

## Gondolatok a végrehajtó hatalom fogalmi elemeiről

Az alábbi lerövidített tanulmánnyal szeretném köszönteni Prof. Dr. Bihari Mihályt, az MTA doktorát 70. születésnapja alkalmából. Az erre az alkalomra készült kötetben vállalt, szerény szakmai szerepem teljesítésekor felvillantak bennem Mihályhoz fűződő személyes kötődéseim és elkötelezettségem emlékei. Bevezetőként ezekből néhányat megemlítenék. Fiatal egyetemi oktatóként többek között feladatomból volt, hogy figyelemmel kísérjem a kezdő évfolyamok legtehetségesebb hallgatóit, különösképpen a családi hátrányukat tehetségükkel és szakmai szorgalmukkal ledolgozó ún. fizikai származású kiváló hallgatókat, és felhívjam rájuk a tanszékvezetőm valamint kiváló tanszéki mentorom dr. Madarász Tibor figyelmét. Sajnos Mihály esetében vereséget szenvedtem. Madarász Tibor közölte, hogy elavult a felvetésem, mivel ő már korábban felfigyelt Misi tehetségére, kiváló szakmai előmenetelére, de a Polgári Eljárásjogi Tanszék előttünk már felkérte demonstrátornak. Az eljárásjog processzuális fegyelme jól illeszkedett Mihály rendszerető, rendezgető adottságaihoz, de koránt sem elégíthette ki az alapvető (állam és jogelméleti) érdeklődését, az akkoriban „nyugatról” beszivárgott politika tudomány iránti fokozott figyelmét, későbbi oktatói-tudományos tevékenysége ezekre a területekre tevődött át. Hallgatói rajongtak érte, megválasztották a Kar legjobb oktatójának, gyorsan haladt előre a tudományos valamint az oktatási és tudománypolitikai területeken (például a Pozsgai Imre vezette minisztériumba főosztályvezetőnek is meghívták). A rendszerváltoztatás előkészületi szakaszában országos elismertségre tett szert, ám reformtörekvései miatt az MSZMP előregedő, ortodox pártvezetői még a pártból is kizárták. Soha sem felejtette el, sőt büszke volt arra, hogy honnan jött. Plebejus értelmiségiként magas színvonalú szakmai munkájával politikailag semleges módon jelentős alkotó munkát végzett, a rendszerváltoztatás eredményeként a demokratikusan választható politikai felfogások közt megőrizte baloldali irányultságát. Jó szívvel emlékezem arra is, hogy az Alkotmánybíróság elnökeként miként ösztönzött arra, hogy életem utolsó szakmai kihívásaként vállaljam el a győri Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája megalapításának szakmai előkészítését, majd későbbi vezetését. Kedves Misi, hálámat fejezem ki azért, hogy akkor szakmailag engem felfrissítő ajánlatod révén „fiatalon” érhetem el majd azt a 70 éves korhatárt, amit Te csúcsteljesítményeid birtokában már most elértél.

Külföldön és idehaza a tudományos munkák, kormányzati dokumentumok, jogszabályok többféleképpen értelmezik a *végrehajtó hatalmi ág* fogalmát. Magyarországon például a korábbi német felfogások folytatásaként több szerző a közigazgatási szervek címszava alatt sorolja fel a kormányt és tagjait, a helyi önkormányzatokat, a dekoncentrált államigazgatási szerveket. Ettől eltérő szakmai alapállásom szerint, a végrehajtó hatalom nem azonosítható annak egy részével, a közigazgatással. A végrehajtó hatalom ugyanis magába foglalja a *kormányzati és önkormányzati szerveket* (a központi kormányt és tagjait, a választott helyi önkormányzati szerveket). A közigazgatási szer-

vek csak a végrehajtó hatalom másik részét alkotják (a minisztériumi hivatalok, a kormánynak vagy a miniszternek alárendelt központi és területi államigazgatási szervek, a kormányfüggetlen központi (szabályozó) hatóságok, valamint az önkormányzatnak alárendelt közigazgatási hivatalok). A közigazgatási (államigazgatási és önkormányzati igazgatási) hivatalok döntően az operatív végrehajtás szakszervei közöttük pedig néhány közigazgatási szerv részt vesz a kormányzati — önkormányzati közpolitikai döntések előkészítésében is. A nyugati szakirodalomban — főként az Egyesült Államokban — találkozhatunk olyan megközelítéssel, miszerint a *kormányzat* (*government*) fogalmát kiterjesztik a törvényhozás, a végrehajtás, a bírói hatalom szerveire is. Európában a hatalmi ágak elvi alapjait megfogalmazó Montesquieu 1748-ban a végrehajtó hatalomba sorolta a jogalkalmazói bírói funkciót, ezt a felfogást a francia szakemberek egy része ma is követi. Más országokban, így Magyarországon, az a többségi álláspont, hogy bár a bíró szintén a törvények végrehajtója, de a bírói tevékenység funkciója, tartalma, formája jelentősen eltér a végrehajtó hatalom tevékenységétől. A kiterjesztő-leszűkítő megközelítésekkel szemben helyesebbnek tartom a differenciáló megközelítést. (végrehajtó hatalmon belüli kormányzat-önkormányzat és közigazgatás).

A *kormányzás* álláspontom szerint a törvényhozó hatalom parlamenti szervét, a végrehajtó hatalom központi kormányzati szervét és a helyi-területi önkormányzatokat átfogó tevékenység. Többen viszont a kormányzás fogalma alatt nem a közpolitika-formáló és a jogalkotó tevékenységet értik, hanem a kormányzás alatt olyan állami tevékenységet értenek, amely a közhatalmi szervek mellett a civil társadalom és a piacgazdaság szerveinek részvételével, bevonásával valósul meg.

A végrehajtó hatalmi ágon belül megkülönböztethetünk *önálló hatalmi tényezőket*, amelyek nincsenek alárendelve a kormánynak. Ilyen szervek a helyi önkormányzatok, valamint a központi autonóm államigazgatási szervek. Önálló hatalmi tényezőként jöttek létre az olyan szervek, amelyeket ma már nem sorolják be a végrehajtó hatalomba, de nem tartoznak más hatalmi ágba sem. Európa nagy részében az *államfőt* (köztársasági elnököt, monarchát) a *végrehajtó hatalmon kívül álló, semleges hatalmi tényezőnek* tekintik. Ettől eltérően az Egyesült Államok prezidenciális kormányzati rendszerében az államfő egyben *kormányfő*, tehát nemcsak része a központi végrehajtó hatalomnak, hanem annak egyedüli döntéshozó szerve (egyedül dönt a kormányzati ügyekben, a kormánytestület kizárólag az elnök általános feladatkörű tanácsadó testületeként működik). Az Európai Unió tagállamaiban kivételt képeznek a *félprezidenciális kormányzati rendszerek* (ezek legtisztább formáját Franciaországban 1958-ban vezették be). A francia rendszerben az államfőt közvetlenül választják, és egyben ő vezeti a parlamenti többség által választott kormánytestület üléseit, az államfő a kormánytestületben mondja ki saját döntéseit, közvetlenül irányíthatja a központi állami szolgálatok némelyikét. Mindezek alapján a félprezidenciális típusú köztársasági elnök szintén a végrehajtó hatalmi ágba sorolható.

Hosszú időn keresztül sokan a végrehajtó hatalmi szervek tevékenységét csupán *végrehajtó-rendelkező tevékenységnek* tekintették. Aki viszont már dolgozott minisztériumban, a kormány munkáját elősegítő szervekben, vagy elmélyültebben elemezte az európai miniszterek és a kormánytestület tevékenységének típusait, azt nem elégítheti ki az ilyen leszűkített meghatározás. Ugyanis a miniszterek egyik fontos kormányzati tevékenysége, hogy előkészítik és a kormány elé terjesztik a törvénytervezeteket, a

testületi kormány ezeket megvitatta és törvényjavaslatként a Parlamenthez benyújtja. A központi közigazgatás előkészíti a hierarchikus felettes kormányzati szervek döntéseit is. A települési és területi önkormányzatok döntéseit a polgármester vezetésével a helyi közigazgatási apparátus készíti elő. Ezért ha összefoglaló meghatározást adunk a végrehajtó hatalom tevékenységéről, akkor abba bele kell foglalni a parlamenti döntésekkel valamint a hierarchikus felettes szerv döntéseivel kapcsolatos *előkészítő tevékenységet is*.

A végrehajtó hatalom kormányzati (önkormányzati) és közigazgatási alrendszerait *alapvető állami elvek* határozzák meg. A *hatékonyság, a demokrácia és a jogállamiság* elveiből származó követelmények szerint épülnek fel a végrehajtó hatalom alrendszerei: a központi és helyi *szervezetek*, ezek határozzák meg a *közfeladatokat* (a szakmai és erőforrásbeli feladatokat), valamint végzik a közfeladatokat megvalósító *normatív és egyedi tevékenység típusokat*. A három alapelv egyenként nyolc követelménye szerint kell fejleszteni és működtetni a három alrendszer egyenként nyolc összetevő elemét.



A fenti alapvető követelményekből és azok által meghatározott alrendszerek összetevő elemeiből kiindulva kialakíthatók a strukturált végrehajtó hatalom *rendszerint* elemzésének tudományos keretei. A rendszerint szemponatok szerint megközelített végrehajtó hatalom esetében intézményesítési és megvalósítási típusú teendőkkel szembeesülünk. Az *intézményesítési (létrehozási) teendők* során támaszkodni lehet a fejlődésben előbb járó államok tapasztalataira, a nemzetközi ajánlásokra, illetve a kis számú nemzetközi kötelező előírásra, valamint az állam haladó hagyományaira, saját fejlődésének történeti tapasztalataira. Ezen ismeretekre alapozva az adott kor végrehajtó hatalmának saját szempontjai szerint kell megfelelő választ adni az előtte álló kihívásokra. Az intézményesítés jórészt alkotmányozás, törvényalkotás és központi rendeletalkotás útján történik (*paper work*). De ez önmagában nem elég, szükség van még a *megfelelő megvalósításra* is, ami a végrehajtó hatalom elsődleges funkcióját képezi. A felzárkózó európai országokban a rendszerváltoztatást követően az intézményesítés jórészt hamar és megfelelő módon megtörtént, de jóval hosszabb időt igényel az intézményesített rendszerek valódi lényegének megfelelő gyakorlati megvalósítása.

A három alapelv közötti viszonyt a közszférában az határozza meg, hogy — el-  
térően a magánszférától — nem elég hatékonynak (eredményesnek, gazdaságosnak és takarékosnak) lenni. Ez az alapvető célt alárendelődik a két másik cél-  
nál (a demokráciának és a jogállamiságnak), oly módon, hogy a hatékonyság bármilyen növelése ne

csökkentse, és ne üresítse ki a demokratikus jogállamiság lényegét. A végrehajtó hatalom esetében sokban mást jelent a jogállamiság és a hatékonyság, mint a magángazdaságban. Itt nem elég jogszerűen eljárni, eltérően a magánszervezetektől, mivel másokat kötelező jogszabályokat és egyedi hatósági döntéseket kell meghozni vagy előkészíteni. A végrehajtó hatalom közszervező tevékenységében elsődlegesek a közhatalmi illetve hierarchikus tevékenységek, csak kiegészítő szerepet kapnak a mellérendeltségi típusú tevékenységek. A közszervezés hatékonysága a piaci szervezetek és a civil szervezetek hatékonyságától sokban eltérő követelményeket tartalmaz. A közszférában a három alapelv harmonikus kapcsolatba hozható, mivel a demokratikus jogállamiság keretei nemcsak korlátozzák, hanem megfelelő összehangolás esetén elő is segítik a hatékonyság növelését vagy fenntartását. Az adott kormányzati ciklus parlamenti többsége és annak kormánya azonban mindig hajlamos arra, hogy a meghatározó főirányt *eltúlozza* és a többi irányt *alulértékeli*. Az eltúlzás-elgyengítés a következő kormányzati ciklusban az ún. „ingaeffektust” válthatja ki. Az „inga” elmozdul az ellentétes irányba, de ha az előző kormányzat túlságosan végletes volt, akkor az ezt felszámoló következő kormányzat könnyen beleeshet az ellenkező irány eltúlzásának hibájába. A végrehajtó hatalomban érvényesítendő *hatékonysági követelmények* a következők.

Mennyiségi és minőségi eredményesség.

Eredmények társadalmi, gazdasági hatásossága.

Ráfordítandó erőforrások gazdaságossága és takarékos felhasználása.

Centrális és lokális végrehajtó hatalom hatékonyságát fejlesztő reformmódszerek és racionalizáló módszerek alkalmazása, a kifejlesztett rendszerek hatékonyságának folyamatos és megbízható fenntartása.

Erős végrehajtó hatalom szakmai és erőforrásbeli feladatainak hatékony meghatározása.

Döntéshozatali tevékenység hatékonysági követelményei a normatív és egyedi tevékenységtípusokban.

Elsőszintű — középszintű — központi szervezetrendszer kialakításának hatékonysági követelményei.

Sokak által követhető hatékonysági kultúra fejlesztése és fenntartása.

A végrehajtó hatalom kormányzati és közigazgatási szerveinek a saját tevékenységükben és a tevékenységük által érintett közszféra tevékenységében a kitűzött célokat minél nagyobb mértékben és minőségben kell elérniük. A közvetlen eredményességnek elő kell segíteni a végső társadalom-gazdasági hatások elérését. A megfelelő eredmények és hatások érdekében szükség van az erőforrások gazdaságos kialakítására és takarékos felhasználására. A közszféra közgazdaságtanában nem profitot kell „termelni”, hanem a pénzben kifejezhető erőforrásokkal megfelelő arányban álló közszolgáltatási értéket takarékos módon kell előállítani. A piaci szektor hatékonysági fokozatának *kétfokozatú növelése* (kevesebb erőforrásból több eredmény) a végrehajtó hatalomban és az általa igazgatott közszférában csak ritkán érhető el. A kétfokozatú növelés a közszférában csak ott kaphat szerepet, ahol a hatékonyság növelése a robbanásszerű műszaki-technológiai fejlődésen alapul. A közszférában — esetünkben a végrehajtó hatalomban és az általa igazgatott közérdekű közszolgáltatásokban — főként az emberi erőforrás

(közpolitikusok, köztisztviselők, közalkalmazottak) állítja elő az eredményeket. Ezért itt a hatékonyság elsősorban az emberi erőforrás készségének és tudásának fejlesztésével növelhető. A közszektorra jellemző hatékonysági fokozat többnyire „egyfokozatú növelést” jelent: ugyanazon erőforrásból — több eredményt, kevesebb erőforrásból — ugyanazon eredményt, vagy kevesebb erőforrásból *arányosan kevesebb* értéket, több erőforrásból *arányosan* több értéket kell előállítani.

A végrehajtó hatalom nem saját maga keresi meg a saját „rezsijét”, hanem a parlament által lehetővé tett költségvetési bevételekből részesedik. Költségvetési megszorítást igénylő gazdasági ciklusokban nem ritkán találkozhatunk olyan helytelen megoldással, hogy a központi hatalom úgy csökkenti a minisztériumok, központi és helyi államigazgatási szervek, a helyi önkormányzatok, valamint az országos és helyi közszolgáltató szervek költségvetési bevételeit, hogy ezzel arányban nem csökkenti a központi jogszabályokban kötelezően előírt feladataikat. Néhány százaléknyi költségvetési csökkentés munkahelyi racionalizálással még „kigazdálkodható”, de a nagyobb arányú és évente ismétlődő elvonások csak úgy „gazdálkodhatók ki”, ha a végrehajtó hatalom szervei és a közszolgáltató szervek nem teljesítik, vagy nem az előírt minőségben teljesítik a központi jogszabályban előírt valamely feladatukat. Az ilyen „gazdaságosság” sérti a jogállamiság jogszerűségi követelményének lényegét, a központi kormányzat a felszínen nem lesz jogsértő, a jogsértési kényszert áttolja az alsóbb szervezetekre.

Az erős végrehajtó hatalom *szakmai, valamint erőforrásbeli feladatainak* mennyisége a fejlett országokban lehet több vagy kevesebb, attól függően is, hogy milyen hagyományt követnek. Az angolszász országokban például rendszerint mennyiségileg kevesebbek a végrehajtó hatalom gazdasági és szociális feladatai, mivel itt sokkal többet bíznak rá a piac önszervező képességére, vagy a családi és egyéni öngondoskodásra. A német-francia hagyományok szerint viszont az állam több és nagyobb szerepet vállal a makro- és mikro gazdaságban, a jóléti funkciók ellátásában. A környezetvédelmi feladatok egy részében az amerikaiak nem élenjárók. Azonban a rendvédelmi, a belbiztonsági, a honvédelmi és a külügyi feladatok területén a világ minden fejlett nagy állama kiterjedt feladatrendszert vállal magára. Hasonlóan járnak el a közepes és kisméretű államok a rendvédelmi és belbiztonsági feladatok tekintetében, míg a nagy államokhoz képest értelemszerűen szűkebb a honvédelmi és a külkapcsolati feladataik terjedelme. A végrehajtó hatalom a saját erőforrásai és az általa igazgatott közszolgáltató szervezetek erőforrásai (a személyi erőforrások, a pénzügyi erőforrások, a dologi erőforrások) tekintetében a gazdagabb államok jóval kedvezőbb helyzetben vannak, mint a szegényebbek. A végrehajtó hatalom ereje vagy gyengesége egyrészt attól függ, hogy felvállalt szakfeladatok megoldásához van-e elegendő erőforrás, másrészt a végrehajtó hatalom szerveinek van-e kellően erős egyedi és normatív tevékenységi felhatalmazása.

A hatékonyságot a szervezetrendszerben többek között az szolgálja, ha a miniszterelnök kormányfőként oktrojáló módszerekkel vezeti a testület üléseit. (Csak olyan miniszteri előterjesztést enged be a kormányülésre, amely megfelelően beilleszkedik a miniszterelnök által kialakított általános kormánypolitikába, a vitára ajánlott napirendek tárgyalásakor saját álláspontja kompromisszumos érvényesítésére törekszik. Az eltérő miniszteri véleményeket a saját felfogása mentén hangolja össze. Ha a vitában azt érzékeli, hogy a fentieket nem sikerül elérni, akkor további „egyvetetés” céljából a kérdést nem teszi fel szavazásra. Ha szavazásra kerülne sor, akkor a miniszterelnök csak

szavazategyenlőség esetén szavaz, vagy nem szavaz, és „nem mondja ki” a döntést, hanem az ügynek a következő kormányülések egyikén való újratárgyalását kezdeményezi stb.). Az viszont a jogállamiság jogszerűségi követelményeit sérti, ha a miniszterelnök mindezt úgy teszi, hogy a jogszabályi előírások ezt nem engedik meg, vagy nem tartja be az elképzelésével ellentétes „formális” előírásokat.

A végrehajtó hatalom hatékonysági célokból lehet, hogy nem saját szerveivel szolgált, hanem profitelvű piaci szolgáltatóval vagy non-profit elvű civil szervezetekkel köt közigazgatási szerződést, mellérendeltségi helyzetre épülő megállapodást. A profitelvű piaci szervezetekkel kötött mellérendeltségi szerződések, koncessziók, PPP megállapodások a közhatalom számára sok esetben rövid távú előnyöket ígérnek, hosszabb távon (a futamidő végére) viszont a közszféra számára ráfizetésessé válhatnak. Az ilyen szerződések megkötéséhez a végrehajtó hatalomnak saját piaci kalkulációs tudására lenne szüksége, vagy ilyen piaci tudást piaci alapon kell(ene) megvásárolnia. Magyarországon e témakörben úgy jelentkezett az „ingaeffektus”, hogy míg 1990 után kevés esetben, addig 2002–2010 között igen sok esetben (sajnos kevésbé gazdaságosan) alkalmazták a módszert. Napjainkban ezt a kilengést — helyesen — tompítják, de nem lenne helyes, ha a tompítás a másik végletbe lendülne át.

A végrehajtó hatalom demokratizmusa alapvetően nyolc követelmény megvalósításától függ.

Megválasztott parlamenti többség és annak kormánya, valamint a megválasztott önkormányzati többség és a megválasztott polgármester kifejezi a többség érdekeit és egyben arra törekszik, hogy az egész lakosság érdekében kormányozzon.

Ellenzéki jogok tiszteletben tartása a parlamentben és a helyi önkormányzatokban.

Ritkábban referendummal és gyakrabban a részvételi demokrácia más fórumain a lakosok közvetlenül fejezik ki akarataikat.

Centrális és lokális végrehajtó hatalom demokratizmusát fejlesztő reformmódszerek és racionalizáló módszerek alkalmazása, a kifejlesztett demokratikus rendszerek folyamatos és megbízható fenntartása.

Erős végrehajtó hatalom szakmai és erőforrásbeli feladatainak demokratikus módszerű meghatározása.

Döntéshozatali tevékenység demokratikus követelményei a normatív és egyedi tevékenységtípusokban.

Elsőszintű-középszintű-központi szervezetrendszer kialakításának demokratikus követelményei.

Sokak által követhető demokratikus kultúra fejlesztése és fenntartása.

A demokrácia elve természetesen nemcsak a végrehajtó hatalomra, hanem a képviselői demokrácia választott szerveire és a direkt demokrácia intézményeire is kiterjed. A demokrácia jogi garanciáit az alapvető emberi és állampolgári jogok közt szereplő szabadságjogok — így a gondolat szabadság, véleménynyilvánítás szabadsága, a társulás szabadsága, a szabad választások joga — adják.

A központi végrehajtó hatalom szempontjából a demokrácia mindenképp a parlament törvényeinek és ellenőrzésének való alávetettséget követeli meg. A demokratikusan megválasztott miniszterelnök a parlamentben többségben lévő frakcióra, illetve

koalícióra támaszkodik. De amint azt egy demokratikus német kancellár találóan megállapította, a miniszterelnök „megválasztása révén azonban minden frakciózáson túlmenően az egész német nép szószólójának kell éreznie magát és e felelősség alapján kell cselekednie.” Ezért az ellenzéket is a parlamentáris-demokratikus rendszer *szükségse-rű és teljes értékű alkotórészének* tartom és elvárom, hogy a valószínűleg elkerülhetetlen vitáinkat e szellem hassa át.”<sup>[1]</sup> Nem állítható, hogy minden európai demokrácia minden miniszterelnöke hasonlóan járt volna el. Arra is volt példa, hogy a demokratikusan megválasztott miniszterelnök kormányának tagjaival autokratikus módon viselkedett. Emiatt az egyik miniszter lemondott, de a kormányzó párton belüli ellenvélemények élére állva a kormányzópárt többsége kikényszerítette a vasladynek titulált miniszterelnök távozását. Az első szabadon választott miniszterelnökünk 1990-93 között nem esett bele a fenti két hibába. Tisztelte az ellenzéket, kész volt azzal együttműködni, kormányán és pártján belül sosem viselkedett autokratikus módon, miniszterelnöki hatalmát a demokratikus jogállamiság minél gyorsabb kiépítésére és megerősítésére használta fel, amit a fejlett nyugati demokráciák is nagyra értékelték.

A központi és a helyi közigazgatási szervek közvetlenül vagy közvetve a demokratikusan választott illetve kinevezett politikusok irányítása alatt működnek. A közigazgatási szervezetekben dolgozó köztisztviselők a mindenkori kormánypolitika (önkormányzati politika) iránti szakmai elkötelezettséggel, az őket vezető politikus iránti lojalitással dolgoznak. Azonban a demokráciákban fellelhető olyan politikus is, aki a köztisztviselők közszolgálati elkötelezettségét megpróbálja „kiegészíteni” a pártszolgálati és személyes szolgálati kötelezettségekkel. Az sem ismeretlen jelenség, hogy a kormányzati (önkormányzati) pozícióba került politikus informális vagy formális eszközökkel megpróbálja állásából eltávolítani a párt-független köztisztviselőket és helyükre saját pártja iránt szimpatizáló embereket akar ültetni. A politikai zsákmányrendszer mechanizmusain keresztül a közigazgatásba bekerült köztisztviselő a következő ellentétes politikai ciklusban számíthat arra, hogy ő is kikerül a közigazgatásból, a köztisztviselői állomány ezáltal is instabillá válik. Mindez rontja az állomány szakmai felkészültségét, a felkészült vagy négy év alatt felkészíthető személyi állomány stabilitását, ezáltal pedig végső soron a közigazgatás és az általa kiszolgált kormány (önkormányzat) szakmai hatékonyságát. Az ilyen törekvések a fejlettebb demokráciákban kisebb gyakorisággal fordulnak elő, mint a felzárkózó államokban, ezért ezek a negatív jelenségek a fejlettebb demokráciákban jobban korlátozhatók és visszaszoríthatók, de teljes egészében meg nem szüntethetők. A felzárkózó demokratikus államokban ezek a negatív jelenségek jóval gyakoribbak, ezért ezen országokban ellenük szervezettebben kell(ene) fellépni. Magyarország miniszterelnöke a rendszerváltás idején példát mutatott azzal, hogy a központi közigazgatás vezető szakmai tisztségeire az ország legjobb közigazgatási szakembereit kérte fel függetlenül attól, hogy azok magánéletükben milyen demokratikus politikai irányultsággal bírtak vagy semmilyen politikai értékrenddel nem rendelkeztek. Sajnos, a későbbi években a kormányzó pártok más vezetői egyre több saját pártbeli társukat vagy a párt holdudvarába tartozó politikai szakértőket helyeztek vezető köztisztviselői állásba, hazánk lassan visszalépve belesimult a környező volt szocialista országokra jellemző általános gyakorlatba.

[1] Erhard, 1994, 231. Kiemelés tőlem – V. I.

A helyi (települési) illetve a területi (megyei és/vagy regionális) önkormányzatok az Európai Önkormányzati Karta szerint a közfeladatokat egyszerre *demokratikusan és hatékonyan* megoldó helyi kormányzatok. A helyi önkormányzatok, mint végrehajtó hatalmi szervek az országban érvényesülő demokrácia alapjait képezik. (A helyi önkormányzatok összességében igen sok választópolgár vállalhat demokratikus megbízást, ez a demokratikus testület jóval közelebb van választóihoz, mint a parlament, a helyi önkormányzatok joggal nevezhetők az országos demokrácia „előiskoláinak”.) Az önkormányzati demokrácia és hatékonyság azon fejlett vagy felzárkózó országokban tud egyszerre érvényesülni, ahol a törvények a helyi ügyek *széles körét* az önkormányzatok kötelezően ellátandó feladat- és hatáskörébe utalják. A törvényhozó a szubszidiaritás elve szerint a demokratikusan decentralizált önkormányzati ügyekre a *centralizáció erősebb vagy gyengébb módzatainak* kialakításával, a törvények önkormányzati végrehajtásának erőteljes törvényességi felügyelete és szakmai ellenőrzése révén megfelelően biztosítani tudja az állam központi céljainak országosan egységes, szakszerű és demokratikus módszerű önkormányzati végrehajtását.

A fejlett nyugati államok többségénél az a jellemző, hogy ha az állam az önkormányzati feladatok természetétől és a korszakok változó igényeitől függően valamilyen formában centralizálni akar, akkor ezt az önkormányzati rendszer centralizáltabb központi vezérlésén keresztül teszi meg. Az önkormányzati típusú feladatok szélesebb körének a területi államigazgatási szervekhez való telepítése ugyanis *bürokratizálja a centralizációt és csökkenti a decentralizált önkormányzatok demokratikus kormányzási lehetőségeit, nem használja ki az önkormányzati önállóságból adódó hatékonysági előnyöket*. A bürokratikus decentralizáció természetesen számos egyedi hatósági feladat esetében hatékony megoldás lehet, de szerintem nem az a helyi közszolgáltatások azon vonatkozásainál, amelyek demokratikus helyi megítélést és ellenőrzést kívánnak. A modernkori helyi önkormányzás *nem szűkíthető le a kizárólag helyi jelentőségű ügyekre*. A modern államok a kettős természetű és a kettős irányítást igénylő országos jelentőségű ügyek (közoktatás, egészségügy stb.) helyi vonatkozásainak megvalósításába bevonják a helyi önkormányzatokat.

A fejlett országok jártak és járnak élen a civil társadalmat a képviseleti demokráciába bevonó ún. *részvételi demokrácia* kifejlesztésében és szélesebb körű alkalmazásában. A fejlett demokráciákhoz felzárkózó országok ugyan hamar átvették a képviseleti demokrácia fejlett intézményeit és a közvetlen demokrácia népszavazásos rendszerét, de ezen intézmények megvalósításának demokratikus kultúrája még sok területen kívánnivalót hagy maga után. A rendszerváltó országok még csak megkezdték a részvételi demokrácia intézményeinek és módszereinek fokozatos bevezetését, előtűnik álló feladat ezen megoldás szélesebb körű és gyorsabb elterjesztése. (Hazánkban például már az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvény tartalmazta, hogy az önkormányzatok bizottságaiba a megválasztott képviselők meghatározó többsége mellett szavazati jogú tagként be lehet vonni a helyi társadalom más személyeit is, de a fővárosi önkormányzat az első ciklusban egyáltalán nem élt ezzel a lehetőséggel.) A közmeghallgatás (*public hearing*) intézményét Európa nyugati felén és az Egyesült Államokban már régóta annak valódi értelmében használják. Nálunk az önkormányzati törvényjavaslatban a közmeghallgatás még a valódi értelmében szerepelt. A parlamenti döntéshozók ezt módosították, amikor előírták, hogy minden



önkormányzatnak évente legalább egyszer kötelező közmeghallgatást tartani. A gyakorlatban számos önkormányzat ezt úgy értelmezte, hogy az év végén „népgyűlés” jellegű közmeghallgatást tartott, ahol nagyobb részében az önkormányzati vezetők tájékoztatták a megjelent lakosokat arról, hogy az év során mennyi eredményt értek el és jövőre mi mindent terveznek, mindehhez a maradék rövid időben a megjelentek kérdést vagy javaslatot fűzhetnek. A központi kormányzati tevékenység részvételi demokráciával kapcsolatos hiányai között említhető az is, hogy a törvénytervezetek előkészítése során a kormányzat sokszor nem folytat érdemi konzultációt a társadalom országos érdekképviseleti szerveivel, rövid határidőt adnak a véleményezendő tervezetek elmélyültebb megismerésére és alaposabb véleményezésére.

Hét évvel ezelőtt más politikai körülmények közepette egy korábbi magyar közigazgatási államtitkár annak a ma is időszerű félelmének adott hangot, „hogy nagyon erős egyik oldal alakul ki egy gyenge másik oldallal szemben. Ha a jobboldal lenne olyan erőfölényben, mint most a baloldal van, akkor is elmondanám, hogy aggasztónak tartom a demokrácia szempontjából. Ne legyen nagy, stabil tömeg az egyik oldalon, amely hatalmi koncentrációt teremt és fokozatosan kisajátítja a politikai, a gazdasági, a kulturális és a médiapozíciók túlnyomó többségét. Az az álmom, hogy egyensúlyi helyzet jöjjön létre, reális esélyt kapjon mindkét fél.”<sup>[2]</sup> Az egyensúlyi helyzet itt nyilván nem egyenlő helyzetet jelent, hanem a demokratikusan kiegyensúlyozott helyzetre utal, ahol demokratikus úton adott időre hatalomra jutott parlamenti többség nem akarja megfosztani a másik felet (az ellenzék) annak demokratikus esélyétől, főként nem az által, hogy a kormánytöbbség „kisajátítja” a gazdasági-, kulturális- és médiapozíciók nagy részét. Az alkotmány és néhány alkotmányerejű törvény elfogadásához és módosításához a legtöbb európai demokráciában minősített (2/3-os, 3/4-es, stb.) szavazati többséget követelnek meg, amit háromféle módon szoktak elérni. A nagyobbik kormányzó párt a választási ciklus idejére koalíciós megállapodást köt valamely nálánál kevesebb képviselővel rendelkező párttal, a kormányzópárt eseti koalíciós megállapodást köt valamely igen fontos törvény minősített többségű elfogadása érdekében, igen ritkán az is előfordul, hogy a választásokon a legnagyobb parlamenti párt egymaga szerez minősített többséget. A demokratikus felfogású pártelnökök (pártvezető miniszterelnökök) viszont arra törekednek, hogy a minősített többség legális döntéséhez lehetőleg minél nagyobb legitimitást szerezzenek. Ezért a 2/3-on felüli parlamenti ellenzék egy részének megnyerésére törekednek, különösképpen akkor, ha egy a párt egymaga szerzi meg a 2/3-os többséget. Mindehhez ellenzéki oldal demokratikus kultúrájára is szükség van (az ellenzék tudomásul veszi, hogy nem ő dönt, hogy javaslatainak bizonyos részét a kormányzó erők nem fogadják be, hogy a nemzet szempontjából alapvető jelentőségű törvények parlamenti tárgyalásánál nem alkalmazza az obstrukciónak a parlamenti ülésről való kivonulásos módszerét, hanem az ülést közvetítő, vagy arról számot adó országos médianyilvánosság előtt demokratikusan ellen érvel). A végrehajtó hatalmi ágban is érvényesítendő *jogállamiság* alapelve — álláspontom szerint — nyolc követelményt tartalmaz.

[2] Martonyi, 1998, 214.

Meg kell fékezni a túlzott hatalomkoncentrációt.

Emberi és polgári alapvető jogok érvényesítésében részt vesz a végrehajtó hatalom is. Reguláló és egyedi végrehajtó hatalmi tevékenység a jog uralma alatt áll és a jogbiztonságot valósítja meg.

Centrális és lokális végrehajtó hatalom jogállamiságát fejlesztő reformmódszerek és racionalizáló módszerek alkalmazása, a kifejlesztett jogállami rendszerek folyamatos és megbízható fenntartása.

Erős végrehajtó hatalom szakmai és erőforrásbeli feladatainak jogállami meghatározása.

Döntéshozatali tevékenység jogállami követelményei a normatív és egyedi tevékenység típusokban.

Elsőszintű-középszintű-központi szervezetrendszer kialakításának jogállami követelményei.

Sokak által követhető jogállami kultúra fejlesztése és fenntartása.

A végrehajtó hatalmi ágon belüli túlzott hatalomkoncentráció fékezésének, illetve a hatalomkoncentráció ellensúlyozásának egyik lehetséges módja, hogy bizonyos önállóan eljáró szerveket (önálló helyi önkormányzatokat, autonóm központi hatóságokat) az alkotmány, alkotmányerejű törvény *önálló hatalmi tényezőként függetleníti a végrehajtó hatalom csúcsszervétől, a kormánytól*. Az autonóm központi hatóságok egy része önálló szabályozási jogot kap, más részük önálló, egyedi hatósági döntést hozhat, ami ellen a végrehajtó hatalmon belül nem lehet fellebbezni, a jogszabálysértő döntést viszont a bíróság előtt meg lehet támadni. Az autonóm központi hatóságok száma a fejlett jogállamokban a legmagasabb, a felzárkózó európai államokban ez a lista szűkebb, ami a későbbi fejlődés során nyilván bővíthető. Ezekben az országokban — köztük Magyarországon — napjaink legnagyobb gondja az, hogy a parlamenti többség és a kormány korlátozni szeretné ezen szervek függetlenségét. Ennek többféle módját alkalmazzák. Például egyszemélyi vezetésű és nem testületi vezetésű hatóságot hoznak létre, mivel a testületi vezetésű szervbe paritásos vagy kisebbségi alapon könnyebben helyet kaphat a parlamenti ellenzék jelöltje. Ha a testületi tagokat olyan minősített parlamenti többség választja meg, amelyből hiányzik az ellenzék, akkor ez a parlamenti többség önként nem korlátozza magát és legálisan a neki kedvező „egyszínű” testületet választ. Az egyszemélyi vagy testületi független hatóságba nem választanak meg olyan hozzájuk politikailag közelálló szakértő tagot, aki megválasztása után esetleg kormányfüggetlen, önálló szakmai véleményt fejtene ki. Előfordul, hogy nem országos és korántsem nemzetközi hírű szakembert, hanem korábbi pártpolitikust ültetnek be a független hatóságba. Az előző parlamenti többség által 6–7 évre megválasztott szakértő személy esetében a következő kormánytöbbség esetleg nem várja ki a mandátum lejártát, ezt megelőzően a politikai nyomásgyakorlással, pozitív vagy negatív eszközeivel informálisan idő előtti „önkéntes távozásra” készítetik a szakértő tagot (vezetőt). A függetlenséget kijátszó politikai taktikák sok esetben középtávon eredménytelennek bizonyulnak. A kormányzó párt által kinevezett azon személyek, akik egyben szakmájuk ismert személyiségei, azok a 7–12 éves megbízatási idejük lejártá után visszatérnek saját szakmájukba, illetve nyugdíjasként szeretnének szakmailag büszkék maradni szakmai életútjukra. Az ilyen kinevezettek a kinevezésük után jelentős és egyértelmű szakmai kérdésekben dönthet-

nek úgy is, hogy döntésük szembemegy az éppen regnáló, de később cserélődő miniszterelnök autokratikus törekvéseivel.

A jogállami célok közül a felzárkózó államokban sokszor sértik a *jogbiztonságot* azáltal, hogy a törvényalkotók, az alacsonyabb szintű szervek visszaható hatályú jogszabályokat alkotnak. A rosszul előkészített jogszabályokat például utólag elég hamar és sokszor kell módosítani, a jogalkotók elképzelései (rögtönzései) szintén elég gyakran változnak, mindez növeli a gyors jogszabály módosítások számát és csökkenti a jogalkotás kiszámíthatóságát és megbízhatóságát.

A rendszerváltás idején több átalakuló ország — így Magyarország és Horvátország — az alkotmánybíróság hatáskörébe utalta az önkormányzati rendeletek törvényességi szempontú felülvizsgálatát is. Magyarországon akkor az a felfogás érvényesült, hogy először egy kiválóan felkészült bírói testület alakítsa ki a teljesen új felülvizsgálati mód országos gyakorlatát. Tekintve, hogy ezt a feladatot a fejlett jogállamisággal rendelkező nyugati államok nagy része nem az alkotmánybíróságokhoz, hanem a rendes bíróságokhoz utalta, idehaza is tervezték, hogy bizonyos idő után minősített többségű törvényalkotás útján a Legfelsőbb Bíróság kapja meg ezt a feladatot, de minderre csak a 2010-es parlamenti választásokat követően nyílt lehetőség. Sajnálatosnak tartom azonban azt, hogy a vitatható módon alaptörvénynek elnevezett új alkotmányunkban csak a helyi önkormányzati rendeletek törvényességi felülvizsgálatáról rendelkeztek és *nem vezették be a központi rendeletek* (a kormányrendeletek, a miniszterelnöki és miniszteri rendeletek, az MNB elnökének rendeletei, és az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletei) *törvényességét megítélő olyan felülvizsgálati rendszert*, amelyben a legfelsőbb bírósági szerv: a Kúria látná el ezt a fontos jogállami feladatot. Vitatható továbbá az olyan jogforrási hierarchia, amelyben a független Magyar Nemzeti Bank elnöke feladatkörében rendeletet bocsájthat ki, ez a jogforrás az egyszerű törvények alatt helyezkedik el, azzal nem lehet ellentétes. De a többi független szabályozó hatóságok által kibocsájtható jogszabályok a kormányrendeletek és a miniszteri rendeletek szintje alatt helyezkednek el, azokkal nem lehetnek ellentétesek. A jogszabályalkotásban van független hatóság (az MNB elnöke) aki jogilag valóban független a kormány és a miniszterek rendeleteitől, más független szabályozó hatóságok rendeletei azonban a miniszteri rendeleti szint alatti jogszabálynak minősülnek, miért? A jogállamiságnál is felmerül a vonatkozó kultúra: a jogi kultúra fejlesztése és fenntartása. A rendszerváltó országokban ezen a területen jelentős lemaradást kell felszámolni, mivel itt társadalmi méretekben jelentkeznek a jogi kultúra olyan hiányosságai, mint a címzetteknel a jogkövető hajlam gyengesége, a jogszabályt megkerülő és azt kijátszó magatartásformák elterjedtsége. Hiba az is, hogy nemcsak a jogszabályok címzettjeinél, hanem a jogalkotó és a jogalkalmazó állami szervek oldalán is gyakran tapasztalhatók a jogállami kultúra fenti hiányosságai.

## IRODALOM

- Martonyi János (1998): *Európa, nemzet, jogállam*. Magyar Szemle – Európai Utas, Budapest.
- Ludwig Erhard (1994): *Jólét mindenkinek*. Konrad Adenauer Alapítvány Kiadványa Budapest.