérni, hiszen ekkor még elegendő ideje jut arra,

hogy viszonylag hosszabban tudjanak vezető pozíciókat betölteni, és tudásukat az egyetem számára ebben a szerepben is kamatoztatni.

Akárhogy is fog a tervezett Nemzeti Felsőoktatási Rendszerben alakulni a fokozatszerzés konkrét feltételrendje, ezen belül is a MAB és az MTA szerepe, az teljesen biztos, hogy a publikációs tevékenység és a mérhető hivatkozások – az „*impact faktor*” – szerepe tovább fog erősödni. Különösen a nemzetközi referált folyóiratokban, lektorált konferenciákon, közös projektekben és szakmai műhelyekben végzett tevékenység lesz továbbra is kiemelt fontosságú, ezért a fokozatszerzéshez vezető úton ezek a legfontosabb feltételek. E feltételek teljesülése az egyetem minden oktatójától és kutatójától jól meghatározott és számon kért publikációs teljesítmény, elvárás útján biztosítható leginkább, melynek rendjét úgy kell kialakítani, hogy a PhD-fokozat megszerzésétől számítva ezen követelmények teljesítésével a tudomány doktora cím 10-15 év alatt elérhető legyen. Évente egy minősített nemzetközi szaklapban megjelentetett cikk ezt akár automatikusan is eredményezheti.

Ilyen eredményességű kutatómunka csak úgy jöhet létre, ha az intézmény számos eleme támogatja azt. A tudományos élet alapvető tapasztalata ma már, hogy az úgynevezett „*peer reviewed*” újságokban megjelentetett cikkek *többséves kutatómunka* eredményei. Az írások korábban számos előző változatban megjelentek, *konferenciákon* a fő gondolatokat a szakmai közönség megismerte, gyakran pedig közös nemzetközi projektekben, társszerzőkkel együttműködésben folytatott munka eredményei. A nemzetközi tudományos életben zajló verseny és igen széles körű diverzifikáció miatt egyre kevésbé van esélye olyan kutatóknak publikációs fórumokhoz jutnia, akik nincsenek valamennyire beágyazódva nemzetközi szakmai közösségekbe. Jelenlegi és leendő kutatóinknak a *nemzetközi szakmai közösségek* részeként munkájukat nemzetközi műhelyek

ben folyamatosan „tesztelniük kell”, és olyan nemzetközi *kapcsolatrendszerre van szükség*, amely tisztában van kutatási fókuszukkal és annak jelentőségével. A publikációs követelmény csak úgy érvényesíthető, ha egyúttal ezeknek az elengedhetetlen feltételeknek a teljesítését az egyetem nemcsak megköveteli oktatóitól és kutatóitól, hanem a megfelelő *feltételrendszert* is kialakítja ehhez. Természetesen a magas szintű tudományos kutatómunka *nem lehet öncélú*, az egyetem leendő tudományos stratégiájának fontos szemléleti eleme lesz, hogy az oktatás és a kutatás egymásra épülését eredményesen segítse; a közigazgatás-tudományi, a hadtudományi és a rendszertudományi kutatások elkülönült és közös műhelyeként a kutatások gyakorlatorientáltságot is hatékonyan szolgálják.

A tudományterületek összekapcsolhatóságában rejlő lehetőségek kihasználásával: az oktatás-kutatás-szaktanácsadás szimbiózisa valósulhat meg. Az oktatáson keresztül lehet megismertetni az új kutatási eredményeket, a szaktanácsadáson keresztül érintkezhet a tudomány és a gyakorlat, s így a kutatás felé új kihívások és feladatok fogalmazódnak meg. Ez az ismereti háttér szolgálja továbbá az adekvát vezető- és szakmai továbbképzési rendszert is.

#### 4. Tudásközpont és tudás-innováció, nemzetközi kapcsolatok

Az alapítói célkitűzések és az államszervezet, benne a közzszolgálat *megújításának*, az állam tényleges és a valós kormányzati, társadalmi igényekhez igazított *újraszervezésének* kiemelt célja azt a determinációs pályát jelölik ki, melyben az NKE tudományos munkásságának is ebbe az irányba kell hatnia. A tudományos tevékenységnek is az az alapvető küldetése, hogy hozzájáruljon a magyar nemzeti közzszolgálat minőségének javításához, annak folyamatos megújítását lehetővé tegye, és ennek hátterül megkerülhetetlen *tudásközpont és fejlesztőműhely* legyen. Éppen ezért az elméleti tudományos

képzés mellett folyamatosan szükség lesz a közzszolgálattal kapcsolatos politikaalkotás gyakorlata szempontjából is releváns, empirikus jellegű, szervezeti folyamat, illetve technológia *innovációjával* foglalkozó projektekre is. Ezek egyben kutatási terepet adhatnak az intézeteknek és a tanszékeknek is. Ha valóban megvalósul a *tényleges integráció*, különleges lehetőségeket teremt az alakuló intézmény tudományos *versenyképességének* növelésére. A szervezetszabályozó dokumentumok mellett szükségképpen elkészítendő *egységes és új kutatás-fejlesztési stratégiában* megfogalmazandó irányok, kiemelt kutatási programok az MTA-val, más egyetemekkel, kutatóintézetekkel, különböző nemzeti kutatóközpontokkal új alapokra helyezhetik a tudományos együttműködést. A korszerű állam és közigazgatás kihívásának, nemzeti és európai értékeinek vizsgálata, a biztonságpolitika és a rendvédelem globális problémáinak elemzése egyértelműen új felismerésekhez, eredményekhez vezethet. Ezeket az eredményeket elsősorban az államszervezet és az azt irányító, demokratikusan választott politikai döntéshozók felé kell kommunikálni, velük kell megfelelő és emészthető formában megosztani. Felhasználásukból azonban nem zárhatók ki sem a tudomány képviselői, sem a tudás megszerzését célul kitűző polgárok sem.

A fenti magasztos célkitűzés elérése érdekében az egyetemnek egy K + F és innovációs stratégiát kell készítenie, amelyik a külső források megszerzésére és azok felhasználásának, elosztásának módjára ad elsősorban választ. A stratégia csak akkor működhet majd sikeresen, ha az egyetem vezető oktatói az innovációs járulék felhasználásában érdekeltek lesznek, a hazai és nemzetközi pályázatokon való részvételre, hazai, EU-s, és akár tengeren túli szaktanácsadási projekteken való részvételre ösztönzi őket.

Az NKE megalapításánál fogva, már szinte a jogelődökben eddig felhalmozott tudás folytán a közzszolgálat és államtudományok egészen speciális és kritikus tömeget képviselő tudományos műhelye lesz



(beleértve ebbe a közigazgatási tudományokat, hadtudományokat és rendészettudományt is), ezért egyedülálló adat- és tudásbázisok állnak majd rendelkezésre, amelyeknek a felhasználására, hasonló jellegű ismeretek nemzetközi vonatkozású kiegészítésére az Egyetemi Könyvtárnak kell stratégiát kidolgoznia. Különösen fontos lehet az *interneten* elérhető, szabadon felhasználható, illetve valamilyen előfizetéshez vagy regisztrációhoz kötött információk és tudás átadása. Alapvető kihívás tehát, hogy a megszerzett vagy már éppen rendelkezésre álló tudás mennyi időn belül jelenik meg a felhasználók és érdeklődők felé. Az Egyetemi Könyvtár alapvető feladata lesz, hogy az egyetem oktatóit digitálisan láthatóvá tegye azzal, hogy a rendelkezésre álló publikációikat a fontos internetes keresők számára megtalálhatóvá teszi. A papíralapú és a társintézmények oktatói polcainak mélyén porosodó „kari bibliográfiák” ennek az értékes tudásbázisnak a megismertetésében nem játszanak hatékony szerepet.

A magas színvonalú kutatómunkához és ahhoz az alapítói küldetéshez is, hogy az egyetem a nemzetközi felsőoktatási térség meghatározó szereplője legyen, a meglévő (január 1-jétől: kari) kapcsolatrendszer mellé *integrált nemzetközi kapcsolatrendszert* kell építeni és fejleszteni. Ennek vannak olyan elemei, amelyek az általános egyetemi léthez kötődnek, és olyanok is, amelyek *speciálisak*. Az európai egyetemek Magna Chartájában és a bolognai folyamat nyilatkozataiban rögzített értékekre figyelemmel, a Létesítő tv. és a közszolgálati életpályaprogram koncepciója kiemelt jövőbeni küldetésnek tekinti, hogy Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásából, illetve a hazai felsőoktatásnak az egységes európai Felsőoktatási és Kutatási Térséghez történő illeszkedési és felzárkózási törekvéseiből kiindulva az egyetem képes legyen a feladatkörébe tartozó korszerű szakmai és tudományos ismeretek létrehozásával, közvetítésével és átadásával helytáll-

ni az EU-ban működő közigazgatási, rendészeti, katonai és nemzetbiztonsági felsőoktatásban.

A nemzetközileg is ismert és jegyzett kutatóműhellyé válás alapvető feltétele, hogy a Rendészettudományi Karon és a Közigazgatás-tudományi Karon is *doktori iskolát* szervezzen az egyetem. A szervezést és a lehető legkorábbi (2012/13-as) sikeres akkreditációt az SZMSZ-ben erre kijelölt stratégiai és intézményfejlesztési ügyekért felelős rektorhelyettes irányítása mellett az érintett karoknak kell végezniük, elérniük. Az alapvetően *államtudományi* irányú doktori képzés teljes spektrumának színvonalas kiépítése olyan *alapfeltétel*, amelytől egy percre sem lehet eltekinteni, egyetemi kar doktori iskola nélkül tartósan nem képes *tartalmilag* is egyetemi kar maradni. Mindez nem csorbítja a „megrendelői” igények kielégítésének fontosságát: a Magyar Honvédség, a Rendőrség és más rendészeti szervek, a polgári közigazgatás legkülönbözőbb szervei számára olyan frissen végzetteket kell kibocsátani, akik a munkába állás *napijától* képesek feladataik *önálló* elvégzésére. Ennek a biztosítása alapvetően kari kompetenciába tartozik, teljesítéséért közvetlenül a szakterülethez (és annak szervezeteihez) a rektornál értelemszerűen közelebb álló dékánok lehetnek felelősek. A doktori iskolák igazi jelentősége mindezek mellett véleményem szerint az, hogy itt kezdődik meg a doktoranduszokban a tudományos szemlélet, a pályaorientáció és motiváció kialakítása. A transzparensen és magas minőségi elvárásokkal működő doktori fokozatszerzés és habilitációs eljárás a tudományos kutatómunka fontos követelménye és ösztönzője egyúttal. A doktori iskolák sikeres akkreditációja a tudományos kihívások legfontosabbika.

A *szakmai-tudományos előmenetel* biztosítása olyan eszköz, amellyel az oktató és kutató munkatársak egyszerre motiválhatók és számon kérhetők. Ennek az előmenetelnek a lépcsőzetes rendjét még a 2012-es évben ki

kell dolgozni egyetemi szinten és konkrét előírásokkal megtölteni kari és intézeti szinten. A mesterfokozat elérése utáni *predoktori* időszak programozásának, a doktori fokozat megszerzése folyamatos menedzselésének, a fokozatszerzés támogatásának – kellő, de nem végtelen időszak biztosítása a posztdoktori kutatásokra és a habilitáció elérésére – szervezett és minden (olyan munkakörben dolgozó) munkatársra vonatkozó *egységes* rendben kell történnie. A fokozattal rendelkezők és a habilitáltak számának *folyamatos emelése* az egyetemi szint fenntartásának alapvető feltétele, szükség esetén a *tudományegyetemi* követelmények teljesítésének záloga. A belső tudományos karrier-menedzsment akkor éri el a teljes hatást, ha *kifelé* is megjelenik, vagyis a munkatársak kutató- és publikációs tevékenysége az NKE-n és az ország határain kívül is jól látható, teljesítményük a nyilvános *adatbázisokban* (MTMT/KPA) hiánytalanul szerepel, az NKE rendszeres helyszíne magas szintű konferenciáknak és tanácskozásoknak. Más oldalról, az NKE doktori iskoláinak, habilitációs eljárásainak *befogadónak* kell lenniük, alapvető cél, hogy az itt szerzett doktori fokozat és habilitáció más intézmények dolgozói számára is vonzó legyen, nemcsak belföldön, hanem külföldön is. A külföldi sikerek egyik alapfeltétele, hogy a szakági *nemzetközi szervezetekben* az NKE a jogelődök kapcsolatait fenntartsa, fejlessze és közben újakat építsen ki. Ezek között kiemelt helyet foglal el a Nemzetközi Igazgatástudományi Intézet (International Institute of Administrative Sciences – IIAS/IISA) magyar tagságával és tagozatával kapcsolatos teendők, az MTA illetékes bizottságaival egyeztetett ellátása.

A mai világ azonban nagyon gyorsan változik. Az egymással elméletileg logikus sorrendi kapcsolatban álló folyamatokat párhuzamosan kell kezelni. Párhuzamosan el kell kezdeni az építkezést egyrészt a doktori iskolák alapításának előkészítésével, mind adminisztratív, mind tartalmi vonatkozásban, másrészt kiemelkedő hazai és nemzetközi szaktekinté-

lyekkel való együttműködést kell kezdeményezni különböző erősségű szövetségek és közös doktori kurzusok indítása irányában, harmadrészt nemzetközi tudományos kapcsolatrendszer kiépítését is meg kell kezdeni a doktori képzésekhez, a közszolgálat, közszolgálat-menedzsment, közszolgálati jog, gazdaságtan és politikaalkotás jelentős műhelyeinek tanulmányozása felé.

### 5. Oktatási integráció, kapacitásbővítés, versenyképesség

Miközben szervezeti egységeket, beosztásokat, tisztségeket és munkaköröket viszonylag gyorsan meg lehet szüntetni vagy éppen létre lehet hozni (ennyiben a szervezeti integráció látványos és gyors is lehet), a jogelőd intézményekben folyó *képzés* tartalmi *összehangolása* a tudományos és nemzetközi kihívások mellett lassabb és nehezebb feladat. Ez természetesen nem jelenti, hogy nem kell rajta szüntelenül munkálkodni. Az FT által felállított Oktatási Előkészítő Bizottság megkezdte egy *egységes oktatási modulrend* (törzsanyagrendszer) kialakítását, amelynek lényege, hogy bizonyos ismereteket minden végzősünk nagyjából azonos tartalommal sajátítson el. Az integráció magasabb fokát jelentő klaszterrend kialakítását az FT határozatával saját hatáskörbe vonta, az egyes *klaszterek* kidolgozására szaktekintélyek felkérése folyamatban van. Ennek lényege, hogy az NKE egy meghatározott ismeretkört egyféleképpen oktasson és kutasson, ne legyen példának okáért háromféle alkotmánytan-oktatás. A klaszterrendszer fenntartói felügyelet melletti kialakítása az induló 2012. év kiemelt feladata, amely súllyal az oktatási rektorhelyettes tevékenységi körébe esik.

A *klaszter* ugyanakkor csak karközi összehangolási *módszer*, a teljes oktatási integráció elérése esetén egy meghatározott ismeretanyagot csak egy kar (intézet) kijelölt tanszéke oktathatna. Egy alkotmányjogi, egy politológiai, egy büntető anyagi jogi, egy szociológiai, egy európai jogi tanszék stb. lehetne csak az NKE egészén, mint ahogyan egy köz-



biztonsági, egy vám- és pénzügyőr, egy repülő és légvédelmi tanszék stb. Megítélésem szerint, a Létesítő tv.-ben és a Kormh.-ban kitűzött egységes egyetemi szervezethez ez a *teljes integráció* illik a legjobban. Ennek elérése *stratégiai* cél, állandó feladat és sikerünk egyik alapvető fokmérője lesz. Megvalósítása nem „sterilen”, elvont tudományos ideák mentén, hanem a fenntartói/megrendelői szempontok szoros érvényesítése útján történhet csak. Tapasztalataim szerint a fenntartókat is ez a cél vezérli például a Katasztrófavédelmi Intézet létrehozásában és oktatási portfóliója kialakításában.

Nemcsak a világ, hanem a világról szerzett *tudásunk* is állandóan *változik*. Az állam működésével kapcsolatos tudással is ez a helyzet. A megváltozott tudásnak a lehető leghamarabb oktatási ismeretanyaggá kell válnia, az államban és az állam körül gyorsan változó világ (társadalmi/gazdasági környezet, politikai viszonyok) azonban nemcsak követő ismeretátadást igényel. Képességeket, készségeket, amelyek az új helyzetekre új megoldásokkal reagáló állami tisztviselőket jellemeznek. Mivel az alap- vagy a mesterképzés során nem adhatunk át mindent, doktori képzésre pedig csak kevesek jutnak el, a tovább- és átképzési *ismeretanyag* tartalmi kialakítása, strukturálása, majd a hozzá illő oktatási szerkezet megalkotása az egyetemnek alapvető és sürgető feladata. Akkor is az lenne, ha a kormány nem ezt szánta volna az egyetem egyik alapvető feladatául. Így azonban, hogy a létesítés egyik fő mozgatórugója ez volt, kétségtelen, hogy nem állhatunk meg a mai oktatási és működési szerkezetnél.

Oda érkezünk, ahol a kihívások elősorlását elkezdtem: az új SZMSZ-ben megalkotott és előírt integrált szervezeti rend és működés az NKE számára csak a kezdet, nem a végcél. Emellett *versenyképes* egyetem nem képzelhető el általában sem nemzetközileg beágyazott kutatási és publikációs tevékenység, idegen nyelvű képzés és magas színvonalú *hallgatói mobilitás* nélkül. Ezeken keresztül ugyanis hosszú távon és tartósan biztosítható a legkorszerűbb tudás előállítása és oktatása, a professzori és oktatói kar felkészültségének magas szinten tartása, illetve olyan hallgatók képzése és kibocsátása, akik a munkaerőpiacnak, az NKE esetében a nemzeti közigazgatásnak, hon- és rendvédelemnek kiválóan felkészített szakemberei lesznek. Az új egyetem küldetésében kiemelt szerepe van a *nemzeti elkötelezettségnek*, a *közjó* iránti érzékenység kialakításának és a közszolgálat *ethosának*. Uniós és más szervezeti tagságunkból fakadó szilárd európai beágyazottságunk, nemzetközi politikai és gazdasági szövetségi rendszereink szükségessé teszik nemzeti közszolgálatunk fejlesztésének ezek fejlődési trendjei alapján való kialakítását. Fontos számunkra a leghasznosabb, „legjobb gyakorlatok” adaptálása a hatékony nemzeti közszolgálati szemlélet és stratégia kiépítése érdekében. Különösen jelentős a határon túli magyarsággal fenntartott kapcsolatrendszerünk, illetve éppen ezért a szomszédos országokkal való együttműködés folyamatos fejlesztése.

Remélem, e kihívások elérése során az egyetem nem vall kudarcot és bár hánykolódik majd, de el nem süllyed: Fluctuat, nec mergitur!

### „E pluribus unum” – A Nemzeti Köszolgálati Egyetem előtt álló kihívások

Minden új szervezet új reményeket és elvárásokat hordoz. Nincs ez másként a Nemzeti Köszolgálati Egyetem (Egyetem) esetében sem. Az Országgyűlés által elfogadott 2011. évi XXXVI. törvény kimondja, hogy 2012. január 1-jétől a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem (ZMNE), a Rendőr-

tiszti Főiskola (RTF) átalakulásával, valamint a Budapesti Corvinus Egyetemből kiváló Közigazgatástudományi Kar (BCE KIK) csatlakozásával alapított egyetem a magyar felsőoktatási rendszer sajátos jogállású és szerepkörű intézménye lesz.

Az egyetem létesítésének egyik alapvető célja a közzolgálati felsőfokú szakemberképzés egységes intézményi alapokra helyezése. Az intézmény megteremtésével kapcsolatos elsődleges elvárás, hogy a magyar állam újjászervezésének és a közigazgatás fejlesztésének stratégiai háttérintézményévé váljon és a közzolgálati életpályamodellt támogató továbbképzési rendszert működtessen.

Az egyetem legfontosabb célja annak az integrált szervezeti és működési rendnek a tényleges elérése, amelynek eredményeként a korábban önálló intézmények egy magasabb szervezeti egység, az egyetem részeként működnek tovább. A kialakuló új rend feltétele az ezt megalapozó szabályozás, az egységes, az FT által jóváhagyott egyetemi SZMSZ.

Az új Egyetem küldetésében kiemelt szerepe van a nemzeti elkötelezettségnek, a közjó iránti érzékenység kialakításának és a közzolgálat ethosának. Fontos számunkra a leghasznosabb, „legjobb gyakorlatok” adaptálása a hatékony nemzeti közzolgálati szemlélet és stratégia kiépítése érdekében. Különösen jelentős a határon túli magyarsággal fenntartott kapcsolatrendszerünk, illetve éppen ezért a szomszédos országokkal való együttműködés folyamatos fejlesztése.

## *A rendészeti képzés és felsőoktatás*

Amikor rendészeti képzésről beszélünk, tágabban mindazon szakmák és foglalkozások sorát ide értjük, amelyeket a rendészterített felelős miniszter ágazatai körében felügyel, szűkebben azonban csak a rendvédelmi szervek képzéseinek halmazát illetjük a rendészeti képzés fogalmával. A továbbiakban a szűkebb értelmezés mentén foglalkozunk a témával, így például nem érintjük az állami őrszolgálatok és a Fegyveres Biztonsági Őrség, valamint a közterület-felügyelők és a személy- és vagyonőrök képzési rendszerét.

Összefoglalónknak nem tárgya a rendészeti képzés történetének részletes bemutatása, de a szakemberek számára egyértelmű, hogy a rendészeti képzés mintegy 150 éves múltjának számos eredménye a mai rendészeti képzés alapját képezi. Az „élet” által visszaigazolt módszerek és ismeretek, az adott kor szellemének és jogi környezetének befolyása alatt formálódtak és formálódnak ma is tananyagga.

A jelen rendészeti képzési rendszere három irányból is erős nyomás alatt áll.

Egyrészt a társadalmi és technikai fejlődés olyan új, korábban nem tapasztalt bűnelkövetési formákat és módszereket generál, amelyekre a rendészet érthetően csak követő módon reagálhat, másrészt a kitágult és szabadon bejárható világ elemi erővel kényszeríti az egységesebb rendészeti gyakorlat felé. Harmadrészt a korábbi társadalmi berendezkedéseink, a rendészetet nem történelmileg kialakult szerepe, hanem szinte kizárólagosan a represszív funkció irányába fejlesztették, így csak most jöhetett el az ideje az egységes közszolgálati funkcióból levezethető rendészeti képességek fejlesztésének, más szóval a hatalmat kiszolgáló rendszetek helyett, a közössé-

get szolgáló rendészeti jelleg erősítésének. Ez utóbbi funkciót sokan sokféleképpen nevezik (szolgáló rendészet, közösségi rendészet stb.).

A rendészeti tudástartalom akadémikus osztályozással három nagy részre tagolható, amelyek az adott rendvédelmi szerv működése szerint tovább osztályozhatók.

A rendészeti tudás első szelekciós szempontját az adott rendvédelmi szerv tevékenységének célja és tartalma (rendőrség, tűzoltóság, vám- és pénzügyőri feladatok, büntetés-végrehajtás, titkosszolgálati tevékenység stb.) határozza meg.

A második elkülönítő szempont a tevékenység módja és jellege szerinti osztályozás. E szempont szerint teszünk különbséget a tevékenység jelenléti (örökdő) jellege, a legitim állami erőszakot alkalmazó jellege, az információszerzés tartalma és módszerei, valamint a megbontott rend helyreállítása érdekében végzett tevékenység jellege szerint. Az örökdő jelleg feltételezi a lakossággal való direkt kapcsolattartást (rendőrség, vám- és pénzügyőri feladatok, tűzoltóság stb.), mindekenélőtt a megelőzési, a helyreállító és a büntető rendészeti tevékenységen keresztül.

A legitim állami erőszak alkalmazása szempontjából a fegyveres és nem fegyveres szervi különbség a meghatározó (például nem fegyveres a tűzoltóság). Az információ gyűjtésének és az adat szerzésének szempontjából a nyomozati hatáskörrel felruházott vagy nem felruházott jelleg a domináns elkülönítő szempont (vannak olyan rendvédelmi szervek, amelyek titkos információgyűjtésre felhatalmazottak, azonban nem nyomozati szervek, például Alkotmányvédelmi Hivatal).

A továbbiakban a leginkább kiérlelt és történelmileg is megalapozott rendőri tevékenységen keresztül fejtem ki a rendészeti hivatás és a rendészeti képzés problematikáját. A rendészeti hivatás kérdéseit Huntington logikai felosztása és argumentációi alapján tárgyalom.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Samuel P. HUNTINGTON: *A katona és az állam*, Zrínyi Kiadó, Budapest, 1993.

A korszerű rendészeti kar hivatásos testület, a modern rendőr pedig hivatásos szakember. A hivatás egy nagymértékben szaksodott funkcionális csoport sajátos típusa.

A hivatás bizonyos értékeket és eszményeket rögzítő erkölcsi egység, és ezek az értékek és eszmények vezérlik a hivatás tagjait a laikusokkal való kapcsolatukban. Ez a vezérfonal olyan írásba foglalt normák gyűjteménye lehet, amelyeket mindenekelőtt a hivatásos oktatási rendszer révén örökítenek át, és a professzionális etika írott szabályzataként kodifikálnak.

Valamely hivatásnak mint különleges típusú elhivatottságnak a megkülönböztető vonása: a szaktudás, a társadalmi felelősség és a testületi jelleg.

Mi a rendőr és a rendőrtiszt (általában a hivatásos állományú rendvédelmi dolgozó) pontosabban meghatározható szaktudása? Létezik-e olyan szakismeret, ami megtalálható minden rendőrben, s amelyet nem oszt meg bármely civil csoporttal? A tisztikarban megtalálhatók a szakemberek legkülönbözőbb változatai, beleértve sok olyan tisztet, akinek a hasonmása fellelhető a polgári életben is. Közgazdászok, jogászok, mérnökök, kommunikációs szakemberek, humánmenedzserek – mindezek megtalálhatók mind a modern tisztikaron belül, mind azon kívül. De még ha figyelmen kívül hagyjuk is ezeket a specialistákat, csupán a rendőrségi tisztikar nagy vonalakban történő felosztása a közrend, a bűnügy, a karhatalom, az igazgatásrendészet vagy határrendészet területeire, nagy különbségeket mutat funkciókban és a szükséges ismeretekben egyaránt. Mindazonáltal létezik a rendészeti szakértelem megkülönböztethető szférája, ami megvan minden vagy legalábbis majdnem minden hivatásos állományúban, ami megkülönbözteti minden vagy majdnem minden civiltől. A tiszt speciális szaktudása egy olyan szervezet irányítása, működtetése és ellenőrzése, amelynek elsődleges funkciója az állami hatalom alkalmazása minden törvényégrehajtó alaptevékenységében.

A társadalmi felelősség az, ami a hivatásos embert megkülönbözteti a csupán intellektuális szakismeretekkel rendelkező egyéb szakemberektől.

A hivatásos szakember: gyakorló specialista, aki társadalmi keretek között dolgozik, s munkája olyan szolgáltatás, például az egészségügy, az oktatás vagy az igazgatás fejlesztése, amivel lényegesen hozzájárul a társadalom működéséhez. Minden hivatás megbízója a társadalom, akár egyedileg, akár kollektíven. A hivatásos szakemberre szolgáltatásának általános és létfontosságú jellege, valamint szaktudásának monopóliuma azt a kötelezettséget rója, hogy elkötelezetten nyújtsa is ezt a szolgáltatást, valahányszor a társadalom megköveteli.

A testületi jelleg és szellem valamely hivatás tagjainak közös, az őket mint csoportot a laikustól elválasztó szerves egység és tudat érzete. Ez a kollektív érzet a professzionális hozzáértéshez nélkülözhetetlen hosszú kiképzésben és fegyelemben, a hivatás tagjait összekötő közös munkában, valamint az egyedülálló társadalmi felelősségben való osztozásban gyökerezik. Az egység érzete olyan hivatási szervezetben ölt testet, amely meghatározza és alkalmazza a hivatás szakértelmének, kialakítja a hivatás felelősségének normáit, és érvényt is szerez azoknak. A professzionális szervezetben való tagság, a különleges szakértelem és felelősség, a jogkorlátozás elfogadása, a testi épség kockázatának esküben vállalt kötelezettsége a hivatásos rendészeti státusz legfontosabb ismérvei.

A rendészeti szakemberek professziója tehát (Finszter Géza definícióját némileg módosítva és kiegészítve): „...*társadalmi megbízatás és állami felhatalmazottság birtokában vezesse, irányítsa, vagy felügyelje a szakemberek örökösre, információszerezésre, a legitim védelmi eljárások, valamint az állami erőszak alkalmazására irányuló tevékenységét, biztosítsa e tevékenységek hatékony és hatásos folytatásának szervezési és logisztikai feltételeit,*

diszkrecionális hatáskörében juttassa érvényre az alkotmányos értékeket és kötelmeket.”<sup>2</sup>

A jelzett célok eléréséhez az oktatáson és a képzésen keresztül vezet az út.

A CEPOL – Európai Rendőr Akadémia – szöszedete (2007)<sup>3</sup> a következőképpen határozza meg az oktatás (education) szó jelentését: „Azon tevékenységek folyamata és sorozata, amelyek célja, hogy az oktatásban résztvevő személy olyan tudást, ismereteket, értékeket és képességeket tegyen magáévá és fejlesszen ki, amelyek nemcsak egy szűk tevékenységi területre vonatkoznak, hanem a problémák széles körének meghatározását, elemzését és megoldását teszik lehetővé. Az oktatás általában inkább elméleti és fogalmi kereteket biztosít, hogy ezzel is elősegítse az elemző készség és a kritikai képesség kialakulását.”

A képzés (training) meghatározása a következő: „Olyan tudás, ismeretek és szemlélet elsajátításának folyamata, amelyek konkrét feladatok végrehajtásához szükségesek. A képzés előre megtervezett, módszeres munkafolyamat, amelynek célja a tudás/az ismeretek/a szemlélet formálása és gyarapítása tanulás útján, hogy a képzésben résztvevő személy alkalmassá váljék valamely tevékenység, illetve tevékenységi kör hatékony ellátására. Munkavégzéssel kapcsolatos célja, hogy az illető adott feladat vagy munka végrehajtásához szükséges képességeket sajátítsa el.”

Megállapíthatjuk, hogy az oktatás és a képzés egymástól jól elkülöníthető folyamatok. Az előbbi inkább kognitív (azaz a felfogással, a dolgok értelmezésével és a hipotézisek ellenőrzésével összefüggő), míg az utóbbi inkább magatartásbeli (előre meghatározható,

uniformizált magatartást kialakító) célokat követ.

Ezenkívül eltérő gondolkodásmód jellemző rájuk, ugyanis a képzés a „helyes válaszra” helyezi a hangsúlyt, míg az oktatás a kritikai gondolkodáson alapuló megközelítést hangsúlyozza.

A két folyamat egybemosása két lehetséges problémát vet fel. Először is az a veszély fenyeget, hogy az oktatásnak a kritikai gondolkodásmód átadásában betöltött hagyományos szerepe elvész, másodsorban pedig mindez ronthatja az oktatás szellemi tartalmát.

Vannak, akik problémának tekintik az ismereteket közvetítő rendészeti képzés, illetve a tudományos szintű oktatás és a kritikai gondolkodás integrált kezelését. Mások a modern demokratikus társadalomban biztosított magas szintű rendészeti oktatás egyik pozitív és szükséges céljának tekintik azt. Az utóbbi oldalon állók úgy érvelnek, hogy a modern rendészet inkább tudásigényes és gondolkodásra készítő tevékenység, semmint pusztán a „feltételes reflexek működése”.<sup>4</sup> A holnap rendőrei már nem lesznek képesek megfelelően ellátni feladataikat, ha valamilyen „tanuljunk könnyen-gyorsan...” típusú kézikönyvből épp csak azokat az ismereteket sajátítják el, hogyan hajtsanak végre szabályosan egy pár műveletet és tevékenységet. Alkalmassá kell tenni őket az új és váratlan helyzetek sokaságának megfelelő kezelésére, amelyhez önálló és kreatív gondolkodásra van szükség, hogy ne csak a felülről érkező parancsra várjanak. (Ehhez persze szükséges a jog által biztosított diszkrecionális hatáskör is, valamint annak biztos tudata, hogy a rendőr retorzió nélkül élhet is ezzel a joggal.)

A rendészeti szakembereknek megfelelő kommunikációs készséggel kell rendelkezniük, át kell látniuk a társadalmi összefüggéseket és a konfliktusokat. Számtalan jól képzett

<sup>2</sup> JANZA Frigyes: *Rendészeti karrierrendszer*, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, IX. 2008.

<sup>3</sup> TRC 2007.19–20.04 4.2.1 Final Report Project Group on a European Approach to Police Science. PROJECT GROUP ON A EUROPEAN APPROACH TO POLICE SCIENCE (PGEAPS) FINAL REPORT  
– Hans-Gerd Jaschke – Chair (Germany)  
– Tore Bjorgo (Norway)  
– Francisco del Barrio Romero (Spain)  
– Cees Kwanten (Netherlands)  
– Robin Mawby (United Kingdom)  
– Milan Pagon (Slovenia)  
Április, 2007

<sup>4</sup> A. L. CARNEY: *Factors in Instructional Design: Training versus Education*, ITL Seminar, (2003) March 17–18. (<http://www.uic.edu/depts/accc/itl/conf2003/usetech2enhance/carney2.pdf>)



szakemberrel kell együttműködniük úgy, hogy eközben, az őket megillető tiszteletet is kivívják. A társadalmi, a politikai és a kulturális jelenségeket azok összefüggésrendszerében kell értelmezniük. Nem lehetnek eredményesek megfelelő elemző képesség nélkül, ugyanis ennek hiányában a modern rendészeti módszerek hasznavehetetlenek. Ezenkívül megfontoltan kell fellépniük, és önkritikusan kell viszonyulniuk magatartásukhoz, felfogásukhoz, az általuk alkalmazott módszerekhez és megközelítési módokhoz, mert csak így képesek értékelni önnön teljesítményüket, továbbfejlődni, valamint az állampolgárok és a politika tiszteletét és bizalmát kivívni.

Ez pedig azt jelenti, hogy korunk rendőrének ismereteket közvetítő szakképzés helyett inkább az oktatás és képzés integrált szerkezetében, felmenő rendszerben megszerzett tudásra és a kiképzés során elsajátított fegyelemmel és megfelelő alakissággal párosuló kommunikációs készségre van szükség.

*„Az a tény például, hogy a demokratikus társadalomban az erő jogszerű alkalmazásának a monopóliuma a rendőrséget illeti meg, egyértelműen azt jelenti, hogy a rendőrnek nemcsak az őrizetbe vétel, illetve a gumibot, a paprika-spray és a fegyverek használatának technikáit kell elsajátítania. Az erő demokratikus társadalmi viszonyok között történő alkalmazásának politikai, szociológiai, kriminológiai, pszichológiai, jogi és etikai vonatkozásait is ismernie kell. Bár ezek az elméleti kérdések nem az erő tényleges alkalmazására felkészítő technikai jellegű órákon kerülnek majd elő, igen súlyos érvek szólnak az oktatás és a képzési (kiképzési) ismeretek szempontrendszerének lehető legszorosabb összekapcsolása mellett. Még a járőrszolgálatot teljesítő rendőrnek is tisztában kell lennie az erőszak jogszerű alkalmazásának társadalmi, politikai, pszichológiai, kommunikációs, jogi és etikai következményeivel valahányszor azt mérlegeli, hogy adott helyzetben hogyan járjon el. Ezt a szituációra reagáló tudást olyan ismeretekkel kell körülbátyázni, amelyek lehetővé teszik a gyors, ha-*

*tározott és megfontolt döntéshozatalt még azokban az indulatoktól fűtött helyzetekben is, amikor nincs idő kikérni a (magasabb felkészültségű) rendőri vezetők véleményét.”* (CEPOL jelentés)

### *A rendészeti képzés történeti előzményei*

A 19. század közepétől a rendészet területén, mint minden hivatásos testületnél, rendek és rangosztályok működtek. E tagozódás tette lehetővé a rendi hovatartozás és az iskolai végzettség szerinti csoportosítást. Ezt a felfogást még napjainkban is őrizzük, amikor tisztesi, tiszthelyettesi és tiszti beosztásokról beszélünk. A képzés is ehhez a szerkezethez idomult, és így jöttek létre a tisztes iskolák, a tiszthelyettes-képző tanintézetek, valamint a tiszti iskolák. A technikai jellegű képzési igényeket tanfolyamok és szaktanfolyamok elégítették ki. A teljes képzési folyamatot saját hatáskörében a belügyminiszter szabályozta. A „belső szükségletre történő kiképzés” logikáját csak a rendszerváltást követően sikerült az oktatás-képzés-kiképzés hármas követelményrendszerére építő, államilag elismert szakképesítéseket nyújtó oktatási rendszerrel felváltani.

Az államilag elismert szakmák jegyzékének (OKJ) megszületési folyamatában jött létre az első rendészeti szakközépiskola (1993), amely már az állami szabályozási rendszer keretén belül, nappali, iskolarendszerű oktatás és képzés keretében, kétéves időtartamban képezte az alapfeladatokat el látó, kizárólag érettségizett rendőr tiszthelyetteseket. Tisztesképző iskola (mint valódi iskola) a rendészeti területen nem alakult, a tanfolyamrendszerű tisztesképzés a kötelező sorkatonai szolgálat eltörlésével párhuzamosan befejeződött. Az iskolai rendszerű rendőrképzés bevezetése tette lehetővé a rendszerváltást követően a rendészetek személyi állományának olyan képzett fiatalokkal történő felváltását, akik már nem gyorstalpaló tanfolyamokon, hanem iskola-rendszerű oktatás keretében szereztek szak-

képzettséget. Fontos követelmény volt tehát az iskolarendszerű oktatásban, érettségire alapozó, férfiak esetében katonaviseltek számára, tanulói jogviszony keretében felkészítő, államilag elismert szakképzettség megszerzése. Más rendvédelmi szerveknél nem alakultak valódi iskolák, és a képzés mai napig is a nem iskolarendszerű szakképzettség keretében folyik.

A középfokú ismereteket tanfolyamrendszerű oktatás keretében kellett elsajátítani azoknak, akiket erre köteleztek, tervezett magasabb beosztásba helyezésük vagy a más beosztás ellátásához előírt ismeretek megszerzési kötelezettsége miatt.

A felsőfokú tisztképzés, az idén 40 éves Rendőrtiszt Főiskolán, valamint jogelődjénél folyt, illetve folyik. A tisztképzés esetében is fontos határkő a rendszerváltás, mivel csak ezt követően vált a Rendőrtiszt Főiskola a magyar felsőoktatási rendszer integráns részévé. A Rendőrtiszt Főiskola, névvel ellentétben nemcsak rendőröket, hanem a teljes rendvédelem területére állami és szakmai felsőfokú végzettségű rendészeti szakembereket képez.

A képzés bemutatása szempontjából nem elhanyagolható az ún. „átképzős” képzés. A rendészeti szervek tiszti (felsőfokú szakirányú rendészeti ismereteket igénylő) beosztásaiba pályázó, civil, állami felsőfokú végzettséggel rendelkezők felkészítése, az OKJ keretében, „rendészeti szervező” felsőfokú szakképesítést adó, tanfolyamrendszerű képzés keretében folyik jelenleg is.

A belügyminiszter ágazati felelősségi körébe tartozó feladatok ellátásához szükséges szakképesítések korszerűsítése folyamatosan megtörtént, elkészültek a modulterképek, kialakultak a kompetenciakövetelmények. Valamennyi rendészeti területen létrejött és meghatározóvá vált az államilag elismert (OKJ-s) szakmák rendszere. A titkosszolgálati szakterületeken folyó képzés nem válik az OKJ-s rendszer részévé, tekintettel az ismeretanyag bizalmas jellegére.

Az 1998–2002 közötti kormányzati ciklusban stabilizálódott az OKJ-s képzési rendszer,

létrejött a szakvizsgarendszer, megalakult a rendészeti vezetőképzés rendszere, valamint a Nemzetközi Oktatási Központ, kiteljesedett az amerikai–magyar alapítású, angol munkanyelvű Nemzetközi Rendészeti Akadémia (ILEA) és a német munkanyelvű Közép-Európai Rendészeti Akadémia (KERA) tevékenysége. Aktív részvételünkkel megalakult az Európai Rendészeti Akadémia (CEPOL).

### *A képzés szintjei és alrendszerei*

A tervezett oktatási-képzési szerkezet bemutatására a rendőrképzés tűnik legalkalmasabbnak. A tűzoltó-, a pénzügyőr-, a büntetés-végrehajtási képzések mind OKJ-s képzések, de iskolarendszeren kívüli képzési formákban realizálódnak. A titkosszolgálatok alap-, közép- és felsőfokú képzései megfelelnek az OKJ-szemponatoknak, szintén kompetencia alapú és moduláris szerkezetű képzések. Követelményrendszerüket, szakmai és vizsgaszabályzatukat a belügyminiszter határozza meg, illetve hagyja jóvá.

Rendőri tevékenységet csak rendőri szakképzettséggel (részszakképesítéssel) rendelkező hivatásos állományú személy végezhet. Szakképzettséget iskolarendszerű vagy iskolarendszeren kívüli szakképzés keretében lehet szerezni. Iskolarendszerű képzés jelenleg csak a rendőrképzés területén található. A rendészeti szakképzés első szintje valamennyi rendvédelmi szervnél két követelmény egyidejű teljesítése mellett lehetséges. Az első részszakképesítés megszerzésének előfeltétele, minden belépő számára, a három hónapos alapkiképzésen való részvétel, és a részszakképesítő vizsga letétele. A rendőri alapképzés tananyagába beépítjük a közigazgatási alapvizsga követelményrendszerét. Az első részszakképesítés birtokában bizonyos munkakörök betölthetők. A kinevezettek a legalacsonyabb rangosztályba („őr, járőrtárs” munkaköri csoport) tisztes rendfokozattal nyerhetnek kinevezést. Amennyiben a tanulmányaikat iskolarendszeren kívüli szakképzés keretében



folytatják, és a következő rész-szakképesítő modulok teljesítésével (csapatszolgálati rendőr, járőr) teljes szakképesítést szereznek, a szakképzettség megnevezése „rendőr”, az avatottak rendfokozata őrmester.

A szakközépiskolai képzés kétéves, bentlakásos. Gondot okoz a hosszú képzési idő, de a sorkatonai szolgálat megszűnése miatt, a sajátos nevelési célok, függetlenül a szakmai ismeretek oktatási időszükségletétől, megkövetelik a legalább kétéves folyamatos nevelési ciklust. Négy rendészeti szakközépiskola folytat rendőrképzést (Miskolci, Szegedi, Körmen di, Ady-ligeti Rendészeti Szakközépiskolák). Jelenleg a normál fluktuációt meghaladó ütemben eredményesen folyik a kormányprogramban meghatározott 3500 fős többlet rendőri létszám képzése. A felvételnél a hivatásos állománnyal szemben támasztott alkalmassági követelmények csorbítása nélkül, de nagy empátiával biztosított a hátrányos helyzetűek és a kisebbségek támogatása.

A tiszthelyettesi karriert biztosító zászlósi állomány felkészítése részben OKJ-s ráépülésként történik (bűnügyi, körzeti megbízott, helyszínelői, közlekedési, okmányvizsgálói stb.), részben szaktanfolyami (esetenként bentlakásos) jelleggel. A jövőben, a zászlósi állomány egyszerre lesz a tiszthelyettesi karrier kimeneti szintje és civil állami felsőfokú alapvégzettséggel a rendvédelmi szervekhez érkezők belépési szintje.

Elkészült a rendvédelmi szervek egységes, kompetencia alapú, moduláris képzési rendszerének koncepciója, amelynek a rendészeti életpályamodellhez igazodó bevezetése, megfelelő pénzügyi és logisztikai feltételek teljesülése mellett, 2013-tól teljes egészében lehetséges. A rendészeti szakképzési rendszert, a részszzakképesítési lehetőségek figyelembevételével, nemcsak a követelménymodulok, hanem a karriermodulok tekintetében is szinkronizáltuk, így megnyílt a lehetőség a karriertípusú előmeneteli rend mellett a munkaköralapú kompetenciakövetelmények érvényesítésére is. E kettő harmonizációja, valamint az egységes közszolgálati érdekek mentén ki-

alakított átképzési lehetőségek adják meg a kiszámítható rendészeti életpálya kereteit. Az azonos rendező elvek mentén kialakított új típusú képzési követelményrendszer és képzési struktúra valamennyi rendvédelmi szervnél elkészült. Az előmeneteli és rendfokozati lehetőségeket összekapcsoltuk az egyes munkakörök betöltéséhez szükséges képesítési követelmények teljesítésének kötelezettségével. A rendőr, a tűzoltó, a büntetés-végrehajtási, a polgári védelmi, a titkosszolgálati életpálya meghatározó követelményévé vált, mint abszolút kritérium, az adott beosztás betöltéséhez előírt képzettségi követelményeknek való megfelelés. Az új (még nem ismert) szakképzési törvény által kialakítandó szakmastruktúra és szakiskolai duális képzési rendszer a részletekben ugyan változtathat az elképzeléseinken, de egészében nem lehet akadálya a sajátos rendészeti szakképzési rendszer bevezetésének és stabilizálásának.

A tiszt feladatokra történő felkészítés a Rendőrtiszti Főiskolán folyik alapképzés (BA) keretében valamennyi rendvédelmi szerv részére, illetve a rendészeti vezető mesterszak (MA) keretében. A szakirányú továbbképzési szakok a megrendelő országos hatáskörű rendvédelmi szervek igénye szerinti létszámban és szakterületeken indulnak. 2012. január 1-jétől a Rendőrtiszti Főiskola a megalakuló Nemzeti Köszolgálati Egyetembe integrálódik, Rendészettudományi Karként. Képzési szerkezete 2013-ig azonos a jelenlegivel. Ezt követően is nagyjából a jelenlegi képzési szerkezetben és megrendelői kör igényei alapján fog működni, néhány nem elhanyagolható változással. A legfontosabb változás a karoktól független Katasztrófavédelmi Intézet és a Nemzetbiztonsági Intézet létrehozása. A katasztrófavédelmi képzés szakgazdája a Rendészettudományi Kar lesz. Az önálló intézeti státust az ágazat kiemelt jelentősége, valamint a tervezett új szakirányok indokolják. A beindítandó iparbiztonsági és műszaki mentési szakirányokon folyó képzés megköveteli az országos hatáskörű kataszt-

rőfavédelmi szervekkel való folyamatos kapcsolattartást, a drága műszaki berendezések és eszközök oktatási célú igénybevételét.

A Nemzetbiztonsági Intézet oktatói és tanári állományát a képzésben érintett szervek hivatásos állományúak vezénylésével biztosítják. A katonai és a polgári szakirányok felügyeletét az illetékes miniszterek az egyetem vezetésén keresztül látják el.

Az egyetem létrejöttével kapcsolatos további változások egyrészt fakadnak az egységesülő közzszolgálati követelményrendszerből (közös alapozó társadalomtudományi, alkotmányjogi, szociológiai, vezetési stb. ismeretek), másrészt abból a fenntartói igényből, hogy a felsőfokú szakértelmiségi oktatási követelményrendszer karakteresen egészüljön ki nevelési és kiképzési követelményekkel, annak érdekében, hogy a végzetek képesek legyenek felkészültebben el látni parancsnoki feladataikat. Ennek érdekében, a Rendészettudományi Karon belül kiképzői-nevelői szervezeti egység jön létre, amelynek elsődleges küldetése – a nevében meghatározott feladatokon túl – olyan tisztek képzése, akik a beosztott személyi állomány feladatrendszerének alapos ismerete birtokában, az alárendeltjeiket készség szinten képesek vezetni. További követelmény lesz az eddigi képzési struktúra teljes körű felülvizsgálata. Eddig a felsőfokú rendőrképzés arra „kényszerült”, hogy a hároméves tanulmányi idő alatt az ismeretek legnagyobb és legmélyebb halmazát adja a hallgatóknak, mivel a rendőrtiszti főiskolai végzettséggel bármely tiszti beosztás betölthető volt. A tábornokok és az egyes szakbeosztást betöltő főtisztok esetében eddig is követelmény volt az egyetemi végzettség, de tekintettel arra, hogy a rendészet területén nem létezett mesterképzés, nem lehetett előírni a főtisztok számára a szakirányú egyetemi végzettség megszerzésének kötelezettségét, így valójában – az egyéb követelményeknek (szakvizsga, vezetőképzés stb.) történő megfelelés esetén – bármely egyetemi végzettség elégséges volt a kinevezéshez.

Az új Nemzeti Közzszolgálati Egyetem megteremtí az alapszak és a mesterszak egymásra épültségét, így a jövőben a főtisztok számára elő lehet írni követelményként az állami szakirányú felsőfokú egyetemi végzettséget (MA). Ezzel az egymásra épülő képzési szerkezettel felszabadul a hároméves főiskolai képzési követelményrendszer a nyomás alól, ami eddig a lehető legtöbb ismeret oktatására kötelezte. Világosan meghatározhatóvá válik a tiszti és a főtiszt beosztások ellátásához szükséges eltérő tudáshalmaz. Nagyobb szerepet kaphat az alapképzésen belül a vezetői alkalmasság kialakításához szükséges szakismeretek oktatása, a parancstechnikai ismeretek készség szintű elsajátításának és megfelelő alakissággal párosuló végrehajtásának követelménye.

A tiszti előmeneteli rendszernek eddig is megkövetelt eleme volt a rendészeti szakvizsga intézménye. A közzszolgálati szakvizsgával való harmonizációja folyamatban van, 2011. december 31-ig megtörténik, 2012. szeptember 1-jétől pedig szinkronban lesz a közzszolgálati szakvizsga követelményeivel. A rendészeti vezető- és mestervezető-képzés továbbra is a vezetői kinevezést és előléptetést szolgáló rendszerként működik. A Rendészeti Vezetőképző és Kutató Intézet alapfeladata lesz a továbbiakban is a tréningjellegű, AC/DC típusú felmérések és képzések szervezése és végzése. Az egységesülő közzszolgálati felsővezető-képzés bevezetése által felszabaduló kapacitásokat a parancsnoki felkészítésekre, készségfejlesztésekre kell fordítani. Új eleme az intézeti feladatoknak az ún. minősítő vizsgák rendszerének kidolgozása és végrehajtása, valamint a kreditalapú továbbképzési rendszer bevezetése. Ezeket oly módon kell kidolgozni, hogy a mérhető eredmények figyelembe vehetők legyenek az egyéni teljesítményértékelések során.

A Nemzeti Közzszolgálati Egyetem létrehozásával megnyílik a lehetőség a régen várt Rendészettudományi Doktori Iskola meg alapítására is.

Képletesen fogalmazva: a rendészeti képzés épülete szerkezetkész, a bokrétát kitűzhetjük, de a szerelvényezés és a berendezés még hátra van. Sok eszközt, bútort, a rendészeti kultúra több elemét átvihetjük az új épületbe. Néhány kérdés azonban még rendezetlen. A legfontosabbak hátralékaink:

- egységes felvételi és alkalmassági központ;
- központi tudástár;
- a mentor- és tutorképzés szabályozása;
- a kreditalapú továbbképzési rendszer beüzemelése;

- a tananyag „naprakész” korszerűsítése;
- a rendészeti oktatók és tanárok felkészítésének rendszere;
- a végzést követően a lokális rendészeti ismeretek elsajátításának szabályozottsága;
- a kommunikációs képességek és az intézkedési kultúra folyamatos fejlesztése;
- korszerű oktatásigazgatási nyilvántartás létrehozása;
- a gyakorlati képzéshez szükséges technikai feltételrendszer folyamatos frissítése;
- a rendészettörténet önálló tárgyként történő bevezetése.

### *A rendészeti képzés és felsőoktatás*

A magyar közigazgatás történetében először, teljes vertikumában kiépült a rendészeti képzési struktúra. Az állami köznevelési rendszer által tantárgyként és választható érettségi tárgyként elismert rendészeti ismeretektől a rendészeti rész-szakképesítések megszerzésén keresztül a karriert kiszolgáló előmeneteli képzéseken át, a rendészeti doktori iskoláig, valamennyi köznevelési, szakképzési, felnőttoktatási és felsőoktatási képzési lehetőség felhasználásával kiépült az integrált rendészeti képzési oktatási rendszer (IRKOR). A rendészeti szervek történetében ez az első alkalom, amikor az egyes munkakörök (beosztások) betöltéséhez előírt képesítési követelményeket a jelöltek teljes körűen a rendészeti képzési rendszeren belül teljesíthetik. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a rendészeti karrier egyes lépcsőfokaihoz képzettségi követelményeket rendelhetünk, kiváltva ezzel a rendfokozatban történő, a várakozási idő leteltével szinte kötelező, „soron történő” előléptetés gyakorlatát. Rendészet-történeti pillanat részesei lehetünk. A szerkezet készen áll, kezdődhetnek a belső munkálatok.

A rendészettudományra alapozó rendészeti képzésnek már nemcsak az irányító struktúrája van meg (BM Oktatási Főosztály és BM Tudományos Tanács, 1998), hanem a nemzetközi felülete (BM Nemzetközi Oktatási Központ, 2000), a vezetőképzési szerve és szakvizsgarendszere (BM RVTKI, 2002), a társadalmi támogatottsága (Magyar Rendészettudományi Társaság, 2004), a tudományos elismertsége (MTA IX. Osztály, 2008.) és 2012. január 1-jétől a szervezeti háttere, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kara és Rendészettudományi Doktori Iskolája.

Létrejöttek az alapvető oktatás-szervezési feltételei annak a kormányzati elvárásnak, amely a rendvédelem megújítását tűzte ki célul.

PADÁNYI JÓZSEF

## *A haza szolgálatában*

### Tények és gondolatok a katonai felsőoktatásról

*„Ez akadémiának főczélja leendő, hogy benne a magyar ifjúság azon tudományokra oktatassék és oly nevelést nyerjen, melyek által úgy a rendes hadseregben, mint fölkelés alkalmával is a haza hasznos szolgálatára alkalmassá és képessé legyen. Szabad lesz azonban a benne nevelt ifjaknak állami szolgálatba is lépniök, hol érdemeik szerint kellő tekintet lesz rájuk.”*

*(1808. évi VII. törvénycikk  
a katonai Ludovika-akadémiáról)*

A katonai felsőoktatás hazai intézménye a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem. Az egyetem mai struktúráját egy többlépcsős intézményi integrációt követően, a szervezeti struktúra racionalizálása, jelentős létszámcsoökkentés és egykaros szervezetet jelentő átalakítás után érte el.

#### *Az alapítástól napjainkig*

A Magyar Ludoviceum Hadi Akadémia – mint a katonai vezetőképzés intézete – létrehozásának terve a reformkor eszméi között szerepelt. Az 1808. évi Országgyűlés törvénybe iktatta az intézmény megalapítását, ám az hosszú időn át csak névleg létezett. 1872. november 21-én Pesten megindult a magyar nyelvű oktatás, kezdetben gyalogsági és lovassági, majd 1913-tól tüzér szakon is. Jelentős változásokat hozott az 1928-as esztendő, mely időponttól Akadémia I. elnevezéssel gyalogos, lovas és tüzér, 1939-ben pedig Akadémia II. megjelöléssel a Bolyai János Műszaki Akadémia, illetve a Horthy Miklós (1942-től Horthy István) Honvéd Repülő Akadémia alakult meg.

A felsőfokú tisztképzést végző intézményt – a trianoni viszonyok között még titokban – Magyar Királyi Honvéd Hadiakadémia névvel 1920. szeptember 27-én alapították, amely 1944 nyaráig működött Budapesten, majd Balatonfüredre települt át.

A II. világháborút követően, 1947 decemberében indult újra az oktatás a Honvéd Hadiakadémián, amely az 1950-es átszervezés után Honvéd Akadémia néven működött tovább. 1955. március 15-én az Akadémia Zrínyi Miklós nevét vette fel. Az ezt követő (és napjainkban is tartó) időszak az oktatás és az azt szolgáló szervezeti struktúra tekintetében számos változást hozott.

1957 februárjában megalakult az Egyesített Tiszti Iskola, majd 1967-től a Kossuth Lajos Katonai Főiskola, a Zalka Máté Katonai Műszaki Főiskola, valamint a Kilián György Repülő Műszaki Főiskola. A felsőszintű képzés letéteményese a Zrínyi Miklós Katonai Akadémia volt, amely a hadtudományok kutatásában, művelésében elért eredményeinek elismeréseként – az 1985. évi I. törvény értelmében – egyetemi rangot kapott.

A katonai felsőoktatás és intézményhálózatának mélyreható átalakítása a magyar felsőoktatás 1992-ben kezdődő reformjával indult, majd a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény hatálybalépése után gyorsult fel. A katonai felsőoktatás újabb történelmi állomásához a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem létrejöttével, 1996-ban jutott el. Ennek az átalakítási szakasznak legfőbb célja volt a katonai felsőoktatási intézmények megfeleltetése a felsőoktatási törvény követelményeinek.

Az egyetem szervezeti felépítésében jelentős változást eredményezett az 1997 januárjában megkezdett – a horizontális integrációt követő – vertikális integráció. Ennek eredményeként 1997. szeptember 1-jei hatállyal az önálló főiskolai és egyetemi karok összeolvadtak, így a továbbiakban két egyetemi kar működött.

2000. január 1-jétől a katonai felsőoktatási intézmények integrációjával a Bolyai János Katonai Műszaki Főiskola, mint a Zrí-

nyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Bolyai János Katonai Műszaki Főiskolai Kara működött tovább. 2001. július 1-jétől – a haderőreform keretében – tovább folytatódott az egyetem átszervezése. 2001. szeptember 1-jével a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem szentendrei telephelyén lévő állomány beköltözött az egyetem budapesti Üllői úti telephelyére. A képzés 2004. szeptember 1-jétől – a Bolyai János Katonai Műszaki Főiskolai Kar, valamint a Vezetés- és Szervezéstudományi Kar egyesülésével – már két egyetemi karon: a Bolyai János Katonai Műszaki Karon, valamint a Kossuth Lajos Hadtudományi Karon folyt tovább.

2011. szeptember 1-jétől – a Nemzeti Közszerződési Egyetem létrehozására való felkészülés jegyében – az egyetem egykarossá alakult, és megkezdte képzési kínálatának átalakítását, a honvédtisztek képzésére összpontosítva. 2011. február 1-jén megalakult a Ludovika Zászlóalj, amelynek elsődleges feladata a honvéd tisztjelöltek katonai nevelése. A két szervezet feladatait a legszorosabb együttműködésben, de önállóan hajtja végre.

### *Napjainkban*

A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem a magyar felsőoktatási intézmények között sajátos szerepet tölt be. Az egyetemnek az elkövetkező időszakban is meg kell felelnie a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség megrendelői igényeinek. Ennek megfelelően az intézmény alaprendeltetése a következő években sem változik, azaz kiválóan képzett, magasan motivált és szocializált honvédtiszteket kell kibocsátania. Ezzel párhuzamosan biztosítanunk kell – kifutó jelleggel – azoknak a civil képzéseknek a folytatását, amelyeket a jövőben a Nemzeti Közszerződési Egyetem más karai vagy a felsőoktatási tér más szereplői vesznek át.

Két évvel ezelőtt a MAB akkreditációs eljárás folytatott le az egyetemen, amelynek eredményeként a 2009/8/VII/3. számú ha-

tározatában rögzítette: az egyetem akkreditációjának érvényessége – a jelen működési és minőségi feltételek folyamatos biztosítása esetén – 2017. december 31.

Az egyetem küldetése a Honvédelmi Minisztérium és háttérintézményei, a Magyar Honvédség, a nemzetbiztonsági szolgálatok elvárásainak teljesítése, *kiemelt figyelemmel a haza védelmére*, valamint a NATO-tagságból és a missziós feladatokból adódó folyamatosan változó követelményekre.

A nemzeti felsőoktatásban elvártaknak megfelelően, eredményes kutatási-fejlesztési tevékenységet folytatunk, melyet a doktori iskoláink sikeres akkreditációja is jelez.

Az egyetem értékrendje a hagyományos értelemben vett értékeket (hazafias nevelés, szakmaiság, hagyományörzés, hitelesség, megbízhatóság, egységesség, egyediség, pontosság, fegyelmezettség), valamint a korszerű felsőoktatási intézményként való működéshez szükséges értékeket (gyakorlatiasság, rugalmasság, professzionalizmus, nyitottság, komplexitás, eredményesség egyénileg és csapatmunkában egyaránt, a tehetséggondozás iránti elkötelezettség) foglalja magába. Mindezt úgy, hogy megvalósuljon az oktatás, kutatás és a tudásmegosztás szinergiája.

A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem épít a hagyományaira és őrzi azokat. A testülethez való tartozás, a lojalitás olyan értékek, amelyeket az oktatásban, a napi életben és a jelképrendszerben egyaránt érvényesítünk.

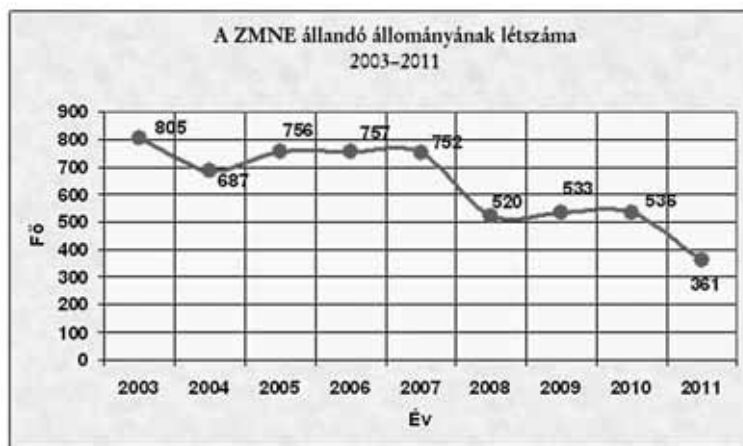
Minőségpolitikánk kimondja, hogy az egyetem olyan értéknövelő képzést biztosít hallgatói számára, amely megfelelő minőségirányítási rendszer működtetésével és folyamatos fejlesztésével:

- hatékonyan szolgálja hazánk védelmi képességeinek növelését;

- kielégíti a védelmi szféra általunk oktatott szegmensével szemben támasztott társadalmi igényeket;

- hallgatóinknak megfelelő lehetőséget nyújt az ismeretek elsajátításához, a gyakorlati készségek megszerzéséhez, a tudo-





mányos munka végzéséhez, a közösségi szellem kialakításához;

- biztosítja az oktatók nevelő-, oktató- és kutatómunkájának, továbbfejlődésének feltételeit.

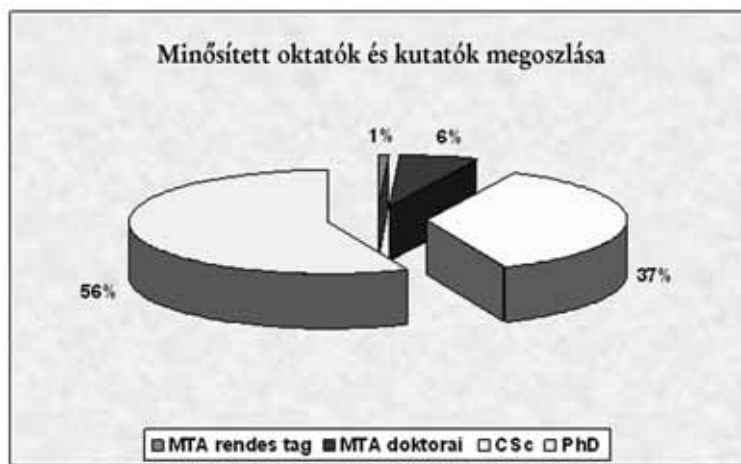
A minőségbiztosítás területén tett erőfeszítéseinket ismerték el, amikor az oktatási miniszter 2009-ben és 2010-ben Felsőoktatási Minőségi Díj bronz fokozatával tüntette ki intézményünket.

Az egyetem humán erőforrásai – noha mennyiségileg folyamatosan csökkentek az utóbbi öt évben – megfelelnek a jelenlegi oktatási-kutatói követelményeknek. Ez igaz mind a létszámra, mind az oktatói-kutatói

minőségre, valamint a kiszolgáló állomány felkészültségére. Árnyalja a képet, hogy egyes szakokon csak külső óraadók bevonásával tudunk megfelelni az oktatás igényeinek. Még feszítettebb a helyzet az oktatás kiszolgálását végző szervezeteknél, ahol az átalakítás miatti többletterhelés lefutása után normalizálódhat a helyzet. Az oktatók aránya a teljes dolgozói létszám kétharmada, ami – tekintettel a képzés sajátos igényeire és formáira – jónak mondható.

A humán-erőforrások minőségét vizsgálva meghatározónak tartjuk az oktatók minőségét. A tudományos fokozattal rendelkező oktatók száma és aránya közvetlen hatással





van az egyetem oktató-kutató munkájára és fontos mérőpontja az akkreditációnak.

Ugyanakkor a minősített oktatók mennyisége és aránya önmagában nem ad teljes áttekintést. Árnyalhatjuk ezt a képet, ha a minősített oktatók megoszlását is vizsgáljuk. E területen van még mit tenni, hiszen az MTA doktorok számának további növelése elengedhetetlen.

### *Az oktatás helyzete*

Az egyetem (2012. január 1-től Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar) a teljes védelmi szféra – elsősorban a Honvédelmi Minisztérium, illetve a Honvéd Vezérkar – részére képez szakembereket. A képzés teljes és részidejű munkarendben, a katonai képzési ágban négyéves időtartamú alapképzésben, illetve egyéves időtartamú mesterképzésben folyik. Védelmi, műszaki, társadalomtudományi, gazdálkodási képzési ágakban hároméves időtartamú alapképzésben, illetve kétéves mesterképzésben képezzük hallgatóinkat.

A 2011–12-es tanévben alapképzésben négy képzési területen, tíz akkreditált alapképzési (BSc) szakot, mesterképzésben két képzési területen, hat akkreditált mesterképzési (MSc) szakot hirdettünk meg. A szakok

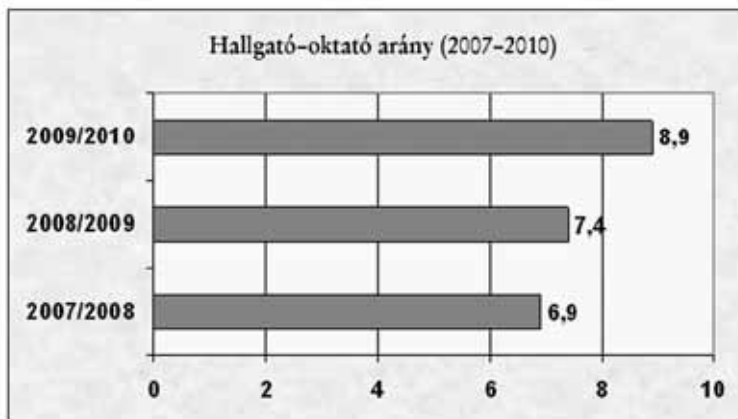
és szakirányaik által lefedett, tudományosan megalapozott elméleti és gyakorlati ismeretek – Magyarországon, illetve bizonyos értelemben Európában – csak az intézményünkben folyó képzés keretében sajátíthatók el.

A Honvédelmi Minisztériumban kidolgozott új humánstratégiára alapozva alakítjuk át a honvédtisztek képzésének rendszerét, melyhez hozzáigazítjuk, illetve az igényeknek megfelelően bővítjük a tisztai és továbbképzési rendszert. A tárca igényeinek megfelelően pontosítjuk a honvédelmi és katonai, továbbá a nemzetbiztonsági ágakban működtetett alap- és mesterképzési szakok körét.

A katonai szakmai képzések hatékonysága és eredményessége érdekében az egyetem szoros kapcsolatot ápol a Magyar Honvédség vezető szerveivel és csapataival.

A képzés meghatározó mutatójának tekintjük a hallgató-oktató arányt, melynek az egyetemen – tekintettel a kis létszámú specializációkra – különös jelentősége van.

Az egyetemen két akkreditált doktori iskolában (Hadtudományi Doktori Iskola és Katonai Műszaki Doktori Iskola) folyik képzés, melyek szakmailag szorosan kapcsolódnak az egyetem intézeteihez. A doktori iskolákban minden oktatási évben átlagosan 50 fő doktorandusz – köztük számos külföldi hallgató – kezdi meg tudományos kutatói tevé-

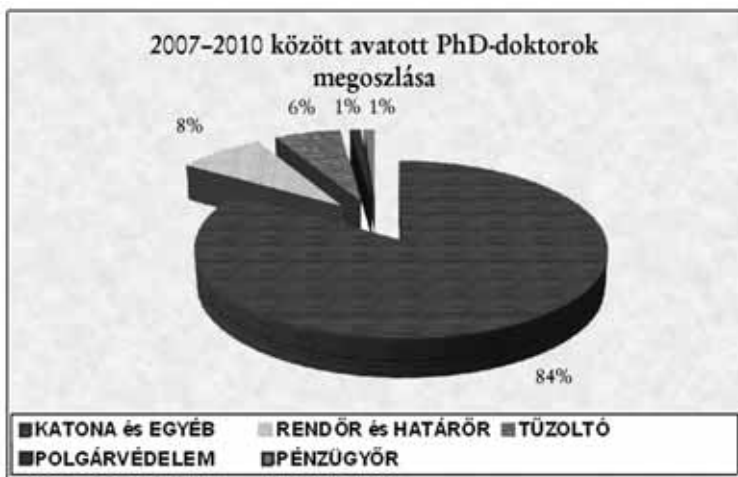


kenységét. Az évente megújított kutatási témajegyzék a megrendelők igényeire támaszkodik.

Az egyetemen folyó doktori képzés alapvető formája a munka mellett végezhető levelező képzés. Az utóbbi években növekvő igényeknek teret adva, jellemző tendenciává vált a védelmi szférán kívüli jelentkezők és a képzést eredményesen befejezők számának növekedése. Stratégiai célunk, hogy ezen a képzési szinten is kapjunk államilag támogatott helyeket a jövőben. A doktori iskolák minőségének megőrzése a Nemzeti Köszolgálati Egyetem akkreditációs megfelelésének is egyik záloga.

Az oktatói habitus – úgy is mondhatjuk, hogy az oktatói minőség – megállapításának egyik fontos eszköze a habilitációs eljárás. A habilitációra pályázóknak a több éve bevezetett és folyamatosan tökéletesített, egzakt módon mérhető és értékelhető habilitációs minimumkövetelményeknek kell megfelelniük. Különösen öröndetes – és erősíti az interdiszciplináris jelleget –, hogy folyamatosan nő azon nem egyetemi polgárok a száma, akik nálunk szerzik meg habilitációs oklevelüket.

Az egyetem kiemelt oktatási területe a nyelvképzés. A Nyelvoktatási Központ látja el a Magyar Honvédség regionális nyelv-





képzésének szakmai felügyeletét, támogatja a regionális nyelvképzés feladatait. Az intézet munkatársai az alaprendeltetésen túlmenően – az egyetem érdekeit szolgáló – szaknyelvi feladatokat is ellátnak, hozzájárulva a Nemzetvédelmi Egyetem nemzetközi kapcsolatainak ápolásához, valamint az itt folyó tudományos munka nemzetközi fórumokon való megjelenéséhez. Szorosan hozzátartozik ehhez a területhez – bár szervezetiileg elkülönült – a Nyelvi Vizsgaközpont, ahol három különböző rendszerben tehet államilag elismert nyelvvizsgát a jelentkező.

### *Kutatás+fejlesztés+innováció, tudományos élet*

Az egyetemi lét meghatározó mutatója a K+F+I tevékenység. Az egyetemen folyó védelmi célú kutatások támogatását szolgálják azok a pályázatok, amelyeket sikerrel céloztunk meg. Az elmúlt három évben nagyságrendekkel nőtt a pályázati bevétel, ami egyrészt forrásokat, másrészt minőséget jelentett. Arra törekszünk, hogy a pályázati forrásokkal támogatott kutatási eredmények minél gyorsabban épüljenek be az oktatásba és az oktatás igényei jelenjenek meg a kutatásban.

Az elmúlt években kialakult a pályázati tevékenység szervezeti kerete, a pályázatok elkészítésének rendje, és hatékonyabbá tettük

az egyetem tudásvagyonának kihasználását. A jövőben – alapozva eddigi tapasztalatainkra – megcélozzuk az uniós és más nemzetközi szervezetek által kiírt pályázatokat.

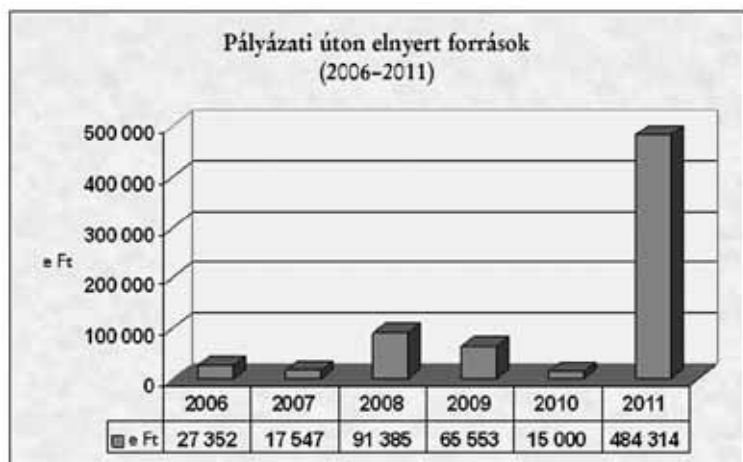
### *Tehetséggondozás*

A hallgatók kutatómunkába történő bevonásának kiemelt területe a tudományos diákköri tevékenység. Ebben meghatározó jelentőségű az Országos Tudományos Diákköri Tanács Had- és Rendészettudományi Szekciójának munkája, illetve az egyetem szerepének, súlyának megőrzése az Országos Tudományos Diákköri mozgalomban. A munka eredményességét 24 Pro Scientia Aranyérem jelzi az elmúlt huszonkét évben.



Hosszú előkészítő munka után, 2009. május 25-én jutott el a mentorrendszer odáig, hogy megtarthattuk alapító ülését, s az alapítók ünnepélyes keretek között aláírták az alapító okiratot. Ez a kezdeményezés – mint az egyetemi tehetséggondozó rendszer egyik eleme – biztosítja a honvéd tisztjelöltek hivatástudatának erősítését, civil kapcsolatainak kialakítását, szakmai fejlődését.

Az elmúlt években a hallgatói elitképzés és a tehetséggondozás számos elemét sikerrel honosítottuk meg. Civil hallgatóink



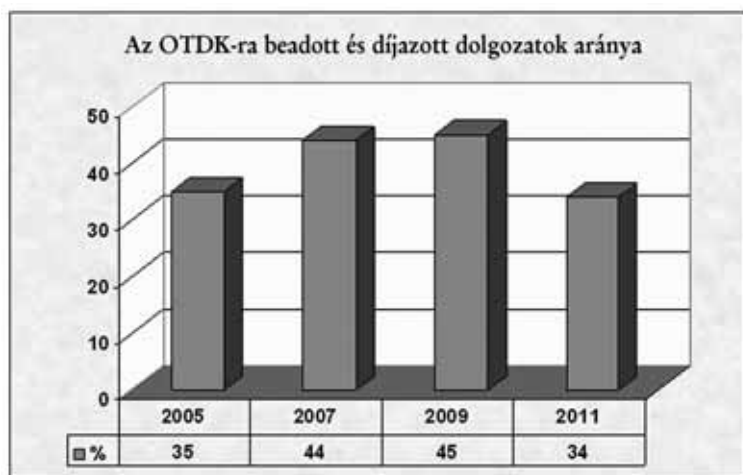
2003 októberében hoztak létre szervezett tömörülést Biztonságpolitikai Szakkollégium néven, 2010 júliusában pedig a szenátus elfogadta a Műszaki Szakkollégium alapításáról szóló határozatot.

Az egyetemen folyó tehetséggondozás meghatározó eszközének tekintjük a hallgatói mobilitás hatékonyságának növelését. A két- és többoldalú nemzetközi kapcsolatokon, közös gyakorlatokon túl, egyre fontosabb szerepet tölt be az Erasmus-program. Sikeres pályázatunk eredményeképpen évről évre nagyobb összeg áll rendelkezésünkre, hogy tisztjelölt és civil hallgatóink külföldön töltsenek rövidebb-hosszabb időt.

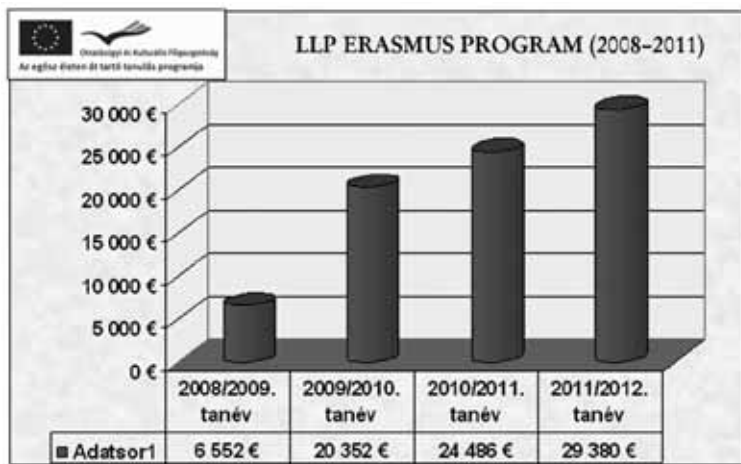
Az elmúlt két évben kialakítottuk az Erasmus-rendszer teljes szabályozási és pályázati hátterét.

### *Szolgáltató egyetem*

Az Egyetemi Központi Könyvtár épületét 2003-ban újították fel. A könyvtár területe 2300 m<sup>2</sup>, a felhasználói ülőhelyek száma 310, a nyílt olvasói munkaállomásoké pedig 71. Könyvtárunk dokumentumállománya 500 000 kötet, 337 bel- és külföldi kurrens folyóirat áll az olvasók rendelkezésére. A hatékony szolgáltatást segítő egyik leg-







fontosabb szervező erőforrás az 1998/99-es tanévtől bevezetett *OLIB7* integrált könyvtári rendszer. Az elektronikus katalógus bárholnan, a nap 24 órájában elérhető. Jelentősen támogatja a felhasználókat a könyvtári portálon elérhető elektronikus tartalmak számottevő bővülése, távoli elérési lehetősége, valamint az egyetem számítógépeiről az *EISZ*, *EBSCO* és *Jane's* online katonai szakadatbázisok és a több mint ötszáz angol nyelvű hadtudományi folyóiratot tartalmazó *Proquest Military* adatbázis elérhetősége.

A tanév folyamán 1434 folyóirat- és 1691 könyvreferátummal, 1876 indexelt folyóirat-cikkkel, 647 részdokumentummal, 1345 csa-

olt objektummal (teljes szöveg, link) gyarapodott a könyvtár elektronikus katalógusa. A könyvtári portálra 68 PhD-értekezés, 259 folyóirat-tartalomjegyzék, 135 publikáció, 36 elektronikus jegyzet feltöltés történt. A tanév folyamán 141 868 keresés történt a könyvtár elektronikus katalógusában és on-line adatbázisaiban.

2008-ban sor került az informatikai hálózat eszközparkjának jelentős korszerűsítésére, amely biztosítja az egyetem teljes területének – valamennyi kollégiumot (a szolnokit is) beleértve – lefedettségét. A hálózat jelenlegi állapotában informatikai és kommunikációs célokra is korlátlanul felhasználható. 2010-ben a pályázati források ki-



aknázásával további jelentős fejlesztések történtek, megvalósult a szerverek konszolidációja, a tárhelykapacitás nagymértékű bővítése, a hálózati gerinc sávszélességének növelése, a vezeték nélküli internet lefedettség kiterjesztése, illetve a biztonságos távoli elérés továbbfejlesztése. Az egyetemen mintegy 1400 számítógép működik, és több mint 5000 hálózati végpont van kiépítve.

A képzés adminisztrációjának informatikai támogatását a *Neptun.net Egységes Tanulmányi Rendszer* biztosítja gazdasági modullal, illetve több saját fejlesztésű alkalmazással kiegészítve. Korszerű belső hálózati operációs rendszer szolgálja a felhasználókat, lehetőséget teremtve a csoportmunkára is. A távoktatást a NATO-ban is használt *ILLIAS* e-learning keretrendszer támogatja. Számos saját fejlesztésű, adatbázis-alapú alkalmazás készült, amelyek egyrészt a vezetési és az adminisztratív feladatokat segítik, másrészt védett tartalmú dokumentumok felhasználói azonosításhoz kötött webes hozzáférést teszik lehetővé. A számítógépes hálózat biztonságos működtetése és felügyelete korszerű szoftverekkel és alkalmazásokkal történik.

Nagyon fontosnak tartjuk, hogy az egyetem valamennyi polgárának biztosítsuk a sportolási feltételeket. A heti rendszeres testmozgás a hallgatók esetében tantervi kötelezettség, a hivatásos katonáknál előírás, a közalkalmazottaknál lehetőség. Az egyetem megfelelő minőségű és mennyiségű sportlétesítménnyel rendelkezik. A sportos egyetem képének kialakítása nem PR-fogás, hanem képzési szükségszerűség.

### *Gazdálkodás*

Az egyetem a Honvédelmi Minisztérium fenntartói irányítása alatt önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv, jogi személy, a feladatellátáshoz gyakorolt funkciója szerint közintézet.

A gazdálkodás elveit alapvetően a Honvédelmi Minisztérium fejezetgazdálkodásának

sajátosságai határozzák meg, ugyanakkor meg kell felelnie a felsőoktatási intézményekre vonatkozó előírásoknak, ezen jogállásából adódóan sajátosan gazdálkodó költségvetési szervnek minősül.

A honvédelmi tárca egyéb megrendeléseinek is megfelelően különböző nemzetközi és hazai gyakorlatokat, kutatásokat, oktatást végzünk, tanfolyamokat szervezünk, valamint jelentős a NATO-nak végzett tanfolyami tevékenység is. A képzési rendszer folyamatos átalakulásával párhuzamosan, új finanszírozási forrásként az oktatási minisztériumtól érkező normatív támogatás is szélesítette az egyetem finanszírozási palettáját.

### *A jövő*

A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem mára a felsőoktatási tér elismert szereplőjévé vált. Ahhoz, hogy ezt elérjük, folyamatosan javítottuk az oktatás és kutatás minőségét, a szolgáltató egyetemi jelleget. Mindezt folytatnunk kell attól függetlenül, hogy a jövőben milyen szervezeti formában végezzük munkánkat. A Nemzeti Köszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Karaként is felelősek leszünk az oktatás és kutatás színvonalának megőrzéséért, a honvédtisztek felkészítéséért, a nálunk tanuló civil hallgatók minőségi oktatásáért.

Erőfeszítéseket kell tennünk a tudásmegosztás minőségének javítása céljából. A nyitottság, eredményeink és kudarcaink bemutatása, a belső és külső kommunikációban meglévő buktatók, a továbbképzések hatékonysága és esetlegessége, mind olyan terület, ahol van javítani való. Az új egyetem, és benne a kar csak úgy tud megfelelni a szolgáltatási igényeknek, ha képes a hatékony tudásmegosztásra a megrendelők, a hallgatók, a munkatársak, valamint a partnerek között.

Az oktatás minőségét javítja az a kezdeményezés, amely a gyakorlatiasabb oktatást célozza. Ebbe beletartozik az oktató csapatgyakorlatok rendszerének kialakítása, a missziós feladatokban való oktatói részvétel támoga-

tása, a nemzetközi oktatói mobilitás hatékonyságának növelése. Az oktatói előmeneteli rendszerben súlyának kell lennie annak, ha valaki – személyes tapasztalataira építve – oktatja és kutatja tárgyait. Ez növeli a hitelességet, javítja a gyakorlat és elmélet egyensúlyát, végső soron növeli a minőséget.

Fontos és folyamatosan fejlesztendő területnek tekintjük az idegen nyelvű oktatási portfólió kialakítását. Erre egyrészt a nemzetköziesedés, a mobilitási programok, a nemzetközi K+F projektekben való részvétel és a hadtudományokban igen széles körű, idegen nyelvű irodalom ösztönöz minket.

A nemzetközi kutatási-oktatási együttműködés javítása kiemelt céljaink közé tartozik. Ez segíti oktatóink tudományos minősítésének emelését, az MTA doktorok arányának növelését, a kilépést a nemzetközi K+F pályázatok területére.

A szolgáltató egyetem szellemének megfelelően jelentősen fejlesztjük ALUMNI-rendszerünket, a pályakövetést és a hallgatói karriertervezést.

Kitűzött céljaink azt szolgálják, hogy folyamatos minőségbiztosítás mentén, javuló színvonalú oktató-nevelő munkával, elkötelezett, felkészült és magasan motivált hallgatóknak adhassuk át diplomájukat.

### *A baza szolgálatában*

A katonai felsőoktatás történetében új szakasz kezdődik 2012. január 1-jén. A Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar a Nemzeti Közszolgálati Egyetem egyik karaként folytatja a képzést. Nem csak a név változik, a tartalom is átalakul. A képzés súlypontja a honvédtisztek képzésére kerül. Az elmélet és a gyakorlat egyensúlyán alapuló oktatás olyan honvédtisztek kibocsátását biztosítja, akik motiváltak és felkészültek a szakaszparancsnoki feladatok ellátására. A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem támaszkodva eddigi oktatási eredményeire, képzett munkatársai elkötelezettségére, infrastruktúrájára, felkészült az új kihívásra.

## *Közhivatalnokok képzése a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen*

1. A közigazgatás kialakulásával és fokozatos térnyerésével az állami feladatellátás e területe fokozatosan önálló szakmává, foglalkoztatási ágga vált, amely magával vonta a szakterület sajátosságainak megjelenését. Ennek hatására az európai országok többsége előbb-utóbb megvalósította a közigazgatás oktatási struktúrában való leképezését, ami tulajdonképpen a közigazgatási felsőoktatás megteremtését jelentette. Az állami hivatalnokok képzési rendszere – mint a személyi állomány felkészültségének alapja – azonban tértől és időtől, valamint a tradícióktól függően eltérő formákban és struktúrákban öltött testet Európa országaiban.

Hazánkban az elmúlt mintegy 150 évben a közigazgatási személyzeti politika ún. zárt – bár korántsem mindig egységes – rendszere kiépülésének lehettünk tanúi. Az önálló felsőfokú közigazgatási szakemberképzésnek azonban nálunk nincsenek történelmileg kialakult hagyományai, ennek megfelelően Magyarországon a közigazgatás tipikusan a különböző felsőoktatási képzési területek „gyűjtőágazatává” vált. Némely túlzással úgy is meg lehet fogalmazni, hogy azok számára, akik a saját szakterületükön nem tudtak vagy nem akartak elhelyezkedni, a közigazgatás ideális, rövidebb vagy hosszabb időtávra szóló állomáshelynek minősül. Ennek egyik oka pedig az, hogy a közigazgatást a felsőfokú oktatás – igazából a mai napig – nem ismerte el önálló szakterületként. Hagyományosan mindig is a jogászképzés (volt) a közigazgatási szakemberképzés színhelye hazánkban, amellett, hogy a jegyzőképzés, később pedig a tanácsakadémiai oktatás a közigazga-

tás helyi szintjének szakemberképzését jelentette.

E helyzetet kívánt változtatni 1977-ben az a „kormányzati-politikai” álláspont, amely életre hívta a felsőszintű közigazgatási generalista szakemberképzés magyarországi intézményét, az Államigazgatási Főiskolát.<sup>1</sup> Ezzel hazánk a kelet-közép európai országok közül elsőként valósította meg az elkülönült, felsőszintű közigazgatási szakemberképzés modelljét. A főiskolán, illetve annak jogutód intézményében kezdetben nappali és esti, majd levelező, másoddiplomás tagozatokon, alapképzésben, újabban pedig mesterképzésben, illetve nemzetközi szakon folyt/folyik az igazgatásszervezők képzése.

A közigazgatási felsőoktatás hazai megteremtését azonban nem követte a képzés és a szakma, valamint a politikai döntéshozatal összhangjának biztosítása, így a közigazgatási felsőfokú képzés a mai napig nem találta meg valódi helyét a felsőoktatás palettáján. A mindenkorai politika nem érezvén a közigazgatás működésének és – ezzel összefüggésben – a közigazgatási szakemberképzésnek a súlyát és jelentőségét, szinte mindig mostohagyermekként tekintett az ágazatra, valamint a közigazgatási szakemberképzésre. Megmutatkozott ez például abban, hogy az ország gazdasági és pénzügyi viharainak idején rendszerint a közigazgatást (is), az abban dolgozókat tekintették „bűnbaknak” az állami túlköltekezésért. De ide sorolhatjuk az Államigazgatási Főiskola (és jogutód intézménye) státusának a módosuló politikai széljárások következtében bekövetkező változását is.

E folyamatok mindenképpen elősegítették azt, hogy – talán nem túlzás – a közigazgatás mára egy presztízsét, tekintélyét veszített ágazattá vált Magyarországon, amelynek felsőfokú képző intézménye(i) a piaci viszonyok közepette kénytelen(ek) biztosítani saját élet-

<sup>1</sup> Az Államigazgatási Főiskola az 1977. évi 3. tvr., illetve ennek végrehajtásáról szóló 1017/1978 (VI. 14.) MT számú határozat alapján 1978-ban kezdte meg első tanévét.

ben maradását(ukat).<sup>2</sup> Ennek oktatási struktúrában való tükröződését pedig az jelenti, hogy a közigazgatási képzések jórészt nem célirányzottan folynak. Másképpen fogalmazva: a közigazgatási felsőoktatás napjainkban partikuláris érdekek szolgálatában áll, azaz nem a valódi (szakmai) igények kiszolgálására törekszik, hanem például az oktatók, intézmények egzisztenciájának biztosítására. Ennélfogva a közigazgatási szakemberképzések jelenlegi formái – a hasznosulást is mérlegre téve – objektíve drágának tekinthetők, amelyek egyúttal nem járulnak hozzá a „jó állam” igényének megfelelő közszolgálati kar kialakításához. Hatására pedig valószínűleg tovább növekszik a – már korábban sem elhanyagolható mértékű – távolság az európai államok és Magyarország közigazgatása, közigazgatási szakembereinek minősége között.

E rövid áttekintés a magyar közigazgatási szakemberképzés csupán néhány jellemzőjére és hiátusára mutatott rá, amelyek azonban tipikusan jellemzik a mögöttünk álló közel 35 év „egyhelybenjárásának” politikáját, és amely egyúttal (egy újabb) közigazgatásireform-kísérlet kiindulópontjául szolgálhat. A mindenkori hatalomnak előbb-utóbb fel kell ismernie: a „jó” és „szerethető” állam egyik záloga a közigazgatás teljesítménye, amely pedig nyilvánvaló összefüggésben van a közigazgatási szakemberképzés módjával, oktatási rendszerben történő elhelyezésével.

A közelmúltban a közigazgatás és a hatalomgyakorlás kapcsolatát illetően kétségkívül „valamiféle elmozdulás” jelei figyelhetők meg. Ekként értékelhető például a közigazgatási szakterület nevesítése egy minisztériumi portfólióban (elnevezésben), vagy az új Alaptörvény azon rendelkezése, amely a közigazgatási bíróság megszervezésének lehetőségét

rögzíti. De e sorba illeszkedik a Nemzeti Közszolgálati Egyetem megalapításának koncepciója is.

2. A magyar közigazgatás újjászervezésének alapja napjainkban a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. Az elképzelés a „jó állam” koncepciójából indul ki, és keretet biztosít a magyar közigazgatás megújításának, meghatározva a célokat, a beavatkozási területeket és a konkrét intézkedéseket.

Hangsúlyos célként fogalmazódik meg a közjó érdekében végzett szolgálat és a hatékonyság az állam intézményi működésének területén, valamint az egyéni és a közösségi jogok biztosítása viszonylatában. Ennélfogva az állam szolgálatában álló tisztviselők, mint a jó állam megtestesítői – a negatív értelemben vett bürokratizmus megvalósításával – ne akadályt képezzenek a polgároknak napi ügyeik intézése során, hanem támaszt, segítséget nyújtsanak számukra. E cél elérése azonban – úgy vélem – hosszabb folyamat eredménye, amelynek során először vissza kell szerezni egy alapjaiban megtépázott szakma becsületét – többek között – egy olyan közigazgatás, közigazgatási kar létrehozatalával, amely a munkája iránti elkötelezettséggel, és magas szintű szakmai felkészültséggel látja el a rá bízott feladatokat. A Magyar-program által meghatározott célok elérését nehezíti tehát a közigazgatás mint szakma általános válsága, amely áthatja a folyamatok tervezését, a feladatok meghatározását, a szervezetrendszert, a közigazgatás eljárását, illetve a közigazgatás személyzetét. Az elmúlt 20 évben a reformkísérletek, valamint az ágazatba pumpált – elsősorban az informatika, az oktatás és a szervezettefejlesztés területét érintő – milliárdos beruházások ellenére a közigazgatás hatékonysága és teljesítő-képessége nem változott, lemaradásunk e szakterületen – a részsikerek ellenére – egyre növekszik.

A közigazgatás professzionális (hatékony) működése szempontjából azonban kétségkívül kiemelkedő jelentősége van a személyi állomány felkészültségének, megfelelő képzé-

<sup>2</sup> A kép teljességéhez hozzátartozik az is, hogy az Államigazgatási Főiskola jogutód intézményén, a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karán kívül az utóbbi években az egyetemi jogi karok kebelén belül – azok általános oktatási portfóliójának tulajdonképpen „lebutításával” –, továbbá egyéb, nem állami finanszírozású intézményekben is létrejöttek a közigazgatási „képzőhelyek” hazánkban.



senek. A közigazgatás megítélésének tükrébe ugyanis a társadalmi elégedettség.

A Magyar-program alapján a közigazgatási rendszer nagy jelentőségű és hosszú távra meghatározó átalakulás előtt áll. Ennek egyik tartópillérét pedig az jelenti, hogy a közigazgatási tisztviselők szakmai képzése, a képzés színvonalának erősítése 2012. január 1-jétől a Nemzeti Közszerzői Egyetem – mint a közigazgatás-utánpótlás bázisintézménye – keretein belül valósulhat meg. Az új szervezeti konstrukció reményeim szerint a korábbiaknál intenzívebben szolgálja majd a közigazgatás személyi állományának minőségi fejlesztését.

3. Úgy vélem, az utóbbi évek oktatáspolitikájához képest gyökeres változásra van szükség a közigazgatási felsőfokú képzés előbb említett új centrumában. Az alábbiakban – a teljesség igénye nélkül – a felsőfokú közigazgatási szakemberképzés néhány alapvető jellemzőjét, általános elvárását és lehetséges célkitűzést foglalom össze. A megfogalmazott elképzelések ugyanakkor – álláspontom szerint – kizárólag komplex módon szolgálhatják azt a célt, hogy a közigazgatási felsőoktatás biztosítsa és közvetítse a közigazgatási dolgozók és a jelöltek részére mindazt az ismeret- és tudásanyagot, amely az eredményes és hatékony munkavégzéshez szükséges.

a) A Nemzeti Közszerzői Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény alapján a közigazgatási felsőoktatás: a köztisztviselői és a kormánytisztviselői pályára felkészítő közigazgatási képzési ág alapképzési szakjai, valamint a hozzá kapcsolódó mesterképzési szakok.<sup>3</sup> A törvényben definiált képzések ugyanakkor nem zárják ki, hogy e területen más képzési formák is megjelenjenek. Az alap- és mesterképzéseken kívül meghatározó elemének kell lennie a közigazgatás személyi állomány felsőfokú képzésének az alap- és mesterképzésre

épülő szakirányú továbbképzési rendszernek (a specialistaképzés), a különböző szintű közigazgatási vezetőképzésnek, valamint a közszolgálat más területeiről a közigazgatásba érkezők számára kialakítandó közigazgatási átképzésnek.

b) Az utóbbi időben fokozatosan önfinanszírozóvá váló felsőoktatásban domináns mennyiségi képzés helyett – a szükséges feltételek megléte esetén – fokozatosan át kell térni a minőségi képzés előkészítésére, majd megvalósítására. Megjegyzem, a gyakorlatban valószínűleg nehézséget okoz, hogy a kifutó évfolyamok számára még több éven keresztül biztosítani szükséges a korábbi képzési kereteket, ugyanakkor ezzel párhuzamosan egy újfajta (közigazgatási) felsőoktatási „politika” megteremtését is elő kell készíteni.

Mindez különös feladatot ró az oktatókra és a kari vezetőkre. Növelni kell a képzés szakmai színvonalát, amelyben az oktatási egységek vezetőinek a korábbiakban megszokotthoz képest várhatóan lényegesen intenzívebb feladata és felelőssége lesz a jövőben. A fenti cél eléréséhez nélkülözhetetlen az oktatásszervezeti egységek újrastrukturálása is, valamint újabb közigazgatás-centrikus képzések, képzéscsoportok kialakítása.

c) Minőségi felsőoktatás ugyanakkor kétértelműen csak abban az esetben várható el, ha a pénzügyi keretek meghatározása nem a hallgatói létszám arányában történik. A jelenlegi közigazgatási szakembert képző piac résztvevőinek képzéseiből – álláspontom szerint, többek között – az utánpótlásképzés lényege hiányzik: az állami szolgálatra nevelés, hatalom birtokában való munkavégzés képességének okítása. A képzési struktúra kialakítása során a hivatástudatnak és a szakértelem követelményének egységesen kell érvényesülnie a tervezett utánpótlásképzésben. Mindez – úgy vélem – tisztán piaci keretek között nem történhet meg hatékonyan, mivel a felsőoktatás piaci törvényszerűségei alapjaiban ássák alá a – nem csupán az ismeretek átadására koncentráló – közhivatalnoki képzést. A megoldást a klasszikus finanszíro-

<sup>3</sup> Közigazgatási felsőoktatási képzés a közigazgatásért felelős miniszter előzetes engedélye alapján indulhat.

zási rendszer átalakítása, újabb, a képzést támogató pénzügyi megoldások rendszerbe ágyazása és hatékony felhasználása jelentheti. A Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara esetében valószínűleg ekként jöhetnek majd számításba azok a közigazgatásba importálandó – a 21. századi oktatásfinanszírozás nélkülözhetetlen elemét jelentő – pályázati források, amelyekből képzések, oktatásszervezeti egységek működtetése biztosítható, materiális beruházások létesíthetők.

d) A tartalmi kérdések tárgyalásakor fontos kiemelni az egyetem karai közötti együttműködést, a hallgatók számára az egyes képzési (rész)területek viszonylatában az átjárhatóság megteremtését. Ennek kidolgozása és gyakorlati megvalósítása valószínűleg hosszabb időt vesz igénybe, de az integrációnak lehetőséget kell biztosítania az alapképzésekben résztvevők számára más karok továbbképzéseiben, specialistaképzéseiben történő részvételre. Mindez az állami tisztviselőképzés integrációjának, az egységes közzszolgálati életpályamoddal kialakításának lényegéből fakadó elvárás.

e) A közhivatalnok-képzés hatékonyságának elengedhetetlen feltétele, hogy a közigazgatás részéről jelentkező valós szakemberigényeket be kell csatornázni az oktatási rendszerbe. Ennek érdekében az egyetemen folyó közigazgatási felsőoktatást össze kell kapcsolni a közigazgatási feladatellátás személyi központjával. A képzések tartalmának kialakítása során ezeket figyelembe véve lehetne kialakítani, vagy módosítani elsősorban a továbbképzési, specialista-képzési kínálaton, illetve ezek tartalmán. Ennek keretében megfontolandó egy olyan információs bázis működtetése is, amelynek segítségével a képzési központ koordinálni tudná a közigazgatási szervek felől érkező munkaerőigényeket (gyakornokok elhelyezése, hirtelen jelentkező ideiglenes többletkapacitások biztosítása a közigazgatási szervek részére, végzősök számára álláshely biztosítása). Mindez összhangot biztosítana a képzés és a munkaerő-piaci igények között,

és a hallgatókat is közelebb vinné az addig csak tankönyvekből megismert valódi, gyakorlati közigazgatáshoz.

f) Az új oktatási struktúra a leendő és a jogviszonyban álló kormánytisztviselők és köztisztviselők magas szintű, azaz a mai tudományos és képzési ismereteknek megfelelő oktatását jelenti, amelynek során az alábbi szempontokat célszerű kiemelten figyelembe venni:

- a magas szintű oktatási feladatellátást a hatékony közigazgatás-képzés alapelemeként;

- az egyetem karaival és szakmai partnerintézményeivel történő oktatási és kutatási együttműködést;

- integrált tudás átadását, azaz a felsőoktatásban és a közigazgatási kutatóhelyeken felhalmozott ismeretek képzésbe ágyazását;

- az oktatási minőség biztosítását, amelyet a különböző „szinteken” elhelyezett, folyamatos monitoring garantálhat;

- a korszerű ismeretek és ismeretátadási technikák alkalmazását, a naprakész ismereteknek megfelelő képzés és szolgáltatásnyújtás a legújabb képzési módszerek, valamint a hazai és a nemzetközi kutatási eredmények figyelembevételével.

g) A képzés tartalma mellett a 21. századi felsőoktatásban nem elhanyagolható tehát az oktatásmódszertan kérdésköre sem, amelynek igazodnia kell a közigazgatás és az oktatás technikai fejlődéséhez is. Annak ellenére, hogy az alap- és mesterképzések esetében főleg – de nem kizárólagosan – az ismeretek átadása a cél, már a generalistaképzés időszakában fel kell készíteni a hallgatókat a munkájuk során alkalmazandó technikai eszközök kezelésére. Így például kiemelt figyelmet szükséges fordítani arra, hogy az egyetemről – ellentétben a jelenlegi gyakorlattal – aktív irodai szintű informatikai ismeretekkel kerüljenek ki a végzős hallgatók.

A közigazgatási képzésben a hagyományos képzési formákon kívül létjogosultsága van például az elektronikus tananyagfejlesztésnek, a tanulás, az ismeretátadás távoktatási formáinak. Mindez azonban nem

korlátlanul, és a képzés nem minden területén valósulhat meg, ahol azonban igen, ott a hagyományos oktatási formákkal együtt – például az elektronikus oktatási módszerek alkalmazása hagyományos tantermi keretek között – kétségtávol növelheti a képzés hatékonyságát (blended learning). Míg például a generalista-képzésben általában a hagyományos tanításközpontú formák kerülnek előtérbe, a speciális ismeretek oktatása során már a készségek, kompetenciák alakítása és fejlesztése válik hangsúlyossá.

b) Ahogy a hazai felsőoktatásban hagyományosan kialakult, úgy a közigazgatási felsőoktatásban is alapkövetelmény az oktatói kar számára a kutatói feladatok egyidejű ellátása. Mindazonáltal ha a képzéseket használható, hasznosítható ismeretanyagokkal kívánjuk feltölteni, nem tekinthetünk el attól sem, hogy a napi közigazgatási gyakorlatot ismerő, abban tevékeny részt vevő szakembereket is integráljunk – elsősorban, de nem kizárólagosan a specialista képzés szintjén – az oktatói állományba. Más oldalról viszont a közigazgatás-tudomány kutatóinak bevonása az oktatásba, a tananyagkészítésbe szintén – a korábbiaknál intenzívebben – szükségserűnek mutatkozik.

Ebből adódóan tehát a közigazgatási felsőoktatás személyi állományát egyrészt fel kell készíteni az újabb kihívásokból eredő feladatok ellátására, másrészt pótolni kell a hiányzó erőforrásokat.

i) Az önálló egyetemi szintű közigazgatási képzés nélkülözhetetlen eleme az önálló közigazgatás-tudományi doktori iskola megalapítása és működtetése. Nem csupán a felsőoktatási akkreditáció követelményeire tekintettel, hanem abból kiindulva, hogy egy magasabb presztízsre számot tartó hivatás folyamatos fejlődésének, megújításának tudományos igényű szakmai műhelye, garanciája az önálló doktori oktatás, amelynek létrehozatala során – többek között – a személyi feltételek biztosítása jelent különös kihívást a kar számára.

j) A felsőszintű közigazgatásiszakemberképzés megújítása során kellő figyelmet

szükséges fordítani az idegen nyelvi kompetenciák fejlesztésére is. Nem elsősorban és nem kizárólag az uniós közszolgálatra történő képzés céljaiból kiindulva, hanem azért mert – álláspontom szerint – egy tagállami közhivatalnok európai alpműveltségének része kell legyen egy bizonyos szintű aktív nyelvismeret. A közhivatalnok kar ez irányú minőségváltozása szintén egy hosszabb folyamat eredménye, ugyanakkor a köztisztviselők elmúlt 20 évben „végbement nyelvi képzése” – az általános vélemények alapján – nem hozta meg a kívánt eredményeket. Ennélfogva a közigazgatási szaknyelv differenciált és integrált oktatása szükséges a generalista- és a specialistaképzés, valamint a vezetőképzés területén, továbbá nem lehet eltekinteni egy akkreditált közigazgatási szaknyelvi vizsgaközpont megalapításától sem.

k) Végül fontos hangsúlyozni: a közigazgatásiszakemberképzés valamennyi formájának ki kell terjednie a hallgatók attitűdjének kialakítására és formálására. Mindenekelőtt arra tekintettel, hogy a közigazgatási munka közhatalom birtokában végzett tevékenység. (Másképpen viszont a közigazgatás szolgáltató jellege is megkíván bizonyos, az átlagostól eltérő emberi kvalitásokat.) Ennélfogva a hagyományos ismeretátadás csupán a közhivatalnok-képzés vázát jelenti. A képzés akkor válik a „jó állam” szempontjából hasznosíthatóvá, ha megfelelő hivatástudattal és elkötelezettséggel, közigazgatási attitűddel rendelkező, a közhatalommal élni és nem visszaélni tudó szakemberek kerülnek ki a Közigazgatás-tudományi Karból. E célnak pedig alá kell rendelni mind a képzési rendszer kialakítását, mind pedig az oktatók munkáját.

4. A közigazgatás-képzés Nemzeti Közigazgatási Egyetembe való integrálásával lényegében visszatértünk ahhoz az elképzeléshez, amely először 1977-ben fogalmazódott meg hazánkban: egy elkülönült, a kormányzat alá rendelt felső-/egyetemi szintű közigazgatási szakemberképzés – Európa több

országában alkalmazott – modelljének megteremtéséhez. A közigazgatási képzésben immár másfél évtizede részt vevő oktatóként csak remélni tudom, hogy az újrakezdés nem követi a jövőben visszarendeződés, politikai elbizonytalanodás. Ugyanakkor a közigazgatás méltó helyének elfoglalásában a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem tető alá hozatala csak az első – bár kétségkívül nagy jelentőségű – lépés.

Az állam, s benne a közigazgatás helyzetének megítélése, jövőbeli kilátásai ma sokkal bizonytalanabbak, mint valaha. Míg a '80-as, de különösen a '90-es évek az útkeresés időszakaként jellemezhetők, mára Magyarországon megrendült a közigazgatásba vetett bizalom. Túl azon, hogy a kudarc okainak elemzése kétségtelenül fontos a jövő kialakításában, a közigazgatás presztízse, tekintélye

a szakma valamennyi résztvevőjén múlik: minden közigazgatási szakembernek, oktatónak, végzett hallgatónak, valamint a politikai döntéshozóknak különös feladata és felelőssége van e téren. Ennélfogva nem csupán az esküjükben, fogadalmukban foglaltakat, a jogszabályokban előírtakat kell teljesíteniük, hanem vissza kell szerezniük egy etikai alapjaiban megingatott szakma becsületét is.

Reményeim szerint a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem létrehozásával egy olyan felsőfokú közigazgatási szakemberképző intézmény alapjainak lerakására került sor, amelynek falai között a hallgatók hasznos, a jövőjüket megalapozó éveket tölthetnek el, és amely át tudja adni az állami szolgálat küldetését a közhatalom későbbi megszemélyesítői, a leendő közigazgatási szakemberek számára.

### *Felhasznált irodalom:*

BAKA András: *A felsőszintű közigazgatási képzés 30 éve. I. Közigazgatási képzés, jövőkép, realitások*, = 30 év. A Budapesti Corvinus Egye-

tem Közigazgatástudományi Karának (Államigazgatási Főiskola) története 1977–2007, Budapest, HVG-ORAC, 2007.

### *Közhivatalnokok képzése a Nemzeti Közzszolgálati Egyetemen*

Az önálló, felsőfokú közigazgatási szakemberképzésnek Magyarországon nincsenek történelmileg kialakult hagyományai, melynek egyik oka az, hogy a közigazgatást a felsőfokú oktatás – igazából a mai napig – nem ismerte el önálló szakterületként. Hagyományosan ugyanis mindig is a jogásképzés (volt) a közigazgatási szakemberképzés színhelye hazánkban, amellett, hogy a jegyzőképzés, később pedig a tanácsakadémiai oktatás a közigazgatás helyi szintjének szakemberképzését jelentette.

Később az Államigazgatási Főiskola 1977. évi megalapításával hazánk a kelet-közép európai országok közül elsőként valósította meg az elkülönült, felsőszintű közigazgatási szakemberképzés modelljét. Ennek ellenére a közigazgatási felsőfokú képzés a mai napig nem találta meg valódi helyét a felsőoktatás palettáján.

A közigazgatási felsőoktatás napjainkban partikuláris érdekek szolgálatában áll, azaz nem a valódi (szakmai) igények kiszolgálására törekszik, hanem például az oktatók, intézmények egzisztenciájának biztosítására. A közigazgatási képzések ennél fogva jórészt nem célirányzottan folynak, s a hasznosulást is mérlegre téve objektíve drágának tekinthetők.

Napjainkban, amikor hangsúlyos célként fogalmazódik meg a közös érdekében végzett szolgálat és a hatékonyság az állam intézményi működésének területén, jogos elvárás, hogy az állam szolgálatában álló tisztviselők, mint a jó állam megtestesítői – a negatív értelemben vett bürokratizmus megvalósításával – ne akadályt képezzenek a polgároknak napi ügyeik intézése során, hanem támogatást, segítséget nyújtsanak számukra.

A Magyar-program alapján a közigazgatási képzési rendszer nagy jelentőségű és hosszú távra meghatározó átalakulás előtt áll. Ennek egyik tartópillérét pedig az jelenti, hogy a közigazgatási tisztviselők szakmai képzése, a képzés színvonalának erősítése 2012. január 1-jétől a Nemzeti Közszeroláti Egyetem – mint a közigazgatás-utánpótlás bázisintézménye – keretein belül valósulhat meg.

Az utóbbi évek oktatáspolitikájához képest azonban gyökeres változásra van szükség a közigazgatási felsőfokú képzés előbb említett új centrumában. A tanulmány – a teljesség igénye nélkül – a felsőfokú közigazgatási szakemberképzés néhány alapvető jellemzőjét, általános elvárását és lehetséges célkitűzését foglalja össze.



## *A továbbképzések megújítása a közszolgálatban*

### *Bevezető*

A modern társadalmakban a közszolgáltatással kapcsolatos elvárások komplexitása jelentősen megnövekedett. A *külső* (állampolgári) *igények* – hatékonyság,<sup>1</sup> gyors ügyintézés, ügyfélközpontúság, transzparencia – mellett egyre erőteljesebben jelennek meg a *belső* – minőségi, szervezeti-működési és költséghatékonysági – *elvárások* is. Az állam és a közigazgatás előtt álló kihívások, valamint a belső és külső igények szükségessé teszik a közigazgatási alrendszer<sup>2</sup> működését támogató tisztviselői továbbképzés és vezetőképzés újragondolását és átalakítását. A közszolgálati funkciók teljesítése csupán szakmailag jól felkészült, korszerű tudással és megfelelő készségekkel, vezetők esetén megfelelő vezetői kompetenciákkal rendelkező tisztviselőkkel lehetséges. A közszolgálatban dolgozók továbbképzési és vezetőképzési rendszerének – a közszolgálat értékeinek közvetítése mellett – a megfelelően felkészült és folyamatosan fejlődni képes tisztviselői kar gondozásának célját kell szolgálnia.

### *A továbbképzés rendszerének ismert problémái*

A rendszerváltás óta csak kis lépések történtek a fenti követelmények megvalósítása érdekében. 1998-ra kialakult ugyan a nevesített, és a felnőttképzési szabályozás alapján részben önálló szabályokkal működő tervszerű közigazgatási továbbképzési rendszer, de egyrészt nem jött létre a továbbképzés humángazdálkodással összekapcsolt, sajátos igényeknek megfelelő tervezési, képzésfejlesztési és a képzési feladatokat a felsőoktatással és a tudományos kutatóműhelyekkel intézményesítetten együttműködtető, nagyobbreszt önállóan ellátni képes intézményrendszere, másrészt a továbbképzések tartalmilag csupán korlátozottan – az általános közigazgatási ismeretek és néhány fontosabb képesség fejlesztésére összpontosítva – biztosították azon *komplex kompetenciákat*, amelyekre a külső és belső megfelelés kapcsán a tisztviselőknek szükségük volt. Harmadrészt a továbbképzés rendszere nem működött összehangoltan a felnőttképzési rendszerrel, így nem tudta befogadni sem a felnőttképzések akkreditációját, sem pedig az igazgatási szervezetek sajátos belső képzési programjait.

Az egységes – a közigazgatást, a rendvédelmet és a honvédelmet magában foglaló – közszolgálat iránti kormányzati akarat hiánya miatt a közigazgatási továbbképzés elkülönült a rendészeti és honvédelmi továbbképzésektől, így az egyes alrendszerek teljes mértékben párhuzamosan biztosították a köztisztviselők, a rendvédelmi és honvédelmi dolgozók képzését, megátolva az egyes közszolgálati életpályák közös ismereteinek egységes oktatását, ezáltal az életpályák közti direkt *átjárhatóságot* is.

A rendszer 1998-as kialakítása óta a részben felismert problémák ellenére – sem szervezeti, sem tartalmi – változtatások elvégzésére nem volt kormányzati akarat. A döntéshozók azonban mára már felismerték, hogy az egységes közszolgálat megteremtésével együtt kell megvalósítani az elkülö-

<sup>1</sup> A formális racionalitás keretében a „bürokratikus igazgatóshoz” (közigazgatás) kötődő hatékonyság már Max Webernél megjelenik. (PACZOLAY Péter–SZABÓ Máté: *A politikaelmélet rövid elmélete*, Jahn F. Nyomda, 1992, 240. p.)

<sup>2</sup> A közigazgatás társadalmi alrendszerként való értelmezéséhez lásd POKOL Béla: *A professzionális intézményrendszerek elmélete*, Felsőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest, 1992, 34. p.

nülő továbbképzési rendszerek részbeni integrációját, és a továbbképzési rendszer teljes megújítását a modern felnőttképzési módszerek, a felsőoktatási és tudományos kutatóműhelyek kapacitásai, illetve a korábbi években felgyülemlett tapasztalatok szem előtt tartásával.

A közigazgatási továbbképzési rendszer több mint egy évtizedes működése felszínre hozott számos olyan rendszertani, finanszírozási és szervezeti kérdést, melyek megválaszolása a rendszer gyökeres átalakításával jár együtt. A három pilléren (központi kormányzat által biztosított célleírányzatból származó bevételek, a pályázati, továbbá az adott intézmény saját forrásai) álló finanszírozás mértékének kiszámíthatatlansága a valós képzési igények kielégítése helyett *finanszírozásvezérelt*tette a továbbképzést. A továbbképzések elismert költségeinek mértékét meghatározó díjirányelvek nem követték a képzési

igények sokszínűségét, ezért számos kurzus kimaradt a képzési kínálatból. A díjirányelvek jelentette pénzügyi korlátozások, valamint a továbbképzésben működő ellenőrzési mechanizmusok korlátozott megléte miatt a *kielégítetlen képzési igények* a továbbképzési rendszeren kívül valósultak meg. A közigazgatási továbbképzések *tervezési rendszerében* nem jelentek meg azok a képzési igények, amelyeket csak a rendszeren kívül lehetett megvalósítani, így az intézményi források jelentős részének felhasználása nem tűnt fel a tervekben, a tervezési rendszer lényegében adminisztratív céllal működött. Miután a tervek és ezek végrehajtásáról szóló beszámolók nem mutattak valósághű képet, a továbbképzési rendszer sem működtetett valódi *minőségügyi folyamatokat*, a rendszerszintű hibák azonosítása és kijavítása nem történt meg. A *továbbképzési kötelezettségek* teljesítésének félreérthető meghatározása hullámvá tette a képzésben részt vevők számát.

### A 2003–2010. között képzett köztisztviselők számának alakulása

Tervezési év	Megyei tervekészítők		Központi tervekészítők		Uniói 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	4 017	1 317	1 649	3 927	2 442	19 568	32 920
2004	4 455	1 507	2 626	4 221	29 804	17 145	59 758
2005	5 770	7 369	4 042	8 845	59 720	11 759	97 505
2006	4 578	1 096	2 601	3 443	19 043	11 814	42 575
2007	612	843	683	2 676	15 497	10 925	31 236
2008	2 098	721	1 292	2 448	9 309	17 602	33 470
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
2011 (tervezett)	0	4 226	0	7 919	n. a.	4 583	16 988

Forrás: A tervekészítő szervek és vizgaszervezők adatszolgáltatásai

*A közszolgálati továbbképzés*

A közigazgatási továbbképzés fragmentáltsága 1998 óta prolongálta a közigazgatási továbbképzések és a szakigazgatási, rendészeti, valamint védelmi területek képzési programjainak elkülönültségét. Amellett, hogy ez – számos esetben – párhuzamosságokhoz vezetett, egyszersmind meghiúsította az e területek közötti átjárhatóságot. A *Magyary-program* új értelmezési keretet és elvi alapokat teremtett a közszolgálati továbbképzés számára. A személyzet fogalmának kiterjesztő értelmezésével<sup>3</sup> és a programban megjelenő új közszolgálati életpályamodell értelmezésével<sup>4</sup> kijelölte az új közszolgálati továbbképzési rendszer térrenumát; a szabályozás egyik legfontosabb feladata egy integrált *közszolgálati továbbképzési rendszer* kialakítása, melyben – a közigazgatási továbbképzés mellett – összehangolt módon jelennek meg a rendészeti, valamint a védelmi területek továbbképzései is.

Az új, integrált továbbképzési rendszer alappillére a közigazgatási, rendészeti és a honvédelmi továbbképzési rendszerekben oktatót képzési tárgyköröket: a közigazgatási alapismereteket, informatikai, nyelvi képzéseket, személyes készségfejlesztő tréningeket, valamint a vezetőképzést magában foglaló, összevont közszolgálati programjegyzék. A programjegyzéken szereplő kurzusok fejlesztése és ezek oktatása, az erőforrások hatékony felhasználásával, a párhuzamos képzésfejlesztés kiküszöbölésével valósulhat meg. A programjegyzék jelentősége 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 az esetleges pályaelhagyásra is.

*A közszolgálati továbbképzés és a felnőttképzés viszonyának rendezése*

A közszolgálati továbbképzési rendszer újjászervezésének egyik fontos lépése, hogy megteremtődjön a felnőttképzés szabályozásával való összhang, s ezáltal tisztán és egyértelműen kerüljön szabályozásra a rendszer működése. A továbbképzési tevékenységet folytató közigazgatási szervek belső képzőként való működése – a felnőttképzési törvénnyel fennálló tisztázatlan viszonyrendszerre miatt – egyre nagyobb zavart és problémát jelentett az elmúlt években. A felnőttképzési törvény alapján a közigazgatási továbbképzés ugyan belső képzésnek minősült, azonban a belső képzőre vonatkozó szabályok ellentétesek voltak a közigazgatási továbbképzés gyakorlatával. Eszerint ugyanis a munkáltató által saját munkavállalói részére, saját munkaszervezetén belül, nem üzletszerűen szervezett képzés minősül belső képzésnek. Ezzel szemben a Nemzeti Közigazgatási Intézet (NKI) vagy a kormányhivatalok nem saját munkavállalóik részére, nem saját munkaszervezetükön belül és nem üzletszerűen valósítják meg, szervezik a továbbképzéseket.

További problémákat okozott a továbbképzésben alkalmazott (felnőttképzési) programok minősítése, hiszen a felnőttképzési törvényben meghatározott akkreditációt „megtoldotta”, illetve „kikerülte” a továbbképzési kormányrendelet, amely egy speciális minősítési kötelezettséget írt elő a köztisztviselői körben alkalmazott továbbképzési programokra, amellyel tulajdonképpen „kiváltotta” a FAT akkreditációt.

Az új közszolgálati továbbképzési rendszer úgy kerülhetne összhangba a felnőttképzési törvénnyel – a korábbi felemás és félrevezető gyakorlattal szemben –, ha a továbbiakban nem tartozna a felnőttképzési törvény hatálya alá, szabályait kizárólag kormányrendelet határozná meg úgy, hogy a rendszer minden elemében figyelembe

<sup>3</sup> Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési program*, 2011. június 10. 42. p.

<sup>4</sup> Uo. 44. p.

venné a felnőttképzésben alkalmazott szakmai irányelveket.

### *A közzszolgálati továbbképzés intézményrendszere*

A továbbképzési rendszer új alapokra helyezésének – a közös programjegyzék mellett – másik elengedhetetlen pillére az intézményrendszer reformja. A közzszolgálati továbbképzés új rendszerében a kormányzati feladatmegosztás alapján az irányítási jogszabályok letéteményese a közigazgatási és igazságügyi miniszter, a belügyminiszterrel és a honvédelmi miniszterrel egyetértésben. Az irányítási jogok gyakorlását szakmai tanácsadó és véleményező szerepkörben – a korábbi Közigazgatási Továbbképzési Kollégium szerepét átveve – a *Nemzeti Közzszolgálati Továbbképzési és Vizsgabizottság* látja el. A bizottság felügyeli a közzszolgálati továbbképzési intézményrendszer működését és minőségügyi rendszerét, felel a minősített továbbképzési programok jegyzékének tartalmi és követelményrendszer szintjén történő meghatározásáért.

Az *NKI* módszertani és minőségirányítási jogszabályokkal történő megerősítése, a korábbiaknál jóval hangsúlyosabb szerepe a rendszer működtetésében a megújulás másik sarokköve. A minősített továbbképzésben a képzésfejlesztés az *NKI* hatáskörébe tartozik, melyhez saját erőforrásai mellett kizárólag a Területi Közzszolgálati Képzőközpontok szolgáltatásait veheti igénybe. A képzésfejlesztés ilyen módon centralizált koordinációja és kapacitástervezése átláthatóvá, szervezetté és hatékonyvá teszi a költségvetési és uniós források képzésfejlesztési célokra történő felhasználását.

A továbbképzési rendszer megújításának harmadik kulcseleme annak a képzőintézményi rendszernek a létrehozása, amely képes professzionális módon kiszolgálni a közzszolgálatban jelentkező tömeges továbbképzési

igényeket. Az országos képzési hálózatot az illetékességi területükön kizárólagos képzésszervezési jogosítványokkal rendelkező, jogszabályban kijelölt, akkreditált felsőoktatási intézmények bázisán létrejövő *Területi Közzszolgálati Képzőközpontok* alkotják. A kijelölt egyetemeken működő képzőközpontok, az *NKI* szakmai irányítása mellett látják el a minősített továbbképzések vonatkozásában a képzésfejlesztési és -szervezési feladatokat. E központok kialakításával biztosítható az állam oktatási kapacitásának kihasználása, továbbá az, hogy a felsőoktatásban és a közigazgatásban felhalmozott ismeretek a korábbinál nagyobb hangsúlyt kapjanak a közzszolgálati továbbképzésben.

A továbbképzési intézményrendszer egységét, teljes körűségét biztosítja, hogy megteremti a belső továbbképzés fogalmát csakúgy, mint a *belső továbbképzést folytató szervezetek* működésének feltételeit. Ennek eredményeképpen a közzszolgálati életpályákon zajló továbbképzési tevékenységek és kapacitások megismerhetővé, koordinálhatóvá és hatékonyan hasznosíthatókká válnak.

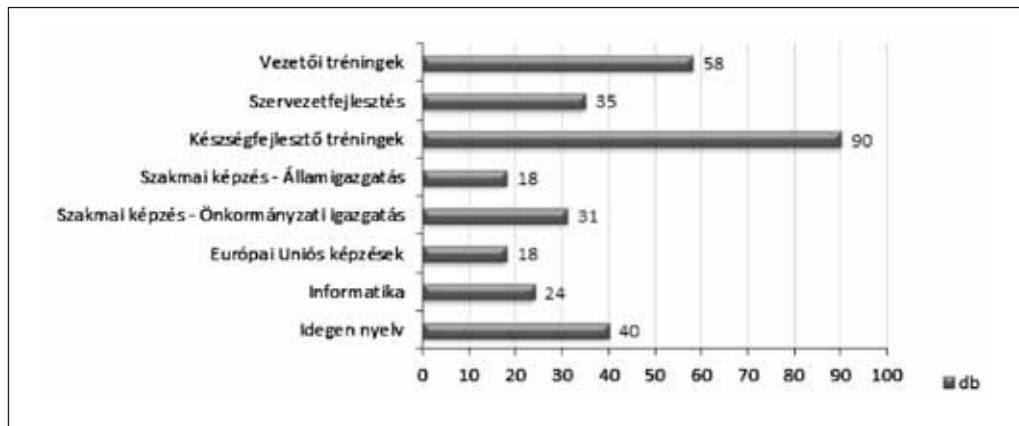
### *A közzszolgálati továbbképzés tartalmi megújulása*

A *Magyary-program* a közigazgatás szerepének, célrendszerének<sup>5</sup> meghatározásával kijelölte a közzszolgálatban dolgozókkal szembeni elvárásokat, lehetővé téve a továbbképzés tartalmának újragondolását. A képzési kínálat integrációjával párhuzamosan elengedhetetlen egy *átlátható továbbképzési rendszer* kialakítása, valamint a közzszolgálatban dolgozók valódi – a karriergondozást és a munkaköralapú feladatellátást támogató – igényeinek kielégítésére alkalmas képzési kínálat megteremtése, a *képzési tartalmak megújítása*.

A továbbképzés keretében szakmai továbbképzés, képességfejlesztés és vezetőképzés va-

<sup>5</sup> *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési program*, 2011. június 10., 20. p.

### A továbbképzési programjegyzék témaköreinek megoszlása



Forrás: A Nemzeti Közigazgatási Intézet által vezetett *Minősített programok* hatályos jegyzéke, 2011. május 31-i állapot szerint

lósul meg. A három nagy terület programjai *tematikus programcsoportokba* illeszkednek.

Ezek a programcsoportok az általános közigazgatási ismeretek, a szakigazgatási ismeretek, a közigazgatási feladatokat támogató szakmai ismeretek, a személyes képességek fejlesztése, a vezetői utánpótlás képzése, a vezetők továbbképzése és a vezetői kiválósági képzés. A tematikus programcsoportok tartalmazzák az NKI által meghatározott *minősített továbbképzési* programokat, illetve a *belső továbbképzések* kurzusait. Minősített továbbképzés keretében zajlanak a közszolgálatot horizontálisan átszövő, a közigazgatási, rendészeti, honvédelmi munkakörök jelentős részét érintő ismeretek, illetve képességek fejlesztését biztosító továbbképzések.

Az állam a minősített továbbképzéseket erős szakmai-módszertani irányítással, új intézmények kiépítésével, központosított képzésfejlesztési és -szolgáltatási feladatellátással, minőségbiztosítási rendszerrel garantálja. Belső továbbképzés keretében zajlanak azok a képzések, amelyek speciális intézményi vagy munkaköri ismereteket, illetve képességeket közvetítenek. Belső továbbképzést a képzőintézmény és – a kép-

zésnyilvántartásba vételét követően – bármely olyan szervezet folytathat, amely a rendelet hatálya alá tartozik. Ezzel garantálható a közszolgálatban megjelenő speciális továbbképzési igények kielégítése, valamint a továbbképzési kötelezettségek rugalmas, igény szerinti teljesítése anélkül, hogy indokolatlan adminisztrációs terhet és többletköltséget jelentene a szervezetek számára.

A továbbképzés intézményrendszerében az NKI alakítja ki a programok tartalmi és módszertani követelményeit, melyek alapján a meghatározott Területi Közszolgálati Képzőközpontok fejlesztik ki a minősített programot alkotó kurzusokat. Az összevont közszolgálati programjegyzék tartalmazza a belső továbbképzések képzéseit is, melyeket a belső képzőintézményként nyilvántartásba vett szervezetek fejleszthetnek ki saját szervezetük szakmai továbbképzési szükségleteinek biztosítása céljából.

A minősített továbbképzési programok kurzusainak *minőségtanúsítása* (a kurzus-minősítés) elsősorban a kurzus szakmai követelményeknek való megfelelésére, a célcsoportra való testre szabás vizsgálatára,



minősítésére irányul. A kurzusok minősítési eljárását az NKI folytatja le, a minősítésről a Közszolgálati Továbbképzési és Vizsgabizottság hoz döntést. A minősítést követően a képzés fejlesztőjének kell biztosítania a kurzus szakmai-tartalmi hatályosságát, melyet a minőségbiztosítás során folyamatosan vizsgál az NKI. A belső képzések esetében nem szükséges minősítési eljárást lefolytatni, hiszen az ilyen továbbképzések munkaszervezeten belül maradnak.

A továbbképzések szakmai tartalmának megújítása mellett kiemelt szempont, hogy a képzések során alkalmazott *felnevelési módszerek* alkalmasak legyenek a munkaidő-alap kímélésére, az élethosszig tartó tanulás elősegítésére és a modern technológiák felhasználására. E célok érdekében az NKI módszertani és minőségirányítási szerepe erősödik, a képzések fejlesztését és megvalósítását a mai kornak megfelelő, előremutató módszertani irányelvek mentén valósítja meg a képzőközpontok bevonásával.

### *Tervszerűség erősítése a továbbképzésben*

A köztisztviselők továbbképzésében formailag ugyan 1998 óta jelen van a tervezés, azonban a jelenlegi módszertannal készülő éves továbbképzési tervek számos ok miatt nem képesek betölteni valódi funkciójukat. A tervek egyfelől *nem teljes körűek* és nem tükrözik a valós képzési igényeket: a tervkészítő szervek a legritkább esetben alapozták továbbképzési terveiket tényleges humánpolitikai szempontú *igényfelmérésekre*. Másfelől évről évre nőtt azon szervek száma, amelyek ugyan benyújtottak tervet, de abban semmilyen képzési igény nem került feltüntetésre. Harmadsorban a tervek *rugalmatlansága* és a költségvetési tervezési folyamatától történő elkülönültsége szinte kizárta a valós igények és szükségletek szerinti tervezést, erősítve a továbbképzések forrásvezérelt megvalósítását.

A közzszolgálati továbbképzés átalakítása során, az új közzszolgálati életpálya által bevezetésre kerülő elemek mentén – munkaköri rendszer, teljesítményértékelés, karriergondozás, utánpótlásprogramok – kiemelt fontosságú, hogy a továbbképzések tervezési rendszere módszertanilag megújuljon. A közigazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők és köztisztviselők továbbképzési kötelezettségeinek teljesítését az *egyéni fejlesztési ciklustervekben* rögzített fejlesztési irányok határozzák meg. Az egyéni fejlesztési ciklusterv a kormánytisztviselő, valamint a köztisztviselő számára egy továbbképzési időszakra szóló, egyéni fejlesztési céljait meghatározó program, amely *komplex humánpolitikai felmérésen* alapul. A közigazgatási szervek humánpolitikai tevékenységük részeként minden továbbképzési időszakot megelőzően elvégzik ezt a felmérést, mellyel meghatározzák az intézményben foglalkoztatott kormány- és köztisztviselők egyéni fejlesztési irányait, szükségleteit. A felmérés során a betöltött munkakörökre, a karriergondozási programra, a kormány középtávú tervére, továbbá a tisztviselő személyes kompetenciáira tekintettel alakítják ki az egyéni fejlesztési ciklusterveket. A továbbképzési időszak alatt belépő új tisztviselők esetében a belépéskor kell elvégezni a komplex humánpolitikai felmérést. Munkakörváltás esetén a tisztviselő egyéni fejlesztési ciklustervét felülvizsgálják és hozzáigazítják az új munkakör által elvárt igényekhez.

A tisztviselők *éves beiskolázási tervei* az egyéni fejlesztési ciklusterveken, valamint az éves teljesítményértékeléseken alapulnak. Ezeket a tervkészítésre kötelezett szervezetek intézményi szinten összesítik és továbbítják a Nemzeti Közigazgatási Intézet részére, amely a képzőközpontokkal együttműködve gondoskodik a továbbképzési igények kiértékeléséről.

### *Továbbképzési kötelezettségek pontos előírása*

A kínálat- és forrásvezérelt továbbképzési rendszer napjainkban tapasztalható egyik jellemzője az egyéni és a szervezeti szinten egyaránt meglévő *érdekeltségi hiány*: sem a köztisztviselők, sem pedig az őket foglalkoztató közigazgatási szervek nem motiváltak az egyéni készségek, képességek folyamatos fejlesztésében. Ezen a köztisztviselők ismereteinek folyamatos fejlesztését biztosító – a karriermenedzsment-rendszerrel összekapcsolt – ösztönzőrendszer bevezetése változtathat. A négyéves továbbképzési időszakokra lebontott, kötelezően teljesítendő *tanulmányi pontrendszer* amellett, hogy ösztönzi a képzéseken való egyéni részvételi érdekeltséget – átláthatóvá és formalizálttá téve a képzési struktúrát –, a kötelezően előírt pontértékek alapján a továbbképzési rendszer finanszírozását is kiszámíthatóvá teszi. Nem utolsósorban, hozzájárul a közszolgálati életpályák közötti átjárhatóság feltételrendszerének kiépítéséhez.

Az új rendszerben a felsőfokú végzettséggel rendelkező és a vezető beosztásban foglalkoztatott köztisztviselők számára 128 tanulmányi pontos, a középfokú végzettséggel rendelkező köztisztviselők számára 64 pontos, négyéves ciklus alatt teljesítendő továbbképzési kötelezettséget ír elő. Ez – összevetve a jelenleg hatályos továbbképzési előírásokkal – azt jelenti, hogy a felsőfokú végzettségű köztisztviselők továbbképzési kötelezettsége közel négyszeresére, a középfokú végzettségű köztisztviselőké pedig kétszeresére emelkedik. A képzési kötelezettség képzési napokban kifejezve egy felsőfokú köztisztviselő esetében 4 nap/év, míg egy középfokú végzettségű köztisztviselő esetében 2 nap/év, amely megfelel a változó szakmai környezet-höz történő alkalmazkodást támogató képzési szükségletnek.

### *A közszolgálati továbbképzés finanszírozása*

A jelenlegi továbbképzési rendszerben felhasznált források nagysága és a képzett köztisztviselők száma – a közigazgatási szervek saját bevételein alapuló adatszolgáltatásai alapján – meglehetősen széles intervallumban mozog. A közigazgatási szervek által benyújtott beszámolók – mivel a továbbképzések jelentős hányada a tervezési rendszeren kívül valósult meg – nem voltak teljes körűek. A továbbképzési rendszerbe bevont források nagysága – becslések szerint – a tervekben szereplő összegeknél arányaiban mintegy 40%-kal magasabb volt.

Az elmúlt négy év adatait vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a központi előirányzatból, a közigazgatási szervek saját költségvetéséből, illetve az uniós forrásokból bevont pénzeszközök nagysága éves szinten 1300–2900 millió Ft között mozog. Teljes négyéves költségvetési volument tekintve a bevont források nagysága 8830,8 millió Ft, melynek 4,3%-a (357,5 millió Ft) a központi költségvetés elkülönített előirányzatából, 43,09%-a (3590 millió Ft) uniós forrásból, míg 52,61%-a (4383,1 millió Ft) a közigazgatási szervek költségvetéséből került elkülönítésre. A közigazgatási szervek költségvetésében elkülönített összegből 2245,7 millió Ft – a közigazgatási továbbképzési rendszerbe bevont összes költség 29,95%-a – a közigazgatási vizsgákra felkészítő tanfolyamok költségeit fedezi.

Az adatokat összevetve a jogszabályokban rögzített továbbképzési kötelezettségek forrásigényével – az NKI által fejlesztett központi programok képzési költségének alapulvételével – megállapítható, hogy éves szinten mintegy 2297,7 M Ft forrásra fordítás lett volna szükséges a képzési kötelezettségek maradéktalan kielégítéséhez. A közigazgatási szervek által végzett adatszolgáltatások azt mutatják, hogy a hazai költségvetés olyan mértékben vonult ki a továbbképzés rendszeréből, hogy az uniós források bevonásával is csak részlegesen voltak teljesíthetők a kötelezettségek. Ennek következtében csak min-

den második köztisztviselő vett részt továbbképzéseken. Ez is jelzi a bevezetőben említett külső és belső elvárásoknak való megfelelés korlátait.

A továbbképzések finanszírozási rendszerének alapjaiban kell megújulnia ahhoz, hogy a rendszer működése biztosítható legyen. Alapvető elvként a továbbképzési kötelezettséghez szükséges forrásokat a közigazgatási szervek elemi költségvetésében az egyéni továbbképzési kötelezettségre tekintettel kell biztosítani. További alapelv, hogy a költségvetési vagy pályázati források felhasználása csupán a továbbképzés intézményrendszerén keresztül, kizárólag a programjegyzéken szereplő kurzusokra lehetséges.

A továbbképzések költséghatékonyságát garantálja, hogy a kurzusok költségének megállapítása az ágazati miniszter által kiadott rendeletben foglalt ráfordítások maximális értékére figyelemmel történhet, illetve hogy a források felhasználásának hatékonyságát a képzési eredmények folyamatos ellenőrzését biztosító monitoring- és minőségbiztosítási rendszer kiépítésével kell transzparenssé tenni.

Az új továbbképzési rendszer bevezetésével a rendszer átláthatóságát az alábbi intézkedések szolgálják:

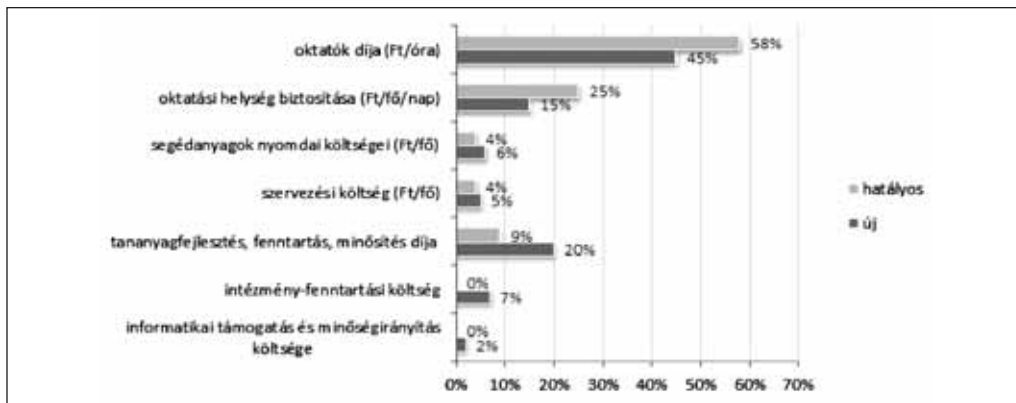
– A források továbbképzési intézményrendszeren keresztül történő „egycsatornás” felhasználása. Jogszabályi szinten rögzítésre kerül, hogy a költségvetési források kizárólag a közigazgatási továbbképzési programjegyzéken szereplő kurzusokra, a továbbképzés intézményrendszerén, a területi képző központokon keresztül használhatók fel. Ennek az előírásnak az állami intézményrendszeren keresztül kell érvényt szerezni, a költségeket szabálytalanul felhasználó szerveket szankcionálni kell.

– A továbbképzési kötelezettség előírásával valamennyi közigazgatási szerv elemi költségvetésében tervezni tudja a továbbképzési kötelezettségek teljesítésére fordítandó költségeket, melyeket – a továbbképzési kötelezettségeken felül jelentkező igények kielégítésére – pályázati források bevonásával kiegészíthetnek.

– A tervezési rendszer átalakításával a tényleges képzési igényeket minőségi programválasztékkal kielégíteni képes, az állami intézmények képzési és képzésfejlesztési kapacitásaira épített továbbképzési rendszert kell kialakítani és működtetni.

– A közszolgálati továbbképzési rendszerben alkalmazható költségek elismert mértékéről jogszabály rendelkezik.

### A hatályos és új továbbképzési rendszer költségeinek belső aránya



Forrás: NKI (a tervekészítő szervek adatszolgáltatásaira alapozva)

A felsőfokú végzettségű, nem vezető beosztású köztisztviselő számára összeállított képzési kosár forrásigénye egy főre vetítve 192 008 Ft/fő összeget tesz ki négy év alatt. Az e körbe sorolható teljes személyi állomány képzése költségvolumenét tekintve 10 176,4 M Ft, ennek éves forrásigénye 2544,1 M Ft.

A vezető beosztású köztisztviselő számára összeállított képzési kosár egy főre vetített forrásigénye a négyéves tervezési ciklus során 212 136 Ft/fő, ami a teljes vezetői állományra vetítve 2121 M Ft/4 év. Ez utóbbi összeg éves szinten 530,3 M Ft-ot tesz ki.

A középfokú végzettségű köztisztviselő számára összeállított képzési kosár értéke a négyéves továbbképzési ciklusra 120 140 Ft, ami a középfokú köztisztviselők létszámára (42 000 főre) vetítve összesen 5045 M Ft-ot jelent. Az e körbe sorolható teljes személyi állomány képzésének éves forrásigénye 1261 M Ft.

Mindebből kiderül, hogy az egyéni továbbképzési kötelezettségek évente arányosan történő teljesítéshez felhasznált források nagysága 4335,6 M Ft – amely az éves tisztviselői átlagbérnek mindössze 1,8%-át teszi ki –, négy évre vetített értéke pedig 17 341,6 M Ft.<sup>6</sup>

### *Az új továbbképzési rendszer bevezetése*

A közszolgálati továbbképzés szabályainak bevezetése annak komplexitása miatt

csak ütemezetten valósítható meg. Biztosítani kell a szervezetrendszer számára az új rendszer megismerésére, az új eljárások és módszerek (képzésfejlesztés, minősítés, tervezés, finanszírozás) alkalmazására való felkészülést, továbbá az új életpályaelemek (teljesítményértékelés, munkaköri rendszer, karriergondozás) bevezetésével való összehangolt hatályba léptetést.

Ideiglenes szabályok alapján a 2012. január 1. és december 31. közötti átmeneti időszakban kell megalakítani a Közszolgálati Továbbképzési és Vizsgabizottságot és a képzőközpontokat. Az összevont közszolgálati programjegyzék kialakítása is a fenti periódusban történik meg, és ezzel együtt az új minősítési és nyilvántartásba-vételi eljárások is létrejönnek. Megkezdődik a módszertani felkészítés az új tervezési rendszer, valamint a továbbképzési kötelezettségeket mérő tanulmányi pontrendszer bevezetésére.

Az átmeneti időszakban mindezekre tekintettel elsősorban a munkáltatóknak kell gondoskodniuk a szükséges képzési szolgáltatások beszerzéséről. Ez idő alatt az NKI koordinációs tevékenységgel biztosítja a szakmai-módszertani és hatékonysági szempontok érvényre juttatását. A koordinációs tevékenység kiterjed a képzési szolgáltatások beszerzésére, melyet az NKI egyszerűsített tervezési eljárással támogat majd.

### *A továbbképzések megújítása a közszolgálatban*

A közigazgatási továbbképzési rendszer 1998. évi fennállása óta jelentősebb szerkezeti, szervezeti változásokon nem esett át, több mint egy évtizedes működése felszínre hozott számos olyan rendszertani, finanszírozási és szervezeti kérdést, melyek megválaszolása a rendszer gyökeres átalakításával jár együtt. A tisztviselők továbbképzési rendszerének újjászervezése eredményeképpen:

- valós igényeken alapuló, megújult, minőségi továbbképzési programkínálat jelenik meg;
- a továbbképzési rendszer hatékonyabb működtetése érdekében – a felelősségi viszonyokkal együtt – átalakul a továbbképzésben közreműködő szervezetek közötti feladatmegosztás;
- tisztázódik a minősített továbbképzési programok és a belső továbbképzési igényeket kielégítő programok viszonya;

<sup>6</sup>Forrás az adatok vonatkozásában: NKI.

- lehetővé válik a továbbképzési programok tartalmi és módszertani követelményeinek központonlag koordinált fejlesztése, tudásmenedzsment eszközökkel történő gyűjtése, rendszerezése, közigazgatási tudásbázis létrehozása;
- kialakulnak a programok fejlesztési, szolgáltatási (képzés) és szervezési feladatainak ellátását rendszerszerűen biztosító képzőközpontok;
- a közzszolgálaton belüli mobilitás támogatására rendeződnek a Hszt. és Hjt.-s jogviszonnyal rendelkezők speciális továbbképzési szabályai;
- a tanulmányi pontrendszer bevezetésével rögzítésre kerülnek a továbbképzési elvárások, és a képzési eredmények összekapcsolhatóvá válnak a karriermenedzsmenttel;
- létrejönnek a szervezeti és egyéni képzési szükségletek feltárására irányuló új tervezési rendszer bevezetésének feltételei;
- kialakul a pénzügyi forrástervezés és forrásallokáció új rendszere;
- az átláthatóság jegyében a költségvetési és uniós források kizárólag a továbbképzés szervezetrendszerén keresztül kerülnek felhasználásra;
- komplex minőségügyi rendszer támogatja a továbbképzés rendszerét.



## *Gondolatok a kodifikáció mélyrétegeiről*

„Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja”, amely az egyéb jogszabályokkal együtt mindenkire kötelező – rendelkezik saját magáról Magyarország Alaptörvénye az R) cikkének (1) bekezdésében. Az Alaptörvényünknek ez a magja<sup>1</sup> hatályát tekintve 2012. január 1-je óta immár *Sein*, azaz ténykérdés, miként a sarkalatos törvények is, amelyek előírásainak megfelelően lényegében elkészültek. Hátra van azonban – még a sarkalatos törvények átmeneti rendelkezései útján történt „átvezetése” ellenére is – a jogrendszer teljes „átmosása”, az Alaptörvény és a sarkalatos törvények rendelkezéseinek következetes végigvezetése a jogrend alacsonyabb szintű jogforrásain, így a jogszabályok meghatározó többségét kitevő közigazgatási jogforrásokon is.

A normatív viszonyítási pont és a feladat is adott, a megújuló jogrendszer majdani végeredménye azonban nemcsak ezektől függ, hanem a kodifikációs műhelyekből kikerülő szövegtervezetek tényleges tartalma és formája is meghatározó befolyással bír. Egyáltalán nem mellékes körülmény, hogy az egymással generális/speciális viszonyban álló jogszabályok milyen mértékben tartalmaznak párhuzamos szabályozást (erre a legkézenfekvőbb példa talán a Munka Törvénykönyve, a közszolgálati törvény és a szolgálati törvények többszörös egymásra épülése), az egyes törvények az absztrakt/kazuisztikus

tartomány pontosan melyik pontját foglalják el, illetve a választott elvontsági szint végigkíséri-e a jogszabályt, avagy egyenetlenül változik annak egyes részeiben, illetve a jogalkotói/jogalkalmazói (bírói) értelmezési felhalmozottságot hogyan osztják meg az egyes jogszabályok. Ezek a kérdések az elsődleges látszat ellenére nem elvont spekulációból származnak, hanem egy általános, és jó néhány, az elmúlt évtized(ek)ben tapasztalható jelenség folytán nagyon is gyakorlati következtetésen alapulnak. Ennek az írásnak az a célja, hogy ezeket felvillantsa, és a legfontosabb következményekre – néhol csak utalásszerűen – felhívja a figyelmet. Ezek közül kiemelkedő: a kodifikáció során a legtökéletesebb jogalkotói elképzelés is helyrehozhatatlan sérülést szenvedhet, ha a szerkesztő nincs egészen pontosan tisztában az egyes megfogalmazások következményeivel.

### *A jogszabály és jelentése*

Nem valószínű, hogy bárki vitába szállna azzal a kijelentéssel, hogy a jog végső soron nem más, mint a jogalkotó (állam) parancsa, amely tartalmazza az elvárt magatartásra vonatkozó kötelező szabályt, mégpedig a jogalkotónak azzal az „ígéretével”, hogy a kötelező magatartási szabály érvényesülésének akár kényszerrel is érvényt szerez. Ha ennél a megfogalmazásnál megállhatnánk, egyszerű dolgunk lenne. Csakhogy jó néhány olyan kérdés tehető fel ezzel a paranccsal kapcsolatban, amely a világosnak látszó képet elhomályosítja. Csak néhány ezek közül: hogy szól, mi az értelme, milyen helyzetekre vonatkozik a jogalkotó parancsa? Ez a három kérdés máris jelzi a lehetséges megközelítési módokat, a (törvény)pozitivistát, dogmatikait és jogszociológiaiakat, amelyeket Pokol Béla jogréteg-teóriája tesz egységes módszerként használhatóvá.

A jogréteg-teória szerint a pozitivista, dogmatikai és (jog)szociológiai szempontok a jog *elkülönült*, de egy jogi természetű magatartási szabály, illetve a jogrend egésze tekintetében

<sup>1</sup> Az Alkotmány „magjára” mint az alkotmányként szolgáló jogforrás legfontosabb rendelkezésére vonatkozó nézeteinkről (amely nem azonos az Alaptörvény szerkezetével kapcsolatos „mag-alkotmány” néven ismertté vált elgondolással. *A mag-alkotmány védelmében* = Pázmány Law Working Papers 2011/2., <http://www.plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-02.pdf>), lásd PATYI András, VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*, Budapest-Pécs, Dialóg-Campus, 2009, 131–132. p.

*egymás mellett létező rétegeit* jelentik, mégpedig az elkülönült (professzionális) intézmények saját megközelítési módjaként. Ennek megfelelően a (törvény)szöveg-pozitivizmus a törvény alkotójának – esetünkben az Országgyűlésnek – szükségképpen szemléletéből következik. Az így keletkezett norma sajátosságait kutató jogtudomány módszere a dogmatika, és a tudományos fogalomelemzésen képzett bíróság a törvényszöveg valóságos élethelyzetre alkalmazása során teszi ehhez hozzá a jog szociológiai leképezését. A dogmatika és a bírói jogértelmezés együtt tehát szűkíti a törvényhozó által alkotott szabály eredetileg lehetséges, majd tényleges jelentéstartalmát.<sup>2</sup> A pozitivista, dogmatikai és szociológiai szemléletek tehát a jog egymás melletti szintjeiből fakadnak, és nem az önmagában (magában valóként) kezelt jog egymástól független, vagyis szabadon választható vizsgálati módszerei. Abból azonban, hogy ezek a szemléletmódok együttesen magyarázzák meg végső soron mire és hogyan vonatkozik a jogalkotó parancsaként értelmezett magatartási szabály, csak az következik, hogy a nyelvtanilag szabatos jogtételeből a dogmatika farag normát (és ekként vissza is kell hatnia a kodifikátorra, ha az nem akar eleve alkalmazhatatlan szabályt megfogalmazni és a jogalkotóval elfogadtatni), a bírói gyakorlat pedig utólag hoz kötelező érvényű döntést arról, hogy a szabály (norma) és dogmatikai magyarázata az egyes szociológiai helyzetekkel adekvát-e, az viszont nem következik, hogy a szemléletmódok szabadon felcserélhetők vagy keverhetők lennének.

A továbbiakban a teljesség igénye nélkül néhány jelenséget mutatunk be, amelyek részben a szemléletmódok indokolatlan keveredését, részben a megkerülhetetlen egy- másra hatást támasztják alá.

### *A jog szemléletmódjainak indokolatlan keveredése*

Arra, hogy a normatív és dogmatikai fogalmak külön tartása milyen értelmezési nehézségeket előzne meg, talán elegendő éppen az Alaptörvény néhány rendelkezését hozni példaként. Az Alaptörvény ugyanis – követve ezzel a korábbi ideiglenes Alkotmány szövegezési sajátosságát – több esetben a konkrét hatáskörök (cselekvési felhatalmazások) mellett az általános feladatkört (lényegében a dogmatikai által absztrahált funkciót) is rögzíti. Ezt teszi az Országgyűlés esetén az 1. cikkében „*MAGYAR-ORSZÁG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés.*” „*Az Országgyűlés a) megalkotja és módosítja...*” – vagy a köztársasági elnök tekintetében a 9. cikkében – „*Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és őrködik az államszervezet demokratikus működése felett.*” „*A köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka.*” „*A köztársasági elnök a) képviseli...*” Ezekre a rendelkezésekre az jellemző, hogy a funkció megjelölése biztosan hozzátesz valamit a konkrét hatáskörökhöz. Az Országgyűlés tekintetében ez a plusz rendelkezés a *legfőbb* jelző, amely kiemeli, hogy az Országgyűlés voltaképpen a népszuverenitás hordozója, míg a köztársasági elnök tekintetében a funkció mögött tényleges felhatalmazottságok jelennek meg, amelyek hatáskörei gyakorlásának kereteit szabályozzák (nem véletlen, hogy az ideiglenes Alkotmány hasonló szabályaiból az Alkotmánybíróság jelentős közjogi alapelveket „olvasztott ki”<sup>3</sup>). Hasonló a helyzet a kormánnyal mint a végrehajtott hatalom *általános* szervével az Alaptörvény 15. cikkében (itt ráadásul a hatáskörök felsorolása eleve elmarad) vagy az Alkotmánybí-

<sup>2</sup> POKOL Béla: *A professzionális intézményrendszerek elmélete*, Budapest, Felsőoktatási Koordinációs Iroda, 1991, 155–190. p. és POKOL Béla: *A jog szerkezete*, Budapest, Gondolat-Felsőoktatási Koordinációs Iroda, 1991, 113–130. p. A jogréteg-teória dogmatikai értékeléséről lásd JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Budapest–Pécs, Dialóg–Campus, 2007, 47–51. p.

<sup>3</sup> Példaként: az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök mint a fegyveres erők főparancsnoka irányítási jogosultságai tárgyában az Alkotmány értelmezéséről hozott 48/1991. (IX. 26.) AB-határozatában (ABH 1991, 217.) tett világos különbséget az irányítói és vezetői jogosultság között.

rósággal mint az Alaptörvény védelmének *legfőbb* szervével a 24. cikkben.

Más esetekben viszont a dogmatikai (funkciómegjelölés) és a ténylegesen normatív (hatáskör-felsorolás) megfogalmazások keveredése szükségtelen értelmezési igényekkel jár. Ilyen a 25. cikk, amely akként rendelkezik, hogy „A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el.”, majd „A bíróság dönt...” Itt a funkciómegjelölés semmilyen önálló normatív tartalmat nem hordoz, hiszen a bíróság éppen azért igazságszolgáltatás, mert jogvitákban, bűnösségről, közigazgatási határozatok törvényességéről dönt. A szükségtelen rendelkezés máris vitát váltott ki, ugyanis az Alaptörvény elfogadása előtti országgyűlési vitával párhuzamosan szervezett utolsó tudományos konferencián már felmerült, hogy vajon mit jelent a különbség az Alkotmány („A Magyar Köztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága ... gyakorolja”) és az Alaptörvény megfogalmazásai között (megjegyezzük, hogy a korábbinak több normatív tartalma volt, mert felsorolta az igazgatási szinteket).<sup>4</sup> Hasonló szabályt találunk az alapvető jogok biztosa tekintetében a 30. cikkben („alapjogvédelmi tevékenységet lát el”). A dogmatikai szabályok normatívvá alakítása bizonyosan nem volt szükségszerű, amit jól mutat, hogy más esetekben (az önálló szabályozó szervekről szóló 23. vagy az ügyészségről szóló 29. cikkben) nem is fordul elő.

A szemléletmód keveredésével találkozunk régebbi jogszabályoknál is. Így a Ket. sok rendelkezése *öncélú* kodifikátori szempontot hordoz, azaz a törvényt elméleti normakonstrukcióként és nem ténylegesen érvényesülő magatartásszabályként fogja fel. Bizonyos korábban hatályban lévő szabályai a látszólagos ügyfélbarátság ellenére kifejezetten *képmutatóak voltak*. A kodifikátori öncélúságot támasztja alá a fellebbezhető végzések példája. Ezeket a Ket. 98. § (3) be-

kezdése sorolja fel, ami a kodifikátornak és a joghallgatónak nagy könnyebbséget jelent, mivel – elvileg – egy helyen megtalálja a szóban forgó döntéseket, így könnyen megtanulható, illetve könnyű az esetleges módosítását előkészíteni. A hatóság és különösen az ügyfelek számára viszont az lenne hasznos, ha az önálló fellebbezhetőségről minden esetben ott rendelkezne a törvény, ahol a szóban forgó végzésről (példaként: a felfüggesztés szabályainál mondaná meg, hogy a felfüggesztésről hozott végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye).

A *képmutató* szabályozásra a legkézenfekvőbb példát a korábban hatályban volt ügyintézési határidő kínálja. Az állítólag kiszámíthatóbb ügyintézési határidőt megvalósító huszonkét munkanap – 33. § (1) bekezdés – valójában semmit nem jelent. Ez ugyanis nem „bruttó”, hanem „nettó” határidő, a (3) bekezdés a)-tól k)-ig terjedő alpontokban sorolta fel azokat az időtartamokat, amelyek az ügyintézési határidőbe nem számítanak bele. A felsorolás ebben az esetben is teljesen értelmetlen. Sokkal hasznosabb lett volna, ha egyrészt a határidő kezdő időpontját mondaná meg a törvény (a kérelem átvétele vagy – ha hiánypótlás szükséges – a hiányok ügyfél általi tényleges pótlása), továbbá bruttó (kivételes esetben meghosszabbítható) határidőt határozna meg.<sup>5</sup>

### *A jogalkotó parancsának egyirányúítása*

A szemléletkeveredés után most egy olyan hatásra hívjuk fel a figyelmet, amely kellően világos, pontosan kimutatható, hogy mikor jelent meg a magyar jogrendben, ugyanakkor olyan következményekkel járt, amelyek alapvetően megváltoztatták a jogról alkotott fogalmainkat, továbbá hibák orvoslását tette kifejezetten nehézze.

<sup>4</sup> A konferenciát az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága rendezte „Az új alaptörvényről – elfogadás előtt” címmel, 2011. április 8-án

<sup>5</sup> PATYI Gergely: *Eljárási szabályváltozások és az igazságszolgáltatás átláthatósága* = SCHANDA Balázs, VARGA ZS. András: *Láttelet közjogunk elmúlt évtizedéről*, Budapest, PPKE JÁK, 2010, 239. p.

Amikor az Országgyűlés elfogadta a 2006. évi LIV. törvényt, és ezzel módosította az Alkotmányt, azaz új rendelkezésként beiktatta a 34. § (2) bekezdését, amely szerint: „*Törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja*”, nyíltan áttörte a feles törvény/kétharmados törvény (pontosabban törvényi rendelkezés) közötti addig áthatolhatatlan határt. A rendelkezés által megnyitott formális szabályozási lehetőséget egy másik közjogi aktus tette reálisá, ami előtt az utat tartalmilag az Alkotmánybíróság nyitotta meg. A 4/2006. (II. 15.) AB-határozatában a már korábban is aggályosnak tartott saláta típusú törvényt módosítások egyikét, a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről szóló 2004. évi CXXXV. törvény ténylegesen nem költségvetési részét megsemmisítette, ám azt is kijelentette, hogy a megsemmisítés „nem érinti a megsemmisített törvénnyel módosított (megváltoztatott) törvények – és a megsemmisített törvényi rendelkezések által a jogrendszerben végrehajtott más változások, módosítások, különösen a hatályon kívül helyezések – érvényességét...” Ez utóbbi megállapítás nyilván már akkor is vitatható volt (vagy kellett volna lennie), és ellentétes a korábbi évtizedek, talán évszázadok gyakorlatával, kérészéletté tette ugyanis a más jogszabályt módosító jogszabályokat (vagy legalábbis azok ilyen rendelkezéseit).

A fenti két aktusra alapozva a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvényt módosításokról szóló, kolosszális terjedelmű 2006. évi CIX. törvény alapjaiban változtatta meg a rendszerváltozásnak a közigazgatás szabályozását érintő eredeti megoldását, amelyben az alapvető döntéseket az Országgyűlés fenntartotta magának. Miután ugyanis az Országgyűlés a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvényt módosításokról szóló 2006. évi CIX. törvénnyel személytelenítette a közigazgatás szervezetét érintő törvények azon rendelkezéseit, amelyek valamilyen köz-

igazgatási szervet nevesítettek, és felhatalmazta a kormányt a szervek létrehozására, lényegét tekintve szabad kezét adott a kormánynak a közigazgatás szervezetének, irányításának, vezetésének, felügyeletének és ellenőrzésének kialakítására.

Ennek közismerten súlyos következménye volt a közigazgatási hivatalok vesszőfutása. Hiába állapította meg ugyanis az Alkotmánybíróság a 90/2007. (XI. 14.) AB-határozatában, hogy az önkormányzatokról szóló kétharmados törvény – a 2006. évi CIX. törvény 167. §-a (5) bekezdése k) pontjával módosított – 98. §-ának (1) bekezdése, valamint a kapcsolódó jogszabályok alkotmányellenesek, ezt nem tudta orvosolni. A 2006. évi CIX. törvény ugyanis a 174. § (1) bekezdése szerint (néhány kivételekkel) 2007. január 1-jén lépett hatályba, és a 176. § (2) bekezdése szerint nagyjából 2007. január 31-én hatályát is veszítette – oly módon, hogy a hatályvesztés az „elkövetett” módosítások érvényességét vagy hatályát nem érintette. Az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes módosítások okozó 2006. évi CIX. törvény különféle rendelkezéseit (így a 7. §-át) nem vizsgálhatta (az erre vonatkozó eljárást megszüntette), mivel ez a törvény a vizsgálatkor már nem volt hatályban.<sup>6</sup>

A 4/2006. (II. 15.) AB-határozat tehát azal járt, hogy a más jogszabályok módosításáról szóló jogalkotói parancs egyirányúvá vált: sem hatályon kívül helyezése, sem alkotmánybírósági megsemmisítése nem „hozza vissza” a módosítás előtti állapotot. Az Alkotmánybíróság álláspontjának helyessé-

<sup>6</sup> Az Alkotmánybíróság itt tulajdonképpen követte a korábbi, 4/2006. (II. 15.) AB-határozatában írtakat: „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a hatályban nem lévő jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát csak két esetben, az Abtv. 38. §-ának (1) bekezdése szerinti bírói kezdeményezés és 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja. Ennek megfelelően a Kötv. már hatályon kívül helyezett, illetve időközben módosított, fent felsorolt rendelkezései tekintetében az alkotmányellenesség megállapítására irányuló eljárást az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 3/2001. (XII. 3.) Tű. határozat 31. § a) pontja alapján – megszüntette.”



gét a magunk részéről vitatjuk (következésképpen a rá épülő jogalkotói gyakorlatot is). A módosítással ugyanis a jogalkotó nem új jogszabályt alkot,<sup>7</sup> hanem világosan úgy rendelkezik, hogy egy bizonyos rendelkezés helyére új rendelkezés „lép”. A „lépés” hatálytalánításának tehát szükségszerűen „visszalépést” kell jelentenie, azaz a módosító törvény hatályának megszüntetése (különösen ex tunc hatályú megszüntetése) a „helyébe lép” parancsot vonja ki a jogszabályok rendszeréből. Helyesebb volt a korábbi elv, amely ilyenkor a módosított rendelkezés hatályát állította vissza ( $X + Y - Y = X$  követeli a formális logika, míg az Alkotmánybíróság döntése folytán az  $X + Y - Y = ?$  helyzet állt elő). Ezt a hibás dogmatikai elvet követi sajnos ma is az Országgyűlés.

### „Kisbetűsítés”: szimbolika és fogalmi precizitás

Az Alaptörvénnyel kapcsolatban merült fel a szimbolikus és szigorúan normatív rendelkezések kívánatos aránya, egymásra hatása, az előbbieik alkalmazásával járó veszélyek kérdése.<sup>8</sup> Nyilván ez is hatással van a későbbi kodifikációra, most azonban egy jóval hétköznapiabb kérdéssel foglalkozunk. A 2006-ban indult szabályozási reformmal összefüggésben említettük a törvények „kisbetűsítését”, az intézményi tulajdonnevek törlését annak érdekében, hogy ezeket alacsonyabb szintű jogforrás, kormányrendelet hozhassa létre. Ez technikailag közvetítő fogalmak alkalmazásával járt a törvényekben (csak példaként: igazságügyért felelős miniszter, ingatlanügyi hatóság). A közvetítő fogalmak használata fokozta az egyre in-

kább technokrata nyelvezetre áttérést a kodifikációban – amelynek elrettentő példája a 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről.

Az elmúlt évtizedben egyre inkább gyakorlattá vált egyfajta nyelvidegen, technokrata jogszabályszerkesztés és -szövegezés. Látszólag szakszerű a beszélt nyelvhez képest kimódolt szöveg, ugyanakkor a megértést és főként a jogszabály betartását egyáltalán nem segíti elő. A törvény ugyanis nem kizárólag egy jogalkotói produktum, hanem egy ország életének keretét biztosító alapvető és élő szabályozás. A töredezett, pontokba szedett mondatok teljességgel elfogadhatók az alacsony szintű normák (a korábbi szóhasználat szerint az állami irányítás egyéb jogi eszközei, hatályos rendszerünkben a közjogi szervezetszabályozó eszközök) esetén, és ha nagyon szükséges, alkalmazhatók a végrehajtási rendeletekben. Más a helyzet a törvényekkel, különösen a szimbolikus jelentőségűekkel. A törvény a szuverenitás, a nemzet akaratának törvényhozó hatalom (Országgyűlés) általi kijelentése, míg a rendeletek a végrehajtó hatalom törvények keretei közötti kormányzati tevékenységének részei. Ebből következően a törvények esetén a nyelvi szépség kifejezetten jelentős.

Hogy a korábbi célzatos elképzelések mennyire könnyen továbbélnek, jól mutatja a 2010. évi CXCV. törvény a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról, melyek esetén a szövegezési hibák két rövid példával szemléltethetők.

A törvény legelső rendelkezése szerint:

„1. § E törvény alkalmazásában

1. központi államigazgatási szervek területi szerve: a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) hatálya alá tartozó központi államigazgatási szerv bármely jogállású területi szerve,

<sup>7</sup> Közigazgatási hatósági eljárásjog, szerk. PATYI András, Budapest–Győr, Dialóg–Campus, 2009, 39–40. p.

<sup>8</sup> JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, HVG-Orac, 2011, 80. p.; G. FODOR Gábor, STUMPF István: A „jó kormányzás” két értelme = Nemzeti Érték 2007. I., 3. Száadvég, 76–94. p.; HORKAY-HÖRCHER Ferenc: *Az értékbizonyos rendszerváltás* = Fundamentum, 2003/1., 62–72. p.



2. *rendvédelmi szerv: a Ksztv. szerinti rendvédelmi szerv, valamint annak területi szerve.*"

A törvény szövege tehát értelmező rendelkezéssel kezdődik. Ez a megoldás egyre gyakoribb, ennek ellenére helytelen. A törvény célja ugyanis elsősorban nem a saját szövegének értelmezése, hanem a jogalkotó akaratának kifejezése, azaz magatartási szabályok megfogalmazása. Igaz ez a közigazgatási jogi tárgyú törvényekre is. Az értelmező rendelkezések „helye” ezért a valódi, magatartási szabályokat tartalmazó rendelkezéseket követően, magyarul: a jogszabály végén van. Ott is csak akkor, ha feltétlenül szükség van rá. Jelen esetben – véleményem szerint – nincs szükség értelmező rendelkezésre. A „központi államigazgatási szervek területi szerve” és a „rendvédelmi szerv” fogalmak nem igényelnek értelmezést, azok a szavak általánosan elfogadott jelentése szerint (a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény ismeretében) enélkül is érthetők, és normabizonytalansági veszély sincs.

A törvény legtöbb rendelkezése (a 32–104. §-ainak nagyobb része) azt a célt szolgálja, hogy más törvényekben a „közigazgatási hivatal” szövegrész helyébe a „Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve” szöveg, illetve a „helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv” szöveg lépjen. Ennek a megoldásnak az értelme nehezen látható át. Az világos, hogy 2011. január 1-jétől a fővárosi, illetve megyei közigazgatási hivatalok feladatköreit a kibővített hatáskörű fővárosi, illetve megyei hatáskörű kormányhivatalok vették át. Az is vitamentes, hogy ennek a törvényekben tükröződnie kell. Az viszont nem látható be, hogy a törvények ezt miért nem egyértelműen tartalmazzák. A „Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve” formula 2008 végén jelent meg, mégpedig az akkor hatályos, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény-

ben. Ennek célja az akkor hivatalban lévő kormány és Országgyűlés nyílt, kétszeres alkotmány sértésének enyhítése volt. Ugyanakkor a nyakatekert „elnevezés” törvénybe iktatása egyfajta közvetítő fogalomként azt a lehetőséget is magával hozta, hogy a kormány bármikor újabb és újabb ténylegesen működő szervezet hozhatott (volna) létre.

A közjogi hagyományainkra is épülő fővárosi, illetve megyei kormányhivatalokat azonban az Országgyűlés vélhetően nem átmeneti megoldásként hozta létre, hanem végleges, stabil intézményként. Ebben az esetben viszont a közvetítő fogalom átvezetése a különféle törvényeken értelmetlen és szükségtelen. Sokkal indokoltabb lett volna, ha a „közigazgatási hivatal” szövegrész helyébe a végleges „fővárosi és megyei kormányhivatalok” szöveg lépett volna.

### *Sekélylátás: a szabályozás összetettségének figyelmen kívül hagyása*

A kodifikációt ugyan várhatóan kevésbé érinti, a jogalkalmazást annál inkább az Alaptörvény két hermeneutikai szabálya, az R) cikkének (3) bekezdése („Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”), valamint a 28. cikke („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.”). Ezek ugyanis olyan új értelmezési keretek kialakítását teszik szükségessé, amelyeknek lényegében nincs előzménye.<sup>9</sup> Ehhez társulnak a rendszerváltozás óta meglévő szerkezeti akadályok, így az a körülmény, hogy a korábbi kétharmados többséget igénylő törvények formálisan

<sup>9</sup> CSINK Lóránt, FRÖHLICH Johanna: ...az alkotmányjogon innen, Alkotmánybírósági Szemle 2011/1., 66–71. p.

nem állnak fölötte a közönséges (egyszerű többséggel elfogadható) törvényeknek, tartalmuk azonban mégis befolyásolja az utóbbiakat, különösen a minősített országgyűlési többség hiányában.<sup>10</sup> A sarkalatos törvények tehát valójában (legalább) háromszintű szabályozást jelentenek: Alaptörvény → sarkalatos törvény → egyszerű törvény (→ végrehajtási rendelet/ek).

Ha az Alaptörvény egy intézmény szervezeti, működési vagy jogállási kérdéseit kétharmados többséggel elfogadandó sarkalatos törvényre bízta, alapos megfontolást igényel, hogy ezek milyen mélységig szabályozzanak. Az egyszerű törvények esetén alkalmazható megoldás, amely jelentős átfedéseket enged, ebben az esetben nem tartható, mert a sarkalatosság miatt ez azzal járna, hogy igen sok eljárási szabály kötődne minősített többséghez. Ez pedig nem egyszerűen praktikus hátrányokkal járna (az egyszerű törvények módosítását rendkívül megnehezítve), de kiemelt védelmet biztosítana olyan részletszabályoknak, amelyek ezt nem feltétlenül igénylik. A fordított helyzet, a minimalista sarkalatos törvény a sarkalatosság (védelmének) kiüresítését jelentené.

A jogrendszer összetettsége a jelzett veszélyek nélkül is jelentős zavarokra ad lehetőséget. Talán alkalmas példa erre az új alkotmánybíróági törvényjavaslat<sup>11</sup> (ÚjAbtv.) eredeti szövege 27. §-ának (2) bekezdése, amely a bírósági döntések elleni alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségét kiterjesztette volna a közbenső határozatokra is: „Az (1) bekezdéstől eltérően az ügy érdemében történő eldöntését megelőzően hozott – jogorvoslattal támadható – döntéssel szemben az ügy érdemében hozott döntést megelőzően is az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett, Alaptörvénnyel biztosított jogában közvetlenül és súlyosan sértett személy vagy szervezet.” A törvényjavaslat 53. §-ának (3) bekezdése pedig az ilyen alkotmányjogi

panasz esetére az alapeljárás kötelező felfüggesztését írta (volna) elő. A két rendelkezés együtt az igazságszolgáltatás egészének súlyos működési zavarát okozná, figyelemmel arra, hogy a folyamatban lévő eljárásokban benyújtott alkotmányjogi panasz esetén az eljárás felfüggesztése kötelező lenne, ami tág teret engedne az ellenérdeklő felek, terheltek perelhúzási taktikáinak. A kodifikációs hiba, amely az alkotmánybíróági törvény és az eljárási törvények egyidejű figyelembevételének hiányából fakadt, módosító javaslattal orvosolható volt, de a kodifikátor önmagában tökéletes jogszabály elérése iránti törekvéséből eredő „sekélylátás” veszélyét jól példázza.

### *Inkongruencia a jogalkotásban és a jogértelmezésben*

Egy másik, szintén az alkotmánybíróági törvénnyel okozott zavar már nem volt orvosolható. Az új igazságszolgáltatási rendszer dogmatikai szempontból legfontosabb kérdését a bírósági szervezetről szóló új törvény (ÚjBszi.) 6. §-a veti fel, amely szerint *a bíróság határozata mindenkire kötelező*. Csakhogy az ÚjAbtv. – az Alaptörvény közvetlen rendelkezésével összhangban – a 27. §-ában úgy rendelkezik, hogy az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panaszt nyújthat be, az Alkotmánybíróság pedig, ha az alaptörvény-ellenességet megállapítja, akkor – a 43. § szerint – a felülvizsgált rendes bírósági döntést megsemmisíti. Sőt, a bírói döntést megsemmisítő alkotmánybíróági döntés eljárási jogkövetkezményei tekintetében a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezései az irányadók, és a szükség szerint lefolytatandó (újabb rendes) bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni. A 39. § értelmében pedig *az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező*.

<sup>10</sup> JAKAB: *A magyar jogrendszer... i. m.*, 147–155. p.

<sup>11</sup> T/4424. számú törvényjavaslat az Alkotmánybíróságról.

Az ÚjBszi. 6. §-a és az ÚjAbtv. 39. §-a értelmében van tehát két mindenkire kötelező döntésfajta, amelyekről különösebb spekuláció nélkül kiderül, hogy valójában csak egyikük, mégpedig az Alkotmánybírósága a valóban kötelező, a rendes bíróságot ugyanis az Alkotmánybíróság nem egyszerűen felülvizsgálhatja, hanem meg is semmisítheti. Leegyszerűsítve: *a rendes bíróságok ítélete mindenkire kötelező, kivéve az Alkotmánybíróságot*. Minthogy azonban ezt a kivételt az ÚjBszi. nem tartalmazza, az ellentmondás csak akkor oldható fel, ha az Alkotmánybíróságot (rendes) bíróságnak tekintjük. Csak-hogy azt meg az Alaptörvény 25. §-a mondja ki, hogy a legfelsőbb bírósági fórum a Kúria, vagyis ezzel az értelmezéssel azt kell megállapítanunk, hogy az Alkotmánybíróság maga a Kúria.<sup>12</sup> Az ellentmondás tehát nem feloldható, csak egy másik ellentmondásra „cserélhető”. Ami nem lenne baj, csak éppen ez egy másik szervezeti megoldást igényelne. Az Alkotmánybíróság és a Kúria belső szervezete ugyanis annyira különbözik, hogy az Alkotmánybíróság = Kúria következtetés nem fér össze vele.

### *A jogalkotó (és a kodifikátor) felelősségének növekedése*

A fenti példák jól mutatják, hogy milyen krónikus vagy akut jelenségek veszélyeztetik a jogrendszer új elemeinek szánt normák kodifikátorait. Ha ezekhez hozzávesszük azt a tény is, hogy 2012-től, az Alaptörvény hatálybalépésétől csökken a normakontroll lehetősége, látnunk kell, hogy a jogalkotóra a korábbinál nagyobb felelősség hárul. Ha ugyanis az Alkotmánybíróság elsősorban nem absztrakt jogértelmezést végez, akkor a jogalkotási hibák orvoslásának lehetősége is szűkül. Ez persze a helyes hatalommegosztási szemlélet következménye: a jogalkotó nem ruházhatja át felelősségét a harmadik hatalmi ágra. A hibás jogalkotás veszélye nem hárítható el teljesen, mivel a jognak mindig lesz olyan „nyitott szövedéke”,<sup>13</sup> amelynek „kitöltődése” nem látható előre. Bizonyos hibák viszont megelőzhetők, ehhez azonban a kodifikáció veszélyességének belátása és a kodifikátorok célirányos (tovább)képzése szükséges. Sem a műveltség, sem az elkötelezettség önmagában nem elegendő.

### *Gondolatok a kodifikáció mélyrétegeiről*

„Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja”, ami 2012. január 1-je óta immár ténykérdés. Hátra van azonban az Alaptörvény és a sarkalatos törvények rendelkezéseinek következetes végigvezetése a jogrend alacsonyabb szintű jogforrásain. A megújuló jogrendszer majdani végeredményére a kodifikációs műhelyekből kikerülő szövegtervezetek tényleges tartalma és formája is meghatározó befolyással bír. A kodifikáció során a legtökéletesebb jogalkotói elképzelés is helyrehozhatatlan sérülést szenvedhet, ha a szerkesztő nincs egészen pontosan tisztában az egyes megfogalmazások következményeivel. A hibás jogalkotás veszélye teljesen nem hárítható el, mivel a jognak mindig lesz olyan „nyitott szövedéke”, amelynek „kitöltődése” nem látható előre. Bizonyos hibák viszont megelőzhetők, ehhez azonban a kodifikáció veszélyességének belátása és a kodifikátorok célirányos (tovább)képzése szükséges. Sem a műveltség, sem az elkötelezettség önmagában nem elegendő.

<sup>13</sup> Hans Kelsen: *Tiszta jogtan*, Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 1988, 52–56. p., Herbert Hart: *A jog fogalma*, Budapest, Osiris, 1955, ford. TAKÁCS Péter, 147–159. p.

12 Erre az összefüggésre Patyi András hívta fel a figyelmet, amit ezúton is megköszönök.

## *Közigazgatási képzések, továbbképzések – oktatás-módszertani kérdések, lehetőségek<sup>1</sup>*

Az utóbbi két évtizedben az oktatásmódszertan kérdésköre egyre inkább a pedagógusok, andragógusok és más képzéssel foglalkozó szakemberek figyelmének fókuszába került. Mára igen sokszínűvé vált ez a paletta: a klasszikus és reformpedagógiai irányzatoktól a felnőttképzési módszereken át az e-learning alapú módszerekig szinte mindent megtalálunk a képzési piacon. Sőt, esetenként eltolódni látszik a hangsúly a tartalomtól a módszertan felé olyannyira, hogy ez utóbbi veszi át a vezető szerepet, mint például a projekt-oktatás vagy a tréningek esetében. A tapasztalati tanulás módszerei interaktív tanulási és fejlesztési folyamatok, amelyek során a résztvevők a tudást nem az oktatótól vagy a tréneről kapják, hanem saját próbálkozásaik feldolgozásából jutnak új ismeretekhez.

A módszertani kérdések fontosságának növekedését jelzi a szakirodalmi források egyre nagyobb száma, a képzők képzése jellemző tanfolyamok, amelyek révén mára nemcsak jelentősen megújult az oktatás-módszertani kultúra és gyakorlat, hanem – visszaható folyamatként – a hazai neveléstudomány fejlődéséhez is hozzájárult. Az új módszerek teret nyertek a formális és informális, az iskolarendszerű és az iskolarendszeren kívüli képzésben, a közoktatásban, a szakképzésben, és lassan a felsőoktatásba is begyűrűznek.

De vajon mi a helyzet a hazai közigazgatási képzések, továbbképzések esetében? A fenti trend hatása itt is érvényesül, bár némi fáziskéséssel és tompítottabban. Nyilván a szektor zártabb jellege, konzervatívizmusa ellenállóbbá teszi az újdonságok gyors befogadásával szemben, de lehetnek más okai is a „megújulási féknek” (pl. jogi környezet, képzési célok, tartalmi kérdések, finanszírozás stb.), ami nem feltétlenül jelent hátrányt. Ugyanis ebben az esetben csakúgy, mint más, az üzleti és a civil szektorban már bevált módszer esetében, felmerül a közigazgatásban való alkalmazhatóság kérdése. A szektor komplexitása miatt különösen fontos a differenciálás és az adaptálás, hogy az új oktatási módszerek ne divatos öncéllá váljanak, hanem hatékony eszközként szolgálják a képzés, továbbképzés célját.

Lássuk, mitől függ a közigazgatási képzések, továbbképzések esetében választott oktatásmódszertan! Számos befolyásoló tényező van, amelyeket – felmerülő kérdésként – érdemes sorra vennünk. Ezután – mint alternatív lehetőséget – egy tanítás- és tanulásfejlesztési folyamatmodell hazai közigazgatási adaptációját vizsgáljuk meg. Mindenekelőtt azonban a hazai közigazgatási képzések, továbbképzések értelmezési keretét érdemes tisztázni.

### *Értelmezési keret*

A hazai közszolgálati szakirodalomban a szerzők<sup>2</sup> a közigazgatási képzés, továbbképzés témáját általában együttesen tárgyalják, mint a közszolgálat egyik alrendszerét. Az iskolarendszerű oktatást tekintik *képzésnek*, míg a munkába állást követően, tanfolyami jelleggel folyó, tipikusan rövidebb időtartamú és gya-

<sup>1</sup> Ez a tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú TÁMOP program *Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért* alprojekt keretén belül, Az állam kapacitása – szakértők, hivatalnokok, politikusok műhelyben készült.

<sup>2</sup> BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás személyzeti rendszere – közszolgálat.*, Budapest, ELTE Államigazgatási Jogi Tanácsok, 1992. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás személyi állománya*, Lőrincz 2005/a; GAJDUSCHEK György: *Képzés, továbbképzés a magyar közigazgatásban*, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, Kézirat, 2006.

korlatorientált oktatást nevezik *továbbképzésnek*. Emellett azonban érdemes megvizsgálni a közigazgatási képzések, továbbképzések értelmezési keretét a *fogalomhasználat* és a *jogi szemlélet* dichotómiájában.

A *fogalomhasználat* tekintetében – a Fel-  
nőttoktatási és -képzési lexikon szerint – a *képzés* a gondolkodási és cselekvési műveletek, jártasságok, készségek kialakítását, képességek kifejlesztését jelenti, tágabb értelemben viszont meghatározott életpályára, szakmára, tevékenységi területre vonatkozó elméleti és gyakorlati felkészítést jelent; a *továbbképzés* pedig a meglévő képzettséget kiegészítő vagy magasabb szintre emelő képzés.<sup>3</sup> Egyes nyelvterületeken (például német) a *fel-  
nőttoktatás* szinonimájaként alkalmazzák, ami azon terület, amelyben a nevelés döntően ismeretnyújtáson és -elsajátításon keresztül valósul meg. További felosztás szerint a felnőttoktatás *felnőttképzésre* (a nevelés, oktatás dominánsan a személyiség képességeinek, jártasságainak formálására koncentrálódik) és *felnőttnevelésre* (a felnőtt személyiségi sajátosságainak, tulajdonságainak, jellemének, erkölcsének céltudatos alakítása áll a nevelési tevékenység középpontjában) tagolódik.<sup>4</sup> Ez az értelmezés felveti a kérdést, hogy a közigazgatási képzés, továbbképzés felnőttképzésnek tekinthető-e.

A *felnőttképzés* a felnőttek céltudatos és tervszerű fejlesztésére irányuló tevékenységének azt a komplexumát foglalja magában, amelyben meghatározott kompetenciák ki-  
művelése kap hangsúlyt.<sup>5</sup> Szűkített értelemben felnőttképzésnek a felnőttek – rendszerint hivatalosan elismert végzettséget is kínáló – szakmai kiképzését, továbbképzését és átképzését nevezik.

A *felnőttek szakmai képzésének* két formája az iskolarendszerű felnőttképzés, ahol a szakképzés az iskolai szakképzésben alkal-

mazott képzési programok alapján történik, és az iskolarendszeren kívüli, ahol a képzési programot a képző szervezet állítja össze.<sup>6</sup> Ezen értelmezés szerint tehát a *közigazgatási továbbképzés iskolarendszeren kívüli szakmai képzésnek* minősülhet.

Ami a *jogi szemléletet* illeti, a közigazgatási képzés az 1993. évi LXXVI. törvény a *szakképzésről* és a 2005. évi CXXXIX. törvény a *felsőoktatásról* hatálya alá tartozik, a továbbképzést pedig a 1992. évi XXIII. törvény a *köztisztviselők jogállásáról*, valamint a *közigazgatási és az ügykezelő alapvizsgáról* szóló 51/1993. (III. 31.) Korm. rendelet, a *közigazgatási szakvizsgáról* szóló 35/1998. (II. 27.) Korm. rendelet, a *köztisztviselők továbbképzéséről* és a *közigazgatási vezetőképzésről* szóló 199/1998. (XII. 4.) Korm. rendelet szabályozza. Ezenkívül, a 2001. évi CI. törvény a *felnőttképzésről* megemlíti és *belső képzésnek* minősíti a külön jogszabályok alapján végzett köztisztviselői továbbképzést. Ebből következik, hogy a közigazgatási továbbképzést nem lehet egyszerűen a felnőttképzések kategóriájába sorolni, és az is tény, hogy e szektor fogalomhasználatában részben különbözik a pedagógiában és az andragógiában megszokottól, érdemes tehát *külön kategóriaként* kezelni a témakört.

Szükséges még megvizsgálni a *képzés és továbbképzés viszonyát* a közigazgatásban. Egymással szoros kapcsolatban álló fogalmak, nehéz meghúzni a határvonalat a két értelmezés között. A *képzés* alatt azt a folyamatot kell érteni, amely révén a közszolgálatban elhelyezkedőt alkalmassá teszik azon feladat ellátására, amelyre alkalmazták. A képzés iskolarendszerű oktatás, az ebben való részvétellel általában a közszolgálatba lépés előtt kerül sor. Ez a magyar közigazgatásban a szakképző intézményben szerzett bizonyítványt vagy a felsőfokú tanintézetben történő oklevélszerzést jelenti.<sup>7</sup> A to-

<sup>3</sup> *Felnőttoktatási és -képzési Lexikon*, szerk. BENEDEK András, CSOMA Gyula, HARANGI László, Budapest, Magyar Pedagógiai Társaság, OKI Kiadó–Szaktudás Kiadó Ház, 2002, 285., 546. p.

<sup>4</sup> Uo., 172. p.

<sup>5</sup> Uo., 163. p.

<sup>6</sup> Uo., 163. p.

<sup>7</sup> LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatási szakemberképzési modellek = A Magyar Közszolgálat, Közigazgatási Szakemberképzés a XX. században*, Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1995.



vábkképzés a már megszerzett ismeretekre épül. Elmélyíti, kiegészíti vagy felfrissíti azt, és célra irányult ismeretet ad, azaz nem törekszik az oktatóanyag összes vonatkozását megadni.<sup>8</sup> A továbbképzés a munkába állást követően, tanfolyami jelleggel folyó, rövidebb időtartamú és gyakorlat-orientált oktatás.<sup>9</sup>

A közigazgatásban az iskolarendszerű (nem feltétlenül közigazgatási) képzésben való részvételnek fő szabályként meg kell előznie a pályára való belépést. Ez a szempont tehát már a kiválasztásnál érvényesül. Kivételnek tekinthető, ha az iskolarendszerű képzésben való részvétel már a munkába állás után történik a felsőoktatásban esti vagy levelező tagozaton, vagy esetleg szakképzés formájában.

Az iskolarendszerű képzést követi a továbbképzés, amely azonban már a köztisztviselői státushoz kapcsolódik, így kifejezetten a köztisztviselői karrier része lehet. Egyes továbbképzések vizsgával végződnek, és a megfelelő vizsgaeredmény előfeltétele a besorolásban való előrelépésnek vagy a vezetővé válásnak (például a közigazgatási szakvizsga). Mindamelllett a továbbképzést a képzésekkel összevetve, előbbi gyakorlatiasabb, kevésbé elméletorientált és általában közvetlenül kapcsolódik az adott munka-, illetve feladatkörhöz.<sup>10</sup>

A képzés tartalma szerint elsősorban az *általános közigazgatási*, valamint a *speciális* tudástartalmakat átadó képzéseket különítik el a már említett szerzők. A továbbképzések különféle típusai között – a hazai szakirodalomban a jogi szemléletet követve – mindenképp az a kötelező és a nem kötelező típust szokás elkülöníteni. Képzés és továbbképzés között jelentős különbség lehet nemcsak a tartalomban, hanem a módszerekben is. A kép-

zés esetében jelenleg elsősorban az ismeretátadás (és ellenőrzés) a cél, míg a továbbképzés nemcsak tudásátadásra, hanem készségfejlesztésre, és esetlegesen attitűdváltozásra is szolgál.<sup>11</sup> Előbbi esetében előadó-központú ismeretátadó frontális módszerekkel találkozunk, míg utóbbi gyakran résztvevő-központú interaktív módszerekkel történik.

A jelen tanulmányban *képzés* alatt tehát az *iskolarendszerű képzés* értendő, amire főszabályként a közszolgálatba lépés előtt kerül sor. Ez a hazai viszonyok esetében lényegében a szakképzést vagy a felsőfokú oktatásban (alapszakon, mesterszakon) történő diplomaszerezést és a szakirányú továbbképzést jelenti. A *továbbképzés* fogalmi eleme pedig az, hogy a közszolgálat tartama alatt kerül rá sor, és *nem iskolarendszerű képzést* jelent. Ez utóbbi tekintetében a közigazgatási továbbképzések országos rendszerének a dominanciája jellemző, az elszórtan megjelenő „training shopping” mellett (1. sz. táblázat).

A fenti általános értelmezési keretből kiindulva és szem előtt tartva, hogy mindezek egymással összefüggnek, a továbbiakban a képzés és a továbbképzés *oktatás-módszertani kérései* együtt, de a különbségek hangsúlyozásával kerülnek tárgyalásra.

### Oktatás-módszertani kérdések

Általánosságban véve, mind a képzések, mind a továbbképzések során alkalmazott oktatásmódszertan esetében a tervezés során felmerül öt nagy kérdés: *kinek, ki, mit, miért, hogyan*, illetve nem elhanyagolható egy hatodik kérdés sem: *miből?*<sup>12</sup> Az ezekre adott válaszok a közigazgatás esetében részben jogforrásokban és egyéb dokumentumokban rögzítettek, részben a szervező, illetve a megrendelő intézmény hatáskörébe tartoznak. Főként a továbbképzések orszá-

<sup>8</sup> LŐRINCZ Lajos: *A köztisztviselők képzése, továbbképzése = A közigazgatás alapintézményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2007.

<sup>9</sup> GAJDUSCHEK György: *Képzés, továbbképzés a magyar közigazgatásban = Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*, Budapest, KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 2008.

<sup>10</sup> Uo., 3. p.

<sup>11</sup> Uo., 5. p.

<sup>12</sup> KRAJČINÉ SZOKOLY Mária: *Felnőttképzési módszertár*, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2004, 90. p.

## 1. sz. táblázat. A hazai közigazgatási képzések, továbbképzések típusai

Közigazgatási képzések	Szakképzés	Középfokú szakképzés (pl. Hatósági és közigazgatási ügyintéző, elágazások pl. Migrációs ügyintéző II.)
		Felsőfokú szakképzés (pl. Migrációs ügyintéző I.)
	Felsőoktatás	Alapképzés (pl. Igazgatásszervező BA)
		Mesterképzés (pl. Közigazgatási MA)
		Szakirányú továbbképzés (pl. Közmenedzsment szak)
Közigazgatási továbbképzések	Vizsgával záruló továbbképzések	Közigazgatási alapvizsga felkészítő tanfolyam
		Ügykezelői alapvizsga felkészítő tanfolyam
		Közigazgatási szakvizsga felkészítő tanfolyam
	Vizsgarendszeren kívüli továbbképzések	Szakmai továbbképzések (pl. Közigazgatási eljárások)
		Készségfejlesztő tréningek (pl. Ügyfélkezelés a közigazgatásban)
		Vezetőképzés (pl. Vezetési stílus)

gos rendszere szabályozott, de a képzések esetében is találunk olyan kötöttségeket, amelyekre figyelemmel kell lennünk a kérdések vizsgálata során.

### Kinek?

A képzendő *célcsoport*, azaz a potenciális résztvevők körét elsősorban két nagy csoportba sorolhatjuk: a közzolgálati jogviszony előtt és alatt állók körébe. Az első csoport esetében a közigazgatási pályára való felkészítés történik, vagyis képzésről beszélünk, amelynek alanya lehet bárki, aki a beiskolázás feltételeinek megfelel. A második csoport esetében a pályán való megmaradás, előrelépés (előresorolás) feltételének teljesítése zajlik, vagyis továbbképzésről beszélünk. Ez utóbbi esetben a képzettségük alapján generalista és specialista szakemberként,<sup>13</sup> illetve a munkahelyükön betöltött pozíció alapján vezetőként és ügyintézőként csoportosíthatjuk őket. Meghatározó ténye-

ző még a képzésen részt vevők létszáma is. A közigazgatási képzések, továbbképzések esetében az előadásokon általában nagy létszámú célcsoporttal találkozunk, ami determinálja a frontális előadó-központú módszereket, míg a kisebb létszámú szemináriumok, tanfolyamok esetében helyet kaphatnak az interaktív résztvevő-központú módszerek.

### Ki?

Az *oktatók* gyakorta a közigazgatási szakemberek köréből kerülnek ki, és közülük csak kevesen rendelkeznek pedagógiai vagy andragógiai képzettséggel. A képzések „hivatásos” oktatói is többnyire tapasztalati tanulás útján sajátítják el ezt a fajta tudást, szerencsés esetben természetes ké-

13 GAJDUSCHEK György: *A közigazgatás személyi állománya*, Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 1993, 16–18. p.

pessséggel is rendelkeznek, de ezek fejlesztéséhez intézményesített formában ritkán kapnak szakmai támogatást. Nem kötelesek továbbképzéseken részt venni, szakmai és módszertani tudásuk megújítása saját igényességük és lehetőségeik korlátai által determinálva valósul meg. Ezenkívül, a felsőoktatásban kétféle elvárásnak is meg kell felelniük: oktatónak és kutatónak kell lenniük egy személyben. Ez nagy kihívás elé állít mindenkit, hiszen nehéz egyszerre mindkét szerepnek magas szinten megfelelni. A továbbképzések esetében valamivel árnyaltabb a helyzet: az országos rendszerben közreműködő oktatóknak az elmúlt években többször is lehetőségük volt oktatás-módszertani tanfolyamokon való részvételre, illetve egyes programokat (például a készségfejlesztő tréningeket) módszertanilag képzett, szektoron kívüli oktatók tartottak.

### Miért?

A képzési cél tekintetében az oktatási szakma ma már a tudás helyett a kompetenciák fejlesztésére törekszik. Az oktatás kompetenciaalapú megközelítésének lényege, hogy az elsajátított tudást nem tekinti önértéknek, azaz a képzés akkor éri el a célját, ha az átadott tudást a résztvevő használni is képes. Ehhez alapvetően három dolog szükséges: maga a tudás, készség a tudás alkalmazására és megfelelő viszonyulás, attitűd. Ez utóbbi két szempontból is fontos összetevője a kompetenciának. Egyrészt motivációs tényező: meghatározza, hogy a megszerzett ismereteket és készségeket a feladatmegoldás szolgálatába állítja-e vagy sem az illető, másrészt iránytű: meghatározza, hogy a megszerzett ismereteket és készségeket milyen cél megvalósítása érdekében használja fel.<sup>14</sup>

A képzések, továbbképzések célja a közigazgatási pályára, illetve valamely konkrét munkakör magasabb szintű művelésére

való felkészítés. Más szakmákozh viszonyítva azonban a közigazgatás esetében sokkal bonyolultabb a helyzet, hiszen nem egy szakmáról van szó, hanem a szakmák sokaságára épülő tevékenységrendszeréről. A sajátosságok között meghatározó, hogy a közigazgatás egyrészt közhatalom birtokában végzett tevékenység, másrészt közszolgáltatás. Ami a tudást illeti, a képzés során főként az általános igazgatási ismeretek megszerzésére, míg a továbbképzéseken a szakágazati ismeretek mélyítésére van lehetőség. A készségek terén egységes követelmény a vezetőkkel és ügyintézőkkel szemben, hogy képesek legyenek összehangolni és alkalmazni a kettős, közhatalmi és közszolgáltatói szerepet, ennek elsajátítása inkább a továbbképzéseken, illetve főként a gyakorlatban történik. Végül az attitűd esetében egyfelől a közszolgálati hivatástudat, a szakma iránti elkötelezettség kialakítása, fenntartása, másfelől a feladatok elvégzéséhez való hozzáállás fejlesztése (például kreatív, végrehajtói problémamegoldás) lehet a képzések, továbbképzések célja. (Természetesen az általában elvárt szolgálati szellemiség mellett más-más viszonyulás segíti a köztisztviselőket munkakörük sikeres betöltésében.) A vezetők esetében a fentiekén kívül még a vezetési ismeretek és készségek elsajátítása is követelmény.

Felmerül még a közszolgálati karrier és a képzések, továbbképzések közötti összefüggés kérdésköre. A pályára kerülést megelőzően, a közigazgatásban betölthető munkakörök esetében a *köztisztviselők képesítési előírásairól* szóló 9/1995 (II. 3.) Korm. rendelet szabályozza az elvárt képzés szintjét és tartalmát. A pályára kerülés után az előző fejezetben említett jogforrások rendelkeznek a vizsgarendszeren belüli, illetve azon kívüli továbbképzési kötelezettségről és jogosultságról. Valójában jelenleg a köztisztviselői életpálya során nincs szoros összefüggés a szakmai karrier és a továbbképzés között, kivéve a vezetői karrier esetében a közigazgatási szakvizsga követelményét,

<sup>14</sup> CZIBOLY Ádám, VARGA Attila: *Tudás, készség, attitűd*, Budapest, HVG Extra, 2011/1, 56. p.

amit ebben az értelemben karriervizsgának is tekinthetünk.

### Mit?

A képzési *tartalom* az, amire az ismeretátadás irányul. Ez a közigazgatás általános és speciális szakmai elemeinek tudományos meghatározását jelenti valamennyi ágazat alkotmányos és igazgatási tartalma alapján. Talán éppen ezen a téren van ma a legtöbb bizonytalanság: a képzések és továbbképzések nincsenek külön-külön és egymással összehangolva, sok az átfedés, hiányzik a horizontális tartalmi koordináció. Például a felsőfokú közigazgatási képzésben ugyanaz a tudástartalom több tantárgy esetében is megjelenik, persze más-más aspektusban, ami a hallgató számára zavaró lehet. A továbbképzésben a közigazgatási szakvizsga tananyaga részben megismétli az alapvizsgáét, és mindkettő felkészítő tanfolyama néhány nap alatt igyekszik (szűkítve) átadni több felsőoktatási szemeszter tananyagát. Ráadásul közigazgatási szakvizsgára olyanok is kötelezettek, akik már egyszer tanulták a (bővített) ismeretanyagot és vizsgát is tettek belőle az igazgatásszervező BA és/vagy közigazgatási MA képzés során. Természetesen ezek a problémák megoldhatók, például a képzési és kimeneti követelmények (KKK) felülvizsgálata, és a redundáns tartalmak kiszűrése vagy egy közös közigazgatási tudástár létrehozásával, amiből az adott ismeretanyag-rész szükség szerint kiválasztható.

### Hogyan?

A képzési *módszer* főszabályként a tartalomhoz illeszkedik, de más tényezők (például cél, célcsoport, időtartam stb.) függvényében is alakulhat. Az oktatás módszertani jellemzőit tekintve általában véve *új tanítási paradigmáról* beszélhetünk. A tanításról való gondolkodásnak, a tanítás megszervezésének korábban kialakult modellje a társadalmi, gazdasági és kulturális változások hatására napjainkban egy másik modellel váltódik fel. Egy olyan modellel, amely tanításközpontúság helyett tanulásközpontú, tanárcentrikus helyett tanulócentrikus, is-

meretközpontúság helyett készségeket, kompetenciákat előtérbe helyező, memorizálás, recitálás helyett alkotó, nyitott gondolkodást alkalmazó. Ebben a modellben a drillel (jelentése: többszöri ismétlődő gyakorlás) szemben a problémamegoldó képesség, a kreativitás fejlesztése, az elméleti alapú megközelítéssel szemben a gyakorlatorientáltság a hangsúlyos.<sup>15</sup>

Korábban a közigazgatásban a képzés befejezése után, általában önfejlődés (non formális tanulás) útján vált szakemberré a köztisztviselő. Később kialakult a közigazgatási továbbképzések országos rendszere, ami a szakmai tartalom megújítását intézményesített keretek között biztosította, de az oktatás-módszertani fejlesztés egy ideig még váratott magára. A jól bevált klasszikus előadó-központú módszerek (például az előadás) ugyan beváltak, és nagy felelősség ezen változtatni, de eljött a reform ideje. Azonban figyelni kell arra, hogy az új résztvevő-központú módszerek (például a távoktatás) önmagukban nem hoznak minőségi változást, mert a tudásátadás alacsony fokú lehet személyes támogatás (például tutorálás) nélkül.

A közigazgatási képzésekből, továbbképzésekből tehát egy ideig hiányoztak az interaktív résztvevő-központú módszerek, viszont az új típusú kompetenciák kialakítását a hagyományos módszerek nem támogatják eléggé. Ma már megnyílt az út az újítások előtt, de a tartalom és egyéb más tényezők mellett nem hagyható figyelmen kívül a szektor sajátosságaihoz történő adaptáció szükségessége sem.

### Miből?

Az oktatás-módszertani tervezés során nem elhanyagolható szempont a *pénzügyi forrás* kérdése. A közigazgatás tekintetében jellemző, hogy mind a képzések, mind a to-

<sup>15</sup> KÁLMÁN Anikó: *A felnőttoktatás- és képzésben alkalmazható kompetencia elvi módszerekről és azok alkalmazhatóságáról*, Előadás, Budapest, V. Országos Neveléstudományi Konferencia, 2005.

## 2. sz. táblázat. A hazai közigazgatási képzések, továbbképzések oktatás-módszertani kérdései

Kérdések	Közigazgatási képzések	Közigazgatási továbbképzések
Kinek?	Bárki	Köztisztviselők
Ki?	Egyetemi oktatók	Egyetemi oktatók és közigazgatási szakemberek
Miért?	Közigazgatási pályára lépéshez szükséges kompetenciák megszerzése	Közigazgatási pályán maradás, előresorolás, a sikeres munkavégzéshez szükséges kompetenciák megszerzése
Mit?	Általános és speciális közigazgatási (főként) elméleti és gyakorlati tartalmak	Általános és speciális közigazgatási elméleti és (főként) gyakorlati tartalmak
Hogyan?	Előadó-központú módszerek (elsősorban)	Előadó-központú és résztvevő-központú módszerek
Miből?	Állami (normatív) támogatás, hallgatói költségterítés	Minisztériumi célleírányzat, pályázati források, résztvevői hozzájárulás

vábbképzések esetében ennek több összetevője is van: állami támogatás (például normatíva, célleírányzat), pályázati források, költségterítés vagy a résztvevői saját hozzájárulás befizetéséből származó bevétel stb., valamint, hogy annak mértéke a mindenkor gazdasági helyzet által erősen determinált. Általános alapszabály a „fedezeti pont” meghatározása, hogy a képzés költségvetése a bevételekből biztosítva legyen. Így például a kalkuláció alapján meghatározásra kerül az a minimális létszám, ami alatt egy csoportos képzés, továbbképzés nem rentábilis, emellett egyre népszerűbbek az olyan költségkímélő módszerek is, mint a távoktatás. Ez utóbbi különös jelentőséget kap akkor, amikor a csökkenő költségvetési források hatékony felhasználásáról van szó.

A fentiekben vizsgált oktatás-módszertani kérdéseket összegezve (2. sz. táblázat) látható, hogy egymással összefüggenek és megoldásuk komplex feladat. Különösen igaz ez a közigazgatás esetében: például a közeljövő-

ben a Nemzeti Közszerológati Egyetem létrehozása, és a közszérológati pályák – rendszet, honvédelem, közigazgatás – átjárhatóságának kérdése új kihívások elé állítja az oktatással foglalkozó szakembereket nemcsak tartalmi, hanem módszertani szempontból is. Elég, ha csupán a három szektor szervezeti kultúrájának eltéréseire gondolunk, máris beláthatjuk az egyetemi képzéseken belüli differenciálás szükségességét.

A következőkben számba veszünk néhány oktatás-módszertani lehetőséget, amelyek – szándékuk szerint – együttgondolkodásra inspirálnak, és olyan variánsokat térképeznek fel, amelyek közelebb vihetnek a későbbi jó gyakorlathoz.

### *Oktatás-módszertani lehetőségek*

Az előző fejezetben felvetett kérdések végiggondolása mellett felmerül még, hogy vajon melyik oktatási módszer mennyire kelti



fel és köti le a képzések, továbbképzések hallgatóinak, résztvevőinek figyelmét, azaz kit hogyan lehet „jól tanítani”? A válasz elsőre egyszerűnek tűnik: személyiség- és helyzet-függő. De vajon hogyan lehet ezt figyelembe véve az oktatási módszereket differenciálni?

Az egyik modell, ami a kérdés megválaszolásához rendelkezésünkre áll, Hersey–Blanchard menedzsmentelmélete,<sup>16</sup> ami Blake–Mouton-féle „vezetési rácsként” ismert – a vezetési stílus vizsgálatára és tipizálására alkalmas eszközként elterjedt – vezetési modellt dinamizálta. Eszerint, ha egy csoport megalakulásától a sikerek eléréséig szabályszerű fejlődési folyamaton megy át, akkor a csoport egyik tagjának, a formális vezetőnek a fejlődési folyamat különböző szakaszaiban a tipikus helyzeteknek megfelelően kell változtatnia stílusát. Más szóval kombinálta a csoportfejlődési modellt a „vezetési ráccsal”, ami nemcsak az általános menedzsmentre, hanem az oktatásra is adaptálható.

A Blake–Mouton-féle „vezetési rács” lényege: ha az emberek együtt vannak, és valamilyen feladaton dolgoznak, három dologgal foglalkozhatnak: önmagukkal, egymással, a feladattal. Pontosabban: ha az „önös” irányultságtól eltekintünk, és egy 9 fokú skálán mérhetőnek tekintjük, hogy valaki mennyire törődik a feladattal és az emberekkel, akkor a jellegzetes „szélső” esetek: (1; 1) csekély mértékű törődés a feladattal és az emberekkel; ennek épp az ellentéte a (9; 9) és középutas az (5; 5). A (9; 1) inkább a feladattal törődik, mint az emberekkel, és fordítva az (1; 9) inkább az emberekkel törődik, mint a feladattal.<sup>17</sup>

Ha az emberekkel való törődést „társas-érzelmi támogatásra”, a feladattal való törődést „instrukcióra és visszajelzésre” konkretizáljuk, akkor a tanár–tanuló, illetve a tanítás–tanulás esetére lefordítva mindezt a következőket találjuk:

– (9; 1) a tanár maximális ismeretet, utasítást és visszajelzést ad, de nagyon kevés társas-érzelmi támogatást, figyelmet, törődést;

– (9; 9) a tanár sok tartalmi instrukciót és visszajelzést ad, ugyanakkor maximálisan támogatja, segíti társas-érzelmi szempontból is a tanulót: odafigyel rá, érdeklődve hallgatja, együtt érez vele, biztatja, bátorítja;

– (1; 9) a tanár maximálisan támogat, és csak minimálisan oktat;

– (1; 1) a tanár minimálisan oktat, minimálisan támogat.

A fenti tanítási stílusok önmagukban nem értelmezhetők, csakis egy többlépcsős folyamat egy-egy fázisaként:<sup>18</sup>

– Új feladattal találkozva az ember „*lelkes kezdő*”, azaz mindenre kész, de csak kevésre képes. Mire van szüksége? Csak kevés támogatásra, de maximális ismeretre, utasításra és visszajelzésre.

– Aztán a sikertelen próbálkozások, kudarcok hatására ki előbb, ki utóbb „*kedvesgett kezdő*” lesz. Mire van szüksége? Továbbra is maximális oktatásra, de ugyanakkor maximális támogatásra is, hogy ne adja fel, folytassa, vagy próbálja meg még egyszer.

– A kitartás végül meghozza a gyümölcsöt, a tanuló egyre többet tud, már egyre kevesebbet akar tanulni, azaz „*vonakodó tanuló*”, aki már csaknem szakértő, de még nincs kellő tapasztalata, biztonsága, önbizalma az új területen. Mire van szüksége? Még mindig maximális támogatásra, de már egyre kevesebb okításra.

– Végül teljesen elengedheti a tanár a kezét, minden tekintetben önállóvá, „*szakértővé*” válik, legfeljebb minimális instrukcióra és támogatásra van szüksége.

Aztán új feladat esetében kezdődik minden előlről, ezért egyfajta *tanulási ciklussal* állunk szemben. A tanulási ciklus mindegyik fázisában tehát más és más tanítási stílusra van szüksége a tanulónak. Nyilvánvaló, hogy mindegyik tanítási stílus jó valamire, ha a „tanítási ciklus” megfelelő szakaszában alkalmazzák.

<sup>16</sup> Paul HERSEY: *A helyzetorientált vezető / Vezetés eltérő helyzetekben*, Budapest, Műszaki Könyvkiadó, McMillan & Baneth, 1997.

<sup>17</sup> BAKACSI Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1996, 193. p.

<sup>18</sup> KÁLMÁN Anikó: *Az oktatásról az önálló tanulásig*, Budapest, BMGE Kiadó, 2009, 180. p.

### 3. sz. táblázat. Tanulói, tanári szerepek és tanítási módszerek csoportosítása az önirányítás fokozatai alapján

Fokozat	Tanuló	Tanár	Példák tanítási módszerekre
1.	önállótlan	szakértő	információt nyújtó előadás, az egyéni nehézségek és ellenállás leküzdése, edzés, gyakoroltatás
2.	érdeklődő	készítő	ösztönző előadás, irányított vita, célkitűzési és tanulási stratégiák
3.	bekapcsolódó	elősegítő	a tanár által kezdeményezett és elősegített megbeszélés, csoportos projektmunka
4.	önirányított	konzultáns	szakmai gyakorlat, dolgozat, önálló munka vagy önirányított tanulócsoport

(Forrás: Kálmán Anikó)

A módszertanilag jól képzett tanár képes mind a négy tanítási stílusra, és mivel egy csoportot alkot a tanulóval, tanulókkal – a helyzettől függően –, a kellő időben a megfelelő stílust alkalmazza. Nem valószínű azonban, hogy egy nagyobb csoportban minden tanuló azonos fázisban van, ezért a „helyzetorientált vezetés” oktatásra vetített modellje inkább a coach vagy a tutor módszere, mint a tantermi oktatóé.

A fentiek értelmében figyelembe kell venni, hogy egyfelől az eltérő tanítási módszerek csak akkor hatékonyak, ha megfelelően alkalmazzák azokat, másfelől nehézségek merülhetnek fel, ha eltérés van az oktató tanítási stílusa és a tanuló tanulási stílusa között. Emellett különböző egyéneknek különböző kompetenciákat kell elsajátítaniuk, fejleszteniük, és – bizonyos fokig – az oktatóknak alkalmazkodniuk kell ehhez, módszereiket a tanulók igényeihez (is) igazítva. Következésképpen célszerű a tanulók önirányításának fejlődését segíteni a tanulásban, azaz „önirányított tanulókat” képezni, azonban a hagyományos tanítási módszerekkel gyakran éppen az önállóságot fejlesztik.<sup>19</sup>

Lássuk, mit jelent az önirányítás a tanulásban! Három jelentése is van:

1. „autonómia” mint a személyiség minősége;
2. „autodidaktika” mint az intézményesített kereteken kívüli tanulás;
3. „tanulói kontroll” mint a szokásos tanítás alapvető figyelembevétele.

E fogalmakon belül az „önirányított tanulás” a tanulónak az oktatási szituáción belüli szabadságát jelöli. Az *önirányítási képesség* helyzetfüggő: vagyis, lehet valaki önirányított egy tantárgyban, és támaszra szoruló egy másikban. Az önirányítás tehát egyfelől egyéni képesség, amely fokozatosan fejlődik, másfelől helyzetreakció.

A hatékony tanulás szempontjából fontos a *tanulói, tanári szerepek és a tanítási módszerek* rendszerezése az önirányítás fokozatai alapján (3. sz. táblázat).

A közigazgatási képzések, továbbképzések résztvevői egészen a közelmúltig „önállótlan” tanulók, a közreműködő oktatók pedig a már említett közigazgatási szakemberek, azaz „szakértők” voltak.

Előbbi hátterében, a hagyományokon túl, vélhetően a közigazgatásra jellemző hierarchikus szervezeti struktúra, és az ebből fakadó hatalmi jellegű szervezeti kultúra áll.

<sup>19</sup> Uo., 142–145. p.

Ezt támasztja alá a jogszabály<sup>20</sup> is, amely kimondja, hogy a köztisztviselő köteles vezetőjének utasítását végrehajtani (szabálysértés és bűncselekmény kivételével). Emellett az ügyintézőknek általában a munkájában nincs önálló döntési és kiadmányozási jogkörük, így direkt módon felelősségük sem, mindez a vezetőkre hárul.

Utóbbi háttérben pedig az állhat, hogy az oktatók főként a tapasztalt köztisztviselők köréből kerülnek ki, akik rendszerint elismert szakemberek, viszont többségükben semmiféle pedagógiai/andragógiai előképzettséggel nem rendelkeznek. Ezenkívül, a formális közigazgatási továbbképzéseken gyakran a vezető beosztású köztisztviselők képeznek, következésképpen a közigazgatási szervezetekre jellemző szigorú alá-fölérendeltségi viszony áttételesen a továbbképzésekben is megjelenhet. Emellett maga a továbbképzési rendszer is felülről vezérelt, célját és tartalmát tekintve a mindenkori kormányzati elképzeléseket szolgálja.

A fentiek tehát hatással vannak a közigazgatási képzések, továbbképzések oktatásmódszertanára is, a tudástranszfer zömében még ma is előadó-központú, frontális módszerrel történik: a „szakértő” tanítók előadást tartanak az „önállótnak” tanulóknak, és legfeljebb az előadás végén kerülhet sor konzultációra. Ily módon a képzéseken „önállótnak” tanulóként működő köztisztviselők munkahelyükre visszatérve feltehetően hasonló attitűdöt tanúsítanak majd.

De hogyan tanítsuk az önálló tanulást? Talán a legalkalmasabb módja ennek a *fokozatos önirányítású tanulási modell*, amelynek alapjául Gerald Grow cikke<sup>21</sup> szolgált. Az SSDL (Staged Self-Directed Learning) négyfokozatú modell szerint: a tanulók fokozatosan erősödő önirányítási folyamatot járnak be, amit a tanár elősegíthet, vagy éppen

hátráltathat. A megfelelő tanítás igazodik a tanuló önirányítási folyamatban elért szintjéhez és elősegíti a tanuló ilyen irányú fejlődését.

A közigazgatási képzések, továbbképzések tekintetében a fokozatos önirányítású tanulási modell a következőképpen adaptálható:

### *1. fokozat: alacsony mértékben önirányított tanulók*

Ahogy az előzőekben láthattuk, korábban és jelenleg is a közigazgatási képzési, továbbképzési programok többségében a hagyományos előadó-központú módszer alapján oktatták/oktatják a köztisztviselőket, ezt lehet tehát kiindulási állapotnak tekinteni. Például a szakképzés és a felsőoktatási képzés vagy a közigazgatási alapvizsga és szakvizsga-felkészítők, valamint a továbbképzések központi programjai is többnyire frontális oktatási módszerekkel történtek/történnek.

Ez nem feltétlenül jelent problémát, hiszen vannak olyan oktatási célok, amelyek éppen ebben a formában érhetők el. Ilyen például az elméleti ismeretek vagy a hivatástudat átadása, ez utóbbi kialakítása ráadásul érzelmi energiákat is igényel. Érdekességekppen az USA-ban a tágabb és a szűkebb közösség szolgálata, a „serving the public” eszméje az emberek gondolkodásában általában, de a közszolgálatban különösen sajátos érzelmi színezetet kap.<sup>22</sup> A közszolgálati elhivatottság mélyítése, a nemzet ügye iránti elkötelezettség erősítése a hazai közigazgatás rendszerének működését is javítaná.

Ennek az attitűdnek a kialakítására alkalmas lehet az előadás műfaja, ahol nagyon fontos az oktató hitelessége. Sokan csak a karizmatikus személyeket tartják alkalmasnak erre a feladatra, és hiányolják teljes körű jelenlétüket a képzésből. Azonban nem szabad elfelejtenünk, ahogyan a vezetők között

<sup>20</sup> Az 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról.

<sup>21</sup> Gerald GROW: *Teaching Learners to be Self-Directed*, Adult Education Quarterly, Vol. 41, No. 3, 1991, 125–149. p.

<sup>22</sup> DOBOS Ágota: *Közszolgálati Akadémia az Amerikai Egyesült Államokban = Pro Publico Bono*. Budapest, BCE Közigazgatástudományi Kar, 2011/1, 112. p.

sem mindenki „leader típus”, ugyanúgy az oktatók között is sok a „menedzser típus”, és mindegyik típusnak megvan a maga helye és szerepe.<sup>23</sup> Nyilván az előbbieket a frontális, az utóbbiak az interaktív módszerek terén érzik otthonosabban magukat, így valószínűleg hatékonyabban művelik azokat. A lényeg azonban, hogy a képzők pontosan ismerjék, és kellő tudatossággal használják saját oktatói kompetenciáikat.

### *2. fokozat: mérsékeltén önirányított tanulók*

A klasszikusnak számító oktatási módszerek mellett, az utóbbi években a közigazgatási képzések szemináriumain egyre több résztvevő-központú módszerelem jelenik meg. Ilyenek az elméleti modellek gyakorlatban (például szimuláció keretében) történő kipróbálása „laboratóriumi” körülmények között. Ezenkívül, ugyanitt szigetszerűen megjelentek más gyakorlati módszerelemek (pl. jogesetek feldolgozása) is. A továbbképzések tekintetében a központi képzések és az egyéb képzések között olyan programok is vannak, amelyek a mérsékeltén önálló tanulókra építenek: a frontális előadásblokkokat különböző gyakorlatok, esettanulmányok követik, amelyek az elméleti ismeretek gyakorlatba transzferálását segítik. Ezek a tanulói aktivitást is igénylő módszerek – a résztvevői visszajelzések alapján – ígéretesek és fejlesztendők, de a „jó képzés” kontextus- és problémafüggő (nem létezik „one best way”). Ezért törekedni kell egyfajta sokszínűsége, a választás lehetőségének a biztosítására.<sup>24</sup>

Ebben a fokozatban ismeretátadás mellett, saját élményű tanulás révén, a készségek fejlesztésére is van lehetőség. Az oktatónak bővítenie kell módszertani repertoárját, és ez részéről nemcsak szakmai felkészültséget, hanem többnyire külön előkészítő munkát és

oktatási segédleteket is igényel, ami viszont emeli a képzés, továbbképzés költségeit.

### *3. fokozat: közepes mértékben önirányított tanulók*

Az utóbbi időben a közigazgatási képzések körében szigetszerűen megjelent a projekt-oktatás módszere, illetve az elektronikus oktatásszervező rendszerek (például Moodle) használata, ami egyfelől önszorgú tanulói közösségeket teremt, másfelől rendszeres évközi aktivitásra, tanulásra ösztönöz. Ez utóbbi még nem azonos az e-learninggel, nem jelent önálló tanulást, viszont hatékonyan támogatja mind az előadó-központú, mind a résztvevő-központú módszereket.

A közigazgatási továbbképzések rendszerében pedig a kétszintű vezetőképzés (vezetővé képzés és vezetői továbbképzés) modulári felépítésű, kompetenciaalapú képzési struktúra, ami a tréning-módszerre épül. A központi és egyéb programok között is számos résztvevő-központú készségfejlesztő tréning (például ügyfélszolgálati továbbképzés) szerepel, amelyek alkalmával lehetőség nyílik a mérsékeltén önirányított tanulói magatartás gyakorlására. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy ez a fajta viselkedési forma a köztisztviselők egy részétől még távol áll: ők idegenkednek az önálló célkitűzésektől éppúgy, mint az önálló feladatmegoldástól, és gyakorlatilag azt várják el a képzésektől és az oktatótól, hogy „mondja meg mit és hogyan kell elvégezni, azt majd végrehajtják”. Nyilvánvaló, hogy ebben a tanulói attitűdben szerepe van a korábban már említett közigazgatási szervezeti kultúra sajátosságainak is.

A fenti csoportos képzések esetében az oktató inkább facilitálja, mintsem irányítja a tanulás folyamatát, és a résztvevőkkel közösen hoznak döntéseket. Ez jelentősen különbözik az előző két fokozat tanítási stílusától és figyelembe kell venni azt is, hogy más típusú személyiséget, de legalábbis magatartást feltételez. Itt fokozottan érvényes oktatói oldalról az időszükséglet problémája: az oktatásszervező rendszer használata,

<sup>23</sup> KOTTER, John: *A változások irányítása*, Budapest, Kosuth Kiadó, 1999.

<sup>24</sup> HAJNAL György: *A ROP 3.1.1. képzési programok hatásértékelése*, ROP záró konferencia, 2008. május 21.

moderálása akár napi többórnyi elfoglaltságot is jelenthet minden egyes tanulócsoporthoz esetében.

#### 4. fokozat: nagymértékben önirányított tanulók

A közigazgatási képzések esetében felmerülő, az oktatásmódszertan forradalmasításáról szóló elképzelések között szerepel az olyan módszerek, mint az e-learning beiktatása a hagyományos oktatási keretek közé, ami tulajdonképpen blended learninget (kevert képzést) jelent. A képzési piacon már kaphatók azok az e-tananyagok is, amelyek segítségével valamilyen konkrét munkatevékenységet lehet szimulálni (például az Aleas Group szimulációs oktatóprogramja: *Változásmenedzsment a közigazgatásban*). Ezek akár a tanórákon, akár azon kívül önálló feladatként is elvégezhetők, és nagyon életszerűek, tanulságosak,

ám jelenleg megvásárlásukhoz pénzügyi forrás nem áll rendelkezésre. Meg kell említenünk még a szakmai gyakorlatot, valamint az esetenkénti kisebb önálló kutatási feladatokat is, amelyek eredményei beépülnek egy-egy nagyobb egyetemi kutatásba, illetve később a tananyagfejlesztésbe.

A közigazgatási továbbképzések között is találunk tutorálással támogatott idegen nyelvi és szakmai e-kurzusokat is, amelyek tanulói oldalról idő- és költséghatékonyak. A három nyelvi képzés (angol, német, francia) a nagymértékben önálló tanulókra épít. E képzések kizárólag elektronikusan, az interneten keresztül folynak. Mindhárom nyelv tanulását interaktív számítógépes program és tutorok támogatják, akik virtuális kapcsolatot tartanak fenn a tanulókkal. A résztvevők számára a feladatokat nemcsak maga a szoftver generálja, hanem a tutorok is kitűznek célo-

#### 4. sz. táblázat. A fokozatos önirányítású tanulási modell adaptálása a közigazgatási továbbképzésekben

Fokozat	Közigazgatási képzések	Közigazgatási továbbképzések
1. Alacsony mértékben önirányított tanulók	Előadások a közigazgatási szakképzés, a közigazgatási alapképzés és mesterképzés keretében	Közigazgatási alap- és szakvizsgára, ügykezelői vizsgára felkészítő tanfolyamok
2. Mérsékelt önirányított tanulók	Semináriumok a közigazgatási alapképzés és mesterképzés keretében  Konzultációk a szakirányú továbbképzés keretében	Központi szakmai továbbképzések  Egyéb (minősített) szakmai továbbképzések
3. Közepes mértékben önirányított tanulók	Projektoktatás és elektronikus oktatásszervező rendszerek (például Moodle) használata a közigazgatási alapképzés és mesterképzés keretében	Központi vezetőképzés  Központi szervezet- és készségfejlesztő továbbképzések  Központi informatikai továbbképzés
4. Nagymértékben önirányított tanulók	Szakmai gyakorlat és önálló kutatási feladatok a közigazgatási alapképzés és mesterképzés keretében	Központi idegen nyelvi e-továbbképzések  Központi e-kurzusok



kat, amelyek elérésben – igény szerint – segíti a tanulókat, akik a fórumrendszeren keresztül egymással is kapcsolatba léphetnek.

Azonban az e-learninghez szükséges eszközök és a programok – akár készen vásároljuk, akár magunk fejlesztjük – felvetik a többletköltség problémáját, igaz, általában egyszeri beruházást jelentenek. Ezenkívül, biztosítani kell az e-tutorok képzését, a használathoz szükséges technikai feltételeket és a bármikor elérhető helpdesk szolgáltatást. Az e-oktatásmódszertan kiszámítható kereteket kínál, ugyanakkor elgépiesítheti az oktatást, és kérdés, hogy mennyire hatékony? Mennyire helyettesíti a technika, a virtuális csoport a személyes kontaktust, az „élő tudást”, és milyen mértékben jöhet létre így a szinergia-hatás? Érdekes lenne felméréseket készíteni a tanulási eredmények és a költséghatékonyság összefüggései tekintetében, és ezek tanulságait a későbbiekben a módszerválasztásba beépíteni.

Összefoglalva a fentieket, a *fokozatos önirányítású tanulási modell* adaptálása a közigazgatási képzések, továbbképzések mód-

szerit illetően jelenleg a következő képet mutatja (4. számú táblázat).

Ahogy az előzőekből kiderül, a hazai közigazgatási képzések, továbbképzések terén jelenleg az első fokozat dominanciája mellett, ma már a többi fokozat is megtalálható. A fejlődés iránya nyilvánvaló: *az alacsony mértékben önirányított tanulóktól a nagymértékben önirányított tanulók* felé történik, a négy fokozat együttes jelenléte közben. De vajon hogyan alakul a fejlődés iránya, és a jövőben, megfordulhat-e a trend? Mindez több tényező együttes függvénye, azonban valószínűsíthető, hogy a későbbiekben is mind a négy fokozat fellelhető lesz, csak a mostanihoz képest eltérő részarányt mutatva.

### Összegzés

Láthattuk, hogy a közigazgatási képzések, továbbképzések tekintetében ma már többféle módszert alkalmaznak. Felmerül azonban a kérdés: mitől sikeres egy képzés és mitől sikeres egy oktató?

**5. sz. táblázat. Az önirányítási fokozatok és a tanítási módszerek, stílusok egymáshoz kapcsolása**

	1. Szakértő	2. Készítő	3. Elősegítő	4. Konzultáns
1. Alacsony mértékben önirányított tanulók	<b>harmónia</b>	csaknem harmónia	diszharmónia	súlyos diszharmónia
2. Mérsékelt önirányított tanulók	csaknem harmónia	<b>harmónia</b>	csaknem harmónia	diszharmónia
3. Közepes mértékben önirányított tanulók	diszharmónia	csaknem harmónia	<b>harmónia</b>	csaknem harmónia
4. Nagymértékben önirányított tanulók	súlyos diszharmónia	diszharmónia	csaknem harmónia	<b>harmónia</b>

A képzés sikerének szempontjából kulcskérdés az önirányítási fokozatok és a tanítási stílusok egymáshoz kapcsolása, azaz a „jó tanítás” (5. sz. táblázat).<sup>25</sup>

Ami az egyik tanuló számára „jó tanítás”, lehet, hogy a másik számára nem az, illetve még ugyanazon tanuló számára sem ugyanaz a „jó tanítás” az eltérő tanulási fokozatokban. A „jó tanítás” egyfelől igazodik a tanuló önirányítási fokozatához, másfelől felvértezi a tanulót az önirányítás magasabb fokozatának eléréséhez szükséges eszközökkel. A „jó tanítás” tehát szituációfüggő, és elősegíti a tanuló hosszú távú fejlődését.

Ami az oktatókat illeti, figyelembe kell venni, hogy többnyire szakemberekből lett oktatók működnek közre a közigazgatási képzésekben, továbbképzésében, ami a szakmai tudás szempontjából előnyös, de módszertani szempontból kevésbé. Ezért indokolt az *oktatásmódszertan kultúrájának fejlesztése*. Esetükben azonban nem a hagyományos keretek megújítása, hanem új módszertani keretek létrehozása a feladat, amely hozzásegíti őket a jobb teljesítményhez. Ennek érdekében célszerű kidolgozni olyan *felnőttképzési szakmai-módszertani tananyagot és képzési programokat*, amelyeket a közigazgatási képzési, továbbképzési programokban oktató szakemberek folyamatosan igénybe vehetnek.

Az SSDL modellben alapvető irányvonal a tanítás tanulóhoz való igazítása, és az önállót-

lantól az önirányított tanulási fokozatba való juttatás. A tanulók segítségét szolgáló nyilvánvaló cél pedig a tudás, a készségek és motivációk megszerzése, valamint az autonóm részvétel a tanulási folyamatban és később a munkában is. A hazai közigazgatási képzésekben, továbbképzésekben a közelmúltig harmónia mutatkozott: az „önállótlan” tanulókat „szakértők” tanították, a külső környezetből fakadó változási kényszerek azonban úgy a tanulóra, mint az őket tanítókra hatnak.

A közigazgatási képzések esetében megoldandó probléma például a differenciálás kérdése: az azonos csoportban résztvevők közötti tanulási fokozatbeli különbség kezelése. Az SSDL modell sem kínál megoldást erre és csakúgy, mint a Hersey–Blanchard-modell esetében, nagy eltéréseknél a közös módszerre alapozott csoportos tanítás helyett az egyéni tutorálás, coaching javasolható, amennyiben erre lehetőség van.

A közigazgatási továbbképzések esetében például a köztisztviselők részéről egyre inkább jelentkezik az igény a legalább mérsékelt önirányított tanulásra. Felmerül a kérdés, hogy a jelenleg oktató szakértői gárda képes-e a következő fokozatokhoz szükséges váltásra, vagy szektoron kívülről, más szereplőket (pl. pedagógusokat) kell bevonni a köztisztviselők oktatásába? Mindkét megoldásnak vannak előnyei és hátrányai, a teljesség igénye nélkül álljon itt egy példa (6. sz. táblázat).

## 6. sz. táblázat. Megoldások a közigazgatási továbbképzésben jelentkező új típusú tanulási igényekre

Megoldások	Előnyök	Hátrányok
A szektor közigazgatási szakértőinek oktatás-módszertani felkészítése	Ismerik a közigazgatási szektor sajátosságait, beépítik a képzésbe	A hagyományos oktatási módszerekkel nehezen szakítanak
Pedagógusok, andragógusok bevonása a közigazgatási továbbképzésekbe	Ismerik és rugalmasan alkalmazzák a modern oktatási módszereket	Nem ismerik a közigazgatási szektor sajátosságait

<sup>25</sup> KÁLMÁN Anikó: *Az oktatásról az önálló tanulásig*, Budapest, BMGE Kiadó, 2009, 142. p.

A közigazgatási képzések körében az oktatói sikerhez, az oktatás-módszertani kultúra fejlesztésén túl, a tanítási és a kutatói szerep szétválasztása is hozzájárulhat. Az oktatás teljes embert kíván: a tartalom és a módszertár bővülése miatt a felkészülés egyre több időt vesz igénybe, és persze szükség van a regenerálódásra is. Gyakran előfordul, hogy a kutatási projektek egybeesnek az oktatási csúcsidőszakokkal, ilyenkor szerepkonfliktusba kerülhet az oktató (aki egyben kutató is), aminek mindkét feladategyüttes kárát látja. Arról nem is szólva, hogy a két szerep együttes művelése

nagyon komplex – sokak szerint két különböző típusú – személyiséget kíván.

A közigazgatási továbbképzések körében viszont a (közigazgatási) szakmaiság és az oktatás-módszertani tudás prioritásának dilemmája merül fel. Nyilván a képzés céljának, tartalmának, módszerének stb. függvényében ez változik, mégis beláthatjuk, hogy a képzés és az oktató sikerének érdekében mindkét tudástípusra szükség van. Ennek fejlesztése egyfelől folyamatos egyéni erőfeszítést igényel, másfelől oktatás-módszertani továbbképzésekkel hatékonyan támogatható.

### *Közigazgatási képzések, továbbképzések – oktatás-módszertani kérdések, lehetőségek*

A tanulmány az oktatás-módszertani kérdések szerepét, jelentőségét vizsgálja egy speciális szektoron, a közszolgáltatón belül. Először a közigazgatási képzések értelmezési kerete kerül tisztázásra, majd az oktatásmódszertani kérdések közigazgatásra vonatkozó elemzése következik, végül az oktatás-módszertani lehetőségek szektorra történő adaptációja kerül bemutatásra. Az összegzés az oktatás-módszertani kultúra fejlesztésére vonatkozó javaslatokat tartalmazza a közigazgatási képzések tekintetében.

A közigazgatási képzések körében az oktatói sikerhez az oktatás-módszertani kultúra fejlesztésén túl, a tanítási és a kutatói szerep szétválasztása is hozzájárulhat. Az oktatói munka teljes embert kíván: a tartalmi és az alkalmazott módszertár bővülése miatt a felkészülés egyre több időt vesz igénybe, és persze szükség van a regenerálódásra is. Gyakran előfordul, hogy a kutatási projektek egybeesnek az oktatási csúcsidőszakokkal, ilyenkor szerepkonfliktusba kerülhet az oktató (aki egyben kutató is), aminek mindkét feladategyüttes kárát lát(hat)ja. Arról nem is szólva, hogy a két szerepegyüttes művelése nagyon komplex – sokak szerint két különböző típusú – személyiséget kíván.

A közigazgatási továbbképzések körében felmerül még a szakmai és az oktatás-módszertani tudás prioritásának dilemmája is. Nyilván a képzés céljának függvényében ez változik, mégis beláthatjuk, hogy a képzés és az oktató sikerének érdekében mindkét tudástípusra szükség van. Ennek fejlesztése egyfelől folyamatos egyéni erőfeszítést igényel, másfelől oktatás-módszertani továbbképzésekkel hatékonyan támogatható.

# A közigazgatási dolgozók képzésének története<sup>1</sup>

## 1. Bevezető

A tanulmány címe némi magyarázatra szorul. A közigazgatási dolgozó fogalmának – kiindulva a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényből – egészen a közelmúltig szinte szinonimája volt a köztisztviselő. Igaz némi megszorítással, gondoljunk a közalkalmazottakra vagy a közigazgatásban szolgálati jogviszonyban dolgozókra, és a jogi szabályozás változása miatt legújabban a kormánytisztviselőket is ebbe a körbe kell sorolnunk. A közigazgatási dolgozók képzéséről írt tanulmányomban a közigazgatási dolgozó fogalmát ennek megfelelően táan értelmezem.

Tekintettel arra, hogy egy olyan egyetemi karon oktatok, ahol a közigazgatás számára képzünk szakembereket, jelen tanulmányban ezt a tényt nem hagyhatom figyelmen kívül. Következésképpen szeretnék hosszabban kitérni a közigazgatási, illetve hosszú ideig államigazgatási szakemberek képzését végző intézményre és annak történetére, amely szorosan összefonódik a közigazgatási dolgozók magyarországi képzésével, figyelemmel a képzésben évtizedeken keresztül fennálló monopolhelyzetére.

## 2. A generalistaképzés

2.1. A közigazgatási dolgozók képzésének egyik alapvető kérdése, hogy mit oktassanak a köztisztviselőknek. Természetesen a közigazgatás nagy számban foglalkoztat olyan szaktudással rendelkező diplomás szakembereket, akik nemcsak a közigazgatásban, hanem a munka világának más területein, a versenyszférában is képesek elhelyezkedni. Ők a közigazgatásnak egy-egy ágazatában, vagyis egy szűkebb szakterületén dolgoznak, mert tipikusan egy szakterületen alkalmazható elmélyült tudással rendelkeznek. A közigazgatás is alkalmaz orvosokat (például a közegészségügy, járványügy, gyógyszer-engedélyezés területén), építészeket (az építési engedélyek kiadását végző hatóságoknál), pedagógusokat (az oktatási igazgatásban), pszichológusokat (a gyámügyi, gyermekvédelmi igazgatásban), vegyészeket és biológusokat (a környezetvédelmi vagy katasztrófavédelmi igazgatásban) stb. Az ilyen elmélyült szaktudással rendelkező közigazgatási dolgozókat nevezzük specialistáknak, akik a felsőoktatási rendszer intézményeiben szerzik meg tudásukat.

A specialistákkal állítjuk szembe az úgynevezett generalistákat, akik a közigazgatás minden ágazatában jelen vannak, bevetők. A generalisták olyan tudással rendelkeznek, amely nem köti őket egyetlen szakigazgatási ágazathoz, hanem a közigazgatás teljes spektrumában jelen lehetnek. A generalisták jellemzője tehát az, hogy a közigazgatásban általában hasznosítható ismeretekkel rendelkeznek. Országoként változik, hogy konkrétan milyen szaktudással rendelkezik a generalista, vagyis többféle modellt ismerünk. A kontinentális európai közigazgatási rendszerekben hagyományosan meghatározó szerepet játszanak a jogászok, ezért hajlamosak vagyunk elfogadni azt, hogy a generalista a magyar közigazgatásban leginkább a jogászt jelenti. Csak zárójelben jegyzem meg, hogy a generalista ismeretei más modellekben lehetnek szervezési-veze-

<sup>1</sup> A tanulmány a szerzőnek a Francia Intézetben 2010. december 6-án az ENA volt magyar diákjai számára rendezett konferencián, *A köztisztviselők képzésének múltja és jelene Magyarországon* címmel elhangzott előadása alapján, annak átdolgozásával készült. A témát, különösen a nemzetközi kitekintést hangsúlyozottan Spanyolországra a szervezők kifejezett kérése determinálta.

tési menedzsment vagy általános társadalomtudományi (politológia, szociológia) ismeretek.

Magyarországon ugyan hagyományosan a jogi diplomát tekintették a közigazgatásban leginkább alkalmazható végzettségnek és ezért a generalistákat is leginkább jogásznak tartották, de a 20. század második felében egyre ismertebbé és elfogadottabbá vált, hogy generalista az is lehet, aki közigazgatási ismeretekkel, illetve közigazgatási diplomával rendelkezik. Ennek az elméletnek az igazolását láthatjuk abban, hogy törvényi szinten az 1990-es évektől a közigazgatási dolgozók számára közigazgatási alapvizsga és szakvizsga letételét írták elő közigazgatási ismeretekből, a jegyzővel szemben megfogalmazott képesítési követelmények között a jogi diploma alternatívájaként megjelent az igazgatásszervezői végzettség, amit a kifejezetten és nem titkoltan erre a célra, vagyis a generalistaképzésre 1977-ben létrehozott intézményben – a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kara jogelőd intézményében – lehet megszerezni.

Tanulmányomban később még kitérek a jegyzőképzésre mint a generalistaképzés elődjére és természetesen azokra a vonatkozásokra, amelyek a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karát és annak elődeit érintik.

Gajduschek György egy kutatása is indokolja, hogy a generalistaképzés is tárgya jelen tanulmánynak. A *Magyar Közigazgatás* 2005. októberi számában közzétett kutatás eredménye szerint a köztisztviselők képesítési követelményeit előíró jogszabályban megnevezett közigazgatási munkakörök között 121-ben fogadható el a jogi és 62-ben az – akkor még államigazgatási főiskolai – közigazgatási diploma. Ezzel szemben a rendőrtisztai diploma 23, a társadalomtudományi diploma 35, a politológus diploma 7 és a pénzügyi-számviteli alap- és a vállalatvezetői mesterdiploma, ami több intézményt is jelent, 72 munkakörben volt elfogadható 2005-ben. Ennél is szemléletesebben mutatja

az igazgatásszervezői diploma generalista jellegét, hogy a magyar közigazgatásban a vezető beosztásban dolgozó köztisztviselők 22,9%-a igazgatásszervezői diplomával rendelkezett 2005-ben, amely diplomát a generalistaképzés céljából létrehozott intézményben szerezték. Ezek az adatok azt mutatják, még jogi diplomával rendelkezők dominanciája mellett is, hogy az igazgatásszervező képzés is valóban aspirálhat a generalistaképzés megtisztelő címére. Ehhez még hozzá kell adni azt a 2007. évi adatot, miszerint a magyar közigazgatásban dolgozó diplomások 25%-a rendelkezik a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karán, illetve annak jogelődjén az Államigazgatási Főiskolán megszerzett igazgatásszervezői diplomával. Abszolút számokban ez 30 000 végzett hallgatót jelentett a 2007. évi adatok szerint.

2.2. A közigazgatási szakemberképzés rendszerének kialakítását is determinálja, hogy az adott állam közszolgálati rendszere a nyitott vagy a zárt rendszerű személyzetpolitikát követi. Az alábbiakban egy zárt közigazgatási személyzeti politika képzési rendszerét tekinthetjük át. Ez a minta Spanyolország.

Rivera Martínez szerint a közigazgatási szakemberképzésben különbséget lehet tenni a pályára való bejutásra felkészítő és a közigazgatásban a munkakör betöltésére alkalmassá tevő képzés között.

Spanyolországban a pályára való bejutásra, vagyis a versenyzvizsgára történő felkészítéssel a közigazgatási személyzeti politika, illetve annak irányítói hagyományosan nem foglalkoznak, azt a jelentkezőkre bízzák. A legtöbb, amit a közigazgatás megtesz ezen a téren, hogy kapcsolatot tart a felkészítő és vizsgaszervező képzési intézményekkel, amelyek leginkább vállalkozások.

A magas beosztású köztisztviselők képzése ettől annyiban tér el, hogy ezen a téren az egyetemek is aktív szerepet játszanak, mert négy-, illetve ötéves, elméleti és gyakorlati



képzési programokat indítanak. Ezek mellett jellemző, hogy az egyetemek állami megrendelésre többnyire kétéves, vizsgával záruló képzési programokat is szerveznek. Az elméleti képzések ideális megvalósítói az egyetemek, ezzel szemben a gyakorlatorientált képzések lebonyolítására az egyes közigazgatási szervek alkalmasabbak.

A versenyvizsgára, a bejutásra való felkészítésre a generalistaképzést tartják alkalmasnak. A munkakör betöltéséhez szükséges ismeretek megszerzéséhez ezzel szemben a specialistaképzés szükségessége az elfogadott. A specialistaképzés legfontosabb követelménye a folyamatosság. Ennek a képzésnek, valójában a mi fogalmaink szerinti továbbképzésnek a megszervezése pedig a közigazgatás kötelessége a spanyol jogi szabályozás szerint. Központi szinten a Közigazgatási Minisztérium, a regionális igazgatás szintjén a régió kormánya, helyi szinten a helyi önkormányzatok tanács-testületeinek kötelessége a továbbképzésről gondoskodni. A továbbképzések szervezésében központi szinten az Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), a Nemzeti Közigazgatási Intézet játszik meghatározó szerepet, amely kutatóközpontként is funkcionál. Az INAP a központi közigazgatásban dolgozó szakemberek és vezetők legjelentősebb képző szervezete. A képzéseket az intézet képző központjában, decentralizált formában kihelyezve és távoktatási formában szervezik.

A továbbképzéssel szemben támasztott egyik leglényegesebb kritérium, hogy közvetlen kapcsolat legyen az előmenetel és a továbbképzés között.

### *3. Mióta képeznek közigazgatási szakembereket?*

A kérdés az, vajon mi tette szükségessé a közigazgatási tudnivalók tudományos szintre emelését? Tudjuk, hogy a közigazgatás egyidős az állammal, vagyis az államot mindig is igazgatták. Igaz ugyan, hogy a tör-

vényhozó hatalom, az igazságszolgáltatás, és a végrehajtás egy kézben összpontosult, de az igazgatási tevékenység szervezetiileg azért mindig elkülönült.

Ez azt jelenti, hogy az igazgatási szervezet, tevékenység és az ezt végző személyzet tulajdonképpen mindig is léteztek, legfeljebb az igazgatási eszközök és az igazgatás céljai változtak.

Két olyan terület van, amely az igazgatási tevékenységen belül kiemelkedő jelentőségű, nevezetesen az állam anyagi alapjairól való gondoskodás. Ahogy azt ma mondanánk: a pénzügyi igazgatás. Az állam működésének az anyagi alapjait mindig biztosítani kellett és kell. Ki kell vetni, és be kell szedni az adókat, nyilvántartásokat kell vezetni a beszedett adókról és az adózókról, kezelni kell ezt a pénzt, és azt okosan kell felhasználni (a közellátásra, a gazdaságra vagy más állami célokra kell fordítani). A másik kiemelkedő terület a biztonság, az állam biztonsága. A külső és belső biztonság, tehát a külső támadások elleni védelem, illetve a belső rend fenntartása.

Az igazgatásról szóló elméleti tudnivalók összefogásának és rendszerezésének igénye a 18. században jelentkezett, ennek magyarázata pedig azokban a történelmi körülményekben rejlik, amelyek között a feudális abszolutista állam keletkezett. Új, rendszeresen kivetett adók jelentek meg, aminek következtében az állami bevétel növekedett, s ez állandó zsoldoshadseregek létrehozását tette lehetővé. Megkezdődött az ésszerűen, rendeletileg szabályozott hivatalok kiépítése, kialakult a hivatásos közzolgálat.

Az államigazgatás ugyan egyidős az állammal, azonban hivatásos igazgatási réteg mégsem volt mindig, vagyis ahogy azt a mai szóhasználatnál mondanánk, laikusok vettek részt az állam igazgatásában. Hiányzott a szakképzettségük, a tisztviselők tulajdonképpen laikusok voltak, illetve jellemzően a gazdasági hatalom képzetlen, de legalábbis nem erre a pályára képzett letéteményesei ültek a legmagasabb államigazgatási pozíciókban. Az államigazgatási teendők

ellátására elegendő volt a józanész. Még írni-olvasni sem kellett tudni, a középkorban erre ott volt a klérus, tehát a papság, akik ellátták az írással, a dokumentálással kapcsolatos teendőket. Az igazgatási döntéshozatal a laikusnak tekinthető, hatalmat gyakorló nem-esek kezében volt.

Az írásbeliséget biztosító középkori tisztviselői kar az állammal együtt később fokozatosan átalakult: a magánjogi kapcsolat, ami az uralkodó és neki szolgáló hivatalnok viszonyát jellemezte, közjogi kapcsolattá alakult át. Az uralkodó udvarában megjelentek az úgynevezett „bérelt doktorok”, vagyis az olyan diplomás alkalmazottak, akinek már valamilyen végzettséggel kellett rendelkeznie. Általában jogi doktorok vagy jogi magiszterek voltak. A bérelt doktorok tulajdonképpen a tudásukat adták „bére”. Ők már nem tettek hűségesküvet, hanem szerződést kötöttek az uralkodóval. Ezek a bérelt doktorok több uralkodó udvarában is megfordulhattak. Mai értelemben vett tanácsadók voltak, és alkalmazásuk nem élethossziglan szólt, hanem szerződés alapján, pénz fejében teljesítettek és akár egy másik uralkodói udvarhoz is átszegődhettek, ha nem tetszett az egyiknél, vagy elküldték őket. A bérelt doktorok rendjéből fejlődött ki a hivatásos közszolgálat, amely a klerikus rend korábbi adminisztratív közreműködését feleslegessé tette.

A hivatásos közszolgálat kialakulásának másik kiindulópontja a városi igazgatás volt. A középkori városokban, ahol a polgárok maguk választották a tisztségviselőiket, elsősorban a vagyonos polgárok jutottak tisztséghez, akik kezdetben laikusként, ellentétlenül nélkül látták el a város igazgatásának feladatait. Később adminisztrációra, igazgatási szervezetre is szükség lett, és ez azt eredményezte, hogy az előljárók, a magasabb beosztású tisztségviselők elkülönültek az adminisztratív állománytól, és megindult az a folyamat, miszerint – kezdetben csak az előljárók – időnként valamilyen javadalmasban részesültek. Ünnepekkor vacsorát, ételmezést kaptak, majd állandóvá vált a

háztartásvezetés a városházán, amikor már állandóan ott étkeztek. Később az igazgatási tisztviselők is részesednek ebből az ellátmányból, sőt megjelenik a pénzbeli fizetés, a korábbi ételmezés és ruházat mellett már pénzben kapnak fizetést, vagy például a város a városi tisztviselő elhalálozásakor fedezi a temetés költségét, esetleg az özvegyet vagy a gyerekeket segítő járadék formájában. A strázsamester, a rendőr, a fogházőr, a toronyőr, a hóhér, a kapuőr, a tanító, a piacfelügyelő, a pénztáros, a kézbesítő, a pénzügyi tisztviselő gyakorlatilag fizetett alkalmazottakká válnak és ez már a város egyes polgárai számára élethosszig szóló, szakértelmet igénylő és megélhetést biztosító elfoglaltság.

#### *4. A közigazgatási szakemberképzés kezdetei Magyarországon*

1777. február 10-én Mária Terézia leiratot adott ki, amellyel a Pázmány Péter által megalapított Nagyszombati Egyetemet áthelyezte Budára. Az egyetem Jogtudományi Karán 1777. november 3-án kezdte meg működését az úgynevezett Politialis és Cameralis Tanszék. Pontosabb volna megkezdés helyett azt mondani, hogy folytatta, mert eredetileg a Politialis és Cameralis Tanszéket 1769 októberében állították föl a Bölcsészettudományi Karon és csak később került át a Jogtudományi Karra.

A Politialis és Cameralis Tanszék volt hivatott művelni azt a tudományt, amely az államigazgatáshoz szükséges ismereteket foglalja össze, vagyis a kameralisztika tudományát.

A kameralisztika tipikusan a német nyelvterülethez köthető tudomány, a német fejedelmi állam terméke a 18. században, amely témánk szempontjából azért jelentős, mert e tudományt annak egyik kiemelkedő képviselője, Zincke így határozta meg: „A kameralisztika a megélhetéshez szükséges mindenféle ügy alapos megismerésére szolgáló

*tanult s egyben gyakorolt tudomány. E megismerésre támaszkodva kell a jó kormányzatot (gut Polizey) megteremteni, s az ország közellátását egyre virágzóbbá tenni; ilyenformán az uralkodók és államaik vagyonállagát nem csak megalapozni és megtartani, hanem a bevételek és kiadások okos egyensúlyozásával jól is igazgatni.”*

Zincke a Polizey-ról (akkoriban még y-nal írva) így ír: „*az igazgatási, vagy kormányzási ügyek eredményét, nevezetesen egy terület vagy ország mind belsőleg, mind külsőleg egyre szebb ellátottságát, a kényelmes és kellemes élet állapotát nevezem én jó és szép igazgatásnak*”.

A korabeli felfogás, vagyis a kameralisták szerint tehát a Polizei (Polizey) az igazgatást jelentette, és így a Polizeiwissenschaft az igazgatás tudományát, azzal, hogy a kameralisztika még a gazdálkodástudományt és pénzügyi tudományt is magában foglalta.

A kameralisztika tudományához tartoztak tehát mindazon igazgatási ismeretek, amelyek az úgynevezett kameralisztikai igazgatású állam, a feudális abszolutizmus állama kormányzásához, igazgatásához szükségesek. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a kameralisztika az államigazgatáshoz szükséges ismereteket összefoglaló tudomány volt. Tulajdonképpen mindazt magában foglalta, amit ma egy állam gazdaságpolitikai, kormányzati és államigazgatási tevékenységének, illetve e tevékenységek tudományának tekintünk.

Mária Terézia reformokat vezetett be kormányzata több területén, ám ehhez rengeteg szakemberre lett volna szüksége. Mivel szakemberek nem álltak rendelkezésre, gondoskodnia kellett a képzésükről. A legsürgetőbb feladatnak a közigazgatási (állami) tisztviselők képzését tekintette.

Kameralisztika tanszéket Mária Terézia először Bécsben állíttatott fel 1763-ban a Bécsi Egyetem Bölcsészettudományi Karán. Bécsben a kameralisztikát már ezt megelőzően is oktatták, de az etika keretében. Az 1763-ban felállított tanszék vezető-

je Sonnenfels lett és az uralkodó elrendelte, hogy tanait ismertetni kell az ország kormányzati szerveivel. „*Azok, akik e tudományban jól haladnak, előnyben részesülnek az állami szolgálatban való alkalmazásnál.*” – szövelt Mária Terézia rendelete.

Érdekeséggéppen meg lehet jegyezni, hogy a kameralisztika művelése, bár a német nyelvterületre és kultúrkörre volt jellemző igazán, Svédországba és Spanyolországba is eljutott. Spanyolországban a kameralisztika kifejezés helyett azonban a *Ciencia de la Policía* kifejezést használták, ami a német Polizeiwissenschaft megfelelője és nálunk rendészet-tudománynak fordították.

1829-ben Don Pedro Sainz de Andino a spanyol királynak az alábbi gondolatait ajánlotta figyelmébe: „*a közigazgatásnak vannak elvei, törvényszerűségei és elmélete*”. Sainz de Andino használta ekkor első alkalommal az igazgatástudomány, a „*ciencia administrativa*” kifejezést is.<sup>2</sup>

Ami Spanyolországban a közigazgatási szakemberképzés kezdeteit illeti, Gómez de la Serna – kiemelkedő elméleti-tudományos munkássága mellett – miniszterhelyettesként 1842. december 29-én kezdeményezte annak a rendeletnek a kiadását, amely igazgatási ismereteket oktató speciális oktatási intézményt hozott létre. De la Serna nevéhez fűződik a jogi oktatás átalakítása és a közigazgatásról szóló ismereteket összefoglaló tantárgyak oktatásának bevezetése is. Utóbbi tevékenységével nagymértékben járult hozzá ahhoz, hogy Spanyolországban a közigazgatási jogtudomány és az igazgatástudomány útjai elváljanak. 1843-ban – a szerző állítása szerint már korábban, 1840-ben – Madridban megjelent, *Instituciones del Derecho administrativo español* című munkájában de la Serna megkülönböztette a közigazgatási jogtudományt és az igazgatástudományt. Röviden ugyan, de rendszerzetten mutatta be a spanyol közigazgatást, annak államszervezetben történő elhelyez-

<sup>2</sup> Lásd José María BOQUERA OLIVER: *Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1996, 93–94. p.

kedését, működésének alkotmányos alapelveit, jogi szabályozását, valamint a közigazgatási jog fogalmát, forrásait.

Visszatérve a magyarországi vonatkozásokra, a Nagyszombati Egyetem Jogi Karát felügyelő hatóság, az esztergomi káptalan már 1760. november 3-án rendeletben értesült az uralkodó reformterveiről, beleértve a kameralisztika oktatását. Az egyházat egyekben is érintette a kameralisztika oktatása. 1769-ben elrendelték, hogy az egyházi egyetemeken a jogi oktatást világi oktató végezze, illetve, hogy a kameralisztikát kötelező oktatni. Az 1769. július 17-én, a Bölcsészettudományi Karon felállított polico-cameralis tanszék által oktatott kameralisztikát a világi papok is kötelezően hallgatták. E reformtervek megvalósítása azonban akadozott, mert az Országgyűlés 1765-ben nem tartotta szükségesnek a politialis tudományok oktatását. Feltételezhetjük, hogy ebben a magyar rendeknek az – osztrák – abszolút állammal szembeni ellenállása is kifejeződött.

Mária Terézia válasza 1766-ban nyolc ösztöndíjas hely biztosítása volt a bécsi egyetemen kizárólag magyar fiatalok számára a kameralisztika tanulása céljából. A pályázók közül az egyik kiválasztott Weissengruber Antal később, 1769-től a Bölcsészettudományi Karon felállított polico-cameralis tanszék első professzora lett. Egy másik pályázó, Barics Béla Zágrábban oktatta a kameralisztikát. Mária Terézia később Nagyszombaton is létesített ösztöndíjas helyeket. A kameralisztika oktatását végző tanszék, ahogyan korábban már szó volt erről, 1777-ben került át Budapestre, ahol a kameralisztikát egészen 1848-ig oktatták.

Ezzel a közigazgatási szakemberek magyarországi képzésének első fejezete le is zárul és kezdetét veszi egy új, amely a jogi egyetemekhez köthető állam és jogtudományi oktatás dominanciájával jellemezhető.

Erről Baka András, az Államigazgatási Főiskola egykori főigazgatója így írt: „Magyarországon a felsőszintű közigazgatási szak-

emberképzésnek nem voltak hagyományai, s egyáltalán, az elkülönült közigazgatási oktatási tevékenység is viszonylag rövid időre tekinthet vissza, kezdetei csak a kiegyezést követően kezdenek körvonalazódni. A legfelsőbb szinten külön szakmaként a közigazgatást a magyar oktatási rendszer nem ismerte el, külön egyetemi oktatási intézménnyel nem honorálta. Ezt támasztja alá, hogy a hagyományosan egyetemi szintű közigazgatási képzést szervezetileg a jogi oktatásba integrálta, ami azt jelentette, hogy az egyetemek jogi karain szervezett közigazgatási tanszékek végezték a közigazgatás oktatását.”<sup>3</sup>

Fentiekből következik, hogy a magyarországi közigazgatási szakemberképzés tartalmilag hosszú ideig elválaszthatatlan volt a jogászképzéstől. Kísérletek ugyan voltak az elválasztásukra, első alkalommal 1874-ben, amikor az állam- és jogtudományi tudorságot választották volna szét. Azonban a két tudományos képzés egy intézményi keretben, az állam- és jogtudományi karok rendszerében maradt.

## 5. A kétszintű közigazgatási szakemberképzés

Az állam- és jogtudományi képzéssel párhuzamosan létesítették ugyanakkor az ún. jegyzőképzést, amelyet az 1883. évi minősítési törvény, majd az 1900. évi jegyzőképzési törvény hívott életre. A jegyzőképzés gyakorlatorientált volt. Ezzel állították szembe a hagyományosan elméleti igényűnek nevezett jog- és államtudományi képzést. Következésképpen a közigazgatásban kétszintű, nem átjárható szakképzési rendszer alakult ki.

A közigazgatási szakemberek legmagasabb szintű elméleti képzése területén a jogászképzés egyeduralmát 1929-ben az a tör-

<sup>3</sup> BAKA András, *A felsőszintű közigazgatási képzés 30 éve, = 30 év. A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karának (Államigazgatási Főiskola) története*, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 11. p.



vényi szintű szabályozás törte meg, amely a közgazdaság-tudományi oklevelet egyenrangúnak ismerte el az állam- és jogtudományi oklevéllel. E lényeges változás következményeként 1934-ben a József Nádor Gazdasági és Műszaki Egyetem közgazdasági-közigazgatási szakon indított képzést, amely doktori és habilitációs joggal is rendelkezett. A jogi diploma dominanciáját gyöngítette az a rendelkezés is, amely a jogvégzeteknek gyakorlati közigazgatási vizsgát írt elő, ha a közigazgatási pályára kívántak elhelyezkedni.

A II. világháború után a közigazgatási szakemberek képzésének korábbi rendszerét szándékosan építették le párhuzamosan annak a zsákmányrendszernek a kiépítésével, amelyben a szakemberre nem volt szükség, a politikai megbízhatóság nagyobb érdemmé vált és a képesítési előírásokat eltörölték. A rendszer valójában ismét egyoldalú lett, ami a jogászképzést jelentette és a korábbi kétszintű (jogászképzés-jegyzőképzés) képzéshez hasonló rendszer csak 1952-ben jött létre.

1952-ben a korábbi jegyzőképzéshez hasonló, a felsőoktatási rendszeren kívüli képzési intézményt hoztak létre a középszintű államigazgatásban dolgozó vezetők képzésére. Ez volt az úgynevezett Tanácsakadémiák rendszere. 1954-től a helyi tanácsi vezetők képzése céljából államigazgatási iskolákat alapítottak, amelyeket 1956-ban olvasztottak be a Tanácsakadémiába. A tanácsakadémiai képzési rendszer rövid szünetelést követően 1957-ben három különböző városban kezdte újra működését és rendeltetése a helyi igazgatásban dolgozó vezetők képzése volt. A három tanácsakadémiát 1970-ben egyesítették egységes iskolává. Ez a képzési rendszer azonban nem elégítette ki a közigazgatási szakemberképzés és különösen nem a vezetőképzés igényeit. Ezért hozta létre 1977-ben az 1977. évi 3. törvényerejű rendelet az Államigazgatási Főiskolát, amely az 1978/79. évi tanévben kezdte meg működését felváltva a Tanácsakadémiát.

## 6. Államigazgatási Főiskolából Közigazgatástudományi Kar – a jelen

Az Államigazgatási Főiskola létrehozásának célja a közigazgatási generalista igazgatósszervezők képzése volt és ezzel a magyar közigazgatási szakemberképzés visszatért a korábban megismert kétszintű képzéshez, amelyben a két szint egymástól elzárt, nem átjárható. Az Államigazgatási Főiskola feladata 1983-ban kibővült a közigazgatásban dolgozó szakemberek továbbképzésével. Ez a feladat kettős: egyrészt jelentette az igazgatósszervező diplomával rendelkezők ismereteinek megújítását, másrészt valamely szakirányban, választott szakterületen folytatott továbbképzésüket. Ez utóbbi – az Államigazgatási Továbbképző Intézetben szervezett – képzési forma újabb diplomát, szakoklevelet adott és ad a mai napig a hallgatóknak.

2000-ben az Államigazgatási Főiskolát összevonták a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemmel, ami lehetővé tette, hogy a jogutód intézmény a Közigazgatási, később Közigazgatástudományi Kar egyetemi oklevéllel záruló képzést is indítsa. Lehetővé vált az egyetemi szintű közigazgatási szakemberképzés, amely egyetemi oklevelet ad. Az elvi lehetőség 2004-ben valósult meg, amikor a 2003. évi újabb intézményi átszervezést követően megindult az egyetemi szintű közigazgatási szakemberképzés a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karán.

Jelenleg alap- és mesterszakon folyik a jövő közigazgatási szakembereinek képzése a Közigazgatástudományi Karon. Az 1978 óta folyó igazgatósszervező alapszak (BA) mellett 2008-ban indult a közigazgatási menedzser (MA) szakképesítést adó képzés mesterszakon. Ezek a képzések 2006-óta már a bolognai rendszerben történnek. Lényeges, hogy az új mesterképzések megindítását követően a közigazgatási dolgozókra vonatkozó képesítési előírásokat meghatározó jogszabályok is módosultak oly mó-



don, hogy az új szakképesítésekkel rendelkező végzett hallgatók is megfelelnek a képzési előírásoknak. Ami a Közigazgatástudományi Karon folyó képzéseket illeti, a közigazgatásimenedzser-képzés megindítását követte 2009-ben az Európai és nemzetközi igazgatás mesterszak (MA) képzés, majd a 2010/2011 tanévben a nemzetközi igazgatás alapszak (BA) képzés megindítása.

Szükséges megemlíteni, hogy az igazgatásszervező alapképzés már nem kizárólag a Közigazgatástudományi Karon folyik. Több egyetem állam- és jogtudományi kara (Győrben, Debrecenben és Budapesten) is indított igazgatásszervező alapképzést és nemzetközi igazgatási alapszakot, valamint nemzetközi igazgatási mesterszakot. Erre a legújabb kihívásra, vagyis a közel három évtizeden keresztül fennálló monopolhelyzet megszűnésére többféle módon lehet választ adni.

A hazai közigazgatási szakemberképzés legújabb fejezete 2011. március 16-án kezdődött, amikor az Országgyűlés elfogadta a 2011. évi XXXVI. törvényt a Nemzeti Köszolgáltatati Egyetem létesítéséről. A generalistaképzés minden bizonnyal a három felsőoktatási intézmény fúziójából kialakítandó új egyetemen fog folytatódni, de ez már egy következő tanulmány témája lesz.

## 7. Következtetések

Felmerül a kérdés, hogy milyen tanulságokkal szolgál számunkra a közigazgatási dolgozók képzésének múltja? A rövid történeti visszatekintésből talán a legfontosabb, valójában alapelszerű megállapítás az lehet, hogy a közigazgatás, mint tevékenység, önálló szakma, következésképpen sajátos szakmai ismereteket, igazgatási szaktudást igényel. Visszaülök a korábban már idézett megállapításra, miszerint „a közigazgatásnak vannak elvei, törvényszerűségei és elmélete” (Don Pedro Sainz de Andino).

Ebből következik, hogy ezeket az ismereteket, ezt a szakmát tanulni és ennek megfelelően tanítani kell. Meggyőződésem, hogy ennek az oktatásnak szervezettnek, tervszerűnek kell lennie és magának a közigazgatásnak, sőt az állam vezetésének kell kezébe vennie a közigazgatási dolgozók képzésének – mint a személyzeti politika egyik elemének – irányítását.

Az a viszonylag korai felismerés, és itt utalhatunk a kameralistákra, amely szerint a kormányzáshoz és az igazgathoz szükséges ismereteket össze kell foglalni és fejleszteni, valamint oktatni kell, a mai napig nem veszítette el aktualitását.

## Felhasznált irodalom:

- 30 év. *A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar (Államigazgatási Főiskola) története*, HVG-ORAC, Budapest, 2007.
- Államigazgatási Főiskola 1977–1997*, Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1997.
- BELÉNYESI Emese: *A magyar közigazgatási képzések, továbbképzések intézménytörténete a XX. századtól napjainkig*, Új Magyar Közigazgatás, 2011. január.
- José María BOQUERA OLIVER: *Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1996.
- GAJDUSCHEK György: *Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közigazgatásban?*, Magyar Közigazgatás, 2005. október.
- GAJDUSCHEK György: *Kínálati munkaerő – gazdálkodás? Avagy mi határozza meg a köztisztviselői állomány összetételét?*, Új Magyar Közigazgatás, 2010. augusztus.
- HAZAFI Zoltán: *Egységes és stabil közszolgálat*, Új Magyar Közigazgatás, 2010. március
- LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, Harmadik bővített, átdolgozott kiadás, HVG-ORAC, Bp., 2010.
- D. José Antonio RIVERA MARTÍNEZ: *Formación y carrera administrativa. ¿Derecho o deber?*, Murcia, 2003. [www.um.es/gap/seminario/seminario/Ponencias/rivera.doc](http://www.um.es/gap/seminario/seminario/Ponencias/rivera.doc) 2010-12-01.

*A közigazgatási dolgozók képzésének története*

A tanulmány – címével összhangban – a közigazgatási személyzeti politika egyik lényeges elemének, a személyi állomány képzésének történetét mutatja be. Jóllehet a középpontban a közigazgatás személyi állománya képzésének hazai intézményei, megoldásai állnak, de ismertetésre kerül röviden, hogyan és mikor jelennek meg az úgynevezett „közigazgatási szakemberek”, vagyis a hivatásszerűen a közigazgatásban mint bürokratikus szervezetben dolgozók. E történeti visszatekintés lehetőséget ad arra is, hogy a tanulmány bemutassa, milyen válaszokat adtak és adnak Spanyolországban a szakemberképzés néhány elméleti kérdésére.

A tanulmány tárgyát illetően lényeges továbbá rögzíteni, hogy a közigazgatási szakemberképzés alatt valójában a generalistaképzést kell érteni, illetve értjük. A generalistaképzés hazai történetének ismerete mindenekelőtt megköveteli a generalista fogalmának, értelmezésének meghatározását. Maga a közigazgatási szakemberképzés története régebbre nyúlik vissza, mint a generalista-specialista fogalmak megkülönböztetése, nevezetesen a feudális abszolutizmus idejére, ezért a történeti áttekintés is ezzel a korszakkal veszi kezdetét. A még feudális viszonyokat tükröző állam-szervezet és közigazgatás már komoly figyelmet fordított a hivatalnokok képzésére, amelyben az idegen, osztrák-német befolyás volt a meghatározó. A professzionális, igazgatási ismeretekkel rendelkező hivatalnokok képzése osztrák kezdeményezésre vette kezdetét, ezért Magyarországon ellenállásba ütközött. Ez a képzés a kameralisztika tudományának nevezett ismeretanyag oktatásában mutatkozott meg, amely német nyelvterületen meghatározó volt a feudális abszolút monarchiában, oktatása általánosnak volt mondható a német egyetemeken.

Önálló és sajátosan magyar – felsőszintű – képzési rendszerről a Kiegyezést követően beszélhetünk, amely a közigazgatási szakemberképzés vonatkozásában elsősorban a kétszintű képzés megindításában mutatkozott meg. A Kiegyezés és a II. világháború közötti időszak voltaképpen a jogászképzés és a jogászok közigazgatási dominanciája megtörésének kísérlete. E fejlődési folyamatot törte meg rövid időre a zsákmányrendszer azon sajátos szovjet típusú változata, amely végső soron tagadta a szakemberképzés szükségességét. A magyar közigazgatás azonban viszonylag rövid időn belül visszatért a kétszintű képzéshez, amelynek intézménytörténetét mutatja be a tanulmány. Ez a képzési rendszer a Tanácsakadémiával vette kezdetét, majd megvalósította az elméleti szakemberek által szorgalmazott önálló felsőoktatási intézményben – az Államigazgatási Főiskolán – szervezett képzést, amely egészen napjainkig folyik, jóllehet maga az intézmény számos változáson ment és megy keresztül, beleértve a képzés bővülő tartalmát. A tanulmánynak aktualitást ad, hogy a közigazgatási szakemberképzés intézménytörténetének legutolsó fejezete hamarosan véget ér, ami azonban nem jelenti azt, hogy egy újabb fejezet ne kezdődne el.

## *Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben*

Egy új alkotmány elfogadásának egyik haszna, hogy az alkotmányjog tudományának művelői számára lehetőséget ad arra, hogy új szemszögből, új kérdések feltevésével vagy megválaszolásával tekinthessenek át egy-egy területet. E tanulmány az elmúlt hónapokban egymást érő elemző cikkek sorába illeszkedik, azonban témájánál fogva némileg el is tér azoktól. Az Alaptörvény szövegét elemezve általában megállapíthatjuk, hogy az egyes jogintézmények vonatkozásában nem hozott áttörő változást, alapvetően az Alkotmány rendelkezésein alapul. Különösen igaz ez az egyes alapjogok szabályozására, mivel az azokra vonatkozó legtöbb rendelkezés lényegében megismétli a korábbi szöveget. A választójogot illetően azonban az Alaptörvény csaknem teljesen átalakította az elmúlt húsz évben alig módosított alkotmányi szabályozást. Ezen – többnyire a választójogosultak körének szélesítésére irányuló – változások rövid áttekintésére és elemzésére vállalkozik e tanulmány.

### *A választójog pozitív feltételei*

Az Alkotmány három pozitív feltétellel határozza meg a választójogosultak körét: a nagykorúsággal, az állampolgársággal (vagy az államhoz kapcsolódó más státussal), valamint a Magyar Köztársaság területén lévő lakóhellyel.<sup>1</sup>

Az aktív választójog két feltétele lényegében változatlan maradt. Egyrészt az Alaptörvény továbbra is megköveteli a nagykorúsá-

got a választójoghoz, azaz nem került sor a választójogi korhatár csökkentésére, habár ez a parlamenti vitában – elsősorban az osztrák mintára hivatkozva – felmerült.<sup>2</sup> Így a jövőben az Alaptörvény változatlan szövege esetén a választójog biztosítása például a 16. életévüket betöltött személyek részére – mivel a nagykorúság fogalmának meghatározása törvényi szinten történik – csak a nagykorúsághoz szükséges életkor megváltoztatásával, azaz a nagykorúsághoz kötődő valamennyi jog biztosításával egyidejűleg történhet.

A másik változatlan feltétel az állampolgárság. Az országgyűlési képviselők választásán továbbra is csak a magyar állampolgárok vehetnek részt. Az uniós joganyaggal összhangban az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárai választójoggal rendelkeznek az európai parlamenti választáson és a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán.<sup>3</sup> Az önkormányzati választáson továbbra is részt vehetnek a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyek.<sup>4</sup> Az Alaptörvény vi-

<sup>2</sup> Ausztriában 2007-ben csökkentették 16 évre a választójogi korhatárt – osztrák alkotmány 26. cikk (1) bekezdés. A parlamenti vitában ez az ötlet a családi választójog alternatívájaként került elő. Lásd Stágel Bence felszólalása, Parlamenti Napló, 2011. március 24., 50. felszólalás.

<sup>3</sup> Az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 1994. december 19-i 94/80/EK tanácsi irányelv, valamint az állampolgárságuktól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 1993. december 6-i 93/109/EK tanácsi irányelv.

<sup>4</sup> Ennek biztosítására továbbra sem áll fenn nemzetközi jogi kötelezettségünk. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, Strasbourgban, 1985. október 15-én kelt egyezménynek a helyi közelemben való részvételről szóló kiegészítő jegyzőkönyv (amit a 2010. évi XXVI. törvény hirdetett ki) 1. cikke csak a lakóhellyel rendelkező állampolgárok tekintetében kötelez az önkormányzati választójog biztosítására, de az állam más személyeknek is választójogot adhat. Magyarország nem részese a Külföldiek helyi szintű közéletben való részvételéről szóló, Strasbourgban, 1992. február 5-én kelt európai tanácsi egyezménynek, amely ilyen jellegű kötelezettséget is tartalmaz (<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm>).

<sup>1</sup> Az Alkotmány a választójogról szóló 70. §-ban határozza meg az önkormányzati választások tekintetében a Magyar Köztársaság területén való tartózkodást is, ez azonban valójában nem a választójogosultság, hanem a választójog gyakorlásának a feltétele.

tájában fel sem merült az a kérdés, hogy az országgyűlési képviselők megválasztásához való jogot biztosítsák nem magyar állampolgároknak.<sup>5</sup>

Egy feltétel azonban a jövőben nem jelenik meg alkotmányi szinten: az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez kötheti. Az Alaptörvény tehát sarkalatos törvényre utalja a választójog-sultság egyik alapvető pozitív feltételének meghatározását.

Ez a rendelkezés talán az Alaptörvény választójogra vonatkozó rendelkezéseinek leginkább vitatott pontja.

Vizsgáljuk meg először a kérdést a szabályozási szint szempontjából! A többi alapvető joggal összevetve a választójog jogosultjainak meghatározása az Alaptörvényben – hasonlóan az Alkotmányhoz – sokkal pontosabb. Ennek oka a választójog kettős természete. A választójognak ugyanis csak egyik oldala az, hogy politikai alapjog, a közügyekben való részvételhez való jog részjogosítványa, a másik oldalról a választójog közvetlen hatással bír az államszervezet egyik meghatározó elemére, a népképviselői szervek létrehozására, összetételének alakítására. A választások a képviselői-törvényhozó hatalom és áttételesen a kormányzati hatalom demokratikus legitimációját adják. A választójog tehát éppúgy kötődik az államszervezet felépítésének és működésének alkotmányos szabályozásához, mint ahogy az alapjogokhoz: a képviselői-törvényhozó szerv létrehozásának eszköze és a képviselői legitimáció biztosítója.<sup>6</sup> E második minőségében a választójog

alanyi körének meghatározása lényegében a politikai közösség határait vonja meg, azét a politikai közösségét, amelyet az alkotmányozó hatalom az alkotmány megalkotásakor képvisel. Éppen ezért jogos elvárásnak tűnik, hogy a politikai közösség meghatározása ne törvényi szinten, hanem az alkotmányban történjen.

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az Alaptörvény által választott megoldás nem egyedülálló. Többek között a német alkotmány is kizárólag az életkort és az állampolgárságot határozza meg a választójog feltételeként, és a további feltételek meghatározását törvényi szintre utalja.<sup>7</sup> Ráadásul az Alaptörvény két korlátozást tartalmaz e tekintetben: egyrészt törvényben kizárólag lakóhely határozható meg további feltételként, azaz nincs lehetőség az aktív választójog további követelményekhez kötésére. Másrészt a lakóhelyet is kizárólag sarkalatos (a jelen lévő képviselők kétharmadával elfogadott) törvényben lehet a választójog feltételeként megállapítani, tehát széles politikai konszenzusra van szükség e kérdés kezeléséhez.

A szabályozási szintnél azonban jóval több kritika érte a kérdés tartalmát, azaz azt, hogy a jövőben lehetőség nyílik a választójog kiterjesztésére a Magyarország területén kívül élők vonatkozásában.

A nemzetközi gyakorlatot áttekintve azt látjuk, hogy Magyarország ezzel a döntéssel éppen a ritkábban alkalmazott politikai közösségi modellt váltaná fel egy gyakrabban alkalmazottra.<sup>8</sup> Csak kevés államra jellemző ugyanis, hogy a politikai közösség fogalmát az adott ország területén állandó, illetve életvitelszerűen élő állampolgárok közösségeként határozza meg, mint ahogy a magyar alkotmány teszi. A legtöbb ország a politikai közösséget az állampolgárok közösségeként értelmezi, függetlenül attól, hogy azok hol élnek. Ráadásul vitatható az is, hogy

<sup>5</sup> Igaz, ez valójában nagyon ritka megoldás, csak Új-Zélandon, Malawiban, Chilében és Uruguayban jogosítják fel az országban eltöltött bizonyos tartamú állandó jellegű tartózkodás után az állandó lakos külföldieket a parlamenti választásokon való aktív részvételre. BAUBÖCK, Rainer: *Expansive Citizenship – Voting beyond Territory and Membership*, Political Science and Politics, 2005/38, 764–765. p.

<sup>6</sup> DEZSŐ Márta: *A politikai jogok és a választójog az alkotmányban*, *Acta Humana*, 1995/18–19, 172. o.

<sup>7</sup> Német alkotmány 38. cikk.

<sup>8</sup> A politikai közösségi modelleket részletesen bemutatja HALÁSZ Iván: *Állampolgárság, migráció és integráció*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009, 21–48. p.

valóban tényleges kapcsolatot jelent-e Magyarországgal az állandó lakóhely, hiszen választójoga van annak is, aki tartósan külföldön él, de magyarországi lakóhelyét – akár mulasztásból, akár a visszatérés szándéka miatt – nem szünteti meg.<sup>9</sup>

A nehezebben megítélhető kérdés tehát inkább az, hogy a választójog biztosítása esetén mekkora súlyt indokolt helyezni a lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra.<sup>10</sup> Lényegében két fő út áll a szabályozás előtt: a külföldön élők szavazatait a többi leadott szavazattal együtt osztják el, vagy a tartósan külföldön élő állampolgárok külön választókörtzetet vagy listát alkotnak, és előre meghatározott a nekik jutó mandátumok száma.<sup>11</sup> Ennek a döntésnek jelentős következményei lesznek a pártrendszerre nézve, így a választási rendszert meghatározó választójogi törvény tekintetében heves vitákra számíthatunk.<sup>12</sup>

Ellentétben az országgyűlési választásokkal, az önkormányzati választások vonatkozásában az Alaptörvény szövege maga rendelkezik arról, hogy választójoga csak annak van, aki Magyarországon lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkezik. Ugyanígy az Alaptörvény írja elő, hogy az Európai Unió más tagállamai állampolgárai-

nak magyarországi lakóhellyel kell rendelkezniük ahhoz, hogy az európai parlamenti és az önkormányzati választáson Magyarországon szavazhassanak.

### *A választójog negatív feltételei, a választójogból való kizárás*

A választójog negatív feltételei, az ún. természetes kizáró okok területén jelentős átrendeződés történt. Míg az Alkotmány 70. § (5) bekezdése négy automatikus kizárási okot határozott meg, az Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdése alapján nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.<sup>13</sup> A változás az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) elmúlt években hozott döntéseire vezethető vissza.

Magyarországgal szemben még nem, de más országokkal szemben számos elmarasztaló ítélet született az elmúlt években Strasbourgban a fogvatartottak választójoga kérdésében, így ez a probléma lényegében 2006 óta foglalkoztatja a szakmai közvéleményt.<sup>14</sup> Az ítéletek lényege abban foglalható össze, hogy a szabadságvesztésüket töltő személyek választójogból való automatikus, törvényben történő kizárása nem áll összhangban az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkében biztosított szabad választásokhoz való joggal. Az EJEB a korlátozás legitím céljaként ismeri el, hogy a demokratikus társadalom megvédje magát az olyan cselek-

<sup>9</sup> Az ilyen személynek ráadásul a szavazás napján sem kell hazatérnie, hiszen 2004 óta biztosított számára a külföldön szavazás a Magyar Köztársaság külképviseletein. SZIGETVÁRI Viktor–TORDAI Csaba: *A határon túliak választójogáról*. ([http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a\\_hataron\\_tuliak\\_valasztojogarol](http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a_hataron_tuliak_valasztojogarol))

<sup>10</sup> Szigetvári Viktor és Tordai Csaba azt az álláspontot képviselik, hogy mivel a magyar állami szervek döntései csak erősen korlátozottan hatnak a határon túli állampolgárokra, ebből az a követelmény következik, hogy a határon túliak a választójogon keresztül is csak erősen korlátozottan szólhassanak bele az Országgyűlés döntésébe. (SZIGETVÁRI Viktor–TORDAI Csaba: *i. m.*)

<sup>11</sup> Mindkét megoldás igen elterjedt Európában és a világban. Lásd bővebben: HALÁSZ Iván: *i. m.*, 28–30. o.

<sup>12</sup> Éppen ezt, a határon túliak választójogára vonatkozó vita elhalasztását és a kérdés sarkalatos törvényre utalását javasolta Jakab András magántervezetében, hogy az ne terhelje az új alkotmány megszületése körüli vitát. Lásd bővebben: JAKAB András: *Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából*, 28. p. (<http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf>).

<sup>13</sup> Az Alkotmány 70. § (5) bekezdése szerint nincs választójoga annak, aki jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság, illetőleg a közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll, szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti.

<sup>14</sup> Hirst v. The United Kingdom (no. 2.), Judgement of 6 October 2005, no. 74025/01, Calmanovici v. Romania, Judgement of 1 July 2008, no. 42250/02, Frodl v. Austria, Judgement of 8 April 2010, no. 20201/04, Greens and M. T. v. United Kingdom, Judgement of 23 November 2010, no. 60041/08, 60054/08, Scoppola v. Italy, Judgement of 18 January 2011, no. 126/05.



ményektől, amelyek az EJEE-ben foglalt jogokat és szabadságokat sértenék. Nem felel meg azonban az arányosság követelményének a választójogból való automatikus, minden szabadságvesztés büntetését töltő személyre vonatkozó kizárás. Az EJEB három követelményt állított fel a fogvatartottak választójogból való kizárására:

- a kizárásra csak az elkövetők viszonylag szűk körét érintően, elsősorban hosszabb időtartamú börtönbüntetéshez kapcsolódóan kerülhet sor;
- közvetlen kapcsolatnak kell fennállnia az elítélés oka, az elkövetett bűncselekmény jellege és a választójogból való kizárás mint szankció között;
- a szankció alkalmazására lehetőleg ne a törvény erejénél fogva, hanem bírósági eljárást követően, bírói döntés alapján kerüljön sor.<sup>15</sup>

Az Alaptörvény utat nyitott arra, hogy a magyar szabályozás megfeleljen a strasbourgi követelményeknek. Az, hogy valaki szabadságvesztés büntetését tölti, a jövőben nem jelenti egyben azt, hogy nincs választójoga. A választójogból való kizárásról ilyen esetben konkrét bírói döntést kell hozni, amely történhet a büntetőeljárás keretében vagy külön eljárásban is.

A törvényalkotónak kell majd megalkotnia a részletszabályokat, amelyek a strasbourgi követelményeknek való megfelelést teljesítik. Erre a legcélszerűbb megoldást a választójogból való kizárás közügyektől való eltiltással történő összekötése jelentheti. Jelenleg is megvan ugyanis a jogrendszerben a lehetőség a bírói mérlegelésre: szabadságvesztés büntetés kiszabásakor a bíróság eltilthatja a közügyektől azt, aki méltatlan a közügyek-

ben való részvételre.<sup>16</sup> A közügyektől való eltiltás mellékbüntetés hatálya alatt lévőknek nincsen választójoga, sem a szabadságvesztés letöltése közben, sem azt követően, a közügyektől való eltiltás időtartama alatt. E megoldás következményeként azok, akiket a bíróság méltatlannak talált a közügyekben való részvételre, ki lennének zárva a választójogból, azok viszont, akiknél az eltiltásra nem kerül sor (például mert gondatlan bűncselekményt követtek el) a szabadságvesztés büntetés töltése alatt is szavazhatnak. Természetesen ennek megvalósítása a büntetőjogi törvények módosítása mellett számos szavazástechnikai kérdést is felvet, amelyeket a választási eljárásról szóló törvényben kell rendezni. Ilyen például a választói névjegyzék ezzel kapcsolatos átalakítása, valamint a fogvatartottak szavazásának módja.<sup>17</sup>

Az Alaptörvény Záró rendelkezések rész 3. pontja szerint a megalkotandó, az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések jogforrásban kell majd rendezni azok helyzetét, akik az Alaptörvény hatálybalépésekor szabadságvesztés büntetésüket töltik. Ha a jogalkotó a fenti megoldást választja, akkor egyszerű a helyzet: akit az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően a közügyektől eltiltottak, az a közügyektől eltiltás hatálya alatt nem szavazhat, hiszen esetükben konkrét bírói döntés állapította meg azt, hogy méltatlanná váltak.

Mivel a Kiss Alajos-ügyben éppen Magyarország volt az érintett részes állam, egyértelmű volt, hogy – amennyiben Magyarország nem kívánja sorozatos strasbourgi elmarasztalásoknak kitenni magát – változás szükséges a gondnokság alá helyezettek választójoga kérdésében.<sup>18</sup> Kiss Alajos panaszost cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezték, így automatikusan elvesztette a vá-

<sup>15</sup> Frodl v. Austria, Judgement of 8 April 2010, no. 20201/04, 28. pont. Ezzel az EJEB lényegében átveszi az Európa Tanács Velence Bizottsága által meghatározott követelményeket, amely szerint a választójogból való kizárásnak törvényben meghatározott okon kell alapulnia, figyelemmel kell lennie az arányosság követelményére, a kizárásra a belátási képesség hiánya vagy súlyos bűncselekmény miatti elítélés miatt kerülhet sor, és kizárólag törvényes bíróság döntésén alapulhat (190/2002. számú vélemény [Code of Good Practice in Electoral Matters] I.1.1.d) pont).

<sup>16</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 62. § (1) bekezdése.

<sup>17</sup> Ez természetesen nagyban függ az érintettek számától is. Jelenleg az előzetes letartóztatásban lévőök mozgóurna igénylésével szavazhatnak, amennyiben azonban egy-egy büntetés-végrehajtási intézetben nagyszámú fogvatartott szavazását kellene lebonyolítani, megfontolandó lehet önálló szavazókör kialakítása.

lasztójogát. Az EJEB legitimnek találta a panasztól intézkedés célját, amely arra irányul, hogy biztosítsa: csak azok a választópolgárok vehessenek részt a közügyek gyakorlásában, akik képesek döntéseik következményeit mérlegelni, és tudatos, megfontolt döntést hozni. Elfogadta azt is, hogy ezen a területen széles mérlegelési jogkör kell biztosítani a nemzeti jogalkotó számára annak eldöntésére, hogy a választójog korlátozásai a modern időkben igazolhatók-e, s ha igen, hogyan lehet a megfelelő egyensúlyt megtalálni, milyen eljárást kell kialakítani a mentális fogyatékossgal élők szavazásra való alkalmasságának megítélésére. Nem tudta viszont az EJEB elfogadni azt az érvelést, miszerint a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alatt álló személyek abszolút, tényleges belátási képességüktől független kizárása a választásokból a mérlegelési jogkör még elfogadható terjedelmébe tartozik. Ha az alapvető jogok valamely korlátozása a társadalom olyan különösen sérülékeny csoportját – mint a mentális fogyatékossgal élők – érinti, amely a múltban jelentős megkülönböztetést szenvedett, akkor az állam mérlegelési jogköre lényegesen szűkebb. Az ilyen csoportok történetileg tartós következményekkel járó, társadalmi kirekesztést eredményező előítéletnek voltak kitéve, amely a képességek és szükségletek egyedi mérlegelését megakadályozó sztereotip jogalkotást eredményezett.<sup>19</sup> Az EJEB úgy véli, a választójog különbségtétel nélküli megvonása, egyéniesített bírói értékelés nélkül, pusztán olyan mentális fogyatékossgal élők miatt, amelyek cselekvőképességet korlátozó gondnokság elrendelését teszi szükségessé, nem tekinthető összeegyeztetőnek az EJE-vel.

A strasbourgi döntésben foglalt követelményeknek való megfelelés előtt éppen az Alkotmány szövege képezte a legnagyobb akadályt, amely az Alaptörvény elfogadásával elgördült az útból azzal, hogy a gondnokság alá helyezéshez nem köt választójogból való általános kizárást. Megmaradt viszont a korlátozás lehetősége: a belátási képesség korlátozottsága miatt lehetőség nyílik arra, hogy bírói döntés alapján a választójogból való kizárásra kerüljön sor.<sup>20</sup>

Ebben az esetben is a törvényi szabályozástól függ majd, hogy sikerül-e a strasbourgi követelményeknek teljes mértékben megfelelni. Az eldöntendő kérdések között szerepel, hogy a választójog gyakorlása egy olyan ügycsoport legyen-e, amelyben a cselekvőképességet a bíróság kizárhatja; sor kerülhet-e a cselekvőképesség korlátozására kizárólag a választójog tekintetében; az egyedi mérlegelésre a gondnokság alá helyezési eljárásban vagy egy külön speciális eljárásban kerüljön-e sor; továbbá hogy milyen módszerrel vizsgálható a választójog gyakorlására való képesség.

Szintén az Alaptörvényhez kapcsolódó átmeneti rendelkezések jogforrásban kell majd rendezni azok helyzetét, akik az Alaptörvény hatálybalépésekor cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt állnak. Mivel esetükben a választójogból való kizárásról konkrét bírói döntés nem született, az Alaptörvény alapján – eltérést engedő átmeneti rendelkezések hiányában – 2012. január 1-jétől valamennyien választójoggal rendelkeznének.

### *A passzív választójog speciális feltételei*

A passzív választójog tekintetében az Alaptörvény egyrészt bővítette a személyi kört,

<sup>18</sup> Kiss Alajos v. Hungary, Judgement of 20 May 2010, no. 38832/06. Az ítélet részletes elemzését lásd bővebben: BODNÁR Eszter: *A Kiss Alajos-ügy. A gondnokság alatt állók választójogáról*, *Jogesetek Magyarázata*, 2011/1., 71–78. p.

<sup>19</sup> Ezzel az EJEB a Szerződő Államoknak a választójog feltételeinek megállapítására vonatkozó széles mérlegelési jogkörének egy újabb korlátját határozza meg. A „különösen sérülékeny csoport” érvet az EJEB a szabad választásokhoz való jog korlátozásának megítélésakor ebben a döntésében használja először.

<sup>20</sup> Ennél szélesebb jogkiterjesztést, valamennyi gondnokság alatt álló választójogának biztosítását sürgette több civil szervezet az Alaptörvény elfogadását követően.

Lásd erről bővebben:

[http://www.mhe-sme.org/assets/files/press/MHE-ENUSP%20statement%20on%20HU%20Constitution%202011\\_28April.pdf](http://www.mhe-sme.org/assets/files/press/MHE-ENUSP%20statement%20on%20HU%20Constitution%202011_28April.pdf).

másrészt azonban nyitva hagyta a szűkítés lehetőségét. Az Alaptörvény már nem zárja ki a polgármesteri tisztségre való választhatóságból a nem magyar állampolgárokat.<sup>21</sup> Annak idején e kizáró rendelkezés indoka az volt, hogy a magyar önkormányzati rendszerben a polgármester államigazgatási feladatokat is ellát.<sup>22</sup> Ez a jövőben az Alaptörvény alapján is így lesz, ennek ellenére az alkotmányozó hatalom a választójogból való ezen kizárást eltörölte.<sup>23</sup> E döntést inkább politikai szempontok motiválták, és nem alkotmányjogi megfontolások.<sup>24</sup> Semmiképpen nem értünk egyet azzal az állásponttal, hogy ez uniós jogi kötelezettség lenne.<sup>25</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az uniós polgárok választásra jogosultak és választhatók a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai, ezek a jogok azonban a Szerződésekben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal gyakorolhatók. Ilyen, irányelvi szinten meghatározott korlátozás, hogy a tagállamok kiköthetik, hogy csak a saját állampolgáraik viselhetik az alapszintű helyhatósági egység választott vezetőjének, helyettesének vagy végrehajtó szerve tagjának tisztségét, ha e személyeket a tisztségek mandátumuk időtartama alatt való

gyakorlása miatt választották meg.<sup>26</sup> E rendelkezésnek megfelelő megkötést tartalmaz a magyar és a szlovén szabályozás a polgármesterek tekintetében.<sup>27</sup>

A politikai részvételi jogok területén jelentős előrelépésként értékelhetjük, hogy az Alaptörvény nem vette át az Alkotmány 40/B. § (4) bekezdésének azon rendelkezését, amely szerint a Magyar Honvédség, a Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai szolgálati jogviszonyuk fennállása alatt és annak megszűnését vagy megszüntetését követő három évig nem indulhatnak jelöltként egyetlen választástípuson sem.

E 2011. december 31-ig még hatályos rendelkezés nemzetközi jogi kötelezettségeinkkel való összhangja ugyanis igen kétséges.

Az EJEB elismeri, hogy a Szerződő Államoknak az aktív és passzív választójog feltételei meghatározásában széles mérlegelési joguk van, de végső soron az EJEB állapítja meg, hogy a feltételek összhangban állnak-e az EJEE-vel. A vizsgált korlátozáshoz hasonló ügyekben legitim korlátozási célként fogadta el az EJEB az államok érdekét arra vonatkozóan, hogy saját intézményi rendszerük zavartalanul működjön.<sup>28</sup> Kivételes esetben elfogadhatónak tartja az EJEB a közbiztonság, a nemzetbiztonság védelmére és a demokratikus rendszer, valamint a területi integritás megőrzésére való hivatkozást is.<sup>29</sup> A demokrácia megóvása minősült legitim célnak abban az esetben is, amikor megfosztották a választáson való indulás jogától a korábbi állampártban tevékenykedő kérelmezőt.<sup>30</sup> Látható, hogy az EJEB gyakorlatában

<sup>21</sup> Tekintettel arra, hogy a bevándoroltaknak, letelepedetteknek és menekülteknek csak aktív választójoga van, ez a bővítés kizárólag az Európai Unió más tagállamainak Magyarországon lakóhellyel rendelkező állampolgárait érinti.

<sup>22</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény indokolása.

<sup>23</sup> Az Alaptörvény 35. cikk (3) bekezdése alapján a polgármester és a megyei képviselő-testület elnöke önkormányzati feladatain kívül törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet alapján kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is elláthat.

<sup>24</sup> Gulyás Gergely az Alaptörvény vitájában azzal magyarázta a döntést, hogy a magyar nemzetpolitika célja az, hogy ha valaki magyar állampolgár, attól még más országban is polgármester lehessen. Ha ezt a magyar alkotmány kizárja, akkor ez Magyarországnak nagyon nehezen fog hivatkozási alapot adni. (Parlamenti napló, 2011. április 18., 180. felszólalás.)

<sup>25</sup> JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG-Orac, Budapest, 2011, 225. p.

<sup>26</sup> Az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 1994. december 19-i 94/80/EK tanácsi irányelv 5. cikk (3) bekezdése.

<sup>27</sup> HALÁSZ Iván: *i. m.* MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009, 39. p.

<sup>28</sup> Podkolzina v. Latvia, Judgement of 9 April 2002, no. 46726/99.

<sup>29</sup> Sadak and Others v. Turkey, Judgement of 11 June 2002, no. 25144/94, 26149/95, 26150/95.

<sup>30</sup> Zdanoka v. Latvia (GC), Judgement of 16 March 2006, no. 58278/00.

viszonylag széles körben fogad el valamely célt legitimnek, így feltehetően legitimnek találná az alkotmányozó indokát, miszerint a korlátozás azt a célt szolgálja, hogy az érintett szolgálatokat depolitizálja, az emberek e szervek hivatásos állományú tagjaival való érintkezésük során politikailag semleges tisztviselőkkel találkozzanak.<sup>31</sup> Nem valószínű azonban, hogy ez a korlátozási ok kellő alapot jelentene a hivatásos állományú tagság megszűnését követő három évig tartó kizárásra.

A még szolgálatukat töltők választójogból való kizárásánál kétségtelen a legitim cél, az intézkedés arányosságának megítélése azonban kérdéseket vethet fel, különös tekintettel az EJEB-nek a Rekvenyi-ügyben hozott döntésére. Ebben az ügyben a politikai tevékenység tilalmát éppen azért találta az EJEB arányos korlátozásnak, mert a rendőröknek joguk van egyes olyan tevékenységek végzésére, amelyek képessé teszik őket arra, hogy politikai véleményüknek és preferenciáiknak hangot adjanak, így a választásokon választók és választhatók.<sup>32</sup> Az Alkotmány vonatkozó rendelkezése pedig éppen ezen a területen szűkített tovább a választhatóság kizárásával.<sup>33</sup>

A fentiek alapján üdvözlendő, hogy a fegyveres szervek tagjainak a választójogból való kizárása az Alaptörvény szövegében már nem kapott helyet.

A passzív választójog jogosultjainak körének bővítése mellett azonban egy kiskaput nyitva hagyott az alkotmányozó hatalom a jogalkotó számára. A XXIII. cikk (4) bekezdése szerint sarkalatos törvény a választhatóságot további feltételekhez kötheti. Jelentheti-e ez azt, hogy a jogalkotó törvényi szinten kívánja „visszacsempészni” a fent említett, a fegyveres és rendészeti szervekre vonatkozó kizáró okot? Álláspontunk határozott nem: a sarkalatos törvényben meghatározott korlátoknak ugyanis meg kell felelni az Alaptörvény többi rendelkezésének is. Így az alapjog-korlátozásra csak a lényeges tartalom korlátozása nélkül, a szükségesség és arányosság követelményének figyelembevételével kerülhet sor. Figyelemmel kell lennie továbbá a törvényi szabályozás megalkotójának a strasbourgi joggyakorlatra. Milyen korlátozás lehet legitim? Lehetséges lenne, hogy a jogalkotó a választáson való indulásból kizárja azokat, akik szabadságvesztés büntetésüket töltik. Míg az ilyen kizáró szabály aktív választójog esetén a fentiekben leírtak szerint nem lenne igazolható, nincs annak akadálya, hogy törvény a passzív választójogra szigorúbb feltételeket állapítson meg, mint az aktív választójogra. Ennek oka, hogy a passzív választójog gyakorlása kihatással van a választópolgárok aktív választójogára is.<sup>34</sup>

### *A választójog gyakorlása*

Az Alkotmány a választójogot a helyi önkormányzati választáson a Magyar Köztársaság területén való tartózkodáshoz kötötte. Jól ismert tény, hogy az alkotmányi szöveg válasz volt a 3/1990. (III. 4.) AB-határozatra, amelyben az Alkotmánybíróság megsemmisítette azt a törvényi rendelkezést, amely szerint a szavazásban akadályozott volt az, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik. Arra azonban már kevesebben emlékeznek, hogy a megsemmisítés konkrét oka az volt, hogy a rendelkezést nem alkot-

<sup>31</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló T/676. számú törvényjavaslat indokolása.

<sup>32</sup> Rekvenyi v. Hungary, Judgement of 20 May 1999, no. 25390/94.

<sup>33</sup> Míg a Rekvenyi-ügyben az időtényező a magyar jogalkotó segítségére sietett, addig esetünkben ez már aligha lenne elfogadható. Az EJEB ugyanis eddig azért nem találta önmagában az EJEE-vel ellentétesnek a választójog korlátozását, mert az intézkedés bevezetésére nem közvetlenül a demokratikus átmenet kezdetén került sor, mivel álláspontja szerint az újonnan létrehozott demokratikus törvényhozásnak az átmenet zavaros időszakában időre van szüksége, hogy reagáljon, és meghatározza az új intézményeinek védelmét szolgáló rendelkezéseket – Zdanoka v. Latvia (GC), Judgement of 16 March 2006, no. 58278/00, 113. pont. A választójog korlátozására vonatkozó, vitatott alkotmányi rendelkezés elfogadására azonban húsz évvel az első szabad választások után került sor.

<sup>34</sup> Melnychenko v. Ukraine, Judgement of 19 October 2004, no. 17707/02, 57. pont.

mányerejű törvény tartalmazta, így nem felelt meg az Alkotmány akkori 8. § (3) bekezdésének, amely szerint alapvető jog csak alkotmányerejű törvényben megállapított korlátozásnak vethető alá.

Álláspontunk szerint ez az AB-határozat és az azon alapuló – szükséghelyzetből alkotott – alkotmánymódosítás tévútra vezette a jogalkotót. Szükséges ugyanis megkülönböztetni a választójogosultságot és a választójog gyakorlását. A választójog jogosultjait a többi alapjoghoz hasonlóan az Alaptörvény határozza meg, a választójog gyakorlása azonban ettől elváló kérdés. Míg az Alkotmány valamennyi alapvető jog tekintetében meghatározza az alanyokat, a gyakorlás részletes feltételeiről nem szól, az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvény határozza meg. E logika mentén indokolatlan a választójog gyakorolhatóságáról alkotmányi szinten szólni. Ráadásul a Magyarország területén való tartózkodás csak egy feltétele a választójog gyakorlásának, a választási eljárási törvény számtalan további feltételt határoz meg. Ilyen például, hogy szerepelni kell a névjegyzékben, meg kell jelenni a szavazóhelyiségben, vagy mozgóurnát kell kérni, lakóhelytől távol szavazás esetén pedig igazolással kell rendelkezni. Nyilvánvalóan nem lehet cél, hogy valamennyi eljárási feltétel az Alkotmány szintjén jelenjen meg.

A fentiek alapján szükségtelennek tűnik az Alaptörvény XXIII. cikk (5) bekezdésének második fordulata, amely alapján a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán a választópolgár a szavazás jogát lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén gyakorolhatja. Az alkotmányozó dicséretére legyen azonban mondván, hogy – szemben az Alkotmánybíróság gyakorlatával – legalább következetes.

Az Alkotmánybíróság ugyanis – nagy valószínűség szerint felismerve, hogy mégsem szabályozható a választójog gyakorlásának valamennyi feltétele alkotmányi szinten – 783/E/2002. AB-határozatában megállapí-

totta, hogy nem sérti az Alkotmány 70. § (2) bekezdését, miszerint az önkormányzati választáson nem szavazhat az, aki a szavazás napján a Magyar Köztársaság területén, de nem a lakóhelyén vagy a bejelentett tartózkodási helyén tartózkodik.<sup>35</sup> Azaz törvényi szinten is előírható, hogy aki gyakorolni kívánja a választójogát, annak a szavazás napján fel kell keresnie a lakóhelye vagy a tartózkodási helye szerinti szavazóhelyiséget. Az Alaptörvény alkotói azonban egyaránt alkotmányi szinten rögzítették, hogy aki szavazni kíván az önkormányzati választáson, annak egyrészt Magyarország területén, másrészt azon belül lakóhelyén vagy bejelentett tartózkodási helyén kell lennie a szavazás napján, máshol nem gyakorolhatja a választójogát.

### *Választási alapelvek és a választási rendszerre vonatkozó szabályok*

A választási alapelvek tekintetében az Alaptörvény több formai változást hoz, mint tartalmi.

A visszahívhatóság megszüntetésével és a szűkebb értelemben vett választójogra vonatkozó szabályoknak az alapvető jogokról szóló fejezetbe történő áthelyezésével már 1989-ben foghíjassá vált Választási alapelvek című fejezet megtartása helyett az Alaptörvényben az alapelvek a képvisleti szervek létrehozásáról szóló rendelkezések közé kerültek. Lényegében azonos szövegezéssel határozza meg a választási alapelveket az Országgyűlés fejezetben a 2. cikk (1) bekezdése, A helyi önkormányzatok fejezetben pedig a 35. cikk (1) bekezdése. Az új tagolás

<sup>35</sup> A határozatához fűződő különvéleményben Lévay Miklós és Bragyova András rámutat arra, hogy álláspontjuk szerint nincs elfogadható alkotmányos indoka a szavazásból való kizárásnak, mivel az Alkotmány egyértelműen és kivételt nem tűrően mondja ki, hogy minden választójogosult számára biztosítani kell az aktív választójogot, aki a Magyar Köztársaság területén tartózkodik. Az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna állapítania a mulasztásos alkotmányértéssel, annál is inkább, mivel az 54/2008. (IV. 24.) AB-határozatában ezt az országgyűlési választások vonatkozásában megtette.



következménye, hogy a választási alapelvek alkalmazását az Alaptörvény az európai parlamenti választásra nem írja elő, azonban az uniós alapító szerződésekből következően ettől függetlenül kötelezőek a törvényalkotóra.<sup>36</sup> Annak sincs akadálya, hogy ezek az alapelvek az európai parlamenti választásra vonatkozóan a jövőben törvényi szinten kerüljenek előírásra.

A négy, a hatályos Alkotmányban is szereplő alapelv (választójog általánossága és egyenlősége, szavazás közvetlensége és titkossága) mellett az Alaptörvény egy ötödik alapelvet határoz meg: a választásnak biztosítania kell a választók akaratának szabad kifejezését. A „szabad választás” mint választási alapelv nem példa nélküli. Egyrészt több ország alkotmányában megjelenik, másrészt tartalmazzák a legfontosabb vonatkozó nemzetközi egyezmények, többek között az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE) és az EJEE Első kiegészítő jegyzőkönyve is. Alaposabb vizsgálat során megállapíthatjuk, hogy az Alaptörvény szövege lényegében szó szerinti fordítása a PPJNE 25. cikkében szereplő „guaranteeing the free expression of the will of the electors” fordulatnak. Az új választási alapelvnek természetesen az Alkotmánybíróság gyakorlata ad majd tartalmat. Az egyik értelmezési út, hogy a választók akaratának szabad kifejezésének biztosítását a többi alapelv összefoglalásának tekintjük, azaz a választók akaratának szabad kifejezését az a választás biztosítja, amely az általános és egyenlő választójog, valamint a közvetlen és titkos szavazás alapelveknek eleget tesz.<sup>37</sup> Egy aktivista értelmezés azonban valódi többlettartalmat adhat ennek az alapelvnek. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a PPJNE fent említett cikkéhez fűzött

kommentárjában például ebből az alapelvből vezeti le, hogy a választást olyan törvények alapján kell megtartani, amelyek garantálják a választójog hatékony gyakorlását, valamint annak szükségességét, hogy a választójogosultak szabadon szavazhassanak bármely jelöltre, és szabadon támogathassák vagy ellemezhessek a kormányzatot. Biztosítják továbbá, hogy a szavazóknak legyen lehetőségük álláspontjuk szabad kialakítására, erőszak, erőszakkal való fenyegetés, kényszer vagy manipulatív befolyás nélkül; illetve garantálják a választás eredményének tiszteltetését és végrehajtását.<sup>38</sup> Nincs akadálya annak, hogy ezeket az értelmezési mozzanatokat az Alkotmánybíróság saját gyakorlatába átvegyje. A magunk részéről nem tartjuk kizártnak, hogy amennyiben a jogalkotó például egy súlyosan aránytalan választási rendszert alakítana ki, ez az alapelv alapot adhatna az Alaptörvénnyel való ellentét megállapítására és a megsemmisítésre, hiszen a rendszer nem lenne képes a választók szabad akaratának kinyilvánítását biztosítani, amennyiben a választói akarat és a mandátumok megoszlása között jelentős eltérés állna fenn.

A választási alapelvekhez kapcsolódóan még egy alaptörvényi rendelkezésről kell szólnunk. A XXIII. cikk (4) bekezdése, amely szerint a választójogot vagy annak teljességét sarkalatos törvény magyarországi lakóhelyhez kötheti, szorosan kötődik a választójog egyenlőségének elvéhez. Ez a rendelkezés minden bizonnyal egy olyan választási rendszer megalapozására szolgál, amelyben a Magyarország területén lakóhellyel nem rendelkezők választójoga eltér a hazai szavazókéétól, például csak listára szavazhatnak, egyéni választókerületi jelöltekre nem.

Szerencsésebb lett volna azonban, ha az Alaptörvény inkább a választójog egyenlőségének elvétől engedett volna eltérést a határon túli magyarok választójoga tekintetében. Az egyenlőség ugyanis az Alkotmány-

<sup>36</sup> Az Európai Unióról szóló Szerződés 14. cikk (3) bekezdése: „Az Európai Parlament tagjait közvetlen és általános választójog alapján, szabad és titkos választásokon, ötéves időtartamra választják.”

<sup>37</sup> A PPJNE 25. cikkével kapcsolatos ilyen tartalmú értelmezést lásd bővebben: *Compendium of International Standards for Elections*. NEEDS-European Commission, London-Brussels, 12. p.

<sup>38</sup> ENSZ Emberi Jogok Bizottságának 25. általános kommentárja, 19. pont.

bíróság gyakorlata alapján két összetevőből áll.<sup>39</sup> Az első követelmény az „egy ember – egy szavazat” elve, amelynek értelmében minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, vagyis kizárt a plurális választójog. A második követelmény az, hogy a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek. Ezt nevezzük eljárási értelemben vett egyenlőségnek, amely biztosítja, hogy közel egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot.<sup>40</sup>

A „választójog teljessége” – nyelvtani értelmezés alapján – inkább a törvény alapján a választópolgárt illető szavazatok számában való eltérést jelenti, a választójog egyenlőségének második összetevőjére, a szavazatok súlyában való eltérésre nagyon nehezen értelmezhető. Ily módon a szöveg a szándékoltán szorosabban megköti az új választási rendszer megalkotóinak kezét a határon túli választópolgárok választójogának biztosítása tekintetében.<sup>41</sup>

Az Alaptörvényben nem szerepelnek további megkötések sem a választási rendszer, sem az Országgyűlés leendő létszáma tekintetében. Különösen ez utóbbi meglepő, tekintettel arra, hogy a legfeljebb 200 fős létszámot rögzítő alkotmánymódosítást alig egy évvel az Alaptörvény előtt fogadta el az Országgyűlés, igaz, az nem lépett hatályba.<sup>42</sup> Az európai alkotmányokat nézve ez a hallgatás – azaz a választási rendszer és a parlamenti létszám meghatározásának törvényi szintre utalása – egyébként kivételszámba

megy.<sup>43</sup> Ez tehát azt jelenti, hogy az alkotmányozó hatalom továbbra is széles mozgásteret biztosít a jogalkotónak a parlamenti létszámának meghatározásában és a választási rendszer kialakításában. Míg az első kevés jogi relevanciával bíró kérdés, a választási rendszer esetében ez a széles mérlegelési jog alkotmányjogi szempontból jelentősen meghatározott, hiszen csak az Alaptörvény más rendelkezéseiben meghatározott keretek között gyakorolható. A választási rendszer meghatározásakor az Országgyűlésnek figyelemmel kell lenni egyrészt az Alaptörvényben meghatározott választási alapelvekre, másrészt arra, hogy a törvényi szabályok alapvető jogot alaptörvény-ellenes módon nem korlátozhatnak.<sup>44</sup>

Érdekesen alakult a nemzetiségek (korábbi nevükön a nemzeti és etnikai kisebbségek) parlamenti képviseletének kérdése is. A fent említett, 2010. május 25-i alkotmánymódosítás ugyanis megeremtetten volna a kisebbségek parlamenti képviseletét, mégpedig úgy, hogy a legfeljebb kétszáz országgyűlési képviselői létszámon felül lehetővé tette a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő megválasztását.

Ehhez képest az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza. Ez a szabály minden bizonnyal a törvényhozó szabadságát hivatott biztosítani, a sarkalatos törvény ugyanis – az Alaptörvény által meghatározott kereteken belül – többféle lehetséges megoldás közül választhat. Ezek közül az egyik végleletet a valamennyi országgyűlési

<sup>39</sup> 22/2005. (VI. 17.) AB-határozat.

<sup>40</sup> A választókerületek nagyságának különbségei, a jelöltek száma, a választói részvétel és a mandátumelosztás módja mind olyan tényezők, amelyek az abszolút egyenlőség megvalósulása ellen hat. Ezért az Alkotmánybíróság nem követeli meg a szavazatok tartalmi egyenlőségét, azaz hogy végül a választási eredmény megszületésekor ugyanannyi szavazat eredményezzen egy mandátumot.

<sup>41</sup> További kötöttséget jelentenek a nemzetközi jogi egyezmények, amelyek a választójog egyenlőségének elvét szintén tartalmazzák. Ily módon kérdéses az is, hogy lehetséges-e egyáltalán a szavazatok számában különbséget tenni az állampolgárok között a magyarországi lakóhellyel rendelkezés vagy nem rendelkezés alapján.

<sup>42</sup> Az Alkotmány 2010. május 25-i módosítása. A módosítás hatálybalépéséről külön törvény rendelkezett volna.

<sup>43</sup> Az uniós tagállamok közül csak Németország és Románia alkotmánya nem rendelkezik sem a parlamenti létszámáról, sem a választási rendszerről. Igaz, az is csak öt ország alkotmányában fordul elő, hogy csak a parlamenti létszámát rögzítik, a választási rendszerről pedig hallgatnak (Bulgária, Ciprus, Franciaország, Litvánia és Szlovákia). 17 tagállam alkotmánya rendelkezik viszont a parlamenti létszámáról és a választási rendszerről is.

<sup>44</sup> 63/B/1995. AB-határozat.

képviselővel azonos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkező kisebbségi képviselők jelentik, akik mandátumukat az általános választási rendszer keretein belül, de kisebbségi kedvezménnyel nyerik el. A kisebbségi kedvezmény megállapításakor azonban tekintettel kell lenni a választójog egyenlőségére vonatkozó alapelvre, valamint az Alkotmánybíróság erre vonatkozó gyakorlatára, amely szerint minden körülmények között ellentétes az egyenlő választójog elvével, valamint az általános jog-egyenlőségi szabállyal, ha az egyes választópolgárok szavazatának súlya között kétszeres eltérés áll fenn.<sup>45</sup>

Az Alaptörvény szövege azonban arra is lehetőséget ad, hogy sarkalatos törvény a nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételét delegáltakkal biztosítsa, akik kizárólag tárgyalási joggal rendelkeznek, szavazni azonban nem szavazhatnak.<sup>46</sup>

Az Alaptörvény rendelkezésének konkrét tartalommal való kitöltése tehát itt is sarkalatos törvényre marad, mindenesetre előrelépésként értékelhetjük azt is, hogy a jövőben alkotmányi szintű szabályozás kötelezi ugyan a jogalkotót, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételét valamilyen módon biztosítsa, de nem jelöl ki kényszerpályát, és így lehetőséget biztosít a legkalkalmasabb (és a legrealisabb) megoldás megtalálására.<sup>47</sup>

### *A választási eljárásra vonatkozó szabályok*

Az Alkotmány a választások tekintetében néhány eljárási szabályt is tartalmaz, ezek a rendelkezések minimális változtatással kerültek át az Alaptörvény szövegébe.

Az általános választások kitűzése az Alaptörvény alapján is a köztársasági elnök hatásköre marad, aki ezt a hatáskört ellenjegyzés nélkül gyakorolja. Az országgyűlési választások időpontjának meghatározása változatlan marad, az önkormányzati választásnál azonban két változás is történt. Egyrészt a ciklus hossza négy évről öt évre növekedett, másrészt az Alaptörvény már nem tartalmazza azt a feltételt, hogy a választást az előző általános választást követő negyedik év október hónapjában kell megtartani. Ily módon lehetőség nyílik törvényi szinten szabályozni például azt a korábban már felvetett elképzelést, miszerint az önkormányzati választásokra az európai parlamenti választással egy napon kerüljön sor.<sup>48</sup>

### *Sarkalatosság*

Az Alkotmány 71. § (3) bekezdése a választási törvények elfogadását a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatához kötötte. Az Alaptörvény változást hozott a minősített többséghez kötött döntések meghatározásában: a kétharmados többséget (az alaptörvényi szóhasználat szerint sarkalatosságot) nem egyes törvények, hanem tárgykörök vonatkozásában határozza meg. Ily módon lehetővé válik, hogy a jogalkotó figyelemmel legyen az Alkotmánybíróság azon gyakorlatára, amely szerint ahol az Alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a minősített többség követelménye nem az illető alapjog bármely törvényi szabályozá-

<sup>45</sup> 22/2005. (VI. 17.) AB-határozat.

<sup>46</sup> Delegálásra jogosultak lehetnének például az országos nemzetiségi önkormányzatok, amelyek tagjait a nemzetiséghez tartozó személyek közvetlenül választanák.

<sup>47</sup> A kisebbségek parlamenti képviseletének megteremtéséhez kapcsolódó „közjogi mítoszt” és az ellenérveket mutatja be Jakab András magántervezetében. Lásd bővebben: JAKAB András: *Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából*, 27. p. (<http://www.jak.ppke.hu/tanszek/alkotm/letolt/alkt.pdf>). Ugyanő szigorúbban értelmezi az Alaptörvény vonatkozó rendelkezését: álláspontja szerint a készülő sarkalatos törvény csupán tanácskozási jogot biztosíthat majd a nemzetiségek képviselőinek, máskülönben az általánosság és az egyenlőség, valamint a népképviselet elve sérülne. Lásd bővebben: JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, HVG-Orac, Budapest, 2011, 234. p.

<sup>48</sup> Lásd bővebben: GULYÁS Gergely: *Nem lesz 2014-ben egyszerre országgyűlési és európai parlamenti választás* (<http://inforadio.hu/hir/belfold/hir-442696>).

sára vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre, amely az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. Valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többségű törvény határozza meg.<sup>49</sup>

E rendszer azonban egyúttal az 1/1999. (II. 24.) AB-határozatban kifejtettek ártértékelésére is kényszerít. Az az elv ugyanis, hogy az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni, azaz a megkötéssel egészül ki, hogy ez akkor van így, ha az a kérdés az Alaptörvény alapján sarkalatos tárgykörbe tartozik. Meg kell jegyezni, hogy a gyakorlatban már eddig is léteztek olyan törvények, amelyek egy részének a módosítása az Alkotmány alapján minősített többséget, másik része viszont egyszerű többséget követelt meg. Ennek a gyakorlatnak teremt alkotmányi szintű alapot az Alaptörvény új megközelítése.<sup>50</sup>

A választójogi törvények esetében ennek különös jelentőséget ad, hogy az Alkotmánybíróság éppen legutóbbi választójogi tárgyú határozatában foglalkozott az egyes választójogi rendelkezések elfogadásához szükséges többség kérdéskörével. A testület azt állapította meg, hogy a választókerületek kialakítása kérdésében kizárólag az egyéni választókerületek száma, a területi választókerületekben megszerezhető mandátumok száma, valamint az egyes választókerületekre jutó vá-

lasztópolgárok száma van közvetlen összefüggésben a választójog érvényesülésével, ezen belül az egyenlő választójog alapelvével, így ezen tárgykörök kötelesek a jogalkotó kétharmados többséggel elfogadott törvényben szabályozni. A konkrét egyéni választókerületi határok rögzítése végrehajtó jellegű szabálynak minősül, összefüggése a választójoggal és a választási rendszerrel a garanciális szabályokon keresztül érvényesül. Ezért a kétharmados törvényben szabályozott garanciák megalkotása esetén a konkrét egyéni választókerületi határok rögzítéséhez – amennyiben ez jogszabályi formában történik – elegendő az egyszerű többséggel elfogadott törvény.<sup>51</sup> Így egyszerre biztosítható a választójog egyenlőségének érvényesülése, valamint a szabályozás rugalmassága, amelyet az Alkotmánybíróság a választókerületek kialakításánál lényeges szempontnak minősített.

Az Alaptörvény új megfogalmazása tehát lehetőséget ad arra, hogy a választókerületek határai az egyébként sarkalatos választási anyagi jogi törvény nem sarkalatos részeként jelenjenek meg, és ne külön törvényként.

A sarkalatosság témaköréhez tartozik, hogy az Alaptörvény nem tartalmaz rendelkezéseket az európai parlamenti választásokra vonatkozóan, így e választástípus részletszabályait meghatározó törvényre sem ír elő sarkalatossági követelményt, azaz a jövőben az Európai Parlament tagjainak választásáról szóló 2003. évi CXIII. törvényt (Eptv.) az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával módosíthatja.

Amennyiben azonban a jogalkotó az európai parlamenti választásokon a választójogot magyarországi lakóhelyhez kívánja kötni, azt csak egy kétharmados többséggel elfogadott rendelkezésnek az Eptv.-be illesztésével teheti meg, tekintettel az Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdésében foglaltakra.

<sup>49</sup> 4/1993. (II. 12.) AB-határozat.

<sup>50</sup> Az egyes rendelkezések módosításához szükséges többség egyszerűbb megállapítása, a sarkalatos és nem sarkalatos részek elkülönítése érdekében az Országgyűlés az Alaptörvény végrehajtására elfogadott törvényekbe ún. sarkalatossági záradékot illesztett. Ez a kötőerő nélküli, tájékoztató funkciót ellátó záradék megjelöli, hogy mely rendelkezések minősülnek az Alaptörvény alapján sarkalatosnak (pl. a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 83. §-a, a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvény 24. §-a).

<sup>51</sup> 193/2010. (XII. 8.) AB-határozat.

### *Néhány szóval a kiskorúak után járó választójogról*

Habár az Alaptörvény szövegébe végül nem került bele, kétségtelen, hogy a választójogi rendelkezések körüli legnagyobb vitát a gyermekek utáni szavazati jog váltotta ki.<sup>52</sup> Jelen tanulmány – nem vitakozva a megoldás támogatói által felhozott demográfiai érvekkel – kizárólag a kérdés alkotmányjogi szempontú felvázolására törekszik.

Schanda Balázs tanulmányában háromféle lehetséges modellt mutat be:

A) a gyermekek választójoga, azaz a választhatóság korhatárának csökkentése;

B) a szülői választójog, azaz a szülői szavazatok számának növelése a gyermekek számának megfelelően;

C) a gyermekek szülei által gyakorolt választójoga, azaz a gyermek választójogát kiskorúsága idején nevében szülei gyakorolják.<sup>53</sup>

Az A) változat szerinti megoldás követelhető, azonban határt szab neki az életkor, amely alatt belátási képesség már nem áll fenn.

A B) változat alkotmányjogi szempontból kizárható: a plurális választójog teljességgel szembemenne a választójog egyenlőségének elvével, amelyet az Alaptörvény kifejezetten tartalmaz, másrészt az Alkotmánybíróság az általános egyenlőségi szabályból is levezethetőnek tart, illetve amit valamennyi jelentős nemzetközi egyezmény követelményként határoz meg.

A C) változat nem jelenti a választójog egyenlősége elvének a megsértését, hiszen itt a kiskorúnak van választójoga. Kérdéses lehet azonban, hogy megfelelne-e a szavazás közvetlensége elvének, ha a kiskorú helyett a szülő gyakorolja a választójogot. Sajnos az Alkotmánybíróság gyakorlata a szavazás közvetlenséget illetően kevés támaszpontot ad, illetve meg kell azt is jegyeznünk, hogy a szavazás közvetlenségének elvét az Alkotmány és az Alaptörvény tartalmazza, a vonatkozó nemzetközi egyezmények azonban nem. Ez magyarázhatja azt a tényt is, hogy egyes országokban jelenleg is működik a megbízott útján való szavazás (például Franciaországban és Nagy-Britanniában).

Kérdés továbbá, hogy a szavazás személyhez kötöttsége (német szakszóval az ún. *Höchstpersönlichkeit*) pusztán törvényi szabály vagy valójában alkotmányos alapelv – még ha szövetszerűen nem is jelenik meg sem az Alkotmányban, sem az Alaptörvényben.<sup>54</sup>

Az Alaptörvény Országgyűléshez bnyújtott szövege még tartalmazta a családi választójogra vonatkozó rendelkezést: a választójogot sarkalatos törvény kiskorúnak is biztosíthatja, kiskorú szavazati jogát – sarkalatos törvény által meghatározott módon – anyja vagy más törvényes képviselője gyakorolja úgy, hogy saját szavazatán felül legfeljebb egy szavazatot adhat le (XXI. cikk [2] bekezdés).

<sup>52</sup> Egészen különös összefüggésben, de a gyermekek választójogának a kérdése már korábban megjelent a magyar közjogi gondolkodásban. A Kiss Alajos v. Hungary ügyben a magyar kormány a gondnokság alatt állók választójoga korlátozásának alátámasztására a kiskorúak és a gondnokság alatt állók választójogból való kizárása között vont párhuzamot. A minimális választójogi korhatár megállapítása ugyanis általános gyakorlat, amely során az államok minden kiskorút automatikusan kizárnak a választójogból, habár minden bizonnyal vannak olyan kiskorú személyek, akiket szellemi érettségük alkalmassá tesz arra, hogy a közügyekben részt vegyenek. Kérdésként merült fel, hogy a fenti érvelést figyelembe véve nem lenne-e levezethető az, hogy a kiskorú személyek (gyermekek) szintén „különösen sérülékeny csoportot” képeznek, így választójoguk korlátozásának alátámasztására a Szerződő Államoknak nagyon súlyos érveket kell felhozniuk. Sajnos az EJEB-nek a kiskorúak választójogával kapcsolatos iránymutatásra még várni kell, a kormány kiskorúakkal kapcsolatos érvelésére ugyanis egyáltalán nem reagál döntésében. Lásd bővebben: BODNÁR Eszter: *A Kiss Alajos-ügy. A gondnokság alatt állók választójogáról*, Jogesetek Magyarázata, 2011/1., 75. p.

<sup>53</sup> SCHANDA Balázs: *Családi választójog – alkotmányjogi képtelenség vagy a fenntartható demokrácia biztosítója?*, Magyar Jog, 2010/10., 608. p.

<sup>54</sup> Törvényi szinten határozza meg a szavazás személyhez kötöttségét a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 61. § (2) bekezdése: „Szavazni kizárólag személyesen (...) lehet” és a Bundeswahlgesetz 14. § (4) bekezdése „Jeder Wahlberechtigte kann sein Wahlrecht nur einmal und nur persönlich ausüben.”



Ez a szöveg a lehető legszerencsétlenebb megoldást választotta, ugyanis látszólag a kis-korú választójogáról szól, valójában azonban az anya rendelkezik több szavazattal, ráadásul többlétszavazatainak száma független gyermekei számától. E megoldásról biztosan állíthatjuk, hogy nem felel meg nemzetközi jogi kötelezettségeinknek és az alkotmányos alapelveknek sem, ezért amennyiben az alkotmányozó a jövőben mégis a családi választójog megvalósítására törekszik, más módszert kell keresnie.<sup>55</sup>

A további részletkérdések elemzése meghaladná e tanulmány kereteit, mindazonáltal a gyermekek választójogának a kérdése a

21. század legizgalmasabb választójogi kérdésének ígérkezik, így az erről való gondolkodás a jövőben megkerülhetetlen feladata a választójog tudományával foglalkozóknak.

\*\*\*

Az Alaptörvény választójogra vonatkozó rendelkezéseinek áttekintése után összegzőként megállapíthatjuk, hogy a választójog területén korszerű, a nemzetközi és uniós jogi követelményekkel is összhangban álló szabályozás született. Ezen az úton kell továbbhaladnia az Országgyűlésnek a teljesen átalakuló választási törvények megalkotásakor.<sup>56</sup>

### *Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben*

Magyarország 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvénye a választójog területén számos változást hozott. Átrendeződött a választójogosultak köre, részben a választójog egyes pozitív feltételei meghatározásának törvényi szintre utalásával, részben pedig az ún. természetes kizáró okok az Emberi Jogok Európai Bírósága döntéseinek megfelelő átalakításának köszönhetően. De az Alkotmányhoz képest más módon közelít az Alaptörvény a választójog gyakorlásának, a választási rendszernek és a nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdéseire, ráadásul egy új választási alapelvet is intézményesít. E változások áttekintésére és elemzésére vállalkozik a tanulmány, de foglalkozik a választójogi jogalkotás formai szempontjaival, valamint az Alaptörvényből végül kimaradt, de a 21. század legizgalmasabb választójogi problémájának ígérkező ún. családi választójog problémakörével is.

<sup>55</sup> Nagy valószínűség szerint a szöveg átgondolatlansága és kidolgozatlansága annak köszönhető, hogy nem állt valódi politikai szándék a gyermekek választójogának az Alaptörvény elfogadásával való bevezetése mögött, a cél inkább problémafelvetés és a közvélemény megismerése volt.

<sup>56</sup> A kézirat lezárásának időpontja 2011. október 15.

## Közbeszerzési változások

### *Konferencia az új közbeszerzési törvényről*

A Nemzeti Közigazgatási Intézet (NKI) – a Nemzeti Fejlesztési Minisztériummal, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal, valamint a Közbeszerzések Tanácsával együttműködésben – 2011. október 20-án konferenciát rendezett a közbeszerzések hatályos rendszerét felváltó, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényben (új Kbt.) megfogalmazott új közbeszerzési szabályozásról.

Kis Norbert, az NKI főigazgatója a konferencia megnyitáskor kiemelte, hogy a közbeszerzésekkel kapcsolatban az új Kbt. 2012. január 1-jét követően hatályba lépő rendelkezéseitől a jogalkalmazás az eljárások egyszerűbbé és gyorsabbá válását, valamint a beszerzések hatékonyságának növekedését várja. A terjedelmi korlátokra figyelemmel jelen dolgozat így elsősorban arra vállalkozik, hogy ezen megfogalmazott várakozások mentén ismertesse a konferencián elhangzott előadásokat, azonban az egyes előadásokról készült prezentációk, diasorok az érdeklődők számára az NKI honlapjáról<sup>1</sup> teljes terjedelmükben is letölthetők.

\*\*\*

Boros Anita, a Közbeszerzések Tanácsa Nemzetközi és Oktatási Főosztály vezetője *A törvény célja és alapelvei, hatálya, szabályozásának jellege, a kiegészítő tájékoztatás legfontosabb szabályai, az ajánlatkérőkre és a gazdasági szereplőkre vonatkozó rendelkezések, a közzétételre és kommunikációra vonatkozó szabályok* című előadása alapján elsősorban

az új Kbt. szerkezetének egyszerűbbé, könnyebben kezelhetővé válása említhető meg pozitívként a jelenleg hatályos közbeszerzési törvény struktúrájához képest, hiszen míg a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. tv. 407 §-ból áll, az új Kbt. csupán 183 §-t tartalmaz majd. Az sem tekinthető az egyszerűsítés ellen ható szabályozásnak, hogy a kerettörvény jellegű új Kbt. 25 szabályozási tárgykörben ad felhatalmazást végrehajtási rendeletek kibocsátására, mivel az egyes tárgykörök összefüggései miatt egy rendeletben akár több nyitva hagyott jogterület is kezelhető lesz. A jelentősebb végrehajtási rendeletek – így az alkalmasságról, kizáró okokról, műszaki leírásról, valamint a hirdetménymintákról szóló rendeletek – elfogadása és kihirdetése várhatóan heteken belül megtörténhet, ennek megfelelően az új Kbt. alkalmazásához elsősorban szükséges rendeletek hatályba lépésére a törvény hatályba lépésével egyidejűleg sor kerülhet. A fentiek mellett szintén az egyszerűsítést szolgálja az is, hogy a jelenlegi Kbt.-ben alkalmazott jogtechnikai megoldáshoz képest az új törvény lényegesen kisebb számban tartalmaz utaló rendelkezéseket.

Részben a kerettörvény jelleg erősítése, részben pedig más uniós tagállamok belső szabályozása indokolja, hogy a jelenlegi közbeszerzési joggyakorlatban egyértelműen generálklauzulaként funkcionáló alapelvek körét az új szabályozás jelentősen bővíti, a verseny tisztasága, az esélyegyenlőség, a nyilvánosság és a nemzeti elbánás mellett alapvető szintre emelkedik az átláthatóság, a jóhiszeműség és tisztesség, a rendeltetésszerű joggyakorlás, a hatékony és felelős gazdálkodás, valamint nyelvhasználat követelménye is.

Szintén kiemelendő e körben, hogy az új Kbt. személyi hatályának meghatározása során – a túlzottan kiterjesztő módon megadott fogalmi elemekkel kapcsolatos uniós kritikára is figyelemmel – a jogalkotó mellőzte az erőforrást rendelkezésre bocsátó szervezet definiálását, hanem a 2004/18/EK irányelv terminológiáját követve a gazdasági

<sup>1</sup> <http://www.nki.gov.hu/kepzesek-vizsgak/>  
397-koezbeszerzesi-konferencia

szerelő fogalmát vezette be. A jövőbeli joggyakorlat számára így várhatóan kiküszöbölhetővé válnak az erőforrást rendelkezésre bocsátó szervezet és az alvállalkozó fogalmai közötti értelmezési nehézségek is, hiszen a továbbiakban a közbeszerzési eljárások ajánlattevői az alkalmasság igazolása során bármely olyan gazdasági szereplő erőforrásait felhasználhatják, akik (amelyek) valamilyen módon ténylegesen is elősegítik a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződés teljesítését. Az uniós irányelvi szabályozásnak és az ennek nyomán kialakult hazai joggyakorlatnak megfelelően az új Kbt. nem tesz különbséget az alvállalkozók teljesítésben való közreműködésének aránya alapján, megszűnik a 10% „alatti” és „feletti” alvállalkozói distinkció. Szintén a személyi hatállyal kapcsolatos módosítások körébe tartozik, hogy az új Kbt. az ajánlatkérői jogállás keletkezéséhez a korábbinál fokozottabban kívánja érvényre juttatni az állam Európai Bíróság jogértelmezései szerinti funkcionális megközelítését, az egyes szervezetek ajánlatkérői státusa ennek megfelelően az általuk ellátott közjogi feladatok függvényében alakul.

Részben a személyi hatállyal kapcsolatos fenti megközelítéshez, részben pedig a Kbt. kötelező alkalmazása alóli kivételek kérdésköréhez sorolható az úgynevezett in-house beszerzésekre irányadó szabályozás változása, amely szerint a továbbiakban elfogadható az ajánlatkérő, valamint az ajánlatkérő más ajánlatkérőkkel közös tulajdonában levő gazdálkodó szervezet egymás közötti szerződéseinek közbeszerzés alóli mentesülése is. Az új Kbt. emellett enyhít az in-house beszerzések eddigi törvényi feltételein is, a jelenlegi 90% helyett elegendő, ha a gazdálkodó szervezet nettó éves árbevételének csupán 80%-a származik az ajánlatkérővel megkötendő szerződések teljesítéséből, és – elismerve ezen szerződések folyamatos jellegét – a törvény három év helyett öt évre teszi lehetővé ilyen szerződések létrejöttét.

Boros Anita szerint ugyanakkor – bár mindenképpen méltánylandó e körben is az

egyszerűsítés – az egybeszámitási szabályok változása, legalábbis a kezdeti időszakban, növelheti a jogalkalmazói bizonytalanságot, hiszen a beszerzések közbeszerzés megkerülése céljából történő részekre bontásának változatlan, sőt pontosított tilalma ellenére a jogalkotó által meghatározott, a beszerzési igény azonos időben történő keletkezésére vonatkozó egybeszámitási feltétel helyes értelmezése a későbbiekben megoldandó feladatot állít a joggyakorlat elé.

Az előadás kitért arra is, hogy az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályozás a jövőben erőteljesebben kapcsolódik majd a verseny tisztasága alapelveihez, így a jogértelmezésnek várhatóan e körben is nagyobb szerepe lehet a joggyakorlat alakításában. A fentiek mellett az egyszerűsítést és hatékonyságot célozzák az önkormányzati központosított közbeszerzési rendszerek, illetőleg nemzeti szinten az önálló beszerzési rendszerek kialakítását lehetővé tevő törvényi rendelkezések, továbbá a közbeszerzési hirdetmények kötelező ellenőrzésének ismételt bevezetése is, némiképp bonyolultabbá vált azonban a kiegészítő tájékoztatás megadásának törvényi szabályozása.

\*\*\*

*Tátrai Tünde, a Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástudományi Karának egyetemi adjunktusa, Az uniós értékhartáért elérő közbeszerzések szabályai: felhívás, a közbeszerzés tárgyának meghatározása, műszaki leírás, dokumentáció, az ajánlattevőkkel és a részvételre jelentkezőkkel kapcsolatos követelmények, az ajánlatok és részvételi jelentkezések benyújtására és felbontására vonatkozó szabályok, az elbírálás szabályai, a közbeszerzési eljárás fajtái, az építési koncesszió szabályai, a közszolgáltatók eljárására vonatkozó különös szabályok. Elektronikus közbeszerzés címet viselő előadásában a közösségi szintű közbeszerzési szabályozás változásának főbb irányait ismertette.*

Az előadás e körben kiemelten foglalkozott mind az általános eljárásrend, mind pe-

dig a keretmegállapodásos eljárás, és a versenypárbeszéd szabályozásának egyértelműbbé, logikusabbá válásával is. Ezen utóbbi két eljárástípus esetében a versenypárbeszéd tekintetében az ajánlatkérő beszerzési igényének meghatározása, a keretmegállapodásos eljárás alkalmazása során pedig a verseny újranyitásának lehetőségei váltak a jogalkalmazók számára egyszerűbbé.

Tátrai Tünde utalt arra is, hogy bár az új Kbt.-ben továbbra is a nyílt eljárási fajta tekinthető a közbeszerzési szabályozás alapjának, a jövőben az uniós irányelvek felülvizsgálata kapcsán a tárgyalásos eljárásrend szerepének erősödése sem zárható ki. Az új Kbt. a könnyebb kezelhetőség érdekében az egy- és kétszakaszú eljárásokra vonatkozó előírásokat nem egymást követően, hanem párhuzamosan tartalmazza.

A közbeszerzési eljárásokban az alkalmassági követelmények tekintetében az új törvény csupán keretjellegű szabályokat határoz meg, a részletszabályok kialakítására a kormány kapott rendeletalkotási felhatalmazást. Ezen modell előnye a könnyebb változtathatóság, azonban – mivel az alkalmasság vizsgálatára vonatkozó előírások az uniós jog által is részletesen szabályozottak – a jövőben kibocsátásra kerülő kormányrendelet várhatóan nem tartalmaz majd a jelenleg hatályos szabályoktól nagymértékben eltérő rendelkezéseket. Az alkalmasság tekintetében az előadó is utalt az ajánlattevő által az ajánlatkérői követelmények teljesítése érdekében igénybe vett szervezetekre irányadó rendelkezések változására, egyértelművé téve azt, hogy a jövőben kizárólag olyan szervezet vehet részt az alkalmasság igazolása során, aki (amely) legalábbis kezességet vállal az ajánlattevő szerződésszerű teljesítéséért. Hangsúlyosabbá válik emellett az ajánlattevők alvállalkozóikért való felelőssége is, az alvállalkozók esetleges hamis adatszolgáltatásáért – akár az alkalmasságot, akár a kizáró okok hiányát érinti is az alvállalkozó hamis nyilatkozata – az ajánlattevő is felelősséggel tartozik. A kizáró okokkal kapcsolatos részletszabályok

szintén kormányrendeletben kerülnek majd kialakításra, ugyanakkor a törvény az eddigieknél erőteljesebben meg kívánja akadályozni az offshore cégek tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek közbeszerzésekben való részvételét.

A 2012. január 1-jétől hatályos szabályozás alapján az ajánlatkérők nagyobb szabadságot kapnak az eljárásaik időbeli ütemezésében, megszűnik az eredményhirdetés és a szerződés megkötése (tervezett) időpontjának meghatározására vonatkozó kötelezettség. Ennek megfelelően az ajánlatkérő a törvény által – a jelenlegi szabályozással egyezően – megállapított időkereten belül köteles az ajánlatokat értékelni és a szerződést megkötni. Ennek megfelelően az ajánlatkérő az időintervallumon belül bármikor befejezheti a bírálatot és kiküldheti az ajánlatok értékeléséről készített írásbeli összegezést, majd az összegezés kiküldésével kezdődő szerződéskötési moratórium lejártát követően, a határidőn belül bármikor jogosult a szerződés megkötésére is.

Szintén erősödik az ajánlatkérőnek a beszerzés tárgya meghatározására vonatkozó szabadsága, az új Kbt. a jelenleginél pontosabb rendelkezéseket ad a részajánlattétel biztosítása körében.

Tátrai Tünde az e-közbeszerzés jövőbeli irányával kapcsolatban arra hívta fel a figyelmet, hogy az elektronikus aláírás szélesebb körű alkalmazhatósága várhatóan elengedhetetlenné válik az egyes közbeszerzési eljárási cselekmények elektronikus úton történő gyakorlásához.

\*\*\*

*Várbomoki-Molnár Márta*, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Közbeszerzési Szabályozási és Tájékoztatási Főosztályának főosztályvezető-helyettese *A nemzeti eljárásrend, a közbeszerzési szerződések* című előadásában részletesen ismertette az új Kbt. azon törvényi rendelkezéseit, amelyek a tagállamok számára biztosított jogalkotási szabadság alapján nemzeti szinten az uniós szabályozástól eltér-

nek. Eszerint – többek között – nemzeti szintű eljárásrendben az ajánlatkérőnek nem kötelező kizáró okot előírnia, kivéve az offshore cégekre vonatkozó okot. Az ajánlatkérőnek emellett kizárólag építési beruháznál kötelező dokumentációt, ezen belül szerződéstervezetet készítenie, áru és szolgáltatás beszerzésénél elegendő a lényeges szerződéses feltételek meghatározása.

A nemzeti szintű közbeszerzési szabályozás a fentiekén túl több, a kis- és középvállalkozások fejlődését, támogatását célzó rendelkezést is tartalmaz. A kis- és középvállalkozások számára fenntartott szerződések rendszerének megtartása mellett a jövőben áru vagy szolgáltatás beszerzésénél 25 millió Ft-ot el nem érő, építési beruháznál pedig 150 millió Ft becsült értéket el nem érő közbeszerzésekben az ajánlatkérő kizárólag abban az esetben kérhet fel három ajánlattevőt közvetlenül ajánlattételre, ha a felkért ajánlattevők mindegyike kis- és középvállalkozás.

Várhomoki-Molnár Márta részletesen ismertette továbbá az ajánlatkérők által nemzeti szinten önállóan kialakítható eljárási szabályokkal kapcsolatos garanciális előírásokat is. Ennek kapcsán kiemelte, hogy az ajánlatkérők kizárólag objektív alapú alkalmassági feltételt írhatnak elő, azonban nem kötelező alkalmassági feltételt meghatározniuk. Összességében pedig az önálló eljárási szabályok kialakítása során az ajánlatkérőknek az új Kbt. alapelvei szerint kell eljárniuk, megfelelő határidőt kell biztosítaniuk az ajánlat benyújtására, az uniós gazdasági szereplőknek nemzeti elbánást kell nyújtaniuk, a műszaki leírás nem valósíthat meg diszkriminációt, minden döntésükről indokolt tájékoztatást kell adniuk, az ajánlatok elbírálásáról összegzést kell készíteniük, és biztosítaniuk kell a jogorvoslathoz való jog érvényesülését is. Az iratbetekintésre, és üzleti titokra önálló eljárási szabályok kialakítása esetén is az új Kbt. kötött szabályai alkalmazandók.

A közbeszerzési eljárást követően megkötött szerződések tekintetében az előadó is

mertette a szerződések semmisségi eseteit is, amelyek lényegében a korábbi szabályozással egyezően alakulnak. Lényeges megemlíteni ugyanakkor, hogy az új Kbt. szerint a szerződés nem semmis, ha

a) az ajánlatkérő a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárásról vagy in-house megállapodásról előzetes átláthatósági hirdetményt tett közzé és az azt követő tíz napon belül nem köti meg a szerződést;

b) kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez. A költségek e körben nem vehetők figyelembe, további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.

A szerződések teljesítése kapcsán építési beruházás vagy az uniós értékhatárt elérő értékű szolgáltatás megrendelésekor az ajánlattevő a teljes ellenszolgáltatás 5%-ának megfelelő, de legfeljebb 10 millió forint előlegre jogosult, ha a szerződés időtartama a két hónapot meghaladja. A törvény nem zárja ki emellett a nagyobb mértékű előleget sem. Építési beruházás esetén az ötszázezer forintot meghaladó összegű díjazásra jogosult alvállalkozók az ajánlatkérő által közvetlen kifizetésben részesülhetnek, a részlet-szabályozás kialakítására az építési beruházásokról szóló rendeletben kerül sor.

Szintén a kis- és középvállalkozások helyzetét erősítő új szabály a szerződés teljesítésével kapcsolatos rendelkezések körében, hogy az ajánlattevő nem engedményezheti vagy terhelheti zálogjoggal azt a részt, amelyre fennáll az alvállalkozók közvetlen kifizetésre való jogosultsága, továbbá az is, hogy amennyiben az ajánlattevő felszámolás alá kerül, az alvállalkozót közvetlenül megillető összeg nem tartozik a felszámolási vagyonba. A beszámítás lehetősége ismét a kis- és középvállalkozások érdekében szűkebb: csak elismert követelés esetén kerülhet erre sor, és a beszámítás nem terjedhet ki az alvállalkozóknak közvetlenül járó összegre.

Várhomoki-Molnár Márta a közbeszerzési szerződés módosítása körében a korábbi



jogalkotói logika megváltozását emelte ki. Így a jövőben akkor nem lehet módosítani a szerződésnek a felhívás, a dokumentáció feltételei, illetve az ajánlat tartalma alapján meghatározott részét, ha

a) a módosítás olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a közbeszerzési eljárásban, más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét, vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna;

b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg;

c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest új elemre terjeszti ki.

\*\*\*

A konferenciát záró előadásként jelen dolgozat szerzője kapott felkérést az új Kbt.-ben kialakított jogorvoslati rendszer szabályozásának ismertetésére, *A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslat, a Közbeszerzési Hatóság, a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatainak bírósági felülvizsgálata, a közbeszerzésekkel kapcsolatos polgári kártérítési perek szabályai és gyakorlata* címmel.

Ezen előadás szerint a vonatkozó 2004/18/EK irányelv széles körű felhatalmazást biztosít a hazai jogalkotó számára a jogorvoslat kereteinek kialakítása során. Ennek ellenére a jogalkotó a jogorvoslat jelenlegi szabályozását csupán kisebb mértékben változtatta meg, a módosuló szabályok többségükben a jogorvoslat egyszerűsítését és gyorsítását szolgálják.

Az új Kbt. alapján úgy tűnik azonban, hogy a jogalkotó talán túlzottan is érvényre kívánta juttatni a jogviták minél gyorsabb elbírálásának szempontját, ennek érdekében a közbeszerzési szerződések jogszerűségének értékelésére olyan kérdésekben is a Közbeszerzési Döntőbizottság számára adott hatáskört, amelyek hagyományosan polgári bírósági hatáskörbe tartoznak.

Egyértelműen előremutató és a jogbiztonságot fokozza azonban a jogorvoslati eljárásokban a kérelemhez kötöttség erősítése és a Közbeszerzési Döntőbizottság vizsgálat kiterjesztésére vonatkozó jogának korlátozása is. Jelen cikk szerzője úgyszintén nagy várakozással tekint a Közbeszerzési Döntőbizottság szervezetén belül létrehozandó összkollégium intézményére, mivel ennek működése egyértelműen a közbeszerzési joggyakorlat egységét, ezáltal szintén a jogbiztonságot hivatott szolgálni.

A jogorvoslati eljárások kapcsán megfigyelhető az állam ellenőrző funkciójának további erősödése, elsősorban a legfőbb ügyész jogorvoslat-kezdeményezési jogának ismételt megadása, valamint a kezdeményezésre jogosultakra vonatkozó jogorvoslati határidők kisebb mértékű megváltoztatása révén.

A jogalkotó azonban a szükségesnél talán nagyobb mértékben korlátozta a jogorvoslati eljárásokban nyitva álló iratbetekintési jogot, erre az új Kbt. szerint csak az eljárás megindítását követő 15 napon belül nyílik lehetőség. Megjegyzendő, hogy természetesen méltányolható az a jogalkotói szándék, hogy a jogorvoslati eljárások elhúzódása megakadályozható legyen, azonban e körben felmerülhetett volna olyan jogtechnikai megoldás (például a jogorvoslati kérelem kiterjesztésének időbeli korlátozása) alkalmazhatósága is, amely kevésbé érinti az eljárás résztvevői információszabadsághoz fűződő jogosítványait, különös figyelemmel arra is, hogy ezáltal a döntőbizottság olyan adatok megismerését is megtagadhatja, amelyek hozzáférhetőségének biztosítására az ajánlatkérő egyébként is köteles.

A közbeszerzési perek részletszabályainak cizellálása szintén előremutató, különösen a bíróság által a közbeszerzési szerződés semmissége megállapításának mellőzése vagy a semmis szerződés ítélethozatalig terjedő, időre történő hatályossá nyilvánítása esetére kiszabásra kerülő közérdekű bírsággal kapcsolatos új előírások sorolhatók ide.

A jogalkotó a jogorvoslati eljárással kapcsolatban is adott felhatalmazásokat végrehajtási rendeletek kibocsátására, az eljárások megindításáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj, valamint a közbeszerzési eljárásokban való részvételtől történő eltiltás részletszabályainak meghatározása tekintetében.

A 2004/18/EK irányelv alapján azonban erőteljesebb kritika is megfogalmazható a jogorvoslati intézményrendszer függetlenségének érvényesülése körében: a Közbeszerzések Tanácsa – a Tanács hatósági feladatait tekintve jogdogmatikai szempontból egyébként indokolt – Közbeszerzési Hatósággá fejlesztésével a Közbeszerzési Döntőbizottság az új Kbt. alapján elveszíti korábbi mellérendelt pozícióját, így szervezeti függetlensége annak ellenére csorbul, hogy a jogorvoslatok során eljáró közbeszerzési biztosok személyi függetlenségét változatlan szabályok garantálják.

\*\*\*

A közbeszerzési konferencián elhangzottakat összegezve megállapítható, hogy az új Kbt. alapvetően teljesíti az eljárások egyszerűsítésére és hatékonyságának növelésére irányuló jogalkotói célkitűzést, azonban a végrehajtási rendeletek kibocsátására adott nagyszámú felhatalmazó szabály alapján jelenleg csak remélni lehet, hogy ezen jogalkotási irány a jövőben is töretlenül érvényesül majd.

Az új Kbt. személyi hatályára vonatkozó rendelkezések – a közbeszerzések hatékonyságát várhatóan növelve – jelentős mértékben közelítik a hazai közbeszerzési szabályozást az uniós elvárásokhoz, az alkalmaság igazolásában a jövőben csak azok a gazdasági szereplők vehetnek részt, akik (amelyek) ténylegesen is valamilyen mértékben

hozzájárulnak a nyertes ajánlattevő szerződészerű teljesítéséhez.

Szintén pozitív változásnak tekinthető az in-house beszerzések és a kis- és középvállalkozások támogatására irányuló rendelkezések újraszabályozása is.

Megállapítható ugyanakkor az is, hogy a közbeszerzéseket követően megkötött szerződések tekintetében, azok magánjogi jellegének változatlan deklarálása ellenére a korábbiaknál lényegesen erőteljesebben érvényesül majd a közjog hatása. A közbeszerzési szerződések megkötése, teljesítése és módosítása körében a jogalkotó olyan nagyszámú, közjogias, azaz kogens részletszabályt állapított meg, amelyeket várhatóan csak kevésbé lesznek képesek az alapelvek közé beemelt – alapvetően polgári jogi gyökerekkel rendelkező, bár már a közigazgatási eljárásokban is meghonosodott – jóhiszeműség, tisztesség, rendeltetésszerű joggyakorlás új közbeszerzési alapelvei ellensúlyozni.

A közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban szintén számtalan, az egyszerűsítést és a jogviták elbírálásának gyorsítását eredményező részletszabály ismerhető fel. Azonban a hatásköri és szervezeti változások alapján az állam, ezen belül pedig a végrehajtó hatalom ellenőrző funkciójának jelentős erősödése prognosztizálható, ami egyfelől várhatóan szintén tovább csökkenti a közbeszerzési szerződések magánjogi beágyazottságát, másfelől pedig megbillenéssel fenyegetheti a közbeszerzési jogorvoslati intézményrendszer függetlenségét biztosítani hivatott jogintézmények között fennálló, jelenleg is kényes egyensúlyt. A Közbeszerzési Döntőbizottság szervezetén belül létrehozandó összkollégium ugyanakkor a közbeszerzési joggyakorlat egységének biztosításával nagymértékben segítheti a jogbiztonság követelményének érvényre jutását a jogorvoslati eljárásokban.

***Közbeszerzési változások – a konferencia az új közbeszerzési törvényről***

A Nemzeti Közigazgatási Intézet 2011. október 20-án konferenciát rendezett a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényben megfogalmazott új közbeszerzési szabályozásról.

A konferencián elhangzottakat összegezve megállapítható, hogy az új Kbt. alapvetően teljesíti az eljárások egyszerűsítésére és hatékonyságának növelésére irányuló jogalkotói célkitűzést.

Az új Kbt. személyi hatályára vonatkozó rendelkezések jelentős mértékben közelítik a hazai közbeszerzési szabályozást az uniós elvárásokhoz, az alkalmasság igazolásában a jövőben csak azok a gazdasági szereplők vehetnek részt, akik ténylegesen is hozzájárulnak a nyertes szerződés-szerű teljesítéséhez.

Pozitív változásnak tekinthető az in-house beszerzések és a kis- és középvállalkozások támogatására irányuló rendelkezések újraszabályozása is.

Megállapítható ugyanakkor, hogy a közbeszerzési szerződések tekintetében a korábbiaknál lényegesen erőteljesebben érvényesül majd a közjog hatása.

A közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban szintén számtalan, az egyszerűsítést és a jogviták elbírálásának gyorsítását eredményező részletszabály ismerhető fel.

A hatásköri és szervezeti változások alapján az állam, ezen belül pedig a végrehajtó hatalom ellenőrző funkciójának jelentős, talán túlzott mértékű erősödése várható. A Közbeszerzési Döntőbizottságon belül létrehozandó összkollégium ugyanakkor nagymértékben segítheti a jogbiztonság követelményének érvényre jutását a jogorvoslati eljárásokban.

## Populáris akcióból ombudsmani akciók?

*Az alapvető jogok biztosának „új”  
indítványozási jogköréről és közvetítői  
szerepfelfogásáról*

A hatályos Alkotmány helyébe lépő Alaptörvény egyik kézzelfogható újdonsága, hogy megszünteti az Alkotmánybíróság előtti populáris akció intézményét. 2012. január 1-jét követően jogi érdekeltiség nélkül már csak egy szűkebb indítványozói kör kezdeményezhet utólagos normakontroll eljárást. E kivételezett szervek közé sorolja az Alaptörvény a kormányt, az országgyűlési képviselők egynegyedét, valamint az alapvető jogok biztosát.

Az Alaptörvény rendszerét és megoldásait, ezen belül az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályokat eddig értékelők jó része üdvözölte a valódi alkotmányjogi panasz<sup>1</sup> intézményesítését, a bárki általi indítványozás lehetőségének megszüntetését azonban – eltérő erejű – visszalépésnek tekintették.<sup>2</sup> A kritikát megfogalmazók emlékeztetnek arra, hogy számos alapvető jelentőségű alkotmánybírósági döntés született populáris akción alapuló indítvány nyomán, az Alkot-

mánybíróságra vonatkozó szabályozás e különleges vonása pedig az eltelt közel húsz év alatt a magyar alkotmányos hagyomány értékes részévé vált.

Megoszlik az alkotmányjogász szakma véleménye abban, hogy a jogintézmény szűkítése szükségszerű következménye-e az új, elsődlegesen a konkrét normakontrollra épülő alkotmánybírósági modell kialakításának vagy sem. Egy kérdésben a megszólalók között viszonylagos egyetértés figyelhető meg: az Alaptörvény az indítványozás lehetőségével felértékeli az ombudsman szerepét. Egyrészt valószínűtlen, hogy a mindenkori kormány az általa vagy valamely tagja által hozott rendeletet, illetve a mögötte álló parlamenti többség által elfogadott törvényt megtámadná az Alkotmánybíróságon. Másrészt valódi ellenzéki fegyverként jelenleg csak valamennyi párt együttes fellépése esetén lenne alkalmazható, amely a mostani parlamenti erőviszonyok mellett ugyancsak nehezen elképzelhető.<sup>3</sup>

Az absztrakt utólagos normakontroll indítványozása nemcsak kivételes helyzetbe hozza, hanem jelentős kihívás elé is állítja az amúgy is jelentős átalakítás előtt álló intézményt, a joggyakorlat oldaláról pedig sürgősen megválaszolandó kérdéseket is felvet. Komoly várakozás érzékelhető azzal kapcsolatban, hogy az ombudsman egyfajta közvetítői-előszűrő szerepet felvállalva, valamilyen szinten tudja-e pótolni a kieső jogintézményt.<sup>4</sup> Szabó Máté, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa egy interjúban azt fejtette ki, hogy az állampolgárok immár a biztoson keresztül fordulhatnak majd az Alkotmánybírósághoz, az ombudsmani hi-

<sup>1</sup> Az Alaptörvény 24. cikk (2) d) pontja alapján az alaptörvény-ellenes bírói döntések felülvizsgálata is kérhető.

<sup>2</sup> Lásd például ARATÓ András–HALMAI Gábor–KIS János (szerk.): *Vélemény Magyarország Alaptörvényéről*, Fundamentum, 2011/1. 71. p., TILK Péter: *Alkotmánybíróság az Alaptörvényben*, Közjogi Szemle, 2011/2. 10. p., az Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, a Magyar Helsinki Bizottság és a Társaság a Szabadságjogokért közös elemzése a Velencei Bizottság Alaptörvényről szóló jelentéséről és az azzal kapcsolatos kormányzati reakciókról. 15–16. p. KOVÁCS Kriszta: *Zsákutcában*. Szuverén: <http://szuveren.hu/jog/zsakutcaban>, „Tudhattam, hogy nem lesz helyem a nemzeti együttműködés rendszerében” – interjú Sólyom Lászlóval: <http://www.ori-go.hu/itthon/20110729-interju-solyom-laszloval.html>

<sup>3</sup> A 2010-ben megalakult Országgyűlésben egyik ellenzéki párt sem rendelkezik a mandátumok egynegyedével.

<sup>4</sup> Lásd ezzel kapcsolatban GADÓ GÁBOR: *Egyedül sakkozik*, Élet és Irodalom, 2011. LV. évfolyam 33. szám: [http://www.es.hu/gado\\_gabor;egyedul\\_sakkozik;2011-08-10.html](http://www.es.hu/gado_gabor;egyedul_sakkozik;2011-08-10.html);

GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Alkotmánybíróság az Alaptörvényben – új emberek, új hatáskörök*, Jogi iránytű. Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa. 2011/2. 1–2. p.; *Kerekasztalon az új Alaptörvény*. Magyar Közigazgatás, 11. p.

vatal így – bizonyos értelemben – az Alkotmánybíróság „előretolt helyőrségévé”, „ügyfélszolgálatává” válhat.<sup>5</sup> Paczoly Péter, az Alkotmánybíróság elnöke egy másik interjújában ezzel összhangban arról nyilatkozott, hogy az előszűrő, közvetítő szerepet betöltő alapvető jogok biztosától 2012-ben évi „százas nagyságrendben” számát indítványokra.<sup>6</sup>

A felvetett gyakorlati megvalósítással kapcsolatban számos kérdés és aggály merül fel. Hogyan egyeztethető össze egy ilyen közvetítői szerepvállalás a hagyományos ombudsmani működéssel, valamint az adottságnak tekinthető törvényi szabályozással. Hogyan lehet megelőzni azt a veszélyt vagy vádat, hogy a kizárólag jogi szabályozás alkotmányosságát érintő állampolgári panaszokat a biztos önkényesen szelektálja. A kérdésekre adandó válaszok nemcsak az absztrakt normakontroll sorsa vagy a magyar ombudsmanintézmény jövője, hanem az egész alapjogvédelmi rendszer szempontjából meghatározó jelentőségűek lehetnek. A szerepfelfogás kialakítása jelentős tétel bír: a közeljövőben lényegében csak a biztosnak nyílik lehetősége a gyors alkotmányos korrekció kezdeményezésére, ha alaptörvény-ellenes jogszabályt észlel. Konkrét normakontroll esetében praktikusnak meg kell várni azt, amíg a bíróság egy adott ügyben alkalmazza az alkotmányellenesnek tartott jogszabályt, ami időben jelentősen eltolhatja a kezdeményezés lehetőségét az érintett állampolgárok számára.

Az ombudsmani működést sajátos kettősség jellemzi. Egyrészt a biztosokat a hatáskörük értelmezésével kapcsolatban komoly mozgástér illeti meg, másrészt azonban hatáskör, illetve alapjog-értelmező megállapításaik kifejtése során – ügödöntő jogkör híján – kiemelten fontos a szakmai alapokon

nyugvó, meggyőző erejű érvelés. A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény és az új ombudsmantörvény több szerepkör-értelmezési irányt is megenged. Ezek közül kell azt kiválasztani, amely megfelelő közjogi érvekkel támasztható alá és a gyakorlatban is működőképes lehet. A tanulmány egyik célja, hogy felvázolja és elemezze a lehetséges alternatívákat alkotmányjogi szempontból. A másik pedig az, hogy kísérletet tegyen az indítványozási jogkör korlátait érintő elvi és gyakorlati szempontrendszer felvázolására. Olyan megoldási lehetőséget kíván felmutatni, amely figyelemmel van az adottnak tekintendő joganyagra, és amelynek segítségével a biztos az önkényesség vádját kikerülve kezelheti a hozzá fordulóknak normakontrollra irányuló panaszbeadványait.

### *Miért éppen az ombudsman?*

A kiinduló kérdés, hogy honnan ered egyáltalán az ombudsmani indítványozási jogkör ötlete. Az alkotmányozás folyamatát végigkísérők számára ugyanis nem jelent meglepetést, hogy az alapvető jogok biztosának utólagos normakontroll kezdeményezési jogosultsága nem szerepelt az Alaptörvény eredeti tervezetében. Az új hatáskör végül csak a Velencei Bizottság 2011. március 28-án kiadott állásfoglalása<sup>7</sup> nyomán, egy kormánypárti módosító indítvány révén került be az Alaptörvény végleges szövegébe. Az állásfoglalás előzményeihez tartozik, hogy a magyar kormány képviselőiben a közigazgatási és igazságügyi miniszter fordult a bizottsághoz, hogy három, az alkotmányozás folyamán felmerült konkrét kérdéssel, ezen belül az actio popularis szerepével kapcsolatban foglaljon állást. A bizottság véleménye szerint a teljes (valódi) alkotmányjogi panasz bevezetése mellett a jogszabályok egyének által kezde-

<sup>5</sup> Az interjú szövegét lásd *Egységes ombudsmani rendszer a hatékony jogvédelemért – változás a tapasztalatok alapján*, Közzsolgálat. 2011/1. 25. p.

<sup>6</sup> Lásd: [http://nol.hu/belfold/paczoly\\_peter\\_a\\_politikai\\_jeloltbol lett\\_alkotmanybirak\\_halatanok](http://nol.hu/belfold/paczoly_peter_a_politikai_jeloltbol lett_alkotmanybirak_halatanok)

<sup>7</sup> Lásd CDL-AD(2011)001 – Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25–26 March 2011), Opinion no. 614/2011.



ményezett, utólagos felülvizsgálatának szűkítése, a konkrét jogi érdek megkövetelése nem kifogásolható, nem tekinthető az európai standardok megsértésének.

A magyar alkotmányos hagyományok védelme érdekében ugyanakkor a bizottság utalt arra is, hogy a jogintézményt korlátozott formában érdemes megtartani, az alkotmányos felülvizsgálat lehetőségét más módon is szükséges biztosítani. Megoldást jelenthetne egy közvetett eljárás indítási mechanizmus kialakítása, egy olyan közvetítő intézmény kijelölése, amelyen keresztül eljuthatnak az indítványok az Alkotmánybíróság elé. Az állásfoglalás kitér arra, hogy az alkotmányozó létrehozhat egy speciális testületet, de ilyen intézmény lehet az ombudsman is, amely a hatályos törvényi szabályozás alapján rendelkezik indítványozási jogkörrel. A bizottság szerint az ombudsman számára tanácsos a felülvizsgálat kezdeményezésének jogát, az egyének helyett vagy az egyének kérelmére történő indítványozás lehetőségét megadni.

A biztos indítványozási lehetőségével kapcsolatban a bizottság hivatkozott egy európai összehasonlító elemzést is tartalmazó, 2010-es tanulmányára is. Eszerint az Európa Tanács több tagállama is biztosítja az országgyűlési biztos számára, hogy közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulhasson, de itt természetesen számításba kell venni, hogy eleve nem minden államban létezik önálló alkotmánybíróság.<sup>8</sup> Az idézett tanulmányával kapcsolatban a bizottság ugyanakkor azt is megjegyezte, hogy ha az ombudsman rendelkezik az Alkotmánybíróság előtti indítványozás lehetőségével, hatásköre annyiban korlátozott, hogy csak azt a jogszabályt támadhatja meg, amelyet konkrét ügy keretében maga vizsgált meg. A konkrét vizsgálatoktól elszakadó, absztrakt normakontroll lehetőségét ombudsmanjaik számára Európában csak két állam,

Észtország és Ukrajna alkotmánya biztosítja.<sup>9</sup>

Az alkotmányozó e vonatkozásban megfogadta a bizottság tanácsát és az állásfoglalás nyomán az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének e) pontja módosult: *az Alkotmánybíróság a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére vizsgálja felül a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangját.*<sup>10</sup> Lényeges, hogy az Alaptörvény idézett szövege kizárólag a biztos indítványozási lehetőségét tartalmazza, a biztoshoz való fordulás jogát ebben a tekintetben nem. Nem rendelkezik például arról, hogy az egyes jogalanyoknak joguk lenne az alapvető jogok biztosán „keresztül” kezdeményezni jogszabályok alkotmányosságának felülvizsgálatát.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt (a továbbiakban: Ajbt.) 2011. július 11-én fogadta el az Országgyűlés. Az indítványozási jogköréről a törvény két helyen is szól, elsőként az I. fejezetben, az általános rendelkezések közt: a 2. § (3) bekezdés rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál. Az „alapvető jogok biztosának intézkedései” című 11. részen belül az Ajbt. 34. §-a írja elő, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. A törvény maga tehát nem zárja ki, hogy a biztos intézkedésként vagy attól függetlenül forduljon az Alkotmánybírósághoz. Az Ajbt. nem tartalmaz külön, speciális szabályokat sem a (kizárólag) norma-

<sup>8</sup> Az egyes európai ombudsmanok különleges (intézkedési) hatásköreivel kapcsolatban lásd még: Gabriele KUCSKO-STADLMAYER (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 85–86. p.

<sup>9</sup> CDL-AD(2010)039rev – Adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17–18 December 2010). Constitutional and legal bases for indirect and direct individual access. 1.1.19. Table: Indirect access: Ombudsperson. 115–124. p.

<sup>10</sup> Érdekes ugyanakkor, hogy sem a módosítás indokolása, sem más rendelkezésre álló dokumentum nem tartalmaz arra nézve utalást, hogy mi alapján döntöttek kizárólag az ombudsman mellett, mérlegelték-e már létező (pl. civil szervezetek) vagy egy újonnan felállítandó közvetítő intézmény beemelését.

kontrollra irányuló állampolgári beadványok kezelésével, sem az alapvető jogok biztosát megillető indítványozás szűkítésével, korlátozásával kapcsolatban.

Az Alaptörvény és az Ajbt. e „hiányosságai” nem tekinthetők véletlennek, az ombudsman relatív szerepkör-értelmezési szabadságát erősítik meg. Sőt, kifejezetten ebbe a logikába illeszkedik az ugyancsak 2012. január 1-jétől hatályos új alkotmánybíróági törvény<sup>11</sup> 24. § (2) bekezdése is, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának *határozott kérelmet* tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának *álláspontja* szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az új Abtv. 24. § (3) bekezdése korlátként csak az ítélt dolog fennállását említi, de ezt sem kell figyelembe venni akkor, ha az Alkotmánybíróság döntése óta a körülmények alapvetően megváltoztak.

### *Variációk indítványozói-közvetítői szerepfelfogásra*

Az Alaptörvény és az Ajbt. alapján az immár egyedüli ombudsmanná váló alapvető jogok biztosának fő alapjogvédelmi feladata változatlan maradt. A biztos panaszbeadvány alapján vagy akár hivatalból kivizsgálja, hogy valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége okozott-e bármely jogalany számára alapvető jogával összefüggő visszasságot. Ennek megállapí-

tása esetén pedig, a visszasság orvoslása érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezhet.<sup>12</sup> A törvényszöveg alapján a biztos továbbra is csak *saját nevében*, a saját határozott álláspontjának kifejtésével indítványozhat: nem képviselheti a panaszt az Alkotmánybíróság előtt, nem továbbíthatja vagy teheti át a hozzá benyújtott, valamely jogszabály alkotmányosságát érintő kifogást tartalmazó panaszbeadványt.

Az Alkotmánybírósággal foglalkozó elemzésében Tilk Péter arra az álláspontra helyezkedik, hogy az ombudsman általi kezdeményezés lehetősége a populáris akció előnyeit leginkább megtartani képes változat lehet, valószínűsíthetően azonban az absztrakt jellegű kezdeményezéstől inkább konkrét irányba mozdítja el e hatáskört. Tanulmányában kiemeli, hogy az Ajbt. alapján a biztos előtt lényegében kétféle lehetőség áll: a vizsgált ügyekben intézkedésként fordul az Alkotmánybírósághoz, illetve – lényegi hatáskörétől elszakadva és közvetítővé válva – a panaszos kérelmére, konkrét visszasság fennállása és megállapítása nélkül kéri valamely jogszabály alkotmányosságának utólagos vizsgálatát. Tilk szerint a biztos közvetítői szerepben választhat, hogy vagy szűrés nélkül küldi tovább a hozzá érkező alkotmányossági észrevételeket vagy kellő szakmai mérlegelés alapján szelektálja azokat és a kiválasztottakat felkarolja. Gondolatmenetét azzal zárja, hogy a biztosnak az önkényesség vádjának elkerülése érdekében célszerű komoly előkészületeket tennie a húszéves alkotmánybíróági gyakorlat, illetve az alaptörvényi változások áttanulmányozására.<sup>13</sup>

Nagyrészt egyetértve a Tilk Péter által felvázoltakkal a kérdés pusztán az, hogy vagy-lagos vagy egymás melletti indítványozási szerepvállalásról beszélhetünk. Ki kell emel-

<sup>11</sup> Lásd az Alkotmánybíróaságról szóló 2011. évi CLI. törvény. Érdekesség, hogy a törvény 24. §-ához fűzött részletes indokolás még tovább megy, amikor azt rögzíti, hogy „a biztos saját indítványa nem jelentheti pusztán a hozzá érkezett panaszok áttételét, ezáltal a megszüntetett »actio popularis« hatáskör visszaszivárgását a jogrendszerbe. A biztos egy panaszra, vagy több panaszra, vagy akár saját kezdeményezéséből, az általa folytatandó vizsgálatoktól függetlenül (tehát akár a hatáskörében folytatott tényvizsgálat lefolytatása nélkül) az esetben kezdeményezheti az AB eljárását, ha saját álláspontja értelmében alkotmányossági aggály fennáll.”

<sup>12</sup> Lásd Alaptörvény 30. cikk (1) és (2) bekezdés, valamint Ajbt. 18. §.

<sup>13</sup> Lásd TILK Péter: *Alkotmánybíróaság az Alaptörvényben*, Közjogi Szemle, 2011/2. 5–14. p.

ni azonban, hogy a felvetett lehetőségek közül az egyik, az alkotmányossági panasz mindenféle „szűrés” nélküli, de sajátjaként történő pusztá postázása *jogi nonszensz*, és bizonyosan nem járható út. E megoldás elvetését elsődlegesen nem az Alkotmánybíróság tehermentesítése vagy az ombudsman szakmai presztízsének megőrzése indokolja. A „postás-ombudsman” szerep egyszerűen kivitelezhetetlen. A jelentős számú, változatos, részben egymásnak is ellentmondó tartalmú indítványok magáévá tétele skizofrén helyzetbe hozza az intézményt. Az új abortusztörvény elfogadása után például borítékolható, hogy mind a pro life, mind a pro choice irányzat hívei között lesznek olyanok, akik beadvánnyal fordulnak majd a biztoshoz, mondván túl szigorúak, illetve túlságosan megengedők a terhesség-megszakítás szabályai. Mindkét álláspontot nyilvánvalóan nem képviselheti a biztos az Alkotmánybíróság előtt. Előfordulhat az is, hogy az ombudsmanintézmény rendeltetésével ellentétes tartalmú, eleve vállalhatatlan, például valamely alkotmányos alapjog erőteljesebb korlátozására irányuló beadvánnyal találkozik a biztos. A gyakorlati kivitelezhetetlenség mellett az automatikus továbbítás kiüresítené a biztos intézkedési jogkörét, mert könnyen lehet például, hogy egy egyedi ügy kivizsgálása során az ombudsman az indítványozóval ellenkező álláspontra jut.

A ténylegesen mérlegelendő alternatívák közé tartozik tehát egyrészt, hogy az alapvető jogok biztosa kizárólag konkrét ügyben lefolytatott vizsgálatot követően, különleges intézkedésként fordul az Alkotmánybírósághoz utólagos normakontroll indítvánnyal. A másik lehetőség, hogy mindezek *mellett*, a speciális közvetítői-alkotmányőri szerepet felvállalva, a hozzá forduló személyek, szervezetek alkotmányossági kifogásai alapján, konkrét jogsérelem megállapítása nélkül támad meg valamely jogszabályt az Alkotmánybíróság előtt. Utóbbi esetben ugyanakkor az egyes közvetítendő állampolgári beadványok külön-külön történő

érdemi-tartalmi vizsgálata, ha úgy tetszik szakmai „szűrése” komoly vitákat generálhat. Speciális rendelkezések híján a normakontroll panaszok kezelésének meg kell felelnie az ombudsmanintézmény alapvető alkotmányos rendeltetésének, valamint illeszkednie kell a tételes törvényi szabályokhoz is. Az erős kritikák megelőzése érdekében az ombudsmannak minden esetben érdemes konkrét panaszra, jelzésre alapoznia az indítványozást.

Az országgyűlési biztosi működés markáns része a közvetítői szerep: az ombudsman számos esetben – formális és informális eszközök segítségével – egyfajta közvetítőként léphet fel a közhatalmi szervek és az állampolgárok közt.<sup>14</sup> Jelen esetben azonban más jellegű közvetítői szerepről beszélhetünk, hiszen itt nem a felek közti megállapodás előmozdításáról, a vita feloldásáról, hanem a jelzett alkotmányossági probléma „közvetítéséről” van szó.

### *A biztos pont: konkrét ügyek és az ombudsmani normakontroll-kezdeményezés*

Az első, megszorítóbb jellegű szerepkör-értelmezés szerint az alapvető jogok biztosa (továbbra is) csak speciális intézkedésként, konkrét ügyben megállapított visszasság esetében, a panaszbeadvány nyomán lefolytatott, jelentésben rögzített vizsgálatát követően fordulhat az Alkotmánybírósághoz, hogy utólagos normakontroll eljárást kezdeményezzen.

A hatályos ombudsmantörvényhez (Obtv.) hasonlóan a biztos az Ajbt. alapján továbbra is szabadon választhatja meg azt a jogi eszközt, intézkedési formát, amelyet a legalkalmasabbnak tart a megállapított alapjogi

<sup>14</sup> Lásd Herbert KÜPPER: *Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa*, = JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 1199 p., 1203. p.

visszásság orvosolására. Az alapvetően a hatóságok, illetve a közszolgáltatást végző szervezetek tevékenységét, azaz a jogalkalmazási gyakorlatot vizsgáló ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú áttekintésére, a jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására az Obtv. 25. §-a teremt lehetőséget. Ha a visszás helyzet a jogi szabályozásra vezethető vissza, akkor a biztos fordulhat magához a jogalkotó szervhez, vagy indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál utólagos normakontroll eljárás lefolytatását.<sup>15</sup>

Az Alkotmánybírósághoz fordulás (Obtv. 22. §) elsősorban a jogszabályok megsemmisítésére alkalmas intézkedés, a jogi normák módosítása, a jogalkotói mulasztás orvoslása érdekében célszerűbb megoldás lehet a jogalkotó megkeresése.<sup>16</sup> Az ombudsmani gyakorlat az intézkedések meghatározásánál a jogalkotóval való együttműködést preferálja, ez egyrészt egyszerűbb, gyorsabb, kevesebb feszültséget okozó eljárás.<sup>17</sup> Másrészt a jogalkotó felé tett kezdeményezés eredményesebb is lehet, az eszközválasztás így leginkább a konkrét vizsgálat, ügy jellegétől függ. Az Obtv. 22. §-a ugyanakkor nem tartalmaz szövegszerű korlátozást: nem utal arra, hogy ez az eszköz csak a visszásság következtében vagy egyáltalán a vizsgált ügygel összefüggésben alkalmazható-e. A fennálló általános indítványozási lehetőségből kiindulva a biztos jelenleg a konkrét vizsgálatról függetlenül is megtámadhat alkotmányellenes jogszabályokat az Alkotmánybíróság előtt. Legfeljebb a rendelkezés törvényen belüli elhelyezkedéséből, valamint a hozzá fűzött indokolásból következtet-

hetünk arra, hogy egy különleges, az ombudsman számára adott felhatalmazásról beszélhetünk.<sup>18</sup>

Az elvi lehetőség mellett az elmúlt másfél évtizedes gyakorlatban igen kivételesnek számított, hogy az állampolgári jogok biztosa vizsgálati jelentés kiadása nélkül fordult az Alkotmánybírósághoz. Példaként említhetők 2009-ben a szuperbruttó jövedelemadó-alap számításával, valamint a vagyonszármazékok alapjának számításával és bevallásával kapcsolatos ombudsmani indítványok.<sup>19</sup> Az ombudsmani indítványozás eleve ritkának számított, legfeljebb akkor került rá sor, ha jelentős alapjogsérelem ellenére a biztos a kezdeményezés nyomán a jogalkotó részéről elutasítást érzékelt. Ez történt 2010-ben a sztrájk törvény esetében, amellyel összefüggésben az általános biztos több hiányságot és alkotmányossági problémát is feltárt, de a törvényalkotó – kellő konszenzus hiányában – nem tett eleget a kezdeményezésnek, ennek nyomán pedig a biztos az Alkotmánybírósághoz fordult.<sup>20</sup> A jogszabály-módosítás esélytelenségét látva esetenként az állampolgári jogok biztosa már közvetlenül a jelentés nyomán kérte az Alkotmánybíróság eljárását, így például a közúti közlekedésről szóló törvény objektív felelősségre, valamint közigazgatási bírságolásra vonatkozó rendelkezései kapcsán.<sup>21</sup>

Az általános biztos jelenleg követett gyakorlata szerint, ha a beadványozó kizárólag egy adott jogszabállyal vagy jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben fogalmaz meg alkotmányossági jellegű kifogásokat, akkor a hatásköri korlátokra tekintettel nem vizsgálja a panaszt, hanem levelében tájékoztatja a panaszost az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségéről és feltételeiről. A fenti, a pana-

<sup>15</sup> Az Obtv. 22. §-a alapján a biztos továbbá kérheti mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását, valamint – speciális indítványozói jogosultsággal – jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát, illetve az Alkotmány rendelkezéseinek (absztrakt) értelmezését.

<sup>16</sup> SOMODY Bernadette: *Ombudsmani típusú jogvédelem*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010. 129–130. o.

<sup>17</sup> SOMODY, uo.

<sup>18</sup> Lásd VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004. 135–136. p.

<sup>19</sup> Az első esetben az Alkotmánybíróság a biztos indítványát elutasította (110/2009. [XI. 18.] AB-határozat), míg a második esetben azt részben megalapozottnak találta (8/2010. [I. 28.] AB-határozat).

<sup>20</sup> Lásd AJB-4620/2009. számú jelentés, az ügyben az alkotmánybírósági eljárás jelenleg is folyamatban van.

<sup>21</sup> Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 29.) AB-határozatban az indítványt részben megalapozottnak találta.

szos önálló kezdeményezési jogát tiszteletben tartó megoldás 2012. január 1-jétől értelemszerűen már nem követhető. Ha az alapvető jogok biztosa tartja magát a megszorító szerepkör-értelmezéshez, akkor megfelelő tájékoztatás mellett ezt követően is el kell utasítania a kizárólag egy jogszabály Alaptörvénybe ütközésének megállapítására és az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezésére irányuló panaszokat.

A legkevesebb problémát a kizárólag konkrét visszasság megállapításához kapcsolt indítványozás veti fel. Emellett a Velencei Bizottság már említett tanulmányából is az tűnik ki, hogy ez tekinthető a jellemző európai megoldásnak. Kizárólagos alkalmazása ugyanakkor azzal a következménnyel jár, hogy – az alkotmányjogi panasz és a bíró által kezdeményezhető konkrét normakontroll mellett [Alaptörvény 24. § (2) bekezdés b)–d) pont] – lényegében egy újabb konkrét normakontroll-indítványozási forma jön létre, ahol nem az eljáró bíró, vagy az eljárással érintett személy, hanem az ombudsman az indítványozó.

Felvethető továbbá, hogy ezzel a biztos előre megfosztaná magát a gyors reagálás lehetőségétől, meg kellene ugyanis várnia, hogy – az egyébként megelőzhető – tényleges alapjogsérelem bekövetkezzen, például, hogy az alkotmányosan aggályos büntető- vagy adójogszabályokat alkalmazzák. Az ombudsman ráadásul csak a jogszabályok szűk körével, a hatóságok, közszolgáltatók által alkalmazott, vagy ezek eljárását meghatározó, alkotmányosan aggályos jogi normákkal szemben léphetne fel. Kikerülhetne így a biztos látó-, illetve hatóköréből a büntető, valamint polgári anyagi és eljárásjogi, a munkajogi, vagy éppen a választójogi szabályok jelentős része. Például az alkotmányellenesség nyilvánított,<sup>22</sup> a közszolgáltatásban bevezetett indokolás nélküli felmondással kapcsolatos szabályozáshoz hasonló rendelkezések nyilvánvalóan nem kerülhetnének a biztos elé.

### *Absztrakt normakontroll-kezdeményezés hivatalból: jelzések és a „gyorsítósáv”*

Az állampolgároktól, társadalmi szervezetektől érkező alkotmányossági beadványok indítvánnyá alakítását és az Alkotmánybíróság felé közvetítését – az Ajbt. adta hatásköri keretek közt – nem szabad elvetni. Azt mindvégig szem előtt kell persze tartani, hogy a biztos csak saját nevében, saját határozottan kifejtett alkotmányjogi álláspontját tartalmazó indítvánnyal fordulhat az Alkotmánybírósághoz. A jogi érdekesség nélküli, általános indítványozási lehetőség megszűnésével várhatóan jelentős számú<sup>23</sup>, változatos tartalmú olyan beadvány érkezik majd a biztoshoz, amelyben a jogszabályok alkotmányosságát kifogásolják. Érdemes utalni arra is, hogy az ombudsmani eljárás nemcsak költségmentes, hanem formakényszer sincs, a panaszok érkezhetnek írásban, elektronikus levélben.

Megjegyzendő, hogy itt kifejezetten tartalmi alkotmányossági szempontok komplex vizsgálatáról beszélünk, vagyis ilyen értelemben a szűrés felvállalásával az ombudsman nem is egyszerűen az Alkotmánybíróság „ügyfélszolgálatává” válna. A biztosnak komoly energiákat kellene mozgósítania annak az egyenkénti megalapozott eldöntése és indoklással ellátott megválaszolása érdekében, hogy egy adott jogszabályi rendelkezés a beadványozó által megjelölt okokból vajon alkotmányosan aggályos lehet-e és ennek nyomán szükséges-e az indítványozás. Számolni kell azzal, hogy a biztos így a nyilvánosság előtt egyenként alkotmányjogi, sőt azon túlmutató folyamatos vitába<sup>24</sup> keveredhet azokkal a panaszosokkal, akik esetleg nem elégedettek az

<sup>22</sup> Lásd 8/2011. (II. 18.) AB-határozat, valamint 29/2011. (IV. 7.) AB-határozat.

<sup>23</sup> A beadványok számát azonnal megnövelheti az a tény, hogy az új Abtv. alapján – főszabályként – minden jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló, folyamatban lévő eljárás, és amelyet nem az Alaptörvényben meghatározott szűk indítványozói kör terjesztett elő.

<sup>24</sup> A beadványozók között könnyen lehetnek politikai pártok, szakszervezetek, más érdekképviseleti szervek is.



elutasítással, vagy az érvek adott interpretációjával.

Lehetséges, hogy eleve rossz az a kérdés, hogyan érdemes szakmai értelemben „megszűrni” és közvetíteni az Alkotmánybíróság felé a panaszosok alkotmányossági kifogásait. Az új ombudsmentörvény is fenntartja a lehetőséget a biztosnak arra, hogy e konkrét jogsérelmet nem tartalmazó panaszokat ne egyszerűen csak elutasítsa, hanem jelzésként, észrevételként a többitől külön kezelve regisztrálja, valamint egy meghatározott szempontrendszerrel mérlegelve eldöntse, hogy hivatalból indít-e vizsgálatot és él-e az indítványozási jogkörével. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján a visszasság fogalmába egyrészt az alapvető jog sérelmének közvetlen veszélye is beletartozik, másrészt az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint a biztos hivatalból eljárást indíthat a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására. Arról pedig már korábban említést tettünk, hogy az Ajbt. 2. § (3) bekezdésre tekintettel a biztosnak elvben nemcsak vizsgálat lefolytatása és visszasság megállapítása esetén, intézkedésként van lehetősége az indítványozásra.

Az ombudsman ezzel a megoldással áttekintheti és szintetizálhatja egy adott jogi szabályozás alkotmányosságával összefüggő különböző tartalmú, érvkészletű panaszokat, és – figyelembe véve a jelenleg is folyamatban lévő konkrét eljárásokat – dönthet a hivatalbóli eljárás megindítása és az indítványozás mellett. Indokolt esetben így a sürgős normakontroll kezdeményezése is megoldható. Az ismertetett megoldásnak a *jelenlegi ombudsmani gyakorlatban* is megvan az előképe. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosához 2009-ben fordult egy panaszos azzal, hogy a kaposvári önkormányzat egyik rendelete alapján szabálysértési bírsággal sújthatják azokat a mélyszegénységben élő, nemegyszer hajléktalan személyeket, akik a város területén guberálnak. A biztos a nem érintettől származó konkrét panaszt azzal a tájékoztatással utasította el, hogy beadványt jelzésként

kezeli, és ennek nyomán hivatalból indít vizsgálatot. Az ombudsman jelentésében megállapította, hogy a szabályozás folytán kialakult jogi helyzet az emberi méltósághoz való joggal és az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszasságot okoz, és a képviselő-testülettől a rendelet hatályon kívül helyezését kérelmezte. Az önkormányzat a kezdeményezés ellenére fenntartotta álláspontját, nem vonta vissza a rendeletet, így a biztos az Alkotmánybíróságtól kérte a guberálás szankcionálására vonatkozó szabályok felülvizsgálatát.<sup>25</sup>

A mindenkori ombudsmanoktól egyébként sem idegen *közvetítői szerepvállalás* e módjával elkerülhető az egyenkénti magyarázkodás és a felesleges, az intézményt leterhelő viták. A felvázolt variáció sem tekinthető azonban aggálymentesnek, a szakmai mérlegelés lehetősége ugyanis felveti az önkényesség veszélyét. Bár ezt elvileg kizárni nem lehet, de egy következetes, szakmailag megalapozott gyakorlat révén a veszély határozottan csökkenthető lehet. Mindenekelőtt a biztosnak célszerű az Ajbt. adta keretek közt kialakított, a hivatalbóli eljárás megindításának mérlegelése során követett szempontrendszerét (mikor lehet különösen indokolt a vizsgálat és az indítványozás) a nyilvános Ügyrendben meghatározni. Össze kell gyűjteni azokat a szempontokat, amelyeket – az ombudsmanintézmény rendeltetését és feladatát szem előtt tartva – az alapvető jogok biztosja figyelembe vehet, együttesen mérlegelhet. Álláspontunk szerint ilyenek lehetnek különösen a következők:

1. az alapjogvédelmi fő funkcióból kiindulva a biztos *alapvető jogok, alkotmányos jogelvek, követelmények érvényesülésével kapcsolatban nyújthat be indítványt*, így például a kizárólag állam-

<sup>25</sup> AJB-756/2010. számú jelentés, az indítvány nyomán az alkotmánybírósági eljárás jelenleg is folyamatban van.

<sup>26</sup> Az Ajbt. 18. § (3) bekezdése szerint ebbe a körbe tartozik az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az AB, az Állami Számvevőszék, a bíróság, valamint az ügyészség (a nyomozó ügyészség kivételével).

- szervezeti kérdésekkel – különösen a saját, valamint az ombudsmanni vizsgálat alól kivett szervek<sup>26</sup> jogállásával és feladatkörével – kapcsolatos alkotmányossági észrevételek csak kivételesen tehetők (kizárni azonban ebben az esetben sem lehet az indítványozást);
2. az intézmény jellegével, rendeltetésével összhangban nyilvánvalóan *nem irányulhat ombudsmanni indítvány alapvető jog (további) korlátozására*;
  3. az Ajbt. 1. § (2) bekezdésére alapozva<sup>27</sup> a biztosnak megfontolandó lehet a hivatalbóli vizsgálódás elindítása és az indítványozás akkor, ha a panaszos által jelzett jogi szabályozás valamely *különösen védendő, kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportba tartozó személyek alapvető jogai* szempontjából minősülhet alkotmányosan aggályosnak. Ide tartoznak különösen a gyermekek, a nemzeti és etnikai kisebbségek, a fogyatékossgal élők, a betegek, a hajléktalanok vagy éppen a fogvatartottak. E csoportok tagjai ráadásul eleve hátrányosabb helyzetben vannak, panasztételre nem vagy csak kevésbé képesek;
  4. ugyancsak indokolt lehet a gyors indítványozás akkor, ha *az egészséges környezethez való jog jelenlegi védelmi szintjének fenntartása* érdekében szükséges, ezen alapjog sérelme ugyanis nehezen orvosolható, a jogsérelem bekövetkezésének megelőzése kulcsfontosságú. Hozzá kell tenni természetesen, hogy a nemzeti, etnikai kisebbségek jogaival, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével kapcsolatos vizsgálat lefolytatása elsődlegesen az alapvető jogok biztosa két *helyettesének hatásköré-*

*be tartozik*, a helyettes javaslatára pedig maga a biztos nyújthatja be az indítványt;

5. nem hagyható figyelmen kívül a kifogásolt *jogszabályi rendelkezés jellege* sem: ha olyan jogi szabályozásról van szó, amely panasz alapján konkrét ügyben nem kerülhet az alapvető jogok biztosa elé, ilyenek lehetnek a már említett polgári jogi és büntetőjogi, munkajogi vagy választójogi szabályok;
6. ugyancsak szempont lehet a jelzett potenciális *jogsérelem súlya*, így különösen, ha kriminális szankciókról, intézkedésekről, azaz ezekkel összefüggő szabálysértési anyagi jogi vagy eljárásjogi szabályokról van szó;
7. a mérlegelésben ugyancsak szerepe lehet az indítványok számának, valamint adott esetben az indítványozó személyének is (például, ha egy komoly gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező civil jogvédő szervezet nyújtja be az indítványt).

A fentiek alapján különösen indokolt lehet az indítványozás az esetben, ha a szempontok közül több is teljesül: például ezek alapján – még konkrét jogsérelem bekövetkezése nélkül is – a szabálysértési törvény azon módosításával kapcsolatban, amely fiatalok esetében, akár kisebb súlyú szabálysértések elkövetése esetén is lehetővé tette az elzárás (rövid időtartamú szabadságvesztés) büntetés kiszabását.<sup>28</sup> Hasonló a helyzet a fővárosi önkormányzat azon rendeletével kapcsolatban, amely önmagában az életvitelszerű „utcán élest” és az ahhoz szorosan kapcsolódó helyzetet (ingóságok elhelyezését) bünteti, azaz közvetlenül a hajléktalanság, mint helyzet (státus) kriminalizálását jelenti.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen a hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak, a jövő nemzedékek érdekeinek, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére.

<sup>28</sup> Lásd ezzel kapcsolatban az AJB-5980/2010. számú jelentést, a megállapított visszasság orvoslása érdekében az állampolgári jogok országgyűlési biztosának kezdeményezésével a jogalkotó nem értett egyet.

<sup>29</sup> Lásd az AJB-6724/2010. számon kiadott jelentést, az ügyben a biztos az Alkotmánybírósághoz fordult.

Két lényeges változásra is érdemes felhívni itt a figyelmet. Az *önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének megállapítása* a rendes bíróságokhoz került, az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját csak akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.<sup>30</sup> A bírósághoz fordulást a biztos csak közvetve, kezdeményezés formájában, az illetékes kormányhivataltól kérheti. Ha azonban az adott önkormányzati rendeletről megállapítható, hogy közvetlenül alaptörvény-ellenes, például alapjogot sértő tartalommal bír, a biztos konkrét ügy és jogsérelem megállapítása nélkül indítványozhat. Kiemelendő továbbá, hogy *mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség* megállapítását 2012. január 1-jétől már nem lehet kezdeményezni, azt az Alkotmánybíróság csak más hatásköreinek gyakorlása során, hivatalból állapíthatja meg.<sup>31</sup> A kifejezetten jogszabályi hiányosságokat kifogásoló panaszok kizárólag konkrét jogsérelem bekövetkezése esetén vizsgálhatók. Ebben az esetben ugyanis, a biztos a visszásság fennállása esetén – az Ajbt. 35. §-a alapján – immár csak a jogalkotó szervnél kezdeményezheti annak orvoslását.

Mind az intézkedésként történő, mind az absztrakt jellegű indítványozás során az ombudsmannak értelemszerűen figyelemmel kell lennie az Alaptörvényben meghatározott hatáskörszűkítéssel, valamint az Alaptörvény értelmezésére vonatkozó rendelkezésével kapcsolatban kialakított alkotmánybírósági álláspontra.<sup>32</sup> Előbbi azért is fontos, mert az alapvető jogok biztosát az egyes pénzügyi-gazdasági törvények alkalmazásának vizsgálata során – az Alkotmánybírósággal ellentétben – nem kötik tartalmi kor-

látok, szempontok. Így például az ombudsman minden további nélkül vizsgálhatja azt, hogy egy adótörvény rendelkezése sérti-e a tulajdonhoz való jogot vagy éppen az egyenlő bánásmód követelményét, a visszásság megállapítása esetén pedig megteheti a szükséges intézkedéseket is.

Az ombudsman a mérlegelés során figyelembe vett szempontok közzététele (Ügyrend)<sup>33</sup> mellett, biztosíthatja a transzparenciát azzal is, hogy az éves beszámolóban külön áttekintést ad az Országgyűlésnek az alkotmányossági észrevételeket, kifogásokat tartalmazó állampolgári panaszok kezelésével, a beadványok nyomán indított, absztrakt normakontroll indítványokkal kapcsolatban.

### Konklúzió

Szembe kell nézni azzal, hogy még egy határozottan aktivista és elkötelezett ombudsmani szerepvállalás sem képes pótolni vagy helyettesíteni az általános, jogi érdek nélküli alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésének jogintézményét. Az elmúlt két évtizedben nagy szolgálatot tett populáris akció intézményének az (újra) értelmezésre szoruló Alaptörvény hatályba léptetésével bekövetkező megszüntetése mellett felhozhatóak ugyan érvek, de ettől még komoly visszalépés az alapjogvédelmi gyakorlat szempontjából.

A konkrét ügyekben megállapított visszásság orvoslása érdekében, intézkedésként kezdeményezett alkotmánybírósági normakontroll eljárás mellett az absztrakt, de ugyancsak állampolgári jelzésekre épülő, meghatározott szempontrendszer mérlegelése mellett gyakorolt indítványozás kivételes, kiegészítő jellegű lehet. Az alapvető jogok biztos a fő alkotmányos feladatkörének, azaz a hatósági és közzolgáltatási

<sup>30</sup> Lásd Alaptörvény 32. cikk (4) bekezdését, valamint az új Abtv. 37. § (1) bekezdését.

<sup>31</sup> Lásd az új Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdését.

<sup>32</sup> Lásd Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés, valamint Alaptörvény N. cikk (3) bekezdés.

<sup>33</sup> Ehhez tartozik, hogy az Ajbt. 30. §-a alapján az alapvető jogok biztos a általa lefolytatott vizsgálatok szakmai szabályait és módszereit normatív utasításban határozza meg.

(jogalkalmazói) gyakorlat konkrét panaszok alapján történő, alapjogi aspektusú ellenőrzésének ellátását nem hanyagolhatja el. Az adott törvényi keretek közt érvényesülő hatáskör-értelmezési szabadságból, valamint az alapjogok minél hatékonyabb védelmére törekvésből együttesen felépíthető a következetes közvetítői szerep, amely azonban nem azonos a beadványok gyakran emlegetett egyenkénti „szűrésével”. Az előzetes alkotmányértelmezést kívánó indítványozás eredményességének megítélésakor a mennyiségi helyett sokkal inkább a minőségi mutatókra érdemes odafigyelni.

A populáris akció intézményének kivételét követően markáns szerepváltozásra van szükség: az utólagos normakontroll indítványozásának jogkörével az ombudsman immár nem egyszerű értelmezője lehet az Alaptörvényben meghatározott szabályoknak és elveknek, hanem *általános alkotmányőri szerepbe* is kerül.<sup>34</sup> Az Alkotmánybíróság partnereként mozgatója és aktív alakítója lehet az európai színvonalú alapjogvédelmi szint fenntartásának és megőrzésének.

Az éves beszámolóokban tetten érhető, az általános és a szakombudsmanok által kialakított, az alkotmánybírói standardokra épülő alkotmányértelmezési gyakorlata. Ez alapján rendelkezésre áll a kellő szakmai háttér és tapasztalat ahhoz, hogy az ombudsman elláthassa közvetítői feladatát.<sup>35</sup> Bízhatunk abban is, hogy a kifejezetten az alapjogok védelmére rendelt alapintézmények, az alapvető jogok biztosa, az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok közötti összhang és együttműködés erőteljesebbé válik.

Az ombudsman 2012. január 1-jét követően abban az értelemben bizonyosan nem lehet az Alkotmánybíróság előretolt helyőrsége (sem pedig ügyfélszolgálat), hogy a feladata nyilvánvalóan nem az Alkotmánybíróság panaszoktól való „védelme” vagy tehermentesítése. Ha pedig a katonai hasonlatoknál maradunk, akkor – a jogvédelmi eszközök változásához alkalmazkodva – az alapvető jogok biztosának inkább a hozzá alkotmányossági észrevételekkel forduló valamennyi személy, szervezet felkészült, következetes „összekötő tisztjévé” kell válnia.

<sup>34</sup> Az ombudsmanok általános alkotmányvédelmi feladatával összefüggésben Varga Zs. András rámutat arra, hogy – az elsődlegesnek tekinthető alkotmánybírói alkotmányvédelem mellett – ez a funkció az országgyűlési biztosok esetében csak másodlagos, kiegészítő jellegű, működésüknek nem meghatározó vonása. Lásd VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 172–176. p. Álláspontom szerint a populáris akció intézményének megszüntetésével és ezzel párhuzamosan a biztosi utólagos normakontroll indítványozási jogkör fenntartásával ugyanakkor – az alkotmánybírói alkotmányvédelem meghatározó szerepének fenntartása mellett – ezt a merev konstrukciót részben érdemes átértékelni.

<sup>35</sup> Az ombudsman alapjog-értelmezési gyakorlatával kapcsolatban lásd LÁPOSSY Attila: *Áthatalás-átvétel – az alkotmánybírói értelmezések, szttenderdek használata az állampolgári jogok országgyűlési biztosának gyakorlatában*. = *De iurisprudencia et iure publico*, Jog- és államtudományi folyóirat, V. évfolyam, 2011/2. sz.

*Populáris akcióból ombudsmani akciók?  
Az alapvető jogok biztosának „új” indítványozási jogköréről  
és közvetítői szerepfelfogásáról*

Az új Alaptörvény egyik kézzelfogható újdonsága, hogy megszünteti az Alkotmánybíróság előtti populáris akció intézményét: 2012. január 1-jét követően már csak egy szűkebb kör számára tesz lehetővé jogi érdekeltség nélkül indítványozást. Ebből az indítványozói körből külön is kiemelendő az új általános ombudsman, az alapvető jogok biztosa. A populáris akció kivételével az absztrakt utólagos normakontroll indítványozása kivételes helyzetbe hozza és nagy kihívás elé is állítja a biztos intézményét. Az új helyzet a joggyakorlat oldaláról több kérdést is felvet: az ombudsman egyfajta közvetítői-előszűrő szerepet felállalva, valamilyen szinten képes lehet-e „pótolni” a kieső jogintézményt.

Az Alaptörvény és az új ombudsmantörvény több szerepkör-értelmezési irányt is megenged. Ezek közül kell azt kiválasztani, amely megfelelő közjogi érvekkel támasztható alá és a gyakorlatban is működőképes lehet. A tanulmány célja, hogy felvázolja, valamint alkotmányjogi szempontból elemezze a lehetséges alternatívákat. Kísérletet tesz az indítványozási jogkör korlátait érintő elvi és gyakorlati szempontrendszer felvázolására, valamint olyan megoldási lehetőséget kíván felmutatni, amely figyelemmel van az adottnak tekintendő joganyagra, és amelynek segítségével a biztos az önkényesség vádját kikerülve kezelheti a hozzá fordulóknak normakontrollra irányuló panaszbeadványait.

A tanulmány kitér arra, hogy a ténylegesen mérlegelendő alternatívák közé tartozik egyrészt, hogy az alapvető jogok biztos kizárólag konkrét ügyben lefolytatott vizsgálatot követően, különleges intézkedésként fordul az Alkotmánybírósághoz. A másik lehetőség, hogy mindezek mellett a hozzá fordulóknak alkotmányossági kifogásai alapján, konkrét jogsérelem megállapítása nélkül támad meg valamely jogszabályt. A tanulmány érvelni kíván amellett, hogy a biztoshoz érkező alkotmányossági beadványok indítvánnyá alakítását és az Alkotmánybíróság felé közvetítését – az új ombudsmantörvény adta rugalmas hatásköri keretek közt – nem szabad elvetni. A tanulmány összegyűjti és vázolja azokat a fő szempontokat, amelyeket – az intézmény rendeltetését és feladatát szem előtt tartva – az ombudsman a gyakorlat kialakítása során figyelembe vehet, mérlegelhet.



SIPOS RÉKA

## *Közigazgatási képző- és kutatóintézetek együttműködései Európában*

### *A DISPA-hálózat bemutatása*

Amikor a '80-as évek végének történelmi jelentőségű közép-kelet-európai rendszerváltásai nyomán az újraegyesült Európában megkezdődhetett az aktív közigazgatási együttműködés, a formális intézményi kapcsolatrendszer kiépítése mellett szakmai berkekben mind határozottabban fogalmazódott meg egy olyan fórum életre hívásának az igénye is, amely rugalmas keretet adva a szféra rendszeres nemzetközi kommunikációjának, elősegíthetné a folyamatos tapasztalatcserét és koordinátora lehetne a külön-külön felhalmozott szakismeretek valamennyi résztvevő számára előnyös, kölcsönös megosztásának.

Ennek a törekvésnek a jegyében jött létre a DISPA, azaz az európai uniós tagállamok közigazgatási intézeteinek és a szakirányú felsőoktatási intézmények főigazgatóinak informális hálózata. A DISPA (Directors of Institutes and Schools of Public Administration) alakuló ülését 1995. október 27-én Maastrichtban tartották meg, és már itt, az induláskor jelen lehettek az akkor még az unión kívül álló közép-kelet-európai országok közigazgatási intézeteinek a képviselői is.

1997 óta a DISPA-találkozóira hagyományosan félévenként egyszer, az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét betöltő tagország rendezésében kerül sor. Német kezdeményezésre 2007 óta a konferenciákat pár hónappal megelőzi egy előkészítő ülés, úgynevezett „Trojka-találkozó”, amelyen a három egymást követő elnökséget betöltő tagállam közigazgatási intézeteinek igazga-

tói vesznek részt. A trojka legfőbb feladata, hogy meghatározza a soron következő ülés témáját, emellett biztosítsa a szakmai folytonosságot.

A DISPA-találkozók elsősorban a kormányzati szakértői és képzési együttműködést, információcserét, valamint a köztisztviselői mobilitási programok, közös szakértői csoportok működtetésének hatékonyságát hivatottak elősegíteni. A hálózat életében a közigazgatási intézetek főigazgatóin kívül hosszabb ideje aktívan részt vesznek az Európai Közigazgatási Intézet (EIPA – European Institute of Public Administration), az Európai Közigazgatási Iskola (EAS – European Administrative School), az Európai Bizottság, valamint – alkalmi meghívás alapján – a nem EU-tagállamok közigazgatási intézeteinek képviselői is.

2008-ban, a francia elnökség alatt fogadták el az ún. Strasbourgi Manifesztumot, amely – egyfajta útmutatóként – a DISPA működésének legfontosabb célkitűzéseit rögzítette, és a jövőbeni együttműködés irányvonalait határozta meg.

2009. december 1-jén pedig hatályba lépett a Lisszaboni Szerződés, amely első ízben rendelkezik az uniós intézmények és tagállamok közötti igazgatási együttműködés előmozdításáról. Ennek fényében a DISPA munkája minden korábbinál fontosabbá, létjogosultsága megkérdőjelezhetetlenné vált.

### *A budapesti találkozó*

*Új kihívások a közigazgatásban – képzési stratégiák* címmel 2011. május 19–20-án Magyarország látta vendégül a huszonnégy országból, számos európai közigazgatási szervezet képviselőjében érkezett főigazgatókat. A magyar soros uniós elnökséghez kapcsolódó kétnapos konferencia megrendezését a Nemzeti Közigazgatási Intézet koordinálta. A tanácskozás tematikája híven tükrözte a címében is jelzett kettős célt: egyrészt minél pontosabb képet alkotni azokról a kihívásokról, amelyekkel ma Európa közigazga-

tásának szembe kell néznie, másrészt megvizsgálni, hogy a közigazgatási képzésekért felelős intézmények hogyan, milyen módszerekkel tudnak ezekhez a kihívásokhoz – meghatározott stratégiai keretek között és a hosszú távú célok figyelembevételével – hatékonyan adaptálódni.

Az új kihívások természetének feltérképezéséhez mindenekelőtt a közigazgatási rendszerek néhány huzamosabb ideje kísértő problémáját kellett számba venni. Az első és talán legtöbbet hangoztatott gond az, hogy a nagymértékű bürokratikus terhek miatt az ágazat működése nemcsak relatíve – a versenyszférával összehasonlítva –, de abszolút értelemben sem mondható hatékonynak, ezenfelül fenntarthatatlanul drága is. Általános jelenség a stratégiai gondolkodás és innovációs képesség hiánya, továbbá a túlzott kockázatkörülés – két olyan tényező, ami ma, amikor a szféra szolgáltatásaival szemben támasztott igények egyre magasabbak, külön-külön is a közbizalom csökkenéséhez vezetnének. Az elmúlt évek gazdasági nehézségei következtében az alapvető rendszerhiányosságok mellé ráadásul olyan megoldandó kihívások is társultak, mint a nagymértékű eladósodás, a magas munkanélküliség, a csökkenő versenyképesség vagy a multikulturális feszültségek. S közben természetesen a súlyosbodó energetikai és a mind sürgetőbbé váló környezetvédelmi problémákat is kezelni kell.

Fontos lenne tehát, hogy mielőbb jó válaszokat és hatékony megoldásokat tudjunk találni a fenti kérdésekre. Az is bizonyos, hogy ehhez a közigazgatásban mélyreható változások szükségesek, melyekhez nagymértékben hozzájárulhat a tisztviselők képzési stratégiáinak újszerű megközelítése is. Az utóbbi kérdéskört a konferencia résztvevői kiscsoportos, párhuzamos műhelymunka keretében vitatták meg, amelynek során közös válaszokat igyekeztek adni arra, hogy (1) milyen változások szükségesek a képzési módszerekben, (2) hogyan lehet a megszerzett tudást hatékonyan átadni, illetve hogy

(3) milyen európai szintű tréningprogramokat lehetne megvalósítani.

Abban mindenki egyetértett, hogy a közigazgatási képzések fejlesztéséhez elsősorban a megcsappant források hatékonyabb felhasználására van szükség. A képzések témáit tekintve sokféle új igény merült fel az elmúlt évek során; ezekhez a képzési intézetek és oktatók lehetőség szerint igyekeztek is alkalmazkodni. Ma már látható azonban, hogy a sikeres átalakuláshoz nem annyira tematikai, mint inkább módszertani változtatások szükségesek. A cél az, hogy a továbbképzéseken megszerzett tudást a szakemberek a gyakorlatban is képesek legyenek hatékonyan alkalmazni, ehhez pedig az oktatás hagyományos, pusztán tudásalapú gyakorlatát fokozatosan fel kell váltania a készségalapú szemléletnek. S bár kíváncsok, hogy a képzések alapvető formája továbbra is a – személyes jellegénél fogva sok tekintetben ideális – tantermi oktatás maradjon, az egyre növekvő igényekre való tekintettel folyamatosan fejleszteni kell az online és e-learning modulokat is. A köztisztviselők személyes elkötelezettségében és csapatmunkájában elengedhetetlenül fontos a motiváció növelése, ebben pedig az igényekhez és képzési trendekhez rugalmasan alkalmazkodó és szakértők által irányított képzés sokat segíthet.

Túl a szakmai eredményeken, volt a budapesti találkozóknak még egy fontos momentum: sikerült – magyar kezdeményezésre – megfogalmazni egy új közös határozatot, amely néhány helyen revideálta a Strasbourgi Manifesztum mára itt-ott kissé megkopott pontjait. A dokumentumról a találkozót követően is élénk „e-vita” zajlott; a hálózat tagjai elektronikus levelekben érveltek és egyeztettek a határozat különböző pontjairól.

A Budapest/Varsó Határozat, amint arról alább még bővebben számolunk, a lengyelországi DISPA-találkozó nyerte el végleges formáját.

### Varsó

Budapest után Varsó látta vendégül a legutóbbi DISPA-találkozót. A rendezvényre 2011. október 13–14-én került sor, a házigazda tisztét a Lengyel Nemzeti Közigazgatási Iskola (National School of Public Administration – KSAP) töltötte be. A találkozón az európai közigazgatás igen széles körben képviseltette magát: a résztvevők között ott voltak a KSAP számos európai partnerintézményének vezetői, az Európai Bizottság és a brüsszeli székhelyű Európai Közigazgatási Iskola, valamint olyan ernyőszervezetek képviselői is, mint az IASIA (International Association of Schools and Institutes of Administration), a Regionális Államigazgatási Iskola (Regional School of Public Administration – ReSPA) és a Közigazgatási Intézetek és Iskolák Közép- és Kelet-európai Hálózata (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe – NISPAcee). A rendezvény központi témája – *vezetés a változó közigazgatásban* – logikus folytatása volt a budapesti tanácskozásnak; a tematika összeállítói emellett annak a kérdésnek szenteltek fokozott figyelmet, hogyan lehetne a közszférában dolgozók képzését a lehető leghatékonyabban megvalósítani.

A téma azért is érdekes, mert bár a vezetői készségek jelentőségéről nincs mit vitatkozni, arra már távolról sincsenek kész receptek, miként lehet ezeket a készségeket a leghatásosabban fejleszteni, illetve hogyan biztosítható a vezető-utánpótlás kérdésének gyakorlati megoldása. Bonyolítja a kérdést, hogy a mai, változó világban a közigazgatást érintő problémákra önmagukban sem könnyű egyszerű és világos válaszokat találni, többnyire ugyanis maguk a problémák sem teljesen egyértelműek. A közigazgatási vezetők képzésének legnagyobb kihívása tulajdonképpen itt érhető tetten: míg az iskolákban minden tiszt és átlátható elméleti problémára létezett egzakt és biztos megoldás, addig a gyakorlatban a közigazgatás rendre összetettebb kihívásokkal szembesül, ezekre pedig a legtöbbször nincsenek jól bevált megoldóképletek. Ami más szó-

val azt jelenti, hogy a közigazgatási vezetőknek a meglévő struktúrákat és módszereket megtartó, rutinszerű technikai intézkedéseik mellett nemegyszer olyan döntéseket kell(ene) hozniuk, melyek során a rugalmasabb és bátrabb, akár egyes elavultnak bizonyuló normákat is megkérdőjelező, adaptív szemléletet érvényesítik. A varsói DISPA-találkozón a neves vezetőképzési szakember, Luc Roullet *A vezetés tanítása a közigazgatásban* című, a témakört több irányból is megközelítő prezentációja érezhetően gondolkodóba ejtette a hallgatóságot. Előadásában olyan, részint a pszichológia, részint az általános gondolkodáskultúra körébe tartozó kérdésekre is kitért, mint például az, hogy egy vezető mennyire képes belátni ismeretei egyik vagy másik részterületét érintő hiányosságait. Egy igazán alapos tréningnek, mondta, egyebek között arra is föl kell készítenie a leendő vezetőket, hogy gyakorlati munkájuk során el tudják különíteni az „ént” a „szereptől”, a „hatalmat” a „vezetéstől”, s hogy folyamatosan képesek legyenek nyitottak maradni, tudatosan fejlesztve magukban a „meghallgatás” technikáit. Az érdekesítő előadás kiemelte az innováció és a kockázatvállalás fontosságát is, a tanulságokat körülbelül abban összegezve, hogy a jelenlegi globális körülmények között a közigazgatás számára olyan utánpótlást kellene kinevelni, amely elég vállalkozó szellemű ahhoz, hogy megpróbáljon, ha kell, akár némi kockázat árán is, változtatni saját és tágabb környezete megcsontosodott habitusán.

### *A változásokra felkészült vezető ismérvei*

Ennek kapcsán a találkozó résztvevői külön munkacsoportban foglalkoztak a változások kezelésének kérdésével. A fent említettek-ből adódóan ugyanis ma már a közigazgatás sem maradhat passzív, hanem a versenyszféához hasonlóan gyorsan kell reagálnia az újabbnál újabb kihívásokra és helyzetekre. A közigazgatás vezetőinek az Európai Unió és a nemzetállam szintjén egyaránt a változást elősegítő mozgatórugókként kell szerepelniük.

Ez nemcsak „adaptív”, hanem egyenesen „proaktív” hozzáállást követel: amellet, hogy a már folyamatban lévő változásokra meg kell találniuk a megfelelő válaszokat, a várható változásokra is fel kell készülniük. Mindezt figyelembe véve a munkacsoport alapvetően két dimenzióban vizsgálta a vezetők változásokat lebonyolító szerepét. Egyrészt elkülönítették a változás levezénylésének, mint folyamatnak a „kezdeményezési” és a „megvalósítási” szakaszát. Másrészt mindkét fázist illetően megvitatták, mely tevékenységeket kell egy vezetőnek gyakorolnia ahhoz, hogy sikeresen irányítsa az ilyen folyamatokat, továbbá körülhatárolták azokat a kvalitásokat és készségeket, melyek mindehhez elengedhetetlenek. A témában folytatott élénk szakmai vitát követően a résztvevők egyetértettek abban, hogy egy adott változtatás kezdeményezéséhez nélkülözhetetlen az adott helyzetről kialakított átfogó kép – beleértve a változás szükségességét kiváltó probléma és a rendelkezésre álló források ismeretét. A megfelelő konzultáció és a lehetséges forráskönyvek figyelembevételét követően egy közigazgatási vezetőnek jól megalapozott megvalósítási tervet kell készítenie, mely tartalmazza a fix célkitűzéseket, a hozzájuk vezető meghatározott lépések sorát (pontos határidőkkel), a feladatok elvégzésére alkalmas személyek és eszközök listáját, valamint egy olyan mechanizmust, mely lehetővé teszi az információk visszacsatolását és az időközben felmerülő szükséges módosításokat. A fenti előkészületek sora azonban csak akkor hozza meg gyümölcsét, ha a vezető a „megvalósítási” szakaszban a változtatás szervezeti feltételeiről is gondoskodik, a konkrét célkitűzések, felelősök és eszközök, illetve a garantált megfigyelés és visszacsatolás formájában. Bár legtöbbször mindenkinek érdeke, hogy egy-egy kényszer szülte változás sikeresen lebonyolódjon, a vezetőnek számolnia kell a belső ellenállás lehetőségével is, melyet aztán annak pontos feltérképezésével és meggyőzésével kell kezelnie. Ezeket az intézkedéseket egészítik ki a változtatásra alkalmas vezető személyes tulajdonságai. E kvalitások

mindkét fázisban a konstruktív megközelítéssel a kommunikációs és meggyőzési készségeken át az innováció és kreativitás ösztönzésének képességéig terjednek, és mindvégig a vezető változtatásba vetett hitére, valamint önbizalmára és elszántságára épülnek.

### *Etika és vezetés a közigazgatásban*

A Közigazgatási Intézetek és Felsőoktatási Intézmények vezetőinek varsói találkozáján kiemelt szerepet kapott az etika jelentősége a közigazgatásban. A téma svéd kezdeményezésre, a 2009-es stockholmi DISPA-találkozón került először napirendre, két évvel ezelőtt ugyanis a svéd kormány elfogadott egy kétéves tervet azzal a szándékkal, hogy a felsőszintű közigazgatásban megerősítse az etika és bizonyos alapvető értékek szerepét. Ezek az értékek a demokrácia, a törvényesség, az objektivitás és egyenlőség, a transzparencia és a véleménynyilvánítás szabadsága, a tisztelet, valamint a hatékonyság és a szolgálat. A *Public Ethos – A Good Culture of Public Administration* című program elindítását többféle tényező motiválta; a szektorok között tapasztalt mobilitás ugyanúgy indokoltá teszi, hogy a korábinál többet foglalkozzunk a szakmai etika kérdésével, mint a folyamatban lévő „generációs váltás” formájában testet öltött demográfiai változások. A programot és a benne részt vevő körülbelül 230 közigazgatási intézmény munkáját a KRUS (The Swedish Council for Strategic HR-Development) koordinálta, illetve ismertette a DISPA-találkozón. A szektorral létesített partnerség, valamint az egyéni megoldások kínálatának kettős stratégiáját alkalmazva a KRUS az etika és az alapvető értékek erősítésében széleskörű eszköztárat alkalmazott. Üzenetének célja juttatására a nyitottabb kommunikációs csatornák legkülönbözőbb módjait vette igénybe, a fórumoktól kezdve a nyomtatott kiadványokon, podcast-eken, e-learning programokon és plug-in-eken át a kötetlen szakmai beszélgetésekig bezárólag. Mindezzel a svéd kormány célja az volt, hogy minden kormányszervet

felkészítsen az etikai kérdések megfelelő kezelésére, javítsa az alapvető értékek ismeretét a közigazgatásban dolgozók körében, valamint hogy megvalósítsa a közigazgatás és az állampolgárok kapcsolatában a kölcsönös tiszteletet. A programot olyan jól fogadta a svéd közigazgatás és annak vezetői, hogy a kormány 2011 szeptemberében úgy döntött, további egy évre meghosszabbítja azt.

Amikor a 2009-es stockholmi DISPA-találkozón a KRUS értesítette partnerintézményeit a *Public Ethos* programról, a részt vevő közigazgatási intézetek és felsőoktatási intézmények körülbelül 60 százaléka tartott képzést a közigazgatásban dolgozó vezetők és beosztottjaik számára ezen a területen. Ennek fényében a KRUS kezdeményezése kiváló témát biztosított nemcsak 2009-ben, a program elindításakor, de 2011-ben is, a program stratégiájának és eszközeinek ismertetésekor. Mindazonáltal a varsói találkozó e témában szervezett munkacsoportjának tevékenysége elsősorban az eszme- és tapasztalatcserére fókuszált. Milyen szerepet játszhatnak az alapvető értékek és szakmai követelmények a közigazgatás előtt álló kihívások megválaszolásában? Képesek vagyunk-e javítani a közigazgatás megítélésén egyfelől a közigazgatás szolgáltatásait igénybe vevő állampolgárok, másfelől a közszolgálati pályára készülők körében? Melyek (lennének) a legalkalmasabb eszközök a szóban forgó szakmai követelmények hatékony tudatosítására?

### *Egy sikeres magyar kezdeményezés: a Budapest/Varsó Határozat*

Bár a lengyel fővárosban tartott DISPA-találkozó tematikája a közigazgatási vezetőket érintő új szakmai kihívásokra koncentrált, a rendezvény egyik legfontosabb eredménye kétségtelenül a magyar kezdeményezésre, még Budapesten bemutatott közös dokumentum további megvitatása és végleges formában való elfogadása volt. A *Budapest/Varsó Határozat* kettős célkitűzést fo-

galmaz meg. Egyfelől támogatja és az államok egyik legfontosabb feladatának nevezi meg az állampolgárok igényeinek megfelelő, hatékony közigazgatás megteremtését. Másfelől a Határozatban a DISPA tagjai kijelentik: szorgalmazzák az Európai Unió intézményeivel létesített kapcsolataik erősítését, illetve tevékenységükkel támogatják az Unió közös értékeit. Az eredetileg a Közigazgatási Intézetek és Felsőoktatási Intézmények vezetőinek 2011 májusában Budapesten tartott találkozóján kezdeményezett nyilatkozat a 2008-ban kiadott *Strasbourg-i Manifestumban* foglaltakat hivatott megerősíteni. „*Felülvizsgálva a Strasbourg-i Manifestum elfogadását követő időszakban elért eredményeket, fontosnak érezzük egyes alapvető elvek megerősítését, melyek meghatározzák munkánkat, valamint kijelölik a céljaink eléréséhez szükséges további intézkedések pontos irányvonalát.*”

Élénk szakmai vitát követően a soros uniós elnökségben hazánkat követő Lengyelországban fogadták el a DISPA tagjai a Határozatot, mely egyúttal a hagyományosan jó magyar-lengyel együttműködés sikerességét is jelzi. A kiadott határozatban a DISPA-tagok az alábbi lépések megtétele mellett kötelezték el magukat:

1. Informális alapon koordinálják az Unión belül és kívül közigazgatási témában tartott nagyobb rendezvényeket, beleértve a közigazgatásban dolgozók képzéseit; a hálózat egészét értesítik ezek eredményeiről.

2. Megvizsgálják annak módját, hogyan lehet erősíteni a többi európai ország közigazgatási intézeteivel és iskoláival való kapcsolataikat.

3. Hangsúlyozzák a stratégiai és szakmai humánerőforrás-gazdálkodás alapvető fontosságát a közigazgatásban dolgozók számára tartott képzésekben és készségfejlesztő programokban.

4. Megerősítik az Európai Unió intézményeivel való kapcsolataikat és felkérlik az Európai Közigazgatási Iskolát, hogy te-



gyen javaslatokat ennek gyakorlatban történő megvalósítására.

5. Megerősítik a hálózaton belüli kommunikációs csatornákat, ennek jegyében újraindítják a DISPA wiki-t, hogy hatékonyabbá tegyék a tapasztalatcserét az olyan területeken, mint tevékenységeik hatásának értékelése, teljesítménymutatók, vezetőfejlesztés, public ethos stb.

6. Nagyobb átláthatóságot biztosítanak a szélesebb tömegek számára, és megvizsgálják, hogyan használhatják az olyan eszközöket, mint a Wikipedia, a Facebook és a Google; bátorítják a hálózat tagjait, hogy honlapjaikon nyújtsanak információt a DISPA-ról.

Tekintve, hogy a Budapest/Varsó Hátározat – a Strasbourgi Manifesztumhoz hasonlóan – a jövőre vonatkozó célkitűzéseket és elveket tartalmazza, a DISPA-tagok nem zárták ki annak lehetőségét, hogy a fentebb felsorolt intézkedések listája tovább bővül. Ezért a dokumentumot annak rögzítésével zárták, hogy a fentiek érvényesüléséhez szükséges további lépések megvizsgálását a következő „DISPA Trió” végzi, melynek tagjaitól konkrét javaslatokat tartalmazó jelentést várnak a legközelebbi DISPA-találkozó alkalmával.

Mint említettük, a Budapest/Varsó Hátározat második pontjában a DISPA soron következő feladatául tűzték ki annak vizsgálatát, miként lehetne szorosabb kapcsolatot kialakítani más európai intézetekkel és iskolákkal. A bővítés egyszersmind a Hálózat egységes politikai akaratát is tükrözi. A budapesti találkozóra így – első ízben – meghívták a montenegrói székhelyű Regionális Államigazgatási Iskola (ReSPA – Regional School of Public Administration) igazgatóját. Varsóban pedig, a ReSPA mellett két szomszédunk közigazgatási iskoláinak és hálózatának is alkalmat nyílt alaposabban bemutatkozni: megismerhettük a Közép- és Kelet Európai Közigazgatási Intézetek Hálózatát (NISPAcee – The Network of Institutes and Schools of Public Administration in CEE) és az ukrán Nemzeti Közigazgatási

Akadémiát (NAPA – National Academy of Public Administration, Ukraine).

## ReSPA

(Regionális Államigazgatási Iskola)

Az igazgató, Suad Music úr beszámolójából megtudhattuk, hogy a szervezetet 2008-ban az Európai Bizottság indította útjára. 2009 folyamán az Európai Bizottság szerződést kötött az Európai Közigazgatási Intézettel (EIPA), hogy a ReSPA-nak a virtuális hálózathoz valódi intézménnyé fejlődését támogassa. Legfőbb irányító testülete, a Titkárság részt vett a regionális iskola ki-fejlesztésében, napjainkban pedig támogatja az iskola szakmai képzéseinek megvalósításához szükséges szervezeti és működési feltételek kidolgozását. Feladatának minél magasabb szinten történő ellátása érdekében a Titkárságot multinacionális és multidiszciplináris szakértők csapata alkotja, akik egy-résről az EIPA maastrichti központjából, másrésről a Bírók és Ügyvédek Európai Központjából (European Centre for Judges and Lawyers, EIPA Luxembourg) érkeztek. Feladatát a nemzeti iskolákkal, ügynökségekkel és nemzeti közigazgatási szervezetekkel szoros együttműködésben végzi, annak érdekében, hogy a közszolgálat szakmai minőségének javítására koherens és egymásra épülő képzéseket fejlesszenek ki. A szervezet 2011 őszétől önállóan működik, székhelye a montenegrói Danilovgrad. Tagintézményei vannak Albániában, Bosznia-Hercegovinában, Horvátországban, Montenegróban, a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságban és Szerbiában. A ReSPA küldetése az, hogy a balkáni országok nemzeti közigazgatási intézeteinek összefogásával a térség közigazgatási szervezeteit felkészítse az európai integrációra. A ReSPA ezt a feladatát továbbképzési tevékenységek, magas színvonalú konferenciák, kapcsolatépítő találkozók, rövidtávú gyakornoki programok, valamint közös kutatások szervezésével és megvalósításával kívánja megvalósítani, amelyeknek átfogó célja új tudásanyag és készségek átadása, tapaszt-

talatcsere a régióon belül, illetve a régió és az EU tagállamai között.

### **NISPAcee**

(a Közép- és Kelet-európai Közigazgatási Intézetek Hálózata – The Network of Institutes and Schools of Public Administration in CEE)

A nonprofit civilszervezet működését a Közyűlés és a Kormányzótanács segíti, Ügyvezető Titkárságának székhelye Pozsony. Mzia Mikeladze asszony, a NISPAcee elnöke elmondta, hogy a hálózat 1994-es alapításával a közép- és kelet európai országokban végbe ment gyökeres politikai, gazdasági és társadalmi átalakulás során felszínre került igényekre szerettek volna választ adni. A NISPAcee a posztkommunista országok együttműködésének teret adó hálózat: támogatja, közvetíti, és szükség esetén meg is szervezi az oktatók, köztisztviselők, trénerek, közigazgatási vezetők és politikusok közötti közös kutatásokat, oktatási és továbbképzési programokat és tanácskozásokat. A közös tanulás ebben a formában elősegítheti a közigazgatási emberi erőforrás- és intézményfejlesztést, megteremti a tagintézetek közötti összhangot, továbbá javítja az oktatási és a kutatási tevékenység minőségét; a NISPAcee a Kelet-Kelet és a Kelet-Nyugat közötti együttműködést egyaránt segíteni szándékozik. Tevékenységeinek elsődleges célja közreműködni a posztkommunista országok közigazgatási diszciplináinak és továbbképzési programjainak fejlesztésében; ez az oktatás és kutatás minőségének javítását és a nemzetközi, regionális és nemzeti szintű iskolai/intézményi fejlesztés elősegítését jelenti. Küldetésének része továbbá, hogy támogassa a közszolgálati humán erőforrások fejlesztését a közigazgatási menedzsment, a közszolgálat és a kormányzás kedvező tapasztalatainak terjesztésével. Mint a hatékony közszolgáltatás megvalósulásáért dolgozó szervezet, közvetve az átfogó politikai és gazdasági átalakulást is előremozdítja; a NISPAcee kiemelt célja az effektív és demokratikus kormányzás kialakításának elősegítése, erősítése, és a régió or-

szágaiban a közigazgatási rendszerek modernizációja.

A közép-kelet-európai országok számára kifejlesztett továbbképzési programról szóló ismertetésében Mikeladze elnök mint kiemelt fontosságú mozzanatot említette a közigazgatási továbbképzés iskolai rendszerű, átfogó intézményesítésének megteremtését. Felhalmozott tudásanyaga és magas presztízse révén a NISPAcee hídként szolgálhat a nyugat-, közép- és kelet-európai országok között, Európát tágabb értelemben tekintve pedig a hálózat speciális módon képes összekapcsolni a balkáni, keleti, kaukázusi és közép-ázsiai régiókat. Szoros együttműködésben állnak uniós (EIPA, EGPA, EAPAA, SIGMA/OECD stb.), valamint egyéb nemzetközi (IASIA, IIAS, UNDP stb.) közigazgatási intézetekkel és szervezetekkel. A hálózat számos munkacsoporttal rendelkezik. Ennek köszönhetően kutatási tevékenysége kiterjed, többek között a helyi önkormányzatokra, az e-kormányzásra, a közszolgálatra, a közigazgatási reformokra, és a fiskális politikára is. Mindezeket túl pedig személyre szabott továbbképzési programokat kínál (pl. közigazgatási vezetőképzés, menedzsment és stratégiai tervezés, közszolgálat és HR menedzsment stb.). A közigazgatás jelenlegi kihívásai között ezúttal is szóba került, hogy a költségvetési megszorítások következtében az állam kevesebbet költ a közigazgatásra, miközben az állampolgárok növekvő elvárásokkal fordulnak a közigazgatás felé. Az igényeket szolgáltatásközpontú szervezetrendszer kialakításával, a minőség és a színvonal növelésével lehet csak kielégíteni. A közigazgatással szemben egyre határozottabban fogalmazódik meg az az igény, hogy feladatát nagyobb hatékonysággal végezze; ennek megfelelően mind több országban alakítanak ki teljesítményfüggő bérezést és teljesítményértékelést. Eközben a gazdasági szféra fellendülésének következtében a munkaerőpiacon is szorosabb verseny tapasztalható. A közigazgatás belső és külső problémái azonban Mikeladze elnök szerint is sokrétűek. Súlyos gondot okoz például, hogy a posztkommunista országok nem rendelkeznek egységes

közigazgatással, továbbá hogy a közigazgatási menedzsmentjük rossz minőségű, elavult, illetve töredékes. A közszolgálati rendszer koordinációja elégtelen, és komoly problémát jelent a közigazgatás instabilitása és a folytonosság hiánya is. A közszolgálati dolgozók közül sokan nem rendelkeznek elegendő ismerettel, és a közigazgatás mögöttes értékeire sem jut elég figyelem. A helyzetet tovább nehezíti, hogy a rátermettnek mutatkozó szakemberek kiválasztásában éppoly korlátozottak a szféra lehetőségei, mint a megtartásukban, ha beváltak – ezért is helyeződik egyre nagyobb hangsúly a jól kialakított oktatási és továbbképzési programokra. A jól kialakított képzés pedig az, amely világos célt tűz ki, legyen szó akár kutatási programokról, akár továbbképzésről vagy az átadandó ismeretek körének meghatározásáról. Elengedhetetlen, hogy a képzés az adott célterület szűkebb értelemben vett, speciális igényeivel is összhangban legyen, ehhez pedig arra van szükség, hogy a továbbképzési programokat a szabványos oktatási rendszeren belül gyakorlatilag személyre lehessen szabni. A valóságos elvárásokhoz igazodó tematikát viszont úgy lehet a legkisebb tévedési kockázattal kialakítani, ha magukat a tanulókat is bevonjuk a továbbképzéssel kapcsolatos döntéshozatalba, hasznosítva egyúttal az oktatásban és a továbbképzési programokban szerzett helyi ismereteket és tapasztalatokat is. És természetesen az oktatás és továbbképzés terén is érvényes a hatékonyság követelménye.

### NAPA

(Nemzeti Közigazgatási Akadémia  
– National Academy  
of Public Administration)

Az 1995-ben alapított, az Ukrán Köztársaság Elnöki Hivatalának felügyelete alatt működő szervezet regionális hivatalait öt városban (Kyiv, Dnipropetrovsk, Lviv, Odesa, Kharkiv) hozták létre, lefedve ezzel az ország teljes területét, elnöke Yurii Kovbasiuk. A hivatalok 2001-ben nyerték el a regionális intézményi rangot. A NAPA jelenleg a köztisztviselők és a helyi önkormányzati tisztviselők képzésének, továbbképzésének és át-

képzésének vezető intézete az ukrán felsőoktatási rendszerben. Az általuk bevezetett e-learning rendszer 2009-ben elnyerte a legjobb elektronikus közigazgatási tananyag kialakításáért járó díjat az E-LearnExpo – 2009 nemzetközi kiállításon. A tanulók videokonferenciákon hallgathatják végig az előadásokat, szemináriumokat és kerekasztal-megbeszéléseket.

A NAPA négy fő tevékenységre összpontosít: a közigazgatási továbbképzési mesterképzésre, professzionális továbbképzésekre, tudományos és metodológiai tevékenységekre, valamint tanácsadói és konzultációs feladatokra. A professzionális továbbképzések keretében a köztisztviselők, helyi önkormányzati tisztviselők képzésén kívül a NAPA az ágazati intézeteket és regionális központokat koordinálja, illetve a tananyagfejlesztésen és szakmai programok tartalmának kialakításán túl didaktikai, információ-szolgáltatási és tanácsadói szolgáltatást is nyújt számukra. Az intézmény szervezeti reformja Twinning program keretében valósult meg. Ennek során kifejlesztették a közszolgálati dolgozók továbbképzésének stratégiai koncepcióját, és a továbbképzés célcsoportját is kijelölték. A reform második komponensként átalakították az intézmény szervezeti felépítését, hogy megfeleljen a kiválósági központ kritériumainak, egyben megszilárdították a továbbképzési intézetek fölött gyakorolt koordinációs szerepét. A harmadik lépés a NAPA és a regionális képzési intézetek kapacitásának megnövelése volt; továbbfejlesztették a képzési metodológiát, és felhívták a trénerek figyelmét a gyakorlatközpontú képzési módszertan kifejlesztésének szükségességére. Az akadémia felügyelete alatt a közigazgatási képzés megvalósítására három szervezetet is alapítottak.

### Tavasz Dániában

A következő DISPA-találkozó házigazdálja a dán Közigazgatási Iskola lesz. A 2012. május 10–11-én tartandó találkozó tervezett

témakörei: a közszolgáltatásokban bevezetett innovációk képzésekre gyakorolt hatásai, az Európai Unió jelenlegi politikai és pénzügyi helyzetének hatása a közigazgatási képzésre és oktatásra, valamint a közszolgáltatási dolgozók elkötelezettségének, hivatástudatának növelése, hogy a mostani, válságos helyzetben kevesebb jövedelemért is képe-

sek legyenek ugyanannyit vagy többet teljesíteni.

A szervezők a hálózat minden közigazgatási intézetétől és felsőoktatási intézményétől aktív együttműködést várnak a nagy érdeklődésre számot tartó témákban és szívesen invitálják a főigazgatókat Koppenhága.

A Nemzeti Közigazgatási Intézet ott lesz.

### *Közigazgatási képző- és kutatóintézetek együttműködései Európában*

A DISPA (Directors of Institutes and Schools of Public Administration) alakuló ülését 1995. október 27-én Maastrichtban tartották meg, és már itt, az induláskor jelen lehettek az akkor még az unióon kívül álló közép-kelet-európai országok közigazgatási intézeteinek a képviselői is. A találkozóra 1997 óta hagyományosan fél évenként egyszer, az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét betöltő tagország rendezésében kerül sor.

A DISPA-találkozók elsősorban a kormányzati szakértői és képzési együttműködést, információcserét, valamint a köztisztviselői mobilitási programok, közös szakértői csoportok működtetésének hatékonyságát hivatottak elősegíteni.

Új kihívások a közigazgatásban – képzési stratégiák címmel 2011. május 19–20-án Magyarország látta vendégül a huszonnégy országból, számos európai közigazgatási szervezet képviselőjében érkező főigazgatókat. A magyar soros uniós elnökséghez kapcsolódó kétnapos konferencia megrendezését a Nemzeti Közigazgatási Intézet koordinálta.

LINDER VIKTÓRIA

## EUPAN TÉMÁK 2. – Közzolgálati humánerőforrás- gazdálkodás Európában

*Az Európai Közigazgatási Hálózat (EUPAN) működéséről, felépítéséről a Magyar Közigazgatás olvasói a folyóirat júniusi számából, míg Innovatív Közzolgálatok Munkacsoportjának (IPSG) magyar elnökség alatti tevékenységéről szeptemberi számából informálódhattak. Jelen írás a Hálózat Humánerőforrás Munkacsoportjának (HRWG) 2011. I. félévi tevékenységéről, valamint a szakszervezetekkel folytatott szociális párbeszéd keretében történő együttműködésről számol be.*

### *A Humán Erőforrás Munkacsoport magyar elnökség alatti tevékenysége*

A Humán Erőforrás Munkacsoport az EUPAN középtávú prioritásai keretében meghatározott témakörökkel foglalkozott az Európai Unió Tanácsa magyar elnökségének szemesztere alatt.

Amint a magyar közigazgatás nagyjai már oly sokszor megírták, minden szervezetrendszer legfontosabb erőforrása a szervezetet működtető személyi állomány. Így van ez a közigazgatás esetében is, amely a fenntartható közigazgatás legfontosabb záloga. Válság idején a közzolgálat felelőssége még nagyobb fokú, a köztisztviselőknek fokozódó kihívásokkal kell szembenéznük a kormányzati feladatok teljesítése során, annak érdekében, hogy megfelelő eszközök alkalmazásával járuljanak hozzá a válság hatásainak mérsékléséhez. A humánerőforrás-gazdálkodási stratégiáknak, személyzeti politikáknak számos területet kell

kezelniük, amelyek közül – az említett körülményeket szem előtt tartva – a HR-munkacsoport tevékenysége a köztisztviselői életpálya olyan aspektusaira, kiemelt vonatkozásaira helyezte tevékenységének fókuszát, amelyek a berendezkedéstől és egyéb determináló tényezőktől függetlenül, általánosan jelentkeznek és közérdeklődésre tartanak számot az európai közzolgálatokban; úgymint

1. a nők karrierlehetőségei a közzszektorban;
2. generációváltás a közigazgatásban;
3. integritás a közzszolgálatban;
4. mobilitás a nemzeti munkaerőpiacon, különös tekintettel a pénzügyi, gazdasági világválság hatásaira (ez utóbbi a magyar elnökség által végzett kutatás keretei között).

### **1. A nők karrierlehetőségei a közzszektorban**

A nemek egyenlőségének horizontális szakpolitikája, a hozzá kapcsolódó jelenségek és az ezzel együtt járó problémák hosszú évek óta jelen vannak a legtöbb európai közzszolgálatban. Általánosnak nevezhető jelenség, hogy míg a nők közigazgatásbeli aránya jónéhány EU-tagállamban eléri vagy meghaladja a férfiak arányát,<sup>1</sup> a női vezetők, különösen a felsővezetők aránya jelentősen alulmúlja azt; és minél feljebb haladunk a ranglétrán, annál alacsonyabb a nők aránya. További általános, megoldásra váró problémaként jelentkezik, hogy a nők ugyanazon beosztásban, munkakörben, felelősségi körben kimutathatóan kevesebbet keresnek férfi munkatársaiknál. A nemek egyenlőségét érintő problémák az életpálya különböző szegmenseihez és periódusaihoz köthetők.

<sup>1</sup> Természetesen, Európa ebben a tekintetben is sokszínű; mivel olyan államokkal is találkozhatunk, ahol a kormányzatok épp a nők közigazgatásbeli alulreprezentáltságának javítására indítanak programokat. Azt, hogy a közigazgatásban melyik nem számít alulreprezentáltnak, számos, jobbra tradicionális, hosszabb történeti időszakra visszavezethető tényező determinálja.



A tagállamok jó része különböző stratégiákat dolgozott/dolgoz ki, hogy a közszektor munkaerőpiacán is előmozdítsa a nemek egyenlőségét. A HR-munkacsoport feléve alatt bemutatásra kerültek egyes tagállamok és más meghívott országok közsférájában alkalmazott stratégiák. Mondhatnánk természetesen, az Európai Unió ún. régi tagállamai, közülük is bizonyos országcsoporthoz – például a skandináv országok – előbbre járnak e területeken is. A HR-munkacsoport megtárgyalta e stratégiák sikerességét. Ennek révén egyértelművé vált, hogy számos területen változtatásra van szükség; a nemek esélyegyenlőségét célzó intézkedések új, stratégiai szemléletű megközelítést igényelnek; kutatásokat, szakpolitikák kidolgozását, párbeszédet, jogalkotást, megfelelő tervezést és a források rendelkezésre bocsátását. A kivitelezést, megvalósítást pedig utólagos nyomonkövetésnek, monitoringnak kell követnie. A komparatív célzattal bemutatásra került országpéldák és jó gyakorlatok arról tesznek tanúbizonyságot, hogy kormányzati szinten szükséges intézkedéseket hozni a nők közszektorbeli esélyegyenlőségének javítására. A jogszabályalkotás feltétel, de önmagában nem elegendő.

Pozitív példaként szolgálhat az osztrák kormányzat női vezetők számára indult mentori programja vagy az Európai Bizottság flexibilis foglalkoztatási megoldásai, a svéd kormányzat nemzetközi figyelemre is érdemes kétéves, a kormányzatban dolgozó nők előmenetelét támogató projektje, vagy a svájci Szövetségi Tanács 2010-ben aláírt megállapodása az egyenlő bérekről folytatott párbeszédéről.

A HR-munkacsoport tagjainak együttműködése, a jó gyakorlatok megismerése, az egymástól tanulás hozzájárulhat a siker esélyéhez vezető lépések megkönnyítéséhez. Általános érvénnyel azonban megállapítható, hogy a közszektor akkor válik versenyképessé a munkaerőpiacon, ha a magánszektorban már szélesebb körben elterjedt rugalmas alkalmazási feltételek itt is teret nyernek. A HR-munkacsoport a jö-

vőben is figyelemmel szándékozik kísérni a köztisztviselői életpálya e speciális vonatkozásait.

## 2. Generációváltás a közigazgatásban

A generációváltás és ennek kapcsán a nyugdíj előtt álló köztisztviselők megfelelő utánpótlásának kérdése, a generációs „űr”, a közéggeneráció hiánya szintén akut problémaként van jelen az Európai Unió tagállamai közszolgáltatatainak többségében az utóbbi 1-2 évtizedben. A jelenség számos kezelendő problémát vet fel az európai kormányzatok számára. Az egyik fő kérdés, versenyképes-e a közszektor a magánszektorral szemben a munkaerőpiacon. A közszektor versenyképessége vizsgálendő a különböző foglalkoztatotti kategóriák, végzettség, beosztás, valamint kor szerint is. Az eltérések tagállamonként jelentősek, így a megoldási alternatívák is sokrétűek. A generációváltás kapcsán felmerülő alapvető probléma – amely már mintegy másfél évtizede foglalkoztatja a nemzeti közszolgáltatokat, de éppúgy a nemzetközi szervezeteket is –, hogy képes-e a közszektor olyan feltételeket biztosítani a fiatal, ún. „Y”-generáció számára, amely a jó képességű, magas képzettségű fiatalok számára vonzóvá teszi a közigazgatást, tágabban a közszektor. Tagállamonként/tagállamcsoportonként más és más tényezők jelentkeznek a közigazgatás javára írandó versenyképességi tényezők között. Amellett, hogy a magas képzettségűek, illetve a vezetők tekintetében a közszféra hátrányosabb vagy legalábbis nem előnyösebb feltételeket tud biztosítani a bérek tekintetében, mint a magánszektor, léteznek más motivációs tényezők is, amelyek kiaknázása megoldási alternatívaként jelentkezhet a közszolgáltatások számára. A helyzetfelmérés céljával, valamint az e területen alkalmazott stratégiákról tartottak előadásokat a tagországok képviselői a munkacsoportban. Így a tagok betekintheztek

– a magyar közigazgatásban jelentkező, a generációváltáshoz kapcsolódó jelenségekbe,

egyes megoldást célzó alternatívákba, mint például az új ösztöndíjprogram;

- a román közigazgatás modernizációs törekvéseibe, különös tekintettel a generációváltásra;

- a tudásmenedzsment közigazgatásbeli szerepének elméleti háttérébe és gyakorlataiba.

A HR-munkacsoportban folytatott, az alkalmazott jó gyakorlatok megvitatását és a problémák beazonosítását magába foglaló, összehasonlító jellegű párbeszéd hozzájárulhat, hogy az EUPAN tagjainak közszolgálati tapasztalatcsere során nyert információk birtokában nézhessenek szembe e problémákkal a válság idején is.

### 3. Integritás a közszolgálatban

Az integritás olyan demokratikus alapérték, amely elengedhetetlen minden közszektorban, ha meg akarja szerezni, tartani, sőt növelni a közbizalmat. A fenntartható közigazgatás a spanyol-belga-magyar elnökségi trió középtávú prioritásainak egyik kiemelkedő célkitűzése, horizontális prioritása volt. E fenntartható közigazgatásnak is alkotóeleme a köztisztviselők integritása. A HR-munkacsoport ezért tűzte napirendjére az integritás egyes vonatkozásainak tárgyalását. A munkacsoportban

- a magyar Állami Számvevőszék által a közszektorban útjára indított integritáskutatás, -felmérés első eredményei, illetve

- a következő féléves elnökséget adó Lengyelország köztisztviselői etikai kódexének kidolgozása kerültek bemutatásra.

A munkacsoport vitafórum keretében tárgyalta az integritás kérdéskörét, amely bevezetőnek tekinthető a további vizsgálatok tekintetében; egyfajta hídként is szolgálhat a két elnökség között; mivel a lengyel elnökség alatt a „Teljesítő Közigazgatás Menedzselése” téma keretében az etikai és bizalmi intézkedések hatékonyságát illetően a kérdés ismét napirendre kerül.

### 4. Mobilitás a nemzeti munkaerőpiacokon, különös tekintettel a pénzügyi, gazdasági világválság hatásaira<sup>2</sup> című kutatás

A magyar elnökség az EUPAN 55. főigazgatói határozatának döntése értelmében ezzel a címmel készített felmérést az EUPAN tagok és más meghívott országok közszolgálatainak együttműködésével (31 ország + az Európai Bizottság).<sup>3</sup> A kutatás a mobilitás témakörének szűk értelmezésén túlélve, a köztisztviselői életpálya három területére fókuszált:

a) a közigazgatás versenypozíciója a tagállami munkaerőpiacokon;

b) a köztisztviselők mobilitásának különböző vonatkozásai és az életpálya szabályozásának egyes kérdései, így a jogviszony megszüntetése;

c) a válság hatása a közszolgálatra, különös tekintettel az említett előző két jelenségre.

A terjedelmi korlátok okán ehelyütt néhány pontban foglaljuk össze a felmérés főbb eredményeit:

- A közszolgálatok gyenge munkáltatói helyzetben vannak a munkaerőpiacon, mivel a munkavállalók előnyben részesítik a magánszektor a közszférával szemben.

- A foglalkoztatás legrelevánsabb vonatkozásai tekintetében a közszféra mint munkáltató „rosszabbul teljesít”, mint a magánszektor. Az EUPAN tagok úgy találták, hogy az üzleti szféra magasabb béreket és presztízt kínál, egyben sokkal jobb előmeneteli lehetőségeket is biztosít. *(A szerzők*

<sup>2</sup> Eredeti cím: *Mobility in National Labour Markets with Special Regards to the Impact of the Financial and Economic Crisis.*

<sup>3</sup> A felmérés a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Személyügyi Helyettes Államtitkársága megbízásából, a Közszolgálati Főosztály koordinálásával zajlott. A kutatást végezte és a záró tanulmányt készítette: Gajdoschek György és Linder Viktória.

A kutatás eredményei az EUPAN tagállamok közigazgatási főigazgatói, valamint az európai közszolgálati szakszervezetek (TUNED) képviselői részére a 2011. június 24-i együttes ülésen kerültek bemutatásra és megvitatásra, Gödöllőn. A tanulmány az EUPAN új honlapján olvasható: <http://new.eupan.eu/en/user/home/>

*számára meglepetést okozott, hogy ebben a tekintetben nem jelentkezett jelentős eltérés a karrierrendszerű és a pozíciórendszerű közszolgálatok között.)*

– A közszektor erőssége azonban a magasabb szintű foglalkoztatási biztonság, valamint, a „humánusabb munkakörülmények” (például jobb személyes kapcsolatok a munkatársakkal és a vezetőkkel, nagyobb fokú megértés a magánéleti igények tekintetében stb.).

– A gazdasági válság a közszolgálatok pozícióját különböző módokon érintette. Kicsit leegyszerűsítve: a közszolgálat értéke (vagy általánosabban, a közsférában való foglalkoztatásé)<sup>4</sup> jelentős mértékben megnőtt a potenciális munkavállalók szemében. Mindenesetre a foglalkoztatás biztonsága visszanyerte korábbi értékét. Rövid távon, mivel sokan elvesztették munkájukat és új lehetőségeket kutatnak, a közszektor álláshelyeire irányuló érdeklődés növekszik. (Mindazonáltal, amint a kínálati oldal nő, a keresleti oldal csökkenőben van.)

– Mindeközben a válság érintette a közfoglalkoztatást: amint a költségvetési források csökkennek, számos ország arra kényszerül, hogy csökkentse a közsférában foglalkoztatottak számát vagy illetményét. A jelentés összefoglalja azokat az intézkedéseket, amelyeket az egyes országok tervbe vettek vagy már foganatosítottak is.

– Minden ország különbözőképpen reagál a sajátos körülményekre, mégis nevesítené lehet néhány stratégiafajta:

- Bizonyos, karrierrendszert működtető országok megpróbálják fellazítani a jelenlegi rendszert, hogy gyorsabban reagálhassanak a kihívásokra;
- Más országok ragaszkodnak a karrierrendszer értékeihez – feltehetően, mint a nemzeti, politikai hagyományok egy részéhez és/vagy mert a magánalkalmazással szemben versenyképes előnyöket nyújtanak;

- A pozíciórendszerű országokat érintette legkevésbé a válság; vagy azért, mert kisebb megrázkódtatást jelentett ezen országok gazdasága számára, vagy azért, mert a pozíciórendszer lehetővé teszi a kihívások következtében szükségessé váló gyorsabb változtatást, rugalmas reagálást;
- Láthatóan, a közép-kelet-európai országok alkalmazták a legradikálisabb intézkedéseket; olyanokat, mint a közszolgálatban alkalmazott nagymértékű leépítések (például 10%) vagy a kétszámjegyű illetménycsökkentések.

– A legtöbb országban a mobilitás (átjárhatóság) különböző típusaival találkozhatunk, azonban a legtipikusabb az egy közigazgatási szervben belüli mobilitás. Ugyanakkor kivételnek számít, amikor az alkalmazottak közigazgatási szervek és közszolgáltató szervezetek (például iskolák, közzállalatok stb.) között vándorolnak. Úgy tűnik, a mobilitás hatásos eszköze lehet a válság okozta feszültség kezelésének.

– A jogviszony megszüntetését normál jelenségnek tekintik a pozíciórendszerű közszolgálatokban,<sup>5</sup> szöges ellentétben a karrierszolgálatokkal. Mégis azt tapasztaltuk, hogy néhány karrierrendszerben a jogviszony megszüntetése kapcsán létező garanciák fellazultak – feltehetően a személyügyi kiadásokra nehezedő pénzügyi nyomás következtében. A legélesebb intézkedéseket megintcsak a közép-kelet-európai régióban alkalmazták, ahol a korábban említett csoportos leépítésekre került sor, még azoknál is, amelyek a karrierrendszerbeli besorolásban találhatók.

– Azonban hangsúlyozni szükséges az országok közötti különbségeket; a közszolgálat igazgatásának módja tekintetében éppúgy, mint a válság kezelésének mikéntjét illetően.

<sup>4</sup> Magyar terminológiát alkalmazva mondhatjuk úgy is, hogy a szűk, illetve a tág értelemben vett közszolgálat.

<sup>5</sup> Természetesen a jogviszony megszüntetése esetén a felmentett köztisztviselők újbóli elhelyezkedésük tekintetében támogatásra jogosultak, illetve kompenzáció illeti meg őket az állam részéről.

### *Szociális párbeszéd a közszolgálatban*

Az EUPAN közigazgatási főigazgatói együttes ülést tartottak a Szakszervezetek Nemzeti és Európai Közigazgatási Delegációja (TUNED) képviselőivel. A magyar elnökség a közös ülés napirendjére olyan témákat javasolt, amelyek mindkét fél – munkáltatók és munkavállalók – részére is hasznosítható tapasztalatokat mutatnak be. E témakörök a következők voltak:

- a szociális partnerek együttműködése a közigazgatás-korszerűsítési folyamatokban;
- a már ismertetett mobilitáskutatás.

Ismert tétel, hogy a reformintézkedések sikerének alapvető feltétele a munkavállalók és a munkáltatók együttműködése a kivitelezés során. Egyetlen reformfolyamat, illetve -intézkedés sem képes sikereket megvalósítani, amennyiben a munkáltatók – jelen esetben az állam és szervei –, valamint a munkavállalók nem azonosulnak vele, nem kooperálnak partneri viszonyban a végrehajtás során.

A magyar elnökség ennek okán két olyan ország példájának bemutatását tűzte a köz-

igazgatási főigazgatók és a szakszervezetek képviselői közös ülésének napirendjére, amelyek közszolgálatában a közelmúltban jelentős esemény történt a társadalmi párbeszéd előmozdítása és kibővítése terén. A pozíciórendszerű közszolgálatot működtető Dániából a munkavállalói és munkáltatói oldal közösen számolt be az állami szektorra vonatkozó, korábban megkötött kollektív szerződések felülvizsgálatának friss útjára indításáról. A karrierrendszer mintaállamaként is definiálható Franciaországból – szintén a két oldal képviselői – a közszolgálati szociális párbeszéd megújításáról kötött megállapodásokról,<sup>6</sup> a megállapodások létrejötte utáni helyzetről, a megoldásra váró problémákról és kihívásokról tájékoztattak. A dán és a francia tapasztalatok bemutatása, valamint a többi résztvevő ország képviselői általi – saját tapasztalatokat taglaló – észrevételek is alátámasztották, hogy legyen bár szó pozíciórendszert, avagy karrierrendszert működtető közszolgálatról, a társadalmi párbeszéd elementáris erővel bír. A közszektorban éppúgy, mint a munkaerőpiac egyéb szegmenseiben.

### *Közszolgálati humán erőforrás-gazdálkodás Európában*

Jelen írás az Európai Közigazgatási Hálózat (EUPAN) Humán erőforrás Munkacsoportja tevékenységéről, valamint az EUPAN és a Szakszervezetek Nemzeti és Európai Közigazgatási Delegációja (TUNED) közötti párbeszéd keretében lezajlott eseményekről ad tájékoztatást. A HR-munkacsoport az Európai Unió Tanácsa soros magyar elnöksége alatt olyan, a közszolgálati berendezkedéstől és földrajzi elhelyezkedéstől függetlenül jelentkező általános problémákkal foglalkozott, és kereste ezek kapcsán az ún. jó gyakorlatokat, amely problémákkal minden kormányzatnak szembe kell néznie, kezelnie kell, különös figyelmet fordítva a válság indukálta súlyosbító körülményekre. E kérdéskörök a következők: a nők karrierlehetőségei a közszektorban; generációváltás a közigazgatásban; integritás a közszolgálatban; „Mobilitás a nemzeti munkaerőpiacokon, különös tekintettel a pénzügyi-, gazdasági világválság hatásaira” című kutatás. A munkáltatók és munkavállalók közötti társadalmi párbeszéd keretében a mobilitáskutatás eredményeinek megtagyálása mellett olyan, mindkét fél érdeklődésére számot tartó téma került napirendre, mint a szociális partnerek együttműködése a közigazgatás-korszerűsítési folyamatokban.

<sup>6</sup> Az ún. Bercy-egyezményekről.

## Pro Scientia – KIM-különdíjasok

A Pro Scientia Aranyérem kitüntetést az Országos Tudományos Diákköri Tanács 1988-ban alapította a felsőoktatási hallgatók alkotókészségének kibontakoztatása, szak tudásának elmélyítése, a tehetség, az egyéni képességek jobb megbecsülése és elismerése céljából. Annak az egyetemi vagy főiskolai hallgatónak adományozható, aki tanulmányai során kiemelkedő teljesítményt nyújtott és az általa önképzés keretében művelt szakterületen elért eredményeiről az Országos Tudomá-

nyos és Diákköri Konferencián díjnyertes pályamunka formájában is számot adott. Idén 12. alkalommal került sor a kitüntetés odaítélésére, s a díjazottak közül hárman az állam- és jogtudomány, ketten pedig a közgazdaságtudomány művelői köréből KIM-különdíjban is részesültek. A Magyar Közigazgatás különös figyelmet fordítva a pályakezdő tudományos kutatók iránt, az alábbiakban teremt lehetőséget a különdíjas pályamunkák rövid bemutatására.

---

BÓDY EMESE

### *Helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés elméleti és gyakorlati problémái*

Pályamunkám témájaként a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés néhány elméleti és gyakorlati problémájának bemutatását választottam. S bár a törvényességi ellenőrzés mint jogkör napjainkban is változásokon esik át, továbbra is meghatározó és jelentős azon megoldásra váró problémák száma, amelyek vázolására dolgozatom keretein belül vállalkoztam. Nézetem szerint ugyanis, egy jogállam keretei között, a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés érvényesülése és az önkormányzatok autonómiája egyaránt fontos, *egyenrangú* állami feladatként, *folymatos* biztosítást és védelmet kell élveznie. Arra a kérdésre azonban, hogy ez ma, a he-

lyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés vonatkozásában megvalósul-e, sajnálatos módon továbbra is nemmel kell válaszolnom. Az egykori közigazgatási hivatalok – mostani kormányhivatalok – e jogköre napjainkban sem működik kielégítően. A törvényességi ellenőrzés legnagyobb hiányossága éppen az, hogy egy *eszköztelen ellenőrzést* jelent, amely szankcionálási lehetőség hiányában nem tudja kifejtetni azt a hatást, amelyet a jogalkotó elvárna tőle, nevezetesen a helyi önkormányzati döntések törvényességének biztosítását és ezzel a jogbiztonság megalapozását. Ennek megvalósulásához az ellenőrzés egyfajta *felügyeletté való átminősítésére* volna szükség, amellyel a mindenkor törvényességi ellenőrzést ellátó szervek „eszköztára” bővíülhetne. A „*végző szó*” kimondója ugyanakkor, meglátásom szerint, továbbra is a független bírói, alkotmánybírói testület maradhatna, amely garanciája lenne annak, hogy az önkormányzati autonómia nem sérül. Fontos és lényeges kérdés a *jegyző jogállása*. Hiszen a helyi önkormányzatok belül a „törvényesség őreként” szerepe meghatározó a törvényesség biztosításában. Jelenleg is meglévő



függősége a képviselő-testülettől és a polgármestertől tarthatatlan, és hatásköre eredményes gyakorlása megkívánja személyének kiemelését jelenlegi munkáltatóival szembeni alárendeltségéből. A törvényességi ellenőrzés nem irányulhat pusztán az önkormányzati döntések személytelen utólagos kontrolljára, ahhoz, hogy egy prosperáló, jól működő jogkör lehessen, szükséges az önkormányzatok és a mindenkori törvényességi ellenőrzést/törvényességi felügyeletet ellátó szervek közötti *megfelelő informális kapcsolatok* kiépítése és fenntartása. A politikai befolyás visszaszorításával, de legalábbis átalakulásával, a közigazgatáson belül megvalósulhat az ésszerű és a múltban bevált gyakorlatok továbbörökítése, a *szakmai szempontok* előtérbe helyezése, amely napjainkban sajnos nem jellemző. A jogszabályok

és a szervezetrendszer változtatása önmagában nem jelent előrelépést, annak átgondolt formájára van szükség. A múlt igazolja, hogy az elhamarkodott és túlértékelt döntések éppolyan károsak lehetnek, mintha a jogalkotó nem hoz döntést. A törvényességi ellenőrzés mindenkor fontos területe lesz az állami intézményrendszernek, így bármely szerv lássa is el, elsősorban szakmai szempontok figyelembevételével kell működnie, és ehhez a politikai színtérnek is megfelelő, állandó, nem folytonosan és rövid időközönként változó háttérrel kell biztosítania. Reményeim szerint a jövő ennek fényében alakul majd, tanulva a múlt „rossz emlékeiből” és megteremtve egy kiegyensúlyozottabb önkormányzati és állami kapcsolatrendszert.

DÖMÖTÖRFY BORBÁLA  
TÜNDE

## *Versenyjog és választottbíráskodás az Európai Unióban*

A pályamunka címe alapján felvetődhet a kérdés, vajon a versenyjog és a választottbíráskodás hogyan egyeztethető össze? Ennek oka abban rejlik, hogy a versenyjog alatt Európában egy hatósági alkalmazásra szánt jogot értenek. Ez a történeti perspektívát tekintve helyénvaló, az utóbbi néhány évben azonban az Európai Bizottság egyre erőteljesebben szorgalmazza a magánjogi igényérvényesítés elterjesztését, belátva annak jótékony, fejlesztő hatásait.

E törekvés viszont ez idáig nem tudott a kívánt mértékben teret nyerni. Ebben a *történelmi hagyományokon* kívül valószínűleg

az is jelentős szerepet játszik, hogy a kereskedők, akiknek leginkább érdekében állna a versenyjogot „*pajzsként*” és „*kardként*” használni, jogvitáik megoldásánál köztudomásúan előnyben részesítik a választottbíróági utat. A magánjogi igényérvényesítés széles körű elterjedését ezért akadályozza a választottbíróóságok helyzetének Európai Unión belüli szabályozatlansága.

Megjegyzendő, hogy a választottbíráskodás fogalma nem egységes, és jogi szabályozásukban is számos az eltérés, bár az UNCITRAL Mintatörvény átvételének folyamata gyorsuló tendenciát mutat. A választottbíróóság hatáskörének megállapíthatóságára általánosságban olyan ügy esetén van lehetőség, amelyet a felek maguk is egyezséggel rendezhetnének, illetve az eljárás tárgyról szabadon rendelkezhetnek.

Az utóbbi években egyre gyakrabban találkoztak a választottbírói fórumok versenyjogi kérdésekkel, s a jövőben – figyelembe véve az alternatív vitarendezési mó-

dok általános térnyerését – ezek az ügyek várhatóan tovább fognak szaporodni.

Ez összhangban van az Európai Bizottság törekvéseivel, viszont a fejlődés útjában áll az említett joghézag: annak ellenére ugyanis, hogy – mint a dolgozatban kifejtésre kerül – semmi nem indokolja a választottbíróságok kizárását a magánjogi igényérvényesítésből, nincs rájuk, illetve eljárásukra nézve szabályozás.

A gyakorlatban – mintegy kényszerhelyzetben lévén – születtek erre bizonyos megoldások, amelyek azonban nem egységesek. Ez a jogbiztonság és az uniós jog egységes alkalmazása szempontjából problémát jelent. Figyelembe véve e vitarendezési fórum szerepét a nemzetközi kereskedelemben, még az Európai Unió egyik fő célkitűzése szempontjából is akadálnak tekinthető: e jogbizonytalanság akadályozhatja ugyanis a tagállamok közti kereskedelmet.

Mindenképpen szükséges lenne egy átfo-gó szabályozás, amelyre azonban nem mutatkozik egyelőre reális esély. Egy járható út lenne az is, ha – amint az napirendre is került a revízió során – a Brüsszel I. Rendelet hatálya alá vonnák a választottbíróságokat. Ez a jelenlegi visszasságok egy jelentős részét megszüntethetné, azonban még így is maradnának megoldásra váró kérdések.

A versenyjog sajátosságaiból adódik a versenyhatóságokkal való együttműködés rendezésének szükségessége, amely figyelembe véve e fórum semlegességét és egyéb sajátosságait, roppant nehéz feladatnak mutatkozik. Szintén nagyon fontos lenne mielőbbi megoldást találni az előzetes döntéshozatal iránti kérelem választottbíróságok általi előterjesztésének rendezésére. A felsorolt problémák megoldása valóban komoly kihívás, ha azonban nem születik megoldás, az akadályozza a fejlődést, és a jogbiztonság szempontjából is komoly veszélyeket tartogat.

AUER ÁDÁM

## *A részvényesi joggyakorlásra vonatkozó „corporate governance” szabályok alkalmazása Németországban és Magyarországon*

A *corporate governance*, felelős társaság-irányítás jogi követelménye az 1990-es évek elején jelent meg, és ma a gazdasági jogalkotás egyik legdinamikusabban fejlődő területének tekinthető. Álláspontom szerint jelenleg vertikális értelemben: nemzetközi,

Európai Unió, tagállami szinten; horizontális értelemben: az állami-önkormányzati vállalatok, a tőzsdén jegyzett részvénytársaságok és a tőzsdén nem jegyzett nyilvánosan működő társaságok esetében merül fel a felelős társaságirányítás követelménye. Dolgozatom tárgya a tőzsdén jegyzett részvénytársaságokra vonatkozó (tag)állami, német és magyar szabályok elemzése. A német és a magyar ajánlásokat a társasági törvény rendelkezéseivel összefüggésben vizsgáltam: rámutatva az egyes ajánlásokkal kapcsolatban a társaságok autonómiájának hatáira. A témát a szakirodalomban jelenleg hiányzó megoldással nemcsak a komparatisztika módszerével, hanem a német DAX 30 és MDAX 30 tőzsdei indexben szereplő és a BÉT Zrt. Részvény A és B szekciójában kibocsátó részvénytársaságok felelős társaságirányítási jelentéseinek elemzéseivel együtt vizsgáltam.

A kutatás alapján a szabályozások felülvizsgálatra szorulnak. A hatályos ajánlások önállóan, közvetett jogkövetkezményekkel rendelkező normák, amelyek túlnyomórészt a társasági törvény kógens rendelkezéseit tartalmazzák; azonban álláspontom szerint a részvényeseket ténylegesen eltérően érintő szabályok további felvétele indokolt.

A téma jogi megítélése még korai szakaszban jár. A 2000-es évek elején megindult *soft law* rendszer kiépítése, az évtized közepére alakult ki; a vállalatirányítási jelentések közzétételét az évtized második felében írták elő a társasági jogszabályok. A *corporate governance* elemzése pillanatfelvétel: a jelentések közzétételének 3-4 éves gyakorlata még nem sugallja azt, hogy a kérdést sikerült megoldani. A felelős társaságirányítás jövőbeni célja kettős: a társaságok eredményes működése – differenciáltabb, társadalmi siker –, és a piacon bekövetkező anomáliák enyhítése. Ha utóbbi illuzórikusnak is tűnik, meg kell tenni a megfelelő lépéseket annak érdekében,

hogy megvalósuljon. Meglátásom szerint a társasági jog lényegétől nem lenne idegen a nyilvánosan működő gazdasági társaságokra irányadó szabályok árnyalása: a hatályos kógens szabályok mellett biztosított eltérés lehetősége; a törvény alatti szinten olyan előírások alkalmazása, amely a *comply or explain* elvnek megfelelően alakulnak, azonban az ezekben foglaltak nyilvánosak és közvetlen jogkövetkezményekkel járnak. A szabályozási tendencia utóbbi két évtizedben követett gyakorlata alapján ez az irány kimutatható a jogalkotásban.

A kutatásaim alapján megállapítható, hogy ezek a szabályok a kezdeti lépések a kívánt cél eléréséhez. A tagállamoknak át kell gondolni a hatályos rendelkezéseket és meg kell találniuk a helyes lépéseket. Dolgozatomban erre tettem javaslatokat, nem titkolt célként, hogy a tudatosan hátrányos szervezeti politikát folytató cégek anomáliái ne egy esetleges csőd vagy felszámolás után kerüljenek napvilágra.

TÓBI ISTVÁN

## „Miért nézünk TV-sorozatokat?”

Betekintés a televíziós  
szórakoztatóipar  
legjövedelmezőbb iparágába

Egy elismert és (anyagilag is) sikeres sorozat elkészítése rendkívül komplex folyamat. Hétköznapi mértékkel elképzelhetetlen összegeket költenek arra, hogy egy évente 24/12/6 részes sorozat benne legyen a kiválasztott célcsoport 10 legnézettebb műsorában. Természetesen találkozhatunk olyan alkotásokkal is, amelyek reklámkampánya

nem kizárólag a milliókból vásárolt ATL felületeken alapszik, hanem az alkotók hajlamosak *kikacsintani*, és a sorozat világát beemelni a valóságba (például a sorozatban megemlített – nem létező – honlapokat közvetlenül a levetített rész után elindítják, valóságossá teszik).

Amennyiben részleteiben is meg kívánjuk érteni, hogy mivel képes a képernyő elé vonzani sok millió embert egy sorozat, mitől válik beszélgetési platformmá másnap az iskolában/munkahelyen, akkor dimenzióként kell vizsgálnunk a sorozatnézés jelenségét.

A dolgozatban ennek alapján olvashatunk a szabadidő-eltöltésről, TV-nézési szokásokról, a sorozatok világáról. Amikor a sorozatkészítés mechanizmusát vizsgáljuk, látnunk kell, hogy egy jó ötlet akkor válhat sikeressé, ha annak történetvonalát megfelelően felépítik, jól körülrajzolt karaktereket

illesztenek bele, megfelelően szegmentálják.<sup>1</sup> Csak ezek után következik a fentebb ismertetett reklámkampány.

Fogyasztói szemszögből nézve, több insight-ot soroltak fel a sorozatnézők, például teljes relaxáció, lehetséges kommunikációs platform, valahová tartozás élménye. A mélyinterjúk során többször felmerült a tradíció fontossága: az új rész minden héten az adott napon érkezik meg, kikapcsolja a nézőt 20-40-60 perces időtartamra. Amikor új sorozatot kellett választani, a válaszadók legfontosabb tényezőnek a barátok/ismerősök ajánlását jelölték meg. Érdekesség, hogy csak ezt követi a sorozat típusa/fajtája.

A dolgozatban felmerül a branding kérdése is, azaz mennyire tekinthetők a sorozatok márkának, amelyre építve jelentős bevételre lehet szert tenni. A válasz nem egyértelmű, célcsoporttól függ, lásd a Hannah Montana

névre építve táskát, tolltartót és egyéb merchandising terméket lehet értékesíteni milliósámmra, és hasonló a helyzet a gyerekeknek szánt trendi rajzfilmsorozatokkal. A felnőtteket megcélzó sorozatok esetében az alaptermék a főtermék, vagyis maga a sorozat. (Hiszen, ha véget ér, akkor elveszik a hype, szépen lassan fakul a „márkaismertsége”, műsorról levétel után egy évvel már alig emlékezünk rá.)

Összegezve: a dolgozat erénye egyben a legnagyobb hátránya is, több területre viszi el az olvasót, mint amelyet a 63 oldalban (és a mellékletben) mélyrehatóan be lehetne mutatni. Hogy mennyire aktuális a választott téma, azt a napokban (2011 októberében) indított Tár-sas Játék című sorozat mutatja, amely a magyar HBO csatorna első sajátkészítésű televíziós sorozata, országos ATL kampánnyal (és feltehetően igen magas költségvetéssel).

Megállapíthatjuk, hogy a sorozatnézés napjaink egyik legkedveltebb passzív szabadidő-eltöltési módja, mely mögött egész iparág sorakozik fel, hogy minél szórakoztatóbb, lebilincselőbb tartalommal hódítsa meg a (lehetőleg 18–49 éves) nézők millióit, a kiemelkedően magas nézettség és az ebből fakadó profit érdekében.

<sup>1</sup> Véleményem szerint ez a legnehezebb feladat – hiszen az esetek 99%-ban a cél az, hogy minél többen nézzék a sorozatot. Azonban minden sorozat próbálja megkülönböztetni magát, és olyan alaphelyzetet bemutatni, amely egyedülálló, újat mond, olyat mutat, amit még soha nem láttunk. Ugyanakkor megalkuvónak is kell lennie, hiszen ha csak egy szegmens számára érdekfeszítő a téma, akkor rétegsorozattá válik, ami csak egy rajongói kört érdekel, a nagy többséget viszont nem.

## BAKONYI ZOLTÁN

### *Ki van az alkuszok hálójában?*

A biztosítótársaságok és a szervezeti piac vevői között közvetítő *alkusz iparág hálózata kiemelkedően fontos az értékkeremtésben*, ugyanis a legfontosabb vevői elvárások (a kockázatok felmérése, a megfelelő ár/érték arány biztosítása, a tranzakciók egyszerűsége, valamint a tájékoztatás és gyors ügyintézés) teljesítésében kulcsszerepet játszanak a

hálózati kapcsolatok. Ezt a hálózati kapcsolatok három dimenziójának (tranzakciós, információs és reputációs) bemutatásán keresztül elemzem.

Mivel a *hálózati értékkeremtés központi szereplői az alkusz vállalat értékesítői*, ezért a velük kapcsolatos menedzsmentkérdések kulcsfontosságúak az alkusz vállalat szempontjából. A menedzsmentnek ez alapján egy sajátos helyzettel kell szembenéznie.

A hálózati működés sajátosságából következően ugyanis a *vállalat értékesítőjének működése során egy kettős megbízó-ügynök probléma merülhet fel*. A probléma egyik oldalán a bonyolult biztosítási termékekkel kapcsolatban alulinformált vevő áll (információs aszim-

metria), a másik oldalán pedig a relatíve kisebb vevői reputációval bíró vállalat található (reputációs aszimmetria). Az információs aszimmetriánál magas a kockázata annak, hogy az értékesítő nem a legmegfelelőbb biztosítást ajánlja a vevőnek, hanem azt, amelyikhez a legnagyobb jutalékérdekeltsége kötődik. A reputációs aszimmetriánál pedig felmerül annak a kockázata, hogy az értékesítő, a benne jobban bízó ügyfelek egy részét más alkusz vállalathoz „csábítja át”. Mivel mind-

két oldali opportunizmus hátrányt okozhat az alkusz vállalatnak (információs oldalon az elégedetlen vevő, reputációs oldalon pedig a csökkenő ügyfélkör miatt), *a vállalat feladata, hogy a kettős megbízó-ügynök problémát egyaránt kezelje mindkét aspektusból.*

Dolgozatom végén három, e kihívást kezelő menedzsment módszert (a vállalati tudásmenedzsment, a márkaépítés és vevőkapcsolati program, valamint az ösztönzői rendszer) mutatok be.



BARTA ZSUZSANNA

## *Gondolatok a II. Országos Emberi Erőforrás Menedzsment Konferenciáról*

### *Bevezető*

A konferenciák fontos mérföldkövet jelentenek a különböző szakmai csoportosulások életében. Szakmai fórumként lehetőséget teremtenek a tapasztalatcserére, a jó gyakorlatok bemutatására, az előremutató kezdeményezések megismerésére.

A II. Országos Emberi Erőforrás Menedzsment Konferencia témaválasztása, a plenáris ülések és a szekciók előadásai olyan szakmai színvonalat képviseltek, amely alapján a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) Személyügyi Helyettes Államtitkársága, és a Nemzeti Közigazgatási Intézet (NKI) is felvállalta a részvételt. A KIM részéről Lóczy Péter főtanácsadó a „Közigazgatási HR” szekció előadója volt, én pedig lehetőséget kaptam a nyitó plenáris ülés előadójaként bemutatni az új életpályamodell és a közszolgálati emberi erőforrás menedzsment összefüggéseit.

A Humán Szakemberek Országos Szövetsége, a Magyar Tudományos Akadémia Gazdálkodási Tudományok Tudományos Bizottsága és a Munkaügyi Szemle közös rendezvényének 2011. október 20-án a Zsigmond Király Főiskola mint a konferencia egyik védnöke adott helyet. Háromszáz, a téma iránt érdeklődő és a fejlődés irányában elkötelezett hazai és határon túli magyar szakember vitatta meg, hogy:

- merre is tart az emberi erőforrás menedzsment (EEM) gyakorlata, kutatása és fejlesztése Magyarországon;

- milyen megoldásokat kínál a magyar nyelvű EEM felsőoktatás és a különféle professzionális szolgáltató cégek a hazai és a kelet-európai régió gyakorlata számára;
- milyen hasonlóságok és különbségek figyelhetők meg a hazai és a nemzetközi HR gyakorlat között a magán és a közszférában.

A konferencia célját Prof. Dr. Poór József egyetemi tanár, a HSZOSZ elnöke a következőként fogalmazta meg:

- „egyesíteni azokat a magyar szakembereket, akik a jövő HR szakembereit oktatják hazánkban és a környező országokban;
- rendszeres kapcsolatépítés a HR felsőoktatás és kutatás, valamint a legjobb HR gyakorlat képviselői között;
- kövessük a nemzetközi gyakorlatot – PhD-szekciók szervezésével.”<sup>1</sup>

### *A HR-képzés magyarországon*

A konferenciához kapcsolódóan elsőként azt érdemes áttekinteni, hogy *milyen képzettséggel és tudással válhat Magyarországon valaki HR<sup>2</sup> szakemberré?* Napjainkban még nem adható erre a felvetésre egységes válasz. Több generáció tevékenykedik ezen a területen, és jellemzően a HR-esek nagy része eredeti végzettsége megszerzése után váltott szakmát: elsősorban humán végzettségűek – pszichológusok, pedagógusok, jogászok.

Az elmúlt két évtizedben a szakma képviselői erőteljesen differenciálódtak. A gazdasági környezet változása, és a munkáltatók elvárásainak átalakulása következtében nőtt

<sup>1</sup> Részlet a konferenciát megnyitó elnöki prezentációból.

<sup>2</sup> Az emberi erőforrás menedzsmenttel foglalkozó szakemberek megnevezése, hasonlóan a szakmához, nem egységes, ebben a cikkben az egyik közkeletű kifejezést használom, a HR-es: az emberi erőforrás menedzsmenttel foglalkozó szakember, eredete: HR (Human Resources).

a közgazdászok és műszaki végzettségűek aránya. Ahhoz, hogy a HR szakterület képviselőit a cégek vezetése stratégiai partnerként fogadja el, nélkülözhetetlen a profilhoz igazodó alap szaktudás megléte. Például egy pénzügyi HR-vezetőjénél elvárás, hogy a banki működés sajátosságaival maximálisan tisztában legyen, ehhez pedig elengedhetetlen a gazdasági, pénzügyi végzettség vagy szakképzettség. *(Véleményem szerint a közszolgálatban is jogos elvárás, hogy humán szakember – különösen pedig a humán vezető – a közszolgálat működési mechanizmusát jól ismerje, és rendelkezzen megfelelő közigazgatási tapasztalattal is. Természetesen a korszerű HR-ismeretek, és a megfelelő informatikai felkészültség sem nélkülözhető.)*

Megállapíthatjuk, hogy az utóbbi két évtizedben a HR mint szakma komoly karriert futott be Magyarországon.<sup>3</sup> 1990 előtt jellemzően csak személyzetiseknek szóló szakképzések vagy szakirányú továbbképzések voltak, 1991-ben a Műszaki Egyetemen indult angol nyelvű MBA<sup>4</sup> képzés keretében kezdtek először HR-t oktatni Magyarországon. Azóta a HR a modern üzleti tudományok egyik legjelentősebb ága lett, és rövid időn belül megtalálta az útát a felsőoktatásba is. A kilencvenes évek elején, elsősorban a rendszerváltást megelőző időszakban munkába állt közigazgatási szakembereknek lett kedvelt szakja a személyügyi szervező kurzus. Ideális megoldást jelentett ez azoknak, akik csak érettséggel rendelkeztek, és a személyügyi szervező szak levelezőképzésén szerzett végzettséggel a köztisztviselői besorolásuk kedvezően alakulhatott, mivel a középfokú végzettségűek II. csoportjából a felsősokú végzettségűek I. csoportjába kerülhettek, természetesen akkor, ha a munkakörükhöz ez megfelelő végzettséget jelentett.

Modern HR-oktatás először elsősorban a szakirányú továbbképzéseken folyt, majd pedig bővült az államilag támogatott hallgatókat befogadó graduális képzéssel. A magyar felsőoktatás szereplői abban bíztak, hogy a HR-képzés anyagilag jól jövedelmező vállalkozásként működtethető. *(Itt jegyzem meg, hogy a konferenciázáró plenáris ülés előadója, Dr. Koltai Dénes, egyetemi tanár, dékán [PTE FEEK] megerősítette ez irányú véleményünket.)*

2006-tól, a bolognai típusú felsőoktatási rendszerben a hároméves alapképzésben több szakon is képeznek HR-eseket. E képzések elnevezésükben és tartalmukban is eltérnek egymástól. *(Ezt megtapasztalhattuk az előadások során is.)* HR-végzettséget lehet szerezni többek között a bölcsészképzésben, az andragógia szak személyügyi szervező szakirányán és gazdasági képzésben szervezett szakokon, például a gazdálkodási és menedzsment vagy az emberi erőforrás szakon is. Megállapíthatjuk, hogy a HR-oktatásnak két típusa alakult ki Magyarországon: egyrészt egy erős munkapszichológia-alapú, másrészt egy gazdasági jellegű képzés. Amennyiben az alap- és mesterszakok összefüggésében nézzük a HR-képzést, megállapítható, hogy nem nagy arányban merítenek az alapképzési szakok diákjai közül. Ennek oka elsősorban a kreditfeltételek megállapításában keresendő. A HR-képzéseknek piaci típusa is létezik, és ennek a szakirányú továbbképzésen keresztül a felsőoktatási intézmények is részesei.

### A konferencia

A szakmai konferencia zárását követően megállapítottuk, hogy mind a plenáris ülések, mind pedig a szekciók munkája magas szakmai színvonalon, az eredeti célkitűzéseket teljesítve valósult meg. A következőkben az előadókról, az elhangzottakról és a fontosabb megállapításokról kívánok áttekintést nyújtani.

<sup>3</sup> [http://jobline.hu/magazin2011.03.18./Kibóllehet\\_jó\\_HR\\_szakember?interjú\\_Gyökér\\_Irénnel](http://jobline.hu/magazin2011.03.18./Kibóllehet_jó_HR_szakember?interjú_Gyökér_Irénnel), letöltés: 2011. november 10.

<sup>4</sup> MBA–Master of Business Administration: posztgraduális egyetemi oklevél gazdasági, üzleti területen.

## A plenáris ülések előadásai és megállapításai

A nyitó és záró plenáris ülés előadásai valamennyi résztvevő érdeklődésére számot tarthattak: érintették a *dolgozó ember helyzetét a szervezetben; a HR jövőjét és a 2020-ig várható HR-szerep funkcióváltását*, megismerhettük a *HR mint versenyképességi tényező szerepét*, azt, hogy *miként befolyásolja a szervezetek rejtett dinamikáját a HR szervezeti szerepvállalása, és képet kaptunk a képzési és innovációs lehetőségekről a HR-en belül*.

Az *életpályamodell és a megújuló közszolgálati emberi erőforrás menedzsment* című nyitó előadásomban a Magyar-programot, és az új életpályamodell főbb elemeit mutattam be. Az előadáshoz a vezérfonalat Magyar Zoltán gondolata adta: *„Minden szervezeti és eljárási reform értéke attól függ, hogy mennyit érnek a tisztviselők”*.<sup>5</sup>

## A szekciók előadásai és megállapításai

A konferencia délelőtti és délutáni programjában összesen kilenc szekció adott elő. Valamennyi szekció munkájának bemutatására terjedelmi okok miatt nincs lehetőség. A témák alapján szubjektív válogatást mutatok be, a figyelemfelkeltő, továbbgondolásra érdemes előadásokat választottam ki.

### 1. szekció: HR-oktatás Bologna előtt és után

*Készségfejlesztés a közgazdászképzésben. Egy új program tapasztalatai*

„A felsőoktatási intézményekkel szembeni új elvárások olyan újfajta, rugalmasabb oktatással valósíthatók meg, amely már nemcsak az ismeretszerzésre fókuszál, hanem hozzájárul az üzleti élet igényeihez jobban illeszkedő, gyakorlatiasabb, a cselekvő- és problémamegoldó képességfejlesztő képzési programok kidolgozásához. Ezt a

célt szolgálják azok a készségfejlesztő tréningek, amelyek a Szegedi Tudományegyetem Gazdálkodási karán csapatépítés és vezetői alapkészségek fejlesztése érdekében kerültek meghirdetésre. A tréningprogramok az üzleti életben elterjedt gyakorlat alapján kerültek kialakításra, azonban a résztvevők egyetemi hallgatók, ezért a képzési stratégiába is be kellett illeszteni őket. A tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a tréningek milyen hatékonysággal működnek, mennyiben járulnak hozzá a résztvevők kompetenciáinak fejlődéséhez, illetve hogy ez az újfajta tanulási forma mennyire kedvelt a diákok körében.”<sup>6</sup>

### 2. szekció: Képzés és tréning módszerek a HR-oktatásban és a továbbképzésben Gyakorlatorientált, kompetencia alapú képzés, a HR felsőoktatás jövőjének kulcsa

„Makrokörnyezetünk rohamos változásának köszönhetően Bologna óta évről évre megfogalmazódik bennünk, képzési szakemberekben a dilemma, hogy miként szükséges a HR felsőoktatást úgy alakítani, hogy egyszerre feleljen meg az intézményi és akkreditációs követelményeknek, a hallgatói igényeknek és a munkaerő-piaci elvárásoknak. Előadásomban erre keresem a választ. Célul tűztem ki, hogy bemutatom a Zsigmond Király Főiskolán immáron 10 éve létező HR-képzés jó gyakorlatát, valamint a saját jövőnkre vonatkozó fejlesztési javaslatokat. Gondolok itt a szakszemináriumi rendszerre, gyakorlati szakemberek képzésbe való bevonására, a kompetencia alapú képzési és tréning módszerek megvalósulására, a munkaerőpiacra való naprakész kapcsolatra, a pályaorientációs, tehetségmenedzsment és hallgatói kulcsemberek programokra, a karrierre felkészítő egyéni és csoportos programokra, valamint a piacképes szakirányokra.”<sup>7</sup>

<sup>5</sup> A témához kapcsolódóan: az új életpályamodellről cikksorozat jelent meg a „Köszölgát” közigazgatási magazin 1–3. (2011. június, július és augusztus–szeptemberi) számában.

<sup>6</sup> MÁLOVICS Éva, TÓTHNÉ TÉGLÁS Tünde, FARKAS Gergely – Szegedi Tudományegyetem, Gazdaságtudományi kar.

<sup>7</sup> SZABÓ Szilvia: Zsigmond Király Főiskola, HSZOSZ elnökségi tag.

### *Tréningmódszerek alkalmazása a HR-fejlesztésben*

„A készségfejlesztés egyik igen hasznos és ugyanakkor magas figyelmi szintet biztosító módja a tréningmódszertan. Ezen eljárásnak kiemelten fontos erőssége, hogy a célszerűen kiválasztott helyzetgyakorlatok, azok személyes átélése magas érintettségű tanulói attitűdöt eredményez, így magas aktivitást valósít meg a tanulás folyamata során. Ugyanakkor jól szolgálja azon általános tapasztalatot, hogy munkavégzésünk módszertanával, rutinunkkal az azóta eltelt két évtizede során a tréning mint készségfejlesztésre használatos módszertan bizonyos értelemben devalválódott, amelynek okait és körülményeit célszerű megvizsgálni. Ugyanakkor a tréningek mellett hasznosnak mutató egyéb humánfejlesztési módszerek (coaching, mentoring, shadowing stb.) helyét és szerepét is célszerű úgy beazonosítani, hogy együttesen a leghatékonyabb és legeredményesebb humánfejlesztési ívet tudjuk a HR szakemberek számára ajánlani.

A magyarországi gyakorlat a tréningek alkalmazására az 1980-as évek második felében indult, ugyanakkor a gazdasági rendszerváltás által igen felgyorsult az 1990-es évek elején. Ekkor ugyanis a gazdasági életben nyilvánvaló tényként kezelték az érintett cégvezetők, hogy új módszertanok, rutinok kialakítása nélkül nincs esély a fejlett piacgazdaságban edződött vállalatvezetők, munkatársak hatékonyságának utolérésére.”<sup>8</sup>

### *3. szekció: A magyarországi HR gyakorlat sajátos igényei és kihívásai*

#### *„A gyöngysor értéke”*

„A gyöngysor értékét a benne lévő szemek száma, mérete, tisztasága határozza meg. A HR-tevékenységek egy gyöngysorra emlékeztetnek: sok szemből (tevékeny-

ségből) áll, nagy szakértelmet igényel mindegyik feladat, és a cég egyik legfelelősségteljesebb területeként jellemezhető. A HR- szakember magányos. Egy felmérés szerint a cégek HR szervezetei kb. 23-féle tevékenységet, funkciót látnak el. A HR a legkisebb szervezetek közé tartozik a vállalatoknál. Kevés ember, mindenkire sok funkció, még több feladat hárul. Különlleges képzettségük, specializációjuk miatt nincs szakmapartnerük a szervezetben. Ők ugyanis azzal foglalkoznak, hogy a munkaerő oldaláról biztosítsák a cég céljainak elérését. A legösszetettebb – egyben legdrágább – erőforrásért felelnek, ennek megfelelően nagyon nagy a felelősségük. Vajon megmérjük-e az értékét nap, mint nap?”<sup>9</sup>

#### *4. szekció: Közzolgálat*

A szekcióban foglalkoztak – egyebek mellett – a nemzetközi környezet magyar közzolgálatra gyakorolt hatásaival, összefüggésben a Magyary-programmal; az új életpályamodell sajátosságaival; a tisztviselők jogállásának kérdésével, az államigazgatás-közigazgatás (önkormányzat) szerepével. A szekció munkájára a nagy érdeklődés, és az élénk szellemi párbeszéd volt jellemző.

#### *6. szekció: A HR jövője Képzési modelljellemezők a felsőoktatásban*

„Az oktatóktól a hallgatók felé történő tudásáramlást a pedagógiai folyamatok biztosítják. Ezt befolyásolja, hogy az oktatók milyen szerepeket milyen arányban töltenek be ezekben a folyamatokban. A hallgatói szerepek meghatározóak (termék?, dolgozó?, fogyasztó?). A motivációnak is jelentősége van, mert befolyásolja az aktivitást, a szakmai tudásra nyitottságot, az ismeretek elsajátítását, majd a munkaerő-piaci sikerességet. Az előadásban megvizsgál-

<sup>8</sup> SZÜGYI György – EUROMENEDZSER, vezérigazgató, HSZOSZ alelnök.

<sup>9</sup> KÁNTOR András, VARGA Krisztina – Workplus Személyügyi és Vezetési Tanácsadó Kft.

juk, hogy ezek a folyamatok milyen képzési modellben valósulnak meg, mert a tudás áramlására hatással van az intézményi struktúra, a tananyag, a know-how, milyen tanulási folyamatok zajlanak, explicit vagy tacit tudás, esetleg azok sajátos keveréke a hangsúlyos. Az sem mellékes, hogy milyen az akadémiai és szakmai képzés integrációja, hogyan határozzák meg a know-how standardokat és ki viseli a szakmai gyakorlat felelősségét?”<sup>10</sup>

### *Záró gondolat*

A II. Országos Emberi Erőforrás Menedzsment Konferencia olyan szakmai fórum volt, amelyről valamennyien elhoztunk magunkkal új gondolatokat, érdekes, előremutató megoldási lehetőségeket. Az elhangzottak szakmaiságát, sokszínűségét és újszerűségét bizonyítja az is, hogy a jövő év elején kötetbe rendezve olvashatók lesznek az előadások kibővített témái.

---

<sup>10</sup> TÓTH-BORDÁS-NÉ MAROSI ILDIKÓ – Kodolányi János Főiskola.



BARNA ATTILA

## *Üzenetek a múltból a mai közigazgatásnak*

Magister Scientiae  
et Reipublicae  
Ünnepi tanulmányok  
Máthé Gábor tiszteletére  
70. születésnapja alkalmából

*Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011,  
272. p.*

A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar tudományos kiadványainak sorozatában (Pro Publico Bono Publicationes Facultatis) jelent meg az a könyvészeti szempontból is elegáns kivitelű tanulmánykötet, amellyel a kar oktatóiból toborzott nívós szerzőgárda köszönti az idén 70. születésnapját ünneplő Máthé Gábor professzort, a hazai közigazgatás- és jogtörténetírás kiemelkedő alakját, az intézmény jogelődjének az Államigazgatási Főiskolának egykori főigazgatóját.

A kötet bevezetőjében *Mészáros Tamás*, az egyetem rektora köszönti meleg szavakkal az ünnepeletet, akit úgy jellemez, mint aki a vidámságot megvető komolysággal, sziporkázva vidítja fel környezetét, miközben mosolyogva gondolkodtatja el hallgatóságát.

*Egedy Gergely*, a társadalomelméleti tanészék vezetője tanulmányában, *Franz Oppenheimernek*, a 20. századi államtudomány szociológiai irányzata képviselőjének *államról vallott felfogását elemzi*. Oppenheimer az államot, mint az életről való gondoskodás ösztöne által hajtott győzedelmes embercsoport által, a legyőzöttekre ráerőszakolt, elsősorban azok gazdasági kizsákmányolását célzó, mes-

terséges politikai rablószervezetet definiálja. Életművében azokat az állam keletkezéséhez és fenntartásához szükséges eszközöket keresi, amelyek az emberi alapvető igények kielégítését szolgálják, ezek lehetnek gazdasági és politikai eszközök. A szerző ismerteti Oppenheimernek az állam keletkezésének szakaszait elemző nézeteit, végül kitér az állam jövőbeli fejlődésének irányát a kizsákmányolás felszámolásában és a szabad polgárok – nem a marxi kollektivizmuson nyugvó – egyesülésében meglátó elméletére. Egedy leszögezi Oppenheimer hitt abban, hogy a gazdasági szabadság és a hivatalnoki közigazgatás kiiktatja a kizsákmányolást, a gazdasági eszköz tiszta gazdaságot teremti, amely egyszer majd alárendeltté teszi a politikai eszközrendszert.

*Halász Iván*, a nemzetközi és európai jogi tanszék docense, *az önálló Csehszlovákia létrejöttéhez vezető államjogi program* elemeit, elsősorban a természetjogi és történeti érvekre alapozottságát vizsgálja tanulmányában. Vizsgálódásában nemcsak a cseh történeti hagyományokra és alkotmányosságra koncentrál, hanem azt folyamatosan összeveti a Magyar Királyság közjogi státusának elemzésével az Osztrák–Magyar Monarchián belül. Végigkíséri a cseh nacionalizmus megjelenését, és a cseh–morva–szlovák közjogi egységet célzó program kidolgozását, egészen az I. világháború idejére körvonalazódó, már elsődlegesen osztrákellenes, az önálló államiság megteremtésére irányuló politikai törekvéseket, amelyek 1918-ra elvezettek Csehszlovákia kikiáltásáig. A tanulmány mérlegre helyezi a politikai programok és eszmék tartalmát, és összeveti a két világháború közti, Csehország, Morvaország, Szilézia, Szlovákia és Kárpátalja tartományi egységekkel létrejött államban valóságosan megvalósult alkotmányos, közigazgatási és egyéb jogi megoldásokkal. Kritikusan állapítja meg, az állam megalakulásának legitimitását a politikai szereplők többsége ekkor már nem a korábbi, elsősorban cseh államjogon alapuló eszmék és hagyományok

kiteljesedésében, hanem Nagymorva Birodalom örökségében, illetve a „csehszlovák nemzet” önrendelkezésében találta meg.

*A befolyással üzerkedő ügyfelének büntethetőségét, illetve részesi felelősségre vonhatóságát vizsgálta Hollán Miklós, a jogtudományi tanszék docense. Számba veszi a részes büntetlensége mellett felhozható érveket, így amikor az ügyfél cselekménye a kedvezőbb, ugyanakkor még jogsértés nélküli helyzet biztosítását célozza, illetve a további jogsértés szándékának hiányát. Elemzi a részesség és a társadalomra veszélyesség nemlétét alátámasztó érveket, ezzel együtt a bíróságok jogosultságát a társadalomra veszélyesség hiányának megállapításához, amikor a jogellenességet kizáró konkrét normák nem alkalmazhatók.*

A logikai értelmezési és a történeti módszer felhasználásával, vitatja azon leegyszerűsítő tankönyvi álláspontot, hogy a jogalkotó tényállást alkotott volna, ha valóban büntetni óhajtott volna a befolyással üzerkedés aktív változatát. Ebből – vallja a szerző – legfeljebb arra következtethetünk, hogy ez a magatartás önálló tettesi magatartásként nem értelmezhető. Annál inkább – a Btk. általános részi szabályok következetes alkalmazásával – kell azt részesi magatartásként kezelni, és büntetőjogi felelősséggel terhelni.

*Imre Miklós, a kar dékánja, a koncessziós jogviszony európai szabályozását és alkalmazási területét elemzi. A közfeladatok magán-szektor bevonásával történő ellátása mellett gyakran elhangzó érvek és ellenérvek számbavételén túl, kitér a jogviszony jogági hovatartozásának, vagyis köz-, illetve magánjoghoz sorolhatóságának problematikájára. A koncessziót olyan speciális jogviszonyként definiálja, amelyben a köz- és magánjogi elemek egyaránt jelen vannak, és amelyben ezért egyes viszonyrendszer jön létre: az állami cél- és feladatrendszer ellátásához magánjogi eszközök és szereplők igénybevételenek lehetünk tanúi.*

A munka áttekinti az európai tendenciákat, a közbeszerzésekkel kapcsolatos markáns véleményeket elsősorban az Európai Bíróság ítéletein keresztül mutatja be, a közérdekű szolgáltatások szabad biztosításával és az európai versenyjogi rendelkezésekkel összefüggésben.

*Kis Norbert, a jogtudományi tanszék tanára a szabálysértési jogról szóló kodifikációs intelmek az ünnepeltnek szóló személyes tisztelegéssel kezd, utalva az 1987–88 között megalkotott közigazgatási kodifikációs prekonceptiós programra, illetve a Bittó Márta és Papp László szerzőtársakkal írt Közigazgatási büntetőjog tankönyvre. Ezen műveket olyan fundamentumként jellemzi, amelyen a szabálysértési jog tudományos rangra emelkedhetett, és amelyre a mindenkor kodifikációnak építenie kell: „Ha nem teszi, folytatódik a szabálysértési jog kálváriája, mélyül a jogterület rendszertani betegsége.”*

A szabálysértési jogterület legnagyobb gyengeségét mutatja, hogy a mai napig nem tudott megszabadulni attól a kettős büntető- és közigazgatási jogági függéstől, egyben szorítástól, amely megnehezíti a közigazgatás-ellenes magatartások egységes dogmatikájú szankciórendszerének és eljárásrendjének megalkotását, megkérdőjelezi az autonóm szabálysértési jog létét és fenntarthatóságát. Az elmúlt két évtized tapasztalatait és fejlődését elemezve kijelenti: a szabálysértési jogterület felbomlását tudomásul kell venni, mind a büntetőjog, mind a közigazgatási jog visszatereli saját rendszertanába a hozzá tartozó elemeket. A szerző a megoldást nem a valós folyamatok pusztán tudomásulvételében és elfogadásában látja, hanem az egységes és tudatos kodifikációban: egységes közigazgatási keretszabállyal kell rendezni a jogághoz tartozó repressziók anomáliáit, valamint dogmatikailag világos büntetőjogi trichotómiára van szükség, valódi kihágási jogot kell alkotni.

A rendszerváltástól az Alaptörvény megszületéséig tartó időszakban követi végig

Müller György docens, a *parlamentáris berendezkedés kormánymodelljének fejlődését és megerősödését*. A '80-as évek második felének kormányzati pozícióját elemezve leszögezi, a pártállami elsősorban erős végrehajtó szerepet játszó kormány, ekkor kezdi újrafogalmazni politikai szerepkörét. Mérséklődött az államszervezeti, sőt jogalkotási túlsúlya, viszont egységesebb, ütőképesebb szervezetként jelent meg, valamint megkezdődött a kormányfői pozíció kormányon belüli meghatározó szerepkörének definíciója.

A demokratikus fordulatot követően kialakuló államszervezetben, a politikaformáló „miniszterelnöki kormány” modelljének megjelenését regisztrálhatjuk, amelyben a kormányfő erős, kiemelkedő pozíciója mellett a miniszterek alkotmányjogi értelemben egyenlő helyet foglalnak el, természetesen a hatalommegosztás új demokratikus erőterében. A kialakuló rendszer további fontos vonása az 1990-ben kialakított állami vezetői és államtitkári rendszer, amely megkülönbözteti a kormányzaton belüli politikai és a közigazgatási felső vezetőket, és amelynek 2006-os és 2010-es változásaira kitér a szerző. Ezt a kormányzati rendszert javította és korszerűsítette az új Alaptörvény, az eredeti modell megtartásával: a kormány felépítése megmaradt, ugyanakkor megfogalmazódik a miniszterelnök markáns dominanciája.

Orosz Ágnes, a kari könyvtár igazgatója rendhagyó, a *könyv-könyvtár-könyvtáros hármásának* szentelt írásában annak a kapcsolatnak a körüljárására vállalkozott, ami a szellemi termékeket előállító és azt rendszerező személy, a létrejött könyvek és a „bölcse ségek tárháza”, a könyvtár között fennáll. A dolgozat bevezetőjében mindannyiunk által használt fogalmak (könyv, könyvtár, bibliográfia stb.) értékes és az ismereteket valóban elmélyítő, sok meglepetést tartogató magyarázataival örvendezteti meg az olvasót. Betekintést nyújt az első ókori és középkori könyvtárak történetébe, az első ma-

gyarországi könyvtárak születésének körülményeibe és a magyar nyelvű kódexirodalom kezdeteibe. Részletesen szól a reneszánsz könyvtárak és a könyvtáreszmény elterjedéséről, ezzel együtt a modern könyvtár jellemzőinek (kötelesepéldány, pultrendszer, hivatásos könyvtáros, olvasómalom stb.) kialakulását is bemutatja egészen a könyv- és újságyomtatás megjelenéséig.

Rácz Lajos jogtörténész tanár, aki a kezünkben tartott kötet szerkesztője is, a *görög polisok kialakulásának és kormányzásának* szentelt tanulmányával tiszteleg az ünnepelelt kolléga előtt. A polisz fogalmát magyarázatában elsősorban a politikai közösség és az ehhez tartozó politész státusz jelentésében használja, nem pedig a megszőkott város, városkörnyék jelentésből kíván kiindulni. Vizsgálódásában elsősorban a „politikai entitás” jelentésre, valamint a közigazgatási egységekre, és nem a települési szerkezetre, illetve annak változásaira helyezi a hangsúlyt.

A polisz-társadalom áttekintése során kiemeli a szabadok, a közösség politikai életébe beleszőlási joggal rendelkező rétegét, amelynek vagyoni és nemzetségi alapokon történő rétegződését, illetve a Szolóni politikai reformok hatását történelmi példákkal illusztrálja. A politész tagság jogi tartalmát a következőkben találja meg: meghatározott poliszhoz tartozás, politikai jogok gyakorlása (például hivatalviseléshez való jog), a polisz közös területéből földhöz (földhasználati jogosultsághoz) jutás.

Mélyreható alaposággal elemzi – kiemelve Athén példáját – a polisz adminisztrációját, várostervezési stratégiáit, kormányzati rendszerét, ezen belül a polgárjog megszerzésének feltételrendszeréről és a kormányozható lakosságszámról alkotott görög elképzeléseket és konkrét intézkedéseket.

Takács Albert, az alkotmányjogi tanszék tanára a *kétkamarás parlament létjogosultságának problematikáját* dolgozza fel *alkotmányelméleti megközelítésben*, így reagálva

az Alaptörvény megszületését megelőző vitákban „nem váratlanul, de mégis meglepő módon”, a magyar közjogi tradícióra hivatkozva felmerült, majd gyorsan érdemi tudományos viták nélkül letűnt – a szerző szerint korántsem lezárt – régi-új kérdésre. Ezzel indokolja az európai parlamentek és a második kamarák fejlődésének rendszertani, Anglia példájából kiinduló történeti tanulmányozását, az érvek és ellenérvek, elsősorban az ütköző képviselői tanok 19–20. századi áttekintését.

Takács Albert a történelmi közjogi hagyományok vizsgálata során, a Magyar Királyság országgyűléseinek 13. századtól datálható fejlődését egészen a szocialista időszakig tekinti át. Leszögezi: a magyar országgyűlés az alkotmánytörténetben döntően kétkamarás volt, ezért „gondolhatjuk róla, hogy szokássá vált, és vélekedhetünk úgy is, hogy nemzeti hagyományról van szó”. A bizonytalankodó megállapítást azzal indokolja, hogy az alkotmányos demokráciának saját tradíció vannak, bármilyen tradíciót nem ismerhet el sajátjának. Majd a végletekig leegyszerűsítő tételt fogalmaz meg: „Olyan politikai elvet, célt vagy értéket, amely a rendi alkotmányosság keretei között értelmezhető, polgári társadalmakban nem találunk.” A felsőház mai életre hívásának gondolata természetesen indokolható, felvethető és megvitatható – véli Takács –, de a „tradíció varázsának” ezekben a vitákban nincs létjogosultsága és relevanciája.

Tanulmányának vitára és továbbgondolásra érdemes különossége ez, a közjogi hagyományok és tradíció sajátos, szűkítő értelmezése, amely definícióval dolgozva összegzésében eljut a jogi tradíció egy-egy intézmény létét vagy nemlétét igazoló elvének korlátozásáig, sőt tagadásáig, a napi pragmatikus politikai és tudományos vitákban játszott szerepének negligálásáig.

A jogtudományi tanszék vezetője, Takács Péter, *Az államtan kezdetei Európában és a magyar államelméleti hagyomány 1500–1789* címmel írt tanulmányával köszönti az „egy-

szerre európai és magyar”, a nemzeti és az európai kérdések viszonyrendszerében otthonosan mozgó Máthé Gábort.

Tanulmányát azzal a határozott kijelentéssel kezdi, hogy az állam elmélete az európai újkor tudománya, ekkor lett az állami berendezkedés a tudományos megismerés önálló tárgya. Az őforrásokat és hagyományokat kutatva az állam politikai meghatározottságát leíró, az intézményi jelleget kutató, illetve az állam és a társadalom viszonyrendszerét elemző hagyományokat és azok kiemelt képviselőit (Machiavelli, Bodin, Althusius, Lipsius) említi. Csak egy gondolatmenetet kiragadva rengeteg érdekfeszítő, magyar vonatkozásokban és magyar–külföldi kölcsönhatásokban bővelkedő tanulmányból. Takács Péter a magyar államelméleti szakirodalom megjelenését az 1600-as évekre teszi, amikor magyar földön megjelennek az első, inkább fordított-magyarított államelméleti munkák. A szerző rendkívül izgalmas, a magyar rendi-függetlenségi törekvésekben minduntalan megjelenő és ismert, szinte feloldhatatlan elentét megjelenését regisztrálja az magyarországi államról gondolkodók esetében is. Nevezetesen azt, hogy a 17–18. századi „nyugati minták és korszerű szerzők” elsősorban az ekkor megerősödő és korszerűnek számító abszolutizmus kormányzati módszereit igazolták, amely a magyar politikai törekvésektől teljesen idegen, az elnyomó képében megjelenő Habsburgok kormányzatának tendenciája volt. Ezzel magyarázható, hogy a magyar szakirodalom sokáig a speciális helyzetű és kormányzatú fejedelmi Erdélyben koncentráldódik.

A tanulmány végigkíséri az újkori természetjogi gondolkodók (Grotius, Hobbes, Locke stb.) hozzájárulásának folyamatát az államtudományok kialakulásához, valamint kitér az államtudományok rendszerének (általános közjog, általános államjog, kameralisztika, politikai gazdaságtan, statisztika stb.) kialakulására.

Tamás András professzor *Meditációjával* Máthé Gábor korábbi, a jog és az erkölcs vi-

szonyáról írt tanulmányára, annak címére és módszerére in honorem reflektál, elmerengve történelmi, filozófiai, valamint irodalmi képzettársítások és asszociációk során át. Nem irigylésre méltó a történészek és jogtörténészek munkája – véli a szerző –, nehéz a múltat előre látni, hiszen a jogtörténelem nem konstruálja, hanem rekonstruálja a megtörténteket.

Elvlasztható-e egymástól a jog és az erkölcs igazsága, hol a határ köztük? Feltéve, hogy ezek ténylegesen léteznek és találkoznak, miként értelmezhetők? Az erkölcs mindenek felett áll, így lehet a jog ésszerűségének, elfogadhatóságának, elfogadottságának és helyességének alapja. Tamás professzor nemcsak az ismert jogfilozófiai iskolák gondolatain vezeti át a kettős normarendszer viszonyát, hanem azt az elmúlt 20 esztendő politikai-jogi-gazdasági folyamataira is levetíti azt, eljut egészen az Európai Unió jogelveinek és a gazdasági szempontoknak mindenek fölöttiként való megjelenítéséig, annak túlbecsülésének problematikájáig.

*Tózsá István*, a közigazgatás-szervezési és urbanisztikai tanszék vezetője köszönettel emlékezik meg az *E-Government Alapítvány* 2003-as megalapításáról, Máthé professzor abban való aktív közreműködéséről.

Az írás az elektronikus igazgatásszervezés egyik hazai műhelyének, a tanszéki munkacsoportnak és a közigazgatás modernizációját szolgáló alapítványnak közel egy évtizedes krónikáját mutatja be. Számot ad a megalakulás körülményeiről, az elektronikus közigazgatás megteremtését népszerűsítő szakmai kiadványok, később digitális tanulmányok megszületésén át, az új képzési irányok beindításán keresztül egészen a tudományos konferenciák és konferenciakiadványok felsorolásáig.

Abban a reményben számol be az alapítványi kutatási projektek eredményeiről, a gyakorlatban is megvalósult mobil-közigaz-

gatási projektekről, hogy sikerült az áttörés, a szemléletmódváltás a közigazgatásban és a technológiai újítások megismertetése, sőt a kiemelt mintaprojektekben az elektronikus rendszerek adminisztrációs gyakorlatba való átültetése is.

*Török Gábor* a magánjogi tanszék vezetője *szubjektív bevezetővel három tételben* tiszteleg a Jubiláns előtt, amelyhez az inspirációt a Máthé–Gecsenyi szerkesztőpáros által összeállított Sub Clausula dokumentumgyűjtemények szolgáltatták.

Első tételében a 19–20. század fordulójának ipari-kereskedelmi és banki fejlődésnek hatásait elemzi, miként történhetett, milyen „zavar” okozhatta, hogy a globalizálódó, a kölcsönös kereskedelmi függés által átszőtt, optimizmussal teli fejlődő világ belesodródott az I. világháborúba? A jogállam jellemzőit veszi sorba második tételében, illetve a „jogállami minősítés” jogosultságát a trianoni Magyarország esetében. A harmadik résszel már a rendszerváltást követő két évtizedbe vezet el bennünket, kritikusan szól a jogalkotási folyamatokról – érzékletes gazdasági jogalkotási példákkal alátámasztva véleményét –, amelyek gyakran aláássák a magyar jogrendszer egységét és a dogmatikai alapokat.

A kötetet – az önálló szerzőként is szereplő – Orosz Ágnes által összeállított *válogatott bibliográfia* zárja, amely több mint 30 oldalon (sic!) ismerteti Máthé professzor 45 éves munkásságának fontosabb elemeit a szakirodalmi tudományos művektől, a sorozatszerkesztői feladatokon át, egészen az egyes tanulmányokig, folyóiratcikkekig.

A sok évtizedes munkásság számbavételén, eredményeinek áttekintésén túl, magával ragadó a tizennégy kolléga megbecsülése és szeretete, amely sugárzik a barátok által dedikált, valóban liber amicorum tanulmánykötetből.



# *Szerzőinkről*

## **Barna Attila**

ELTE Állam- és Jogtudományi Kar jogi tanulmányok (1996); Jogi szakvizsga (2001); PhD – ELTE ÁJK Doktori Iskola (2010). Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Jogtörténeti Tanszék tanszékvezető egyetemi docens. Kutatási területe a magyar és európai jogtörténet, az állam elleni bűncselekmények szabályozása.

## **Barta Zsuzsanna**

Jogász (1987), biztosítási szakjogász (1996), humánmenedzser (2001). A Nemzeti Közigazgatási Intézet közigazgatási főtanácsadója, programmenedzser. A közigazgatásban egy évtizede tevékenykedik, szakterülete két évtizede az emberierőforrás-gazdálkodás. A Humán Szakemberek Országos Szövetségének alelnöke.

## **Belényesi Emese**

Okleveles közgazdász, valamint menedzseri diplomával és neveléstudományi PhD-val rendelkezik. Egyetemi oktató és tréner, felnőttképzési szakértő, a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karának adjunktusa, a Nemzeti Közigazgatási Intézet akkreditált tréner, ahol oktatóként és vizsgáztatóként részt vesz a köztisztviselők közigazgatási szakvizsgáztatásában is. Egyetemi oktatói munkájának fókuszában elsősorban menedzsment tantárgyak, tréneri munkájának központjában pedig főként köztisztviselői célcsoportok állnak. Kutatói és publikációs tevékenysége a közigazgatás, azon belül a közigazgatási képzések és továbbképzések témaköréhez köthető.

## **Bodnár Eszter**

Jogász. 2006 és 2008 között az Országos Választási Iroda tagja, 2008 óta a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (korábban Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium) Alkotmányjogi Főosztályának munkatársa. 2006 óta az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékének PhD-hallgatója, megbízott előadóként alkotmányjogot és politikai részvételi jogokat oktat. Fő kutatási területe a politikai részvételi jogok alapjogi megközelítése, különös tekintettel a választójog alkotmányjogi korlátaira és védelmének eszközeire.

## **Cserny Ákos**

Igazgatásszervező (1994), jogász (1999), a Budapesti Corvinus Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének docense. 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.

### **Dudás Gábor**

1997-ben szerzett jogi diplomát, ezt követően bírósági fogalmazó, majd az Adatvédelmi Biztos Irodájának munkatársa. 2000 óta ügyvéd, ügyvédi irodáját 2004-ben alapította. Szakterülete a hazai és európai uniós közbeszerzési jog, valamint az adatvédelem, titokvédelem és az információszabadság joga. Meghívott előadóként több éven át alkotmányjogot és adatvédelmi jogot oktatott a Szegedi Tudományegyetemen, valamint a Károli Gáspár Református Egyetemen.

### **Janza Frigyes**

A Belügyminisztérium nyugállományú oktatási főigazgatója, rendőr vezérőrnagy, címzetes egyetemi és főiskolai docens. A Belügyminisztérium oktatási és képzési terület megbízott miniszteri felügyelője. A Nemzeti Közzolgálati Egyetem Fenntartói Testületének Belügyminisztérium által kinevezett tagja. A Rendészeti Szakvizsga Bizottság elnöke. A Magyar Rendészettudományi Társaság főtítkára. Szakterülete: oktatás, képzés, kiképzés, igazgatás, szervezés, etológia.

### **Kis Norbert**

Jogász, a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karának főiskolai tanára (1995–), a Jogtudományi Tanszék vezetője (2006–2010), a Kar általános dékánhelyettese (2002–2006), az egyetem nemzetközi rektorhelyettese (2006–2010). Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának vendégoktatója és a Széchenyi István Egyetem bünygyi tudományok tanszékének egyetemi docense (2003–2009). Jelenleg a Nemzeti Közigazgatási Intézet főigazgatója, illetve a Nemzeti Közzolgálati Egyetem létrehozásáért felelős miniszteri biztos. A Magyar Közigazgatás című tudományos szaklap főszerkesztője.

### **Koltányi Gergely**

Humán erőforrás menedzser, 2003 és 2007 között a Magyar Közigazgatási Intézet Kormányzati Távoztatási Központjának vezetője, 2009-től a Magyar EU Fejlesztési Igazgatótanács (MEFIT) TITAN (Tréning-keretprogram az Információs Társadalom Alkalmazkodóképességének Növelésére) programjának felnőttképzési szakértője, 2010-től a Nemzeti Közigazgatási Intézet Módszertani és fejlesztési osztályának vezetője, 2011-től a Közigazgatási Akadémia Főosztályvezetője. Szakterülete: felnőttképzés, képzésmódszertani fejlesztés, az e-learning felnőttképzésben történő alkalmazásának módszertani és technológia kérdései, az informatikai és infokommunikációs képességek fejlesztése, a köztisztviselők továbbképzése.

**Kowalik Tamás**

Harvard Kennedy School alumnus, adaptive leadership szakértő. 1999 és 2002 között tanársegéd az ELTE ÁJK-n, 2002 és 2006 között stratégiai elemző és tanácsadó az Oktatási Minisztériumban, 2006-tól szervezetfejlesztési tanácsadó a Gazdasági Minisztériumban, 2008-tól a Corvinus School of Management üzleti, vállalati és nemzetközi képzéseit vezette ügyvezető igazgatóként. 2011. október 1-jén csatlakozott a Nemzeti Közigazgatási Intézethez; a továbbképzésért és vezetőképzésért felelős.

**Lápossy Attila**

2007-ben szerzett jogi diplomát az ELTE ÁJK-n, majd a kar doktori iskolájában folytat PhD-tanulmányokat. Kutatási területe az alapjog-korlátozás elméleti, dogmatikai kérdései, valamint az alapjogvédelmi szervezetrendszer gyakorlati működése. 2008 januárja óta az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának Irodáján jogi referensként dolgozik. 2007 szeptembere óta meghívott oktatóként és szemináriumvezetőként részt vesz az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének oktatási és vizsgáztatási tevékenységben. 2007 óta a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének tagja.

**Linder Viktória**

PhD, jogász, kutató. A Rendőrtiszti Főiskola Közigazgatási- és Alkotmányjogi Tanszékének adjunktusa, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási tanácsadója. Fő kutatási területei: nemzetközi összehasonlító közzszolgálati jog, a közszféra HR-menedzsmentje. A soros magyar elnökség alatt az EUPAN HR munkacsoportját vezette.

**Padányi József**

Az MTA doktora, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem megbízott rektora. Kutatási területe a nem háborús katonai műveletek elmélete és gyakorlata, különösen a béketámogató műveletek, a katasztrófák elleni védekezés katonai feladatai, és az éghajlatváltozás hatása a katonai erőre. Hivatásos katona, az MTA köztestületei tagja.

**Patyi András**

Jogász (1993), egyetemi tanár (2011). 2012. január 1-jétől a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem rektora. Korábban legfelsőbb bírósági bíró (Közigazgatási Kollégium) és habilitált egyetemi docens, tanszékvezető (Közigazgatási Tudományok Tanszék, Széchenyi István Egyetem, Győr). PhD-fokozatát a magyar közigazgatási bíraskodásról írt disszertációjával szerezte (2002). A közigazgatás alkotmányossága, az önkormányzás, a bírói kontroll és a közigazgatási eljárásjog a fő kutatási területei. Az MTA Állam és Jogtudományi Bizottság tagja, köztestületi tag.

## Sipos Réka

Az Európai Egyetemek Szövetségénél (European University Association, EUA), Brüsszelben vezető programmenedzserként tevékenykedett 2006-tól 2010-ig. Számos, az európai felsőoktatási szférához tartozó munkacsoportban vett részt, amelyek a bolognai folyamat, az oktatásban és kutatásban részt vevő egyetemek, nemzeti rektori szövetségek, valamint egyéb, a felsőoktatásban és kutatásban aktív szervezetek közötti együttműködésre összpontosítottak. Ezt megelőzően közel tíz évig a Közép-európai Egyetem (CEU) Nemzetközi kapcsolatok és európai tanulmányok tanszékén volt akadémiai koordinátor, majd az egyetem kutató-fejlesztő osztályának vezető programmenedzsere. Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozását megelőzően a Phare előcsatlakozási alaphoz köthető programok lebonyolításában vett részt. 2010 novemberétől a Nemzeti Közigazgatási Intézet nemzetközi osztályának vezetője.

## Temesi István

PhD, egyetemi docens a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karán. Pályája 1994-ben a Magyar Közigazgatási Intézetben indult, amit a felsőoktatásban folytatott oktatóként. Oktatói pályafutását főiskolai tanársegédként az Államigazgatási Főiskolán kezdte 1995-ben, amelynek jogutód intézményében jelenleg is egyetemi docensként oktat közigazgatási jogot, közigazgatás-tudományt és összehasonlító közigazgatást a Közigazgatási Tanszéken. 2006 és 2010 között a BCE Közigazgatástudományi Karának nemzetközi ügyekért és pályázatokért felelős dékánhelyettese volt.

## Varga Zs. András

Habilitált egyetemi docens, tanszékvezető (PPKE JÁK Közigazgatási Jogi Tanszék), a legfőbb ügyész közjogi helyettese (2000 és 2006 között, majd 2010-től), PhD-fokozatát az országgyűlési biztosok eljárásának alkotmányvédelmi jellegéről írt értekezésével szerezte, habilitációs dolgozatát az alternatív közigazgatási kontrolleszközökről írta. Főbb kutatási területei a közigazgatás külső kontrollja, az alkotmányos értékek, az ügyészség büntetőjogon kívüli hatáskörei.

# *Publikáció a Magyar Közigazgatásban*

A Nemzeti Közigazgatási Intézet kiadásában megjelenő Magyar Közigazgatás című szakmai, tudományos folyóirat közizgazgatási 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 eszmecsereje.

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

*Nemzetközi kitekintés:* e rovat célja a nemzetközi 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. 40 000 n, amelybe beleszámít a cím és a lead is.

Kérjük a címhierarchia egyértelmű bejelölését.

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

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 címeteket, alcímeteket, különálló idézeteket a szövegtől egy-egy sor válassza el. Az új bekezdések egy enter leütéssel kezdődjenek.

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

A felhasznált irodalom címleírását az Irodalomtörténeti Közlemények Címleírási 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

---

## *Előfizetési információk*

A Nemzeti Közigazgatási Intézet kiadásában kéthavonta megjelenő Magyar Közigazgatás című tudományos, szakmai folyóirat 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 Magyar Közigazgatás előfizetésben megrendelhető az előfizetes@nki.gov.hu címen vagy a Nemzeti Közigazgatási Intézet postacímén (1386 Budapest, Pf. 906/74).





# KÖZIGAZGATÁSI AKADÉMIA

A **Nemzeti Közigazgatási Intézet** (NKI), a **Nemzeti Közzolgálati Egyetem** (NKE) és a **Magyar Közigazgatás** (MK) című tudományos folyóirat szakmai támogatásával továbbképző-ismeretmegújító jellegű közigazgatási konferenciasorozat indít. A konferenciák budapesti helyszínen kerülnek megrendezésre 2011 decembertől 2012 áprilisáig. A részvétel ingyenes.

Az időpontok a törvényhozási munka ütemezése függvényében változhatnak, ezért a bővebb információkért, kérjük, kísérvék figyelemmel honlapunkat.

Bővebb információ: [www.nki.gov.hu](http://www.nki.gov.hu)

2011

DECEMBER 15.

Alaptörvény  
és a közigazgatás

2012

JANUÁR 19.

Változások  
a közigazgatási  
eljárásban

2012

JANUÁR 26.

Új közzolgálati jog

2012

FEBRUÁR 2.

A szabálysértési jog  
kihívásai

2012

FEBRUÁR 17.

The Basic Law of  
Hungary – The First  
Commentary  
(az angol nyelvű Alaptörvény  
Kommentár könyvbemutatója)

2012

FEBRUÁR 23.

Önkormányzatok  
2012

2012

MÁRCIUS ELEJE

A választójogi  
rendszer változásai

2012

MÁRCIUS VÉGE

Az EU támogatás-  
menedzsment  
új gyakorlata

2012

ÁPRILIS KÖZEPE

Az adatvédelem és az  
információbiztonság  
új szabályai

## CONTENT

### ROUNDTABLE DISCUSSION ON PUBLIC SERVICE TRAINING

Participants: *Gábor SZARKA, László FELKAI, Norbert KIS*

**PUBLIC SERVICE TRAINING** *Norbert KIS:* Challenges and possibilities of the renewing public service professionals training; *András PATYI:* Challenges at the threshold of the National University of Public Services; *Frigyés JANZA:* Law enforcement training and tertiary education; *József PADÁNYI:* Serving the Nation; *Ákos CSERNY:* Civil service training at the National University of Public Services; *Gergely KOLTÁNYI-Tamás KOWALIK:* Public Service training reforms; *András Zs. VARGA:* Remarks on the deep strata of codification; *Emese BELÉNYESI:* Public Administration trainings in a teaching methodology approach; *István TEMESI:* History of Civil Servants' training

**PROFESSIONAL FORUM** *Eszter BODNÁR:* The right to vote and the electoral system in the new Basic Law of Hungary; *Gábor DUDÁS:* Public Procurement changes; *Attila LAPOSSY:* Ombudsman's action instead of popular action?

**INTERNATIONAL PERSPECTIVES** *Réka SIPOS:* European cooperation for schools and research institutes of Public Administration; *Viktória LINDER:* Civil Service Human Resource Management in Europe

**REVIEW** Pro Scientia Award – Special Honorable Mentions by the Ministry of Public Administration and Justice; *Zsuzsa BARTA:* Remarks about the II. National Human Resource Management Conference; Review – *Attila BARNÁ:* Message from the past to the present Public Administration

## TABLE DES MATIÈRES

### TABLE RONDE SUR LA FORMATION DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Avec la participation de *Gábor SZARKA, László FELKAI, Norbert KIS*

#### LA FORMATION DE LA FONCTION PUBLIQUE

*Norbert KIS:* Les défis et les possibilités de formation professionnelle dans la fonction publique en renouvellement; *András PATYI:* Les défis de l' Université Nationale de la Fonction Publique; *Frigyés JANZA:* La formation policière et l'enseignement supérieur; *József PADÁNYI:* Dans le service de la patrie; *Ákos CSERNY:* La formation des fonctionnaires à l' Université Nationale de la Fonction Publique; *Gergely KOLTÁNYI-Tamás KOWALIK:* Le renouvellement de la formation professionnelle dans la fonction publique; *András VARGA Zs.:* Quelques idées sur les couches profondes de la codification; *Emese BELÉNYESI:* Les formations administratives publiques – une approche méthodologique de l'éducation; *István TEMESI:* L'histoire de la formation des fonctionnaires

**FORUM PROFESSIONNEL** *Eszter BODNÁR:* Le droit de vote et le système électoral dans la Loi Fondamentale; *Gábor DUDÁS:* Les changements du marché publique; *Attila LAPOSSY:* L' action populaire est-elle devenu les actions des médiateurs?

**BIAIS INTERNATIONAUX** *Réka SIPOS:* La coopération entre les instituts de formation et de recherche en Europe; *Viktória LINDER:* La gestion des ressources humaines dans la fonction publique en Europe

**ENQUÊTE** Les lauréats spéciaux du prix Pro Scientia du Ministère de la Justice et de l'Administration Publique; *Zsuzsa BARTA:* Des idées sur la deuxième conférence nationale de la gestion des ressources humaines; La recension – *Attila BARNÁ:* Les messages du passé à l'administration d'aujourd'hui

## INHALT

Vorwort von *András Levente Gál*

### RUNDTISCHBESPRECHUNG VON DER BILDUNG IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Teilnehmer: *Gábor SZARKA, László FELKAI, Norbert KIS*

**BILDUNG IM ÖFFENTLICHEN DIENST** *Norbert KIS:* Herausforderungen und Angelegenheiten der erneuten Bildung im Öffentlichen Dienst; *András PATYI:* Die vor der Universität des Öffentlichen Dienstes stehende Herausforderungen; *Frigyés JANZA:* Die Polizeiausbildung und das Hochschulwesen; *József PADÁNYI:* Im Dienst des Heimatlandes; *Ákos CSERNY:* Die Ausbildung der Beamten an der Universität des Öffentlichen Dienstes; *Gergely KOLTÁNYI-Tamás KOWALIK:* Die Erneuerung der Fortbildungen im Öffentlichen Dienst; *András VARGA Zs.:* Gedanken über die Tiefe der Kodifikation; *Emese BELÉNYESI:* Der bildungsmethodischer Aspekt der Verwaltungsfortbildungen; *István TEMESI:* Die Geschichte der Bildung der Beamten

**FACHFORUM** *Eszter BODNÁR:* Wahlrecht und Wahlsystem im Grundgesetz; *Gábor DUDÁS:* Änderungen in der öffentlichen Beschaffung; *Attila LAPOSSY:* Statt Anregungen der Bürger Anregungen des Ombudsmanns?

**INTERNATIONALER AUSBLICK** *Réka SIPOS:* Zusammenarbeit Bildungs- und Forschungsinstitut im Bereich der öffentlichen Verwaltung in Europa; *Viktória LINDER:* Personalmanagement im Bereich der öffentlichen Verwaltung in Europa

**RUNDSCHAU** Pro Scientia Sonderpreise des Ministeriums für Verwaltung und Recht; *Zsuzsa BARTA:* Gedanken über das II. Ungarische Personalmanagement Konferenz; Rezension von *Attila BARNÁ:* Nachrichten aus der Vergangenheit für die gegenwärtigen Verwaltung



9 770865 736123 1 1003

Ára: 490 Ft

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



MAGYARORSZÁG MEGÚJUL



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

Humán erőforrás-gazdálkodás a központi közigazgatásban  
ÁROP-2.2.5