



JÓZSEF ATTILA  
ALAPÍTVÁNY

MÁST, MÁSHOGY

# Demokrácia, állam- és közigazgatás



Szakpolitikai tanulmányok  
a magyar baloldal politikai  
programjának megújításához

# Előszó

---

A József Attila Alapítvány (JAA) 2010 végétől kezdve aktív tudományos és szakpolitikai munkába kezdett az ismét ellenzékbe került magyar baloldal megújulásának szakmai támogatása érdekében. Az elmúlt évtizedek hagyományait követve a JAA főként elemzések elkészítésével, a baloldali értelmiségi hálózat megerősítésével és a Magyar Szocialista Párt (MSZP) programalkotási folyamatának támogatásával kíván foglalkozni a 2010-2014-es parlamenti ciklusban is.

E szakmai munka első nyilvános eredményét „*A forradalom fogságában*” címet viselő, 2011 májusában megjelent tanulmánykötet jelentette, amely sorozatkezdő munkaként elemezte a második Orbán-kormány első éves teljesítményét.

2011 nyarán Szekeres Imre, az alapítvány kuratóriumának elnöke az MSZP szakpolitikai programjának előkészítését megalapozó, javaslattevő tanulmányok elkészítésére kapott felkérést Mesterházy Attilától, az MSZP elnökétől. A számos szakpolitikai területet érintő munka célja az volt, hogy javaslatokat, ajánlásokat fogalmazzanak meg a párt számára az adott területen látható új problémák és régi adósságok megoldása érdekében. Nem volt cél komplex, minden területre kiterjedő kormányprogram előkészítése. Ez egyrészt korai és megalapozhatatlan is volna, másrészt az ellenzéki politizálást egy ilyen jellegű szakpolitikai háttér munka jelenleg azzal tudja a leghatékonyabban támogatni, ha a jobboldali kormány hibáinak orvoslására és új problémák kezelésére tesz konkrét javaslatokat, amelyek összhangban vannak világképünkkel.

Az elkészült tanulmányok e megalapozó tanulmánysorozat részei, amelyeket négy kötetbe (1 – közigazgatás és demokrácia, 2 – biztonság- és külpolitika, 3 – gazdaságpolitika és agrárium, 4 – oktatás-, illetve kultúrpolitika, egészségpolitika és foglalkoztatás-, illetve szociálpolitika) szerkesztve az MSZP vezető testületeihez és minden kongresszusi küldöttéhez eljutott 2011 novembere folyamán. 2012 első félévében az MSZP és a JAA nyilvános szakpolitikai párbeszédre kíván hívni minden érdeklődő állampolgárt, hogy az ellenzéki időszak a későbbi kormányzati munkát támogató felkészülés időszaka is legyen egyben.

# Demokratikus korrekcióra van szükség!

## Javaslatok a Magyar Köztársaság közigazgatási rendszerének átalakítására és a jogállami működés helyreállítására

---

Az elmúlt húsz év alatt számos olyan kritikus tapasztalat állt össze a Magyar Köztársaság jogállami működését, valamint speciálisabban a központi és helyi szintű közigazgatás szervezését illetően, amelyeket korrigálni kellett a 2010-es általános parlamenti választások után. A politikai pártokhoz kapcsolódó műhelyekben, az igazgatás intézményrendszerében, az alkotmánybírósági határozatokban és a civiljogvédő szervezetek állásfoglalásaiban sok olyan javaslat fogalmazódott meg, amelyek politikai mérlegelés utáni beépítése jogállamunk működésébe javított volna köztársaságunk állapotán. Sajnálatos, hogy a második Orbán-kormány nem ezt az utat választotta.

Az új kormány kétharmados parlamenti mandátumtöbbségének birtokában hozzálátott ugyan az alkotmányos rendszer és a közigazgatás korrekciójához, de rossz irányba indult. A harmadik köztársaság hagyományának elemeiből feleslegesen sok mindent vetett el, közben nem hallgatott az elmúlt években felhalmozódott közös tudásanyagra, és nem korrigálta, sokkal inkább rombolta alkotmányos rendszerünk javításra érdemes pontjait. A szerves fejlődés helyett új korszakot kívánt nyitni, Alaptörvényt alkotott, és valódi korrekciót nem jelentő tévútra sodorta hazánkat. Ezen reformdüh megnyilvánulásának részeként államosító szándékkal hozzányúlt a területi közigazgatás rendszeréhez, az amúgy is átalakításra szoruló önkormányzati rendszert sajnálatosan destabilizálta, és rosszabb hatékonyságú, politikai függésbe terelő, a szabadság helyi, kis köréit nem tisztelő irányba formálja át a magyar közigazgatás rendszerét.

Ezen változtatni kell. A jogállam intézményrendszere legyengült, az alkotmányozó többség a legitim felhatalmazást rosszra és rosszul használja és használta. Éppen ezért demokratikus korrekcióra van szükség Magyarországon, ennek kulcspontjait tartalmazza jelen szakpolitikai dokumentum.

## I. JOGI INTÉZMÉNYRENDSZERÜNK JELENLEGI ÁLLAPOTA

---

Az elmúlt másfél évben a demokratikus jogállam intézményrendszerének tudatos leépítése figyelhető meg Magyarországon: mintha megfordult volna az idő kereke. Egyre több olyan jogszabállyal találkozhatunk, amely vagy 100-150 éve számított „modern” megoldásnak. (Az új egyházi törvény például kísértetiesen hasonlít az 1895-ös törvényre, amelyben ugyancsak az Országgyűlésnek voltak hatáskörei az egyházak besorolásával kapcsolatban.) Vagy már a múlt században is szégyenletes volt (ilyen az 1929/33-as gazdasági válságot követő időszak „ínségmunkáját” felidéző új közfoglalkoztatási rendszer).

A demokratikus intézményrendszer leépítésére nem egyszerre, hanem folyamatosan, több lépcsőben és több irányból került sor. Elsőként a Fidesz-KDNP kormány jelentősen korlátozta az egyes egyéni alapjogokat. Az alapjogok korlátozásának körében mind az államhatalommal szemben az egyént védő polgári és politikai jogok, mind pedig az állam által az egyént védő gazdasági, szociális és kulturális jogok körében jelentős visszalépésekre került sor. Az alapjogok korlátozása mellett a fékek és egyensúlyok jogi és politikai rendszerét is súlyos csapások érték. Ebben a fokozatosan kiépülő rendszerben a közigazgatás erősen centralizált, a helyi közösségek már ma sem rendelkezhetnek érdemi beleszólással a helyi közügyekbe. A legfontosabb (gyakran a kevésbé fontos) kérdések is „a központban” dőlnek el, amelyet a kormányzat helyi „erős emberei”, a megyei és fővárosi kormány megbízottak minden eszközzel végrehajtatnak a kiszolgáltatott, politikailag megfélemlített közszolgálatlaltal.

Az idézett lépései a Fidesz-KDNP kormánynak kellően látványosak voltak ahhoz is, hogy a nemzetközi közvélemény figyelmét felkeltsék. Hazánk a NATO mellett közismerten tagja egy tágabb – a gazdasági világválsággal küszködő – de demokratikus alapértékeihez ragaszkodó közösségnek is. Ezért nem véletlen, hogy az Európai Unió magas szinteken is számos alkalommal fejezte ki rosszallását a kormány magyar jogállamiságot sértő támadásai miatt, és 2011 őszére az Egyesült Államok kormányzati köreiben is megingott a hazánk jogállami elkötelezettségével kapcsolatos korábban töretlen bizalom.

**Mindezekre tekintettel a József Attila Alapítvány szakértői szerint az elmúlt másfél év súlyos károkat okozott a magyar demokratikus jogállam húszéves épületében, amelynek helyreállítása igen nehéz feladat elé fogja állítani a jelenlegi Fidesz-KDNP kormányt felváltó politikai erőket.**

„A forradalmi jogalkotás” – amely az Alaptörvény tavaszi elfogadását követően még magasabb fokozatra kapcsolt – jelentősen átalakította a magyar közigazgatás rendszerét is. Ezek az átalakítások súlyosan rombolták a közigazgatás jogállami, szakszerű és demokratikus működését, s megütközést keltettek a nemzetközi közvéleményben. Ezért a demokratikus Negyedik Köztársaság felépítésének előfeltétele, hogy a közigazgatás rehabilitációja területén a jelenlegi irányoktól alapjaiban eltérő szabályozási és jogalkalmazási gyakorlat alakuljon ki.

## 1. A polgári és politikai alapjogok korlátozása

Az alkotmányozó többség birtokában elfogadott új Alaptörvény számos ponton szakított az 1989 óta kiépült jogállamnak az Alkotmányban – és az azt értelmező (egyben fejlesztő) Alkotmánybíróság gyakorlatában – intézményesült rendszerével. Az 1989-es módosítással átírt Alkotmány az egyén állammal (közösséggel) szembeni jogait hangsúlyozta a kötelezettségekkel szemben. Az új Alaptörvény viszont csak korlátozott teret enged az egyéni alapjogok érvényesülésének.

Az állam és az egyén viszonyában bekövetkezett alapvető szemléletváltozás mellett az Alaptörvény, valamint az annak alapján meghozott, úgynevezett sarkalatos törvények számos ponton léptek vissza a polgári és politikai jogok terén.

### Az élethez és emberi méltósághoz való jog

Több szempontból vitatható az Alaptörvény azon rendelkezése (II. cikk), amely a magzati élet védelmét önállóan rendeli védeni. Bár még nem nyújtották be a magzati élet védelméről szóló jogszabály tervezetét, a Venei Bizottság jelentése is kiemeli, hogy ez az új rendelkezés olyan szigorításra adhat felhatalmazást, amely sértheti a nők önrendelkezéshez való jogát.

### Személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok nyilvánosságához fűződő jog

Az Alaptörvény – és az annak végrehajtását szolgáló sarkalatos törvény – az adatvédelem garanciális szintjeit csökkentette, s könnyebbé tette a személyes adatok külső szereplők általi kezelését, feldolgozását. Mindezek mellett a védelmi intézményrendszert is erodálta azzal, hogy megszüntette az adatvédelmi biztos tisztségét, s helyette egy autonóm államigazgatási szervet hozott létre. A jogszabályi védelmi szint csökkentése mellett, a Fidesz-KDNP kormány gyakorlatában is jelentős jogsértések fordulnak elő: elegendő, ha például az ún. Szociális Konzultáció egyedi azonosításra alkalmas, vonalkóddal ellátott kérdőíveire gondolunk, amelyek lehetővé tették, hogy a kormányzat az állampolgárok politikai kötődéséről szerezessen adatokat.

## A személyi szabadsághoz való jog

Az új Alaptörvény IV. cikke alkotmányos szinten rögzíti a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés intézményét. A hazai és a külföldi jogvédő szervek, valamint a Velencei Bizottság is súlyos aggályokat fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogy ez a szabály a kínzás, valamint a kegyetlen és embertelen bánásmód tilalmába ütközik. A törvényalkotó a „*habeas corpus*” sok évszázados elvét is sérti azáltal, hogy bizonyos, politikai jellegű ügyekben elfogadhatónak tartja 120 óráig a bírói döntés nélküli fogva tartást, ráadásul úgy, hogy 48 órán át az őrizetbe vett védőjével sem érintkezhet.

## Vallásszabadság

Az Alaptörvény meglehetősen homályosan fogalmaz a vallás és lelkiismereti szabadsággal kapcsolatban. Itt azonban nem az alkotmányos szabály, hanem a lelkiismereti és vallásszabadságot szabályozó új törvény a problematikus. A törvény ugyanis nem objektív kritériumok alapján tesz különbséget a már működő egyházak között, hanem az egyházak besorolását – és ezzel jogállásukat és helyzetüket – az Országgyűlés politikai alapú döntésétől teszi függővé.

## Véleménynyilvánítási szabadság

A véleménynyilvánítási szabadsággal kapcsolatban a legnagyobb probléma az új médiaszabályozás, amely a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság széles jogköreivel, valamint bizonytalan jogi fogalmaival tág teret enged a média világába történő politikai beavatkozásoknak.

## Diszkrimináció tilalma

A hazai jogvédő szervezetek mellett az Európai Parlament is kiemeli, hogy az új Alaptörvény nem garantálja egyértelműen a szexuális orientáció alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Bár ez *expressis verbis* a 2012. január 1-jéig hatályos Alkotmányban sem szerepelt, de az Európai Unió Alapjogi Chartája kifejezetten tartalmazza ezt a szabályt.

## Választójog

Az új Alaptörvény lehetővé teszi, hogy magyarországi állandó lakóhellyel nem rendelkező személyek is választójoggal rendelkezessenek. A választási jogszabályok egyértelmű rendelkezéseinek hiányában nem világos, hogy a kormányzat miként kívánja biztosítani a határon túli, immár állampolgársággal is rendelkező magyarok választójogát. Ez a lehetőség azonban nemcsak alkotmányos kérdéseket vet fel, hanem várhatóan komoly politikai feszültségforrássá válik a Magyarország szomszédaival való külpolitikai kapcsolatokban is. Az esetlegesen bevezetni tervezett előzetes választási regisztráció pedig rendkívüli módon megnehezíti az egyéni választójog érvényesítését, azt erősen korlátozza. Ide tartozik, hogy míg a diszkrimináció tilalmával kapcsolatban a szabályozás külön nevesíti a fogyatékos személyeket, addig a magyar választójogi rendszer egyik megoldatlan kérdését, a gondnokság alá helyezett fogyatékos személyek ügyét nem kezeli.

## Nemzeti és etnikai kisebbségek jogai

Az új Alaptörvény H. cikke a magyar államnyelvvé minősítésével – ellentétben a 2012. január 1-jéig hatályos Alkotmánnyal – nem garantálja a nemzeti kisebbségek nyelvének védelmét, jöllehet a XXIX. cikk szerint joguk van az anyanyelvhasználathoz. Így a kisebbségi jogok körében is egyfajta visszalépés figyelhető meg, hiszen a korábbi szabályozással szemben a kisebbségi nyelvhasználat „másodlagosnak” tűnhet.

Az elmúlt évben számos, a jogállamiság elvét erősen romboló intézkedésre került sor, amelyeket részletesen áttekintettek a József Attila Alapítvány szakértői korábbi tanulmányukban. Röviden áttekintve ezeket az elemeket, akkor az Alkotmány és a törvények gyakori és egyeztetés nélküli módosításai, az alkotmányellenes törvényalkotás – például a visszaható hatály az adóztatás, a közszolgálati jogviszonyok terén – a jogállamiságot védő intézményrendszer (ld. Alkotmánybíróság) leépítése, valamint az egyéni érdekek által befolyásolt jogalkotás, a „*lex valakik*” gyakorlata emelhető ki. Mindezek nehezen helyreállítható súlyos károkat okoztak a jogrendszer egészében. Ide sorolható a fékek és ellensúlyok rendszerének leépítését, az Országgyűlés ellenőrző szerveinek a meggyengítését: a Költségvetési Tanács, az Állami Számvevőszék és az ombudsmani rendszer átalakítását.

## 2. A gazdasági, szociális és kulturális alapjogok leépítése

Miközben a Fidesz és a KDNP ellenzéki pártként a társadalmi szolidaritás erősítését hangoztatta, s a népszerűségét jelentősen növelő 2008-as népszavazást is „Szociális népszavazás” címmel hirdette meg, addig kormányra kerülve ezeknek a jogoknak az erős korlátozására – egyes esetekben a felszámolására – törekedett.

### Szociális biztonsághoz való jog helyett törekvés a szociális biztonság biztosítására

A 2012. január 1-jéig hatályos Alkotmány szerint a „*A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz*”, azonban az Alaptörvény XIX. cikke szerint 2012. január 1-jétől már csak az a cél, hogy az állam „szociális biztonságot nyújtson”. Ezen látszólagos technikai módosításból azonban az következik, hogy az elégséges szociális biztonsághoz való jog nem vezethető le az alkotmányból, tehát az állam nem is köteles azt biztosítani. Az új Alaptörvény ráadásul a társadalombiztosítás elvét is csorbítja, a szociális biztonsághoz való jog már csak szociális biztonságra való törekvéssé épül le.

Hasonló a helyzet a nyugdíjakkal is. A hatályos Alkotmány szerint az idősök a „*megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak*”, míg az új Alaptörvény szerint „*Magyarország az időskori megélhetés biztosítását [...] segíti elő*”. Az Alaptörvény tehát megszünteti az időskori megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot, és helyette egy határozatlan és korlátlan flexibilitással értelmezhető nyugdíjkötelezettséget vállal.

Az „új szemlélet” a törvényalkotási gyakorlatban is tükröződik. A korengedmény, korekedvezményes és szolgálati nyugdíjak reálértékének csökkentése érdekében már az első félévben módosították az 1949. évi XX. törvényt; 2011. szeptember 1-jétől az új közfoglalkoztatási törvény, az 1991. évi IV. törvény módosításával a korábbi legfeljebb 270 napról 90 napra csökkentették a biztosítási elvű álláskeresői járadék maximális időtartamát, s jelentősen visszavágták a kifizethető maximális járadékösszeget – anélkül, hogy a biztosítási díj, azaz a munkavállalói és munkaadói járulékok mértékét csökkentették volna. Így az állami adóbevételek növelése érdekében, a munkavállalók által megvásárolt szolgáltatás összegét csökkentették.

### Munkához való jog helyett korlátozott munkavállalói jogok

Az új Alaptörvény a korábbi Alkotmánynak a munkahely szabad megválasztását lehetővé tevő munkához való jogának deklarálása, valamint az egyenlő munkáért egyenlő bért biztosító szabálya helyett, csak a munkavállalók és a munkaadók közötti egyeztetésről, a kollektív béralkuról, valamint a munkavállalók egészséges és biztonságos munkavégzéshez fűződő jogáról szól.

Az új szabályok hatályba lépése előtt azonban már megkezdődött a munkavállalói jogok leépítése. Így az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét sértő módon vezették be a – valójában „*ínségmunkát*” jelentő – új köz-

foglalkoztatási rendszert, amelyben a minimálbérnél alacsonyabb összeg (a havi bruttó 78 000 forint helyett havi bruttó 57 000 forint) a járandóság. Ugyancsak ide sorolható a társadalmi érdekegyeztetés korábbi rendszerének leépítése, s a tartalmi megállapodásokra feljogosított testületek helyett, csak gyenge, véleményező hatáskörrel rendelkező tanácsok felállítására került sor. Mindemellett a sztrájkra vonatkozó új szabályozás is erősen korlátozó jellegű: gyakorlatilag nem lehet jogszerűen sztrájkolni Magyarországon 2012. január 1-jétől, ami bármely uniós tagállamban példa nélkülinek mondható.

### A felsőoktatási autonómia vége

Az Alaptörvény X. cikke szerint: „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket és gazdálkodásukat törvény szabályozza”. Az Országgyűlés így néhány szóval megteremtette az egyetemi autonómia felszámolásának lehetőségét, ugyanis az egyetem szervezeti rendje és gazdálkodása felett immár kontrollt fejthet ki az országgyűlési többség, ha ezt kívánja és ennek megfelelő törvényt alkot. Ennek gyakorlati következményei már sejthetők a felsőoktatási reformokkal kapcsolatos eddigi munkaanyagokból, többek között a bejelentett, átgondolatlan és kidolgozatlan integrációs elképzelésekkel kapcsolatban.

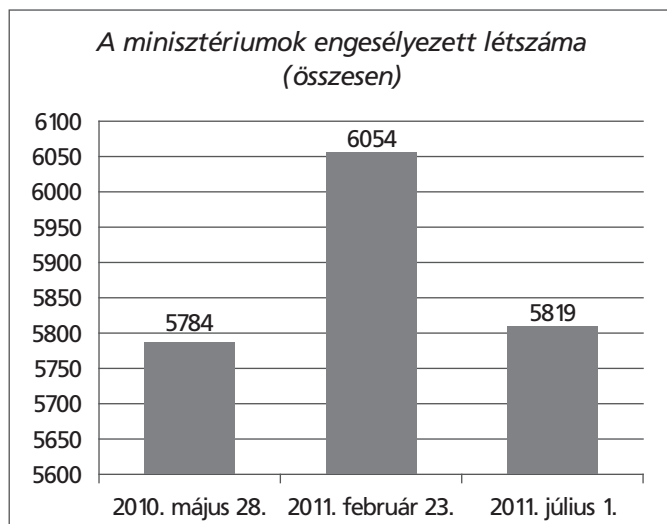
## 3. A közigazgatás jogállamiságának és szakszerű működésének leépítése

Az elmúlt egy évben a közigazgatás rendszerében több olyan változtatást hajtottak végre, amelyek erősen rontották a jogállami és szakszerű működés kereteit. A nemrég meghirdetett Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program pedig azt jelzi előre, hogy ezeket a változtatásokat nem átmenetinek, hanem tartósan tervezik.

### Változtatások az államigazgatásban

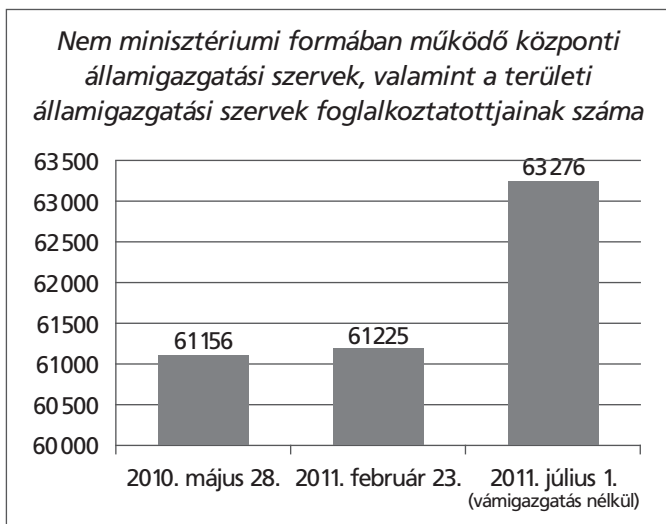
A csúcsmisztériumi rendszer egyértelműen megbukott. Igazgathatatlanul nagy monstrumok jöttek létre, amelyek egybentartására a kialakított felsővezetői struktúra ráadásul nem alkalmas. Tetézi mindezt, hogy a kormányzati tevékenység kulcspontjain, olyan szinten nem tisztázott a hatáskörök elhatárolása, ami a hatékony igazgatási munka helyett a felelősség elkenését segíti elő.

A Fidesz és a KDNP ellenzéki pártként az olcsóbb államot hirdette meg, azonban kormányra kerülése óta nem csökkent, hanem – a februári csúcsot követő kisebb csökkenés ellenére is – nőtt a minisztériumokban foglalkoztatottak száma.



A megyei és a fővárosi kormányhivatalok kialakításának az egyik legfőbb indoka – a vonatkozó törvényhez benyújtott általános indokolás szerint – a közigazgatás költségtakarékos működése. Ha ez volt az alapvető cél akkor a regionális szervezeti integráció helyébe lépő megyei szintű óriáshivatalok kialakítása nem járt sikerrel, miközben viszonylag jelentős létszámbővülés figyelhető meg a nem minisztériumi formában működő központi és területi államigazgatási szerveknél.

A József Attila Alapítvány szakértői szerint egyértelmű, hogy a Fidesz-KDNP kormány által az elmúlt másfél évben elvégzett államigazgatási reformok – a nagyszámú



politikai elbocsátások mellett – nemhogy csökkentették, hanem inkább növelték a közszolgálat létszámát.

A területi államigazgatás legjelentősebb változása 2011. január 1-jével valósult meg: ekkor alakultak meg a megyei és fővárosi kormányhivatalok. A megyei és fővárosi kormányhivatalok kialakítása összhangban állt a Fidesz és a KDNP ellenzéki pártként képviselt programjával: az akkori jobboldali ellenzék ugyanis élesen támadta az államigazgatási szervek 2006/7ben lejártszódott regionális átalakítását. A Fidesz-KDNP kormány a szervezeti integrációt nem szakmai, hanem területi alapon végezte el: a

legtöbb területi államigazgatási szervet a megyei kormányhivatalokba integrálta szakigazgatási szervként. Így elvileg az egyes szervek önálló szakmai hatásköre megmaradt, ám az igazgatási és funkcionális integráció keretében egy óriáshivatal jött létre minden megyében és a fővárosban. A kormányhivatalok kialakításának, a regionális szervezetrendszer lebontásának és a megyei szintű igazgatási szerkezet kialakításának végső határideje 2011. augusztus 1-je volt, amely célkitűzés azonban nem valósult meg. Több terület – így például a munkaügyi központok – regionalizációja 2011. december 31-ig fennmarad. A megyei és fővárosi kormányhivatalok kialakítása ugyanakkor egy közel két évtizedes politikai közmegegyezés felmondásával járt. Az Antall-kormány felemás megoldását követően, 1994 óta ugyanis valamennyi kormányzat – még az 1998 és 2002 közötti Fidesz-KDNP-FgKP kormány is – ügyelt arra, hogy a területi államigazgatás ne kerüljön közvetlen pártpolitikai kontroll alá. Ezt az elvet adta fel a Fidesz-KDNP kormány: a megtriplázott vezetői rendszer (kormány megbízott – főigazgató – igazgató) élén álló kormány megbízotti tisztséget nem tartja összeférhetetlennek az országgyűlési képviselői tisztséggel. A gyakorlat azt mutatja, hogy a képviselői tisztség még előnyt is jelent a poszt betöltésénél: a 20 kormány megbízottból 14 tagja az Országgyűlésnek is. Így a területi államigazgatásban megszűnt a hatalommegosztás elve, ugyanis a kormány megbízott a szakigazgatási szervek vezetőinek munkáltatója, s az egységes költségvetési szerv vezetője, tehát a hivatali gazdálkodás irányítója. Mindez kellő befolyást biztosít számára az elvileg szakmailag önálló szakigazgatási szervek tekintetében is.

A kormányhivatalokban a szervezeti integráció ellenére sem csökkent, hanem nőtt a területi államigazgatásban foglalkoztatottak száma. Emellett a politikai groteszk körébe sorolható, hogy a nemrég megjelent Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program is célként tűzi ki az államigazgatási koordináció hatékonyabbá tételét, amely elvileg a kormányhivatalokban már megvalósult.

### Túlcentralizált államigazgatás az önkormányzatok helyett?

Az új Alaptörvény megalkotása előtt a Fidesz-KDNP többség csak az önkormányzati választási rendszert érintő változtatásokat hajtott végre, s erősítette az önkormányzati hivatalok átpolitizáltságát – miként ezt korábbi tanulmányukban is bemutatták a József Attila Alapítvány szakértői.

Az új Alaptörvény azonban már több ponton előre vetíti a helyi közösségek autonómiájának jelentős átalakítását. Így a korábbi Alkotmány szabályozásával ellentétben nem rögzíti, hogy ki az önkormányzathoz való jog alanya – azaz, hogy ez a jog a helyi választópolgárok közösségét illeti meg –, illetve az sem derül ki, hogy hol kell önkormányzatnak működnie. Az Alaptörvényből is látható volt a kormányzati befolyás erősödése, ugyanis a korábbi közigazgatási hivatalok által gyakorolt törvényességi ellenőrzést felváltotta a hatékonyabb jogi eszközökkel rendelkező törvényességi felügyelet. Emellett azt is lehetővé tették, hogy a kormányhivatal

vezetője – aki az előbbieken leírtak szerint általában pártpolitikus – az önkormányzat képviselőtestületének mulasztása esetén az önkormányzat nevében, a képviselőtestület helyett hozzon helyi rendeletet, azaz a helyi közösség helyett egy kormányzati kinevezett hozhat alapvető fontosságú döntést. Ez a megoldás elmentés az önkormányzatiság európai standardjait meghatározó Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával is, amely szerint az államigazgatási felügyeletnek nem szabad átvennie az önkormányzati döntéshozatalt. Új szabálya továbbá az Alaptörvénynek, hogy immár egyszerű többséggel elfogadott törvény is előírhatja kötelező társulás kialakítását.

A 2010 májusában nyilvánosságra hozott önkormányzati reformkoncepció, valamint a nemrég nyilvánosságra hozott törvénytervezetek az önkormányzatiság végét, s egyfajta új, az államigazgatás által irányított helyi-területi igazgatási rendszer kialakítását jelenti. Az önkormányzati autonómia szűkülése elsőként az önkormányzati feladatok körében figyelhető meg: a jelenlegi, széles önkormányzati felelősséget számos kulcsfontosságú helyi közszolgáltatás tekintetében korlátozzák. Így többé nem helyi közügy a fekvőbeteg ellátás, a közoktatási ellátások (az óvoda kivételével), a szociális szakosított ellátás, a gyermekvédelmi közszolgáltatások többsége. Az új önkormányzati törvény alapján a megyei önkormányzatok szinte valamennyi feladatát „államosítanak”, azaz a megyei önkormányzatokat kiürésítve azokat a Kormány megyei szerveire, a kormányhivatalokra telepíténe. A megyei önkormányzatok a jövőben csak a területfejlesztési és terület-szervezési feladatokért lennének felelősek, amelyek köre erősen korlátozott, különös tekintettel az uniós jogban előírt kötelező regionális forráskoordinációra.

Az önkormányzatok szervezetalakítási szabadságát is erősen korlátoznák az új szabályok. Ezek a változások kidolgozatlanságuk (például az eltérő adottságok figyelmen kívül hagyása) esetén súlyos problémákat okozhatnak annak ellenére, hogy szólnak szakmai indokok mellett, hogy a 3 000 főnél kisebb települések legalább 3 000 főt magukba foglaló közös önkormányzati hivatalokba integrálódjanak.

Az önkormányzatok autonómiáját azonban legsúlyosabban a gazdálkodási és felügyeleti szabályok újraalkotása korlátozná. Az új rendszerben az önkormányzat még a helyi adóbevételeivel sem gazdálkodhat szabadon. Ráadásul a kötelező feladatokhoz nyújtott állami források szabad felhasználása is megszűnne: az állam mondaná meg, hogy hogyan, mire és milyen módon lehet és kell a támogatást költeni. Ezen túl pedig az Alaptörvényben meghatározott kormány megbízotti helyettesítő döntés kereteit is kitágítanák, amelynek részletes szabályait még nem ismerhetjük, ugyanis az új önkormányzati törvény tervezete az egyéb felügyeleti eszközökre vonatkozó részletes szabályokat még nem tartalmazza.

Az önkormányzati törvény tervezete, valamint az eddig nyilvánosságot kapott bejelentések alapján a kormányzat az elaprózott önkormányzati szolgáltatási rendszer ésszerűsítését a szolgáltatások államosításával, valamint a kisebb önkormányzatok kötelező – elsősorban járási – társulásokba szervezésével kívánja kezelni: így a középfokú (területi) közszolgáltatásokat államosítani kívánja, a települési közszolgáltatások többsége tekintetében pedig gyakorlatilag kötelező kistérségi társulások kialakítását célozza. Ráadásul a kötelező járási társulás gyakorlatilag megegyezik a Fidesz és a KDNP által ellenzéki pártként „lopakodó falurombolásnak” nevezett kistérségekkel. A társulások mellett a városok és a járásszékhely szolgáltatás-szervező szerepét is erősítené a koncepció. Ez súlyos feszültségek forrása lehet: az intézmények szolgáltatásait ugyanis nemcsak a városok és járásszékhely városok lakói veszik igénybe. Ám ha az intézmények a városokhoz kerülnek, akkor azok testületei és polgármesterei valamennyi ellátott tekintetében hozhatnak döntéseket, anélkül, hogy a kisebb települések igénybevevőinek érdekeit képviselő önkormányzatoknak bármilyen beleszólása lehetne ezekbe a kérdésekbe.

A tervezett intézkedések több ponton ellentétesek a hazánk által is az 1997. évi XV. törvénnyel kihirdetett Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával, amely az önkormányzatiság európai standardjait határozza

meg. Többek között a Charta egyértelműen előírja a helyi önkormányzat szabad adóztatási jogát, és azt, hogy az állami támogatások felhasználása körében is biztosítani kell a szabad felhasználás lehetőségét. Az egyezmény ugyancsak rögzíti, hogy az önkormányzat szabályozási jogát teljes mértékben biztosítani kell a helyi ügyekben, s hogy az állam beavatkozásának arányosnak kell lennie. Az önkormányzati törvény tervezete a kötött feladatfinanszírozás rendszerével gyakorlatilag kizárja a valós önkormányzati gazdálkodási önállóságot.

### Változások a közigazgatási személyzetben

A Fidesz-KDNP kormány és parlamenti többsége 2010ben előbb az államigazgatás, majd 2011. január 1-jétől az önkormányzati igazgatás tekintetében is lehetővé tette a közzolgák indokolás nélküli felmentését. Az indokolás nélküli felmentés lehetőségét előbb az államigazgatásban dolgozó kormánytisztviselők, majd az önkormányzati igazgatásban dolgozó köztisztviselők tekintetében is alkotmányellenesnek találta az Alkotmánybíróság, s 2011. május 31-ével megsemmisítette az erre vonatkozó szabályokat. A Fidesz-KDNP kormány – kihasználva az AB által biztosított „türelmi időt” – a határozatok közzétételét követően is folytatta az indokolás nélküli – politikai alapú – felmentéseket.

A május 31-ei határidő közeledtével azonban a Fidesz-KDNP kormány elkészítette az AB döntéseinek formálisan megfelelő módosítást. A módosított törvények az AB határozataival összhangban megszüntetik ugyan az indokolás nélküli felmentés lehetőségét, a felmentési okok rendszerének újraszabályozásával azonban széles körben teszik lehetővé a közzolgálati jogviszony lojalitás hiánya miatti megszüntetését. Az AB „iránymutatói” ellenére tehát a jogalkotó továbbra is fenntartja a szakmai értékekkel szemben a vezetők iránti (személyes) lojalitásra épülő nyílt közigazgatási rendszert. Bár a nyílt rendszerek alapja az indokolás nélküli felmentés lehetősége, azonban a kormány úgy tekinti az indokolási kötelezettséget, hogy három, új felmentési indokot vezet be. Ezek: a méltatlanság, a szakmai alkalmatlanság és a bizalomvesztés.

Az ilyen típusú szabályozás alapvetően a részletek hiánya miatt jogsértő. Az új törvényi rendelkezések ugyanis általánosságban határozzák meg, hogy a köztisztviselőnek (kormánytisztviselőnek) olyan magatartást kell tanúsítania, amely nem rombolja súlyosan a közzolgálatba vetett társadalmi bizalmat, az általa betöltött beosztás tekintélyét. Arra nézve azonban semmilyen jogi útmutatás nincs, hogy melyek azok a magatartások, amelyek e hatásokat kiválthatják. Így lényegében a munkáltató belátására bízzák annak megítélését, hogy mi minősül például méltatlanságnak. Hasonló a helyzet a szakmai alkalmatlanság esetében is, ahol – szemben a korábbi rendszerrel – a törvény nem ír elő semmilyen objektív (vagy legalábbis objektivitásra törekvő) minősítést a felmentést megelőzően: a szakmai alkalmatlanság megítélésére is a munkáltatói jogkör gyakorlóját jogosítja fel. Ugyanilyen modell érvényesül a bizalomvesztés esetén is: a törvény sehol nem határozza meg a „vezető által meghatározott szakmai értékek”, a „vezetővel és a munkatársakkal való együttműködés”, a „lényeglátó és fegyelmezett munkavégzés” fogalmát, így azokról a vezető dönthet, méghozzá transzparens iránymutatás nélkül, eseti alapon. Ez azt jelenti, hogy a vezető akár csekély súlyú hibákat, vagy az általa hibának értékelt magatartásokat is felmentési oknak minősíthet. A vezetői döntéssel szemben csak bírósági jogorvoslatra kerülhet sor.

Mindezekre tekintettel – az Alkotmánybíróság döntése ellenére – sem láthatók a közzolgálat szakmaiságát védő elemek. A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési program által felvázolt új közzolgálati életpálya – amely elvileg a közigazgatás szakmaiságának erősítését tűzte ki célul – fenn kívánja tartani ezt a rendszert, amely a köztisztviselőt kiszolgálhatja hivatali felettesének. Sőt a vezetők tekintetében gyakorlatilag nyíltan „a zsákmányrendszert” képviseli, ők ugyanis bármikor, indokolás nélkül elmozdíthatóak posztjukról.

## II. AZ EURÓPAI UNIÓHOZ FÚZÓDÓ KAPCSOLATOK ÚJ DIMENZIÓI

A magyarországi kiútkeresés egyik legfontosabb kérdése, hogy az Európai Unió jelenlegi közjogi intézményrendszerének megőrzése mellett, milyen módon és időtávon belül képes (illetve képes-e egyáltalán) kilábalni a 2008-2009-ben kibontakozó globális pénzügyi-gazdasági válságból. Ez ugyanis az a szélesebb gazdasági, közjogi és politikai háttér, amely jelentős mértékben meghatározza a demokratikus jogállami értékek helyreállításának hazai lehetőségeit is. Ha Európának sikerül az integráció további mélyítésével, lényegében föderális intézményi eszközökkel kiutat találnia a válságból, az kedvező politikai feltételeket jelent a magyarországi „kétharmados diktatúra” felszámolásáért küzdőknek. Ellenkező esetben, ha az Európai Unió pénzügyi válsága nem enyhül, esetleg súlyos intézményi válsággal párosul, az a gazdasági nacionalizmus erősödését, Magyarország további nemzetközi elszigetelődését segíti elő.

Az Európai Unió tagállamainak többsége tisztában van a válság valódi – többek között a globális szabályozás hiányosságaiban is rejlő – okaival, s ugyanez a többség továbbra is közösségi megoldásokat keres a válság kezelésére, a pusztító hatások jövőbeli elkerülése érdekében. **A József Attila Alapítvány szakértői azt javasolják, hogy az MSZP maradjon elkötelezett Magyarország uniós tagsága mellett és legyen érdekelt abban, hogy a pénzügyi válságkezelésben európai közösségi megoldások szülessenek.** Kormányra kerülése esetén azonnal hatályon kívül fogja helyezni mindazokat a jogszabályokat, amelyek összeegyeztethetetlenek a közösségi joggal, az európai jogelvekkel, és csatlakozik a válságkezelés formálódó közösségi intézményeihez.

### 1. Az európai elkötelezettség elmúlt húsz éve

A Fidesz-KDNP kormány történelmi felelőtlensége, hogy éppen Soros elnöksége idején keltett bizonytalanságot Magyarország európai elkötelezettségével kapcsolatban, ami egyébként a tagállamok elnökségi gyakorlatában is példa nélkül áll. Magyarország kormányának ez a magatartása azért is okozott meglepetést Európában, mert ez az elkötelezettség korábban, az elmúlt két évtizedben soha nem volt megkérdőjelezhető. Az Antall-kormány például már 1991-ben, amikor még meg sem született a politikai döntés a keleti bővítésről, csaknem egységes politikai háttértámogatással írta alá az Európai Megállapodást, ami lényegében meglehetősen egyoldalú, liberalizációs alkalmazkodási program volt a Közösség belső piaci szabályaihoz. Voltak és vannak is olyan szakértői vélemények, amelyek szerint a magyar gazdaság akkori állapotában még felkészületlen volt az európai versenykihívásokra. A spontán privatizáció, a mezőgazdasági nagyüzemek ideológiai alapú szétverése, a neoliberális gazdaságpolitika szélsőségei jelentős mértékben járultak hozzá a magyar gazdaság leértékelődéséhez. A GDP néhány év alatt mintegy 20%-al csökkent, több száz vállalat ment csődbe és másfél millió munkahely, az összes munkahely egyharmada szűnt meg.

Mégis e gazdaságtörténelmi tények ellenére – különösen az akkori világpolitikai helyzet ismeretében – utólag is csak helyeselhető a határozott lépés, melynek stratégiai célja a fejlett európai centrumokhoz való közelítés volt. Ezt is veszélyezteti azonban a Fidesz-KDNP kormány eddigi jogalkotási tevékenysége, amikor számos esetben tudatosan szembemegy a közösségi jogalkotási gyakorlattal és jogelvekkel (például az adózókat hátrányosan érintő visszamenőleges hatályú adójogalkotás, a házi pálinkafőzés jövedéki adómentessége, a különadók és más esetekben). **A József Attila Alapítvány szakértői azt ajánlják az MSZP-nek, hogy a jövőben is a markáns európai elkötelezettségét, uniópártiságát kell szembeállítani a közösségi jogszabályok tudatos megsértésének kormányzati politikájával.**

## 2. A föderalizmusvita a pénzügyi válság hatására folytatódik, az Európai Unió újabb korszakhatárhoz érkezett

A jelenlegi súlyos pénzügyi válság hatására az Európai Unióban is kiéleződtek az integráció jövőjével kapcsolatos viták. Nevezetesen arról, hogy az európai intézményrendszernek milyen legyen a kívánatos fejlődési iránya. A „föderalisták” szerint reálisan kitűzhető cél a politikai unió és az ennek megfelelő valódi föderális közjogi berendezkedés, kétkamarás parlamenttel, az általa választott szövetségi kormánnyal, s a „szövetségi adóztatásra” épülő, a jelenleginél lényegesen nagyobb európai költségvetéssel. A „nemzetek Európája” álláspont hívei viszont mindig is úgy gondolták, hogy az európai nemzetállami tradíciók ezt nem teszik sem szükségessé, sem lehetségessé.

E sok évtizedes vita viszonylagos állandósága ellenére egyértelműnek látszik, hogy 2008-2009 új korszakhatárt jelent az integráció hat évtizedes történelmében. A gazdasági összeomlás utáni három év tapasztalatai alapján ugyanis nemcsak a nemzeti kormányzásról, hanem az integráció hosszú távú céljairól, sőt a globális kormányzásról vallott, korábbi tételeket is indokolt alapjaiban újragondolni, hiszen még az unió leggazdagabb országai is csak úgy tudták eddig elkerülni a legsúlyosabb következményeket, hogy sokszáz milliárdos mentőcsomagokkal siettek bajba jutott bankjaik és cégeik megsegítésére. Ez a már korábban is sokat bírált maastrichti követelményrendszer fenntarthatóságát is megkérdőjelezi.

A válságban az is kiderült, hogy egy ilyen méretű összeomlásban a közös európai valuta önmagában nem jelent védelmet a kevésbé versenyképes, déli euróövezeti tagállamok számára sem. Kérdéssé vált, hogy Görögország, s a sorban utána következők a példátlan méretű külső segítség ellenére, képesek-e elkerülni az államcsődöt, s az azzal járó gazdasági összeomlást, ami a pénzügyi unió létét is fenyegeti. A válság kezelésének politikai nehézségei főként abból adódnak, hogy a közvélemény a nettó befizető „gazdag északi” országok esetében sem látja át a centrum és a perifériaországok egyenlőtlen cserére épülő gazdasági kapcsolatait, vagy a pénzügyi intézményrendszer szabályozatlanságának tényleges szerepét a válság kialakulásában. Ennek következménye a mindenki által érthető, populista magyarázat a kialakult helyzetre: a fejlettek adófizetői nem kívánják tovább finanszírozni a „déliek” felelőtlen költségeit. De nem kevésbé bonyolult a helyzet az EU közép-európai perifériáján is, ahol a súlyos gazdasági visszaesés mellett, a korábbi felzárkózási remények is mindinkább elenyészni látszanak. Erősödik az eurószkepszis, és – mint az a magyar kormányfő idézett megnyilatkozásaiból is látszik – reális veszély a bezárkózást, a gazdasági nacionalizmust hirdető populisták térnyerése.

A válság tanulsága az is, hogy az elmúlt három év alapjaiban kérdőjelezi meg a neoliberális axiómát, miszerint a gazdasági bajok forrása mindig a túlzott mértékű állami beavatkozásban keresendő. Kiderült például, hogy a korábbi évtizedek deregulációs kampányai – többek között – a nemzetközi bankrendszer és a pénzügyi piacok alapjait is aláásták. A bankok teljes üzletkötési szabadsága, a prudenciális szabályozás és a bankfelügyelet gyengeségei jelentős mértékben járultak hozzá a „pénzügyi buborék” képződéséhez. Ez utóbbi kipukkadása volt végül is a közvetlen oka a sokezer milliárdos veszteségnek, amelynek terheit elsősorban a kevésbé fejlett (tag)országok és ott is főként az adófizetők kénytelenek elviselni.

## 3. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény reformja fontos stabilizációs lépés

A József Attila Alapítvány szakértői optimisták az Európai Unió jövőjével kapcsolatban. Ez az optimizmus egyrészt arra épül, hogy az európai integráció történetének mindig is voltak jobb és rosszabb korszakai, s az sem példa nélküli, hogy a Közös Piac, vagy az unió éppen a válságokon keresztül haladt előre. Például a hetvenes évtized stagflációs válsága idején is sokan temették az integrációt (ezek voltak az alacsony növekedéssel párosuló magas infláció, ráadásul az első nagy adósságválság kialakulásának éve). Az akkori nagyformátumú európopolitikusok, a Bizottság akkori elnökével, Jacques Delorsral együtt, végül is az integráció mélyítésében találták meg

a kiutat. Ezek a belső piaci reformok jelentek meg 1986ban az Egységes Európai Okmányban. Az optimizmus másrészt Romano Prodi sokat idézett bonmot-jával is erősíthető, aki az aprólékos közösségi jogalkotás gyakori bírálóinak azzal válaszolt, hogy az integráció mindig is a „traktorülések szabványjogi harmonizációja” útján haladt előre, miután a tagállamok a nagy európai sorskérdésekben általában soha nem tudtak megegyezni.

Ilyen – a válságon remélhetőleg túllendítő – „traktorülés-szabvány napirendnek” tekinthetők azok a csak látszólag technikai pénzügyi jogi szabályok, amelyekkel az uniós intézmények szinte azonnal reagáltak a válságra. A gyors reagálásban szerepet játszott az a felismerés is, hogy egy globális eredetű válságot nem lehet csak nemzeti eszközökkel kezelni. Az új pénzügyi jogi szabályok közül a legjelentősebb a Stabilitási és Növekedési Egyezmény átfogó reformcsomagja, ami hatékonyabb jogérvényesítő eszközöket biztosít a túlzott költségvetési hiány miatt elmarasztalt tagállamokkal szemben. Magyarország látványosan kimaradt az ún. Európlusz Egyezményből, ráadásul szakmailag komolytalan érveket hangoztatva (az unió ugyanis nem az adókulcsok, hanem a társasági adó alapjának harmonizálását tűzte ki célként).

A hat jogszabályból álló reformcsomag számos olyan jogintézményt tartalmaz, amelyek közösségi, ha úgy tesszük, föderális megoldásokat keresnek a válság kezelésére. Ilyen például az ún. prudens költségvetési politika elvének bevezetése. Ez új viszonyítási alapot jelent majd a brüsszeli hatóságok számára, amelyhez képest a jövőben vizsgálhatják a stabilitási és konvergencia programokat. Az elv a gyakorlatban azt jelenti, hogy az éves kiadásnövekedés nem lépheti túl a GDP-növekedés középtávú mértékét, kivéve, ha a túllépést bevételi intézkedésekkel ellensúlyozzák. Mindenképpen a föderalizmus erősödéséről szól a fordított szavazási mechanizmus bevezetése is. Az unió eddigi gyakorlatából ismert, hogy a tagállamok mindig is vonakodtak megszavazni a túlzott deficit eljárás hatálya alatt álló tagállamokkal szemben a pénzügyi szankciót. Ezért az új rendelet szerint a szankció, a pénzügyi letét a Bizottság javaslatára azonnal esedékessé válik, de ezt a Tanács később minősített többséggel leszavazhatja.

Másik fontos jövőbeli változás ugyancsak a tagállamok költségvetési politikájával kapcsolatos. Eltérően a monetáris politika föderális intézményeitől, mint amilyenek az Európai Központi Bank és a Központi Bankok Európai Rendszere – a költségvetési politikából mindmáig hiányoztak a föderális eszközök. Ezért nagy jelentőségű a csomagban az ún. közpénzügyi irányelv, ami olyan fontos kérdéseket szabályoz, mint például a tagállamok költségvetési kerete, a számvitel, a statisztikai adatszolgáltatás. Emellett az új jogszabály a deficittel, az adósság-szinttel, a tervezési célokkal kapcsolatban számszerű követelményeket is megfogalmaz. Az irányelv jelentőségét nem csökkenti, hogy – tekintettel a problémakör különleges tagállami érzékenységre – az előterjesztők a nemzeti jogba való átültetésre csak 2013. december 31-ét jelölték meg határidőként.

A válság azt is láthatóvá tette, hogy feszültségek nemcsak a „laza” költségvetési politika miatt keletkeztek. A viszonylagos forrásbőség éveiben például a déli euró-tagállamokban a forrásokat gyakran fordították a versenyképtelen „hazai” ágazatok támogatására, vagy a túlfejlesztett ingatlanszektor beruházásaira. Ezért a reformcsomag átfogóbb közösségi szabályrendszert vezet be: ennek lényege a „túlzott egyensúlyhiány eljárás”, amit bevallottan a túlzott költségvetési hiány eljárás analógiájaként alakítottak ki. A javaslat szerint annak a tagállamnak, amely nem tesz eleget az uniós szervek által ajánlott korrekciós intézkedéseknek – hasonlóan a költségvetési hiányeljáráshoz – bírságot kell majd fizetnie. Végül a föderális eszközök bővülő körébe sorolható a már említett Európlusz Egyezmény is, amelyhez a valutaövezetbe tartozó tagállamokon kívül eddig hat övezeten kívüli tag is csatlakozott. Sajnos Magyarország a Fidesz-KDNP kormány felelőtlen károkozó magatartása miatt nincs ezek között. Ennek súlyos következményei lehetnek Magyarország hosszútávú gazdasági érdekei szempontjából. Elsősorban azért, mert az Egyezmény olyan gazdaságpolitikai területek szorosabb koordinációját tűzte ki célul, amelyek ugyan nemzeti hatáskörbe tartoznak, de jelentősek a tagállamok versenyképességének fokozása szempontjából.

### III. A DEMOKRATIKUS ÉRTÉKEK REHABILITÁCIÓJA

A József Attila Alapítvány szakértői szerint Magyarország jelenleg sérült jogállamiságának helyreállítása érdekében a demokratikus jogrendet újjá kell építeni. Azt ajánlják az MSZP-nek, hogy ehhez a demokratikus intézményeket egyrészt tegye alkalmassá arra, hogy újra elláthassák a modern, európai jogállamokra jellemző alkotmányos feladataikat, másrészt állítsa helyre ezen intézmények és képviselőik szándékosan lerombolt tekintélyét is a társadalom értékrendszerében.

A József Attila Alapítvány szakértői szerint a Fidesz-KDNP kormány deklaráltan szembemegy az európai jogállami értékrenddel, ezért ajánlják az MSZP-nek, hogy legfontosabb feladatának a demokratikus értékek és az alapjogok rehabilitációját tekintse. Ez több irányú cselekvést jelent: egyrészt rehabilitálni kell az egyének polgári és politikai jogait, másrészt – hangsúlyozottan baloldali pártként – a társadalom szolidaritását biztosító gazdasági, szociális és kulturális alapjogokat is. Végül vissza kell állítani a fékek és ellensúlyok rendszerét, amely az állam demokratikus működésének az egyik legfőbb biztosítója.

Magyarország egy nagyobb közösségnek, az Európai Uniónak is tagja, a József Attila Alapítvány szakértői ezért ajánlják az MSZP-nek az unióval ápolt kapcsolatok új dimenzióinak és az integráció intézményi helyzetének áttekintését is. Ennek – a kapcsolatok rehabilitálásán kívül – különleges indoka az is, hogy az unió maga is történelmileg példátlan mértékű pénzügyi válsággal küzd, amely nemcsak az eurózóna, hanem az egész intézményi modell jövőjére kihatással lehet.

#### 1. A polgári és politikai jogok rehabilitációja

A József Attila Alapítvány szakértői szerint a legsúlyosabb kritikák az alapjogok miatt érték hazánkat. Az új Alaptörvény ugyanis nemcsak több ponton visszalépett a rendszerváltás után kialakított vívmányoktól, hanem sok esetben az európai – demokratikus – standardokat sem érvényesíti.

A József Attila Alapítvány szakértői javasolják az MSZP-nek, hogy a demokratikus korrekció kapcsán olyan ország kialakítására törekedjen, amelyben nem az állam, hanem az egyén áll a középpontban, s amelynek ekképpen nem alattvalói, hanem polgárai lesznek. A polgári és politikai jogok tekintetében az Alaptörvény szabályait közelíteni kell az Európai Unió Alapjogi Chartájának normavilágához. A szervezeti, jogalkotási lépéseket pedig a mindenható és önkényeskedő állam helyett, a kiszámítható jogállam helyreállítása érdekében kell kialakítani. A jogállami értékek védelme és az alkotmányosság helyreállítása érdekében minden hazai demokratikus erőnek együtt kell működnie.

*Az állampolgár jogai legyenek az elsődlegesek a kötelezettségekkel szemben*

A Velencei Bizottság jelentése is kiemeli, hogy az Alaptörvény alapjogi részei szemléletváltást jelentenek a korábbi magyar alkotmányos szabályozáshoz képest.

A József Attila Alapítvány szakértői szerint a politikai és polgári jogokkal kapcsolatos módosítás során elsőként az Alaptörvény etatista, államcentrikus felfogását kell megváltoztatni. Egy modern demokratikus társadalom alkotmányának ugyanis az egyént kell védeni a minden tekintetben erősebb állam túlhatalmával szemben.

*Alattvalók helyett polgárokat*

A Fidesz-KDNP kormány alkotmányos szabályozása és sarkalatos törvényei az egyén alattvalói státuszát erősítették polgár mivoltával szemben. Éppen ezért az MSZP-nek célul kell tűznie, hogy az egyes személyek kiszolgáltatottságát csökkenteni kell – mind a jogi szabályozás, mind az állami politika korrekciójával.

Ennek első lépéseként korrigálni kell az Alaptörvény alapjogi részének vonatkozó rendelkezéseit. A korrekció keretében – figyelemmel az időközben megszülető törvényekre is – indokolt megvizsgálni a személyes adatok védelmére és a közérdekű adatok nyilvánosságára vonatkozó szabályok olyan tartalmú módosítását, amelyek megerősítik az egyén önrendelkezési jogát. Emellett erősítik az adatkezelőkkel szembeni jogvédelmét, s az adatok felhasználása során úgy növelik az egyén döntési jogosultságait, hogy nem lehetetlenítik el a közigazgatás és a gazdaság működését sem. A jogvédelem hatékonyabbá tétele érdekében indokolt az Országgyűlés által választott szakombudsman, az adatvédelmi biztosi tisztség helyreállítása. Az adatvédelmi biztos nagyobb függetlenségével ugyanis hatékonyabb védelmet nyújthat az adatkezelőkkel szemben, mint a 2012. január 1-jével felálló autonóm államigazgatási szerv.

Az önrendelkezés körében a személyes szabadság védelméről vonatkozó rendelkezéseket oly módon kell módosítani, hogy a törvényalkotó a „*habeas corpus*” – azaz a bírói ítélethez kötött fogvatartásnak – a polgári alkotmányosság során elért vívmányait ne korlátozhassa. Ehhez kapcsolódóan a büntetőeljárás alá vont személyek védelemhez való jogára vonatkozó rendelkezéseket is pontosítani kell oly módon, hogy az eljárásban a védő részvételét semmilyen indokkal ne lehessen kizárni.

Úgy indokolt módosítani a magzati élet védelmére vonatkozó rendelkezéseket is, hogy a magzativédelem ne jelentse a nők önrendelkezési jogának a kizárását vagy súlyos korlátozását.

A polgárokat az alattvalóktól a történelmi fejlődés során elsőként a vallás szabad gyakorlására vonatkozó jog különböztette meg. Éppen ezért módosítani kell az Alaptörvény azon rendelkezéseit, amelyek politikai alapon tesznek különbséget az egyházak között, s amelyek az egyházak minősítésével kapcsolatos feladat és hatásköröket az Országgyűlés minősített (kétharmados) többséggel hozott döntéseinek körébe utalják.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit követően felül kell vizsgálni a lelkiismereti és vallásszabadságról szóló új, sarkalatos törvényt is. A felülvizsgálat során a törvény diszkriminatív rendelkezéseit úgy kell korrigálni, hogy azok ne teremtsenek lehetőséget az egyházi jogállással való visszaélésekre. A fenti célok érvényesítésének azonban nem a lelkiismereti és vallásszabadságról szóló sarkalatos törvény az egyetlen eszköze, ezért az egyházak védelmét és a visszaélések kizárását az egyéb törvényeknek – így különösen a pénzügyi tárgyú jogszabályoknak – kell biztosítaniuk.

A lelkiismereti és vallásszabadság része az is, hogy az ateista világnézet is szabadon választható legyen. Éppen ezért a módosított szabályozásnak arra is törekednie kell, hogy a magyar társadalom nem vallásos tagjai is megfelelő védelemben részesülhessenek. Különösen az állami közszolgáltatások igénybevétele körében senki ne kényszerüljön rá arra, hogy az őt jogszabály alapján megillető ellátás igénybevétele sértse lelkiismereti szabadságát.

Polgári társadalom elképzelhetetlen a véleménynyilvánítási szabadság nélkül. Figyelemmel a sajtószabadságot az elmúlt évben károsan befolyásoló törvényalkotásra, olyan alkotmányos szabályozást kell kialakítani, amely nem az állam kezétől teszi függővé a fenti alapjog gyakorlását. Alkotmányos szinten kell garantálni a nyomtatott és elektronikus sajtó függetlenségét, valamint a közigazgatási helyett a bírósági jogvédelmet kell előtérbe helyezni e területen.

Mindezekhez kapcsolódóan felül kell vizsgálni a rendészeti jellegű 2010-es magyar médiaszabályozást. A médiával foglalkozó közigazgatási szervek büntető jellege helyett azok együttműködő, segítő szerepét kell erősíteni – összhangban a hatósági felügyeleti tevékenységgel kapcsolatos modern nyugat-európai jogtudományi és államszervezési felfogásokkal. A médiával kapcsolatos jogi szabályozásnak arra is garanciákat kell teremtenie, hogy az igazgatás és a politika között közvetlen irányítási kapcsolat ne alakulhasson ki. Ennek érdekében szigorú összeférhetetlenségi szabályokat kell kialakítani, s a kétharmados többséghez kötött választási garanciák helyett új, a politikai, gazdasági és szakmai önállóságot garantáló rendelkezéseket kell alkotni.

A polgári lét elképzelhetetlen a hátrányos megkülönböztetés tilalma nélkül. Megfontolandó, hogy a diszkrimináció elleni hatékonyabb védelem érdekében az Alaptörvény a védett tulajdonságok tekintetében bővebb listát tartalmazzon az Európai Unió és a Velencei Bizottság ajánlásaival összhangban. Ennek keretében indokolt megfontolni, hogy az Alaptörvény bővítse a fogyatékos személyek jogait, többek között segítse elő a választójoghoz való hatékonyabb hozzáférésnek nemzetközi egyezményekben általunk is ratifikált elvét. Ugyancsak e körben kellene erősíteni az Alaptörvény esélyegyenlőségi klauzuláját, s a külön segítő körbe be kellene emelni a rászorulókat, a fiatalokat, valamint a tartós egészségügyi problémákkal küzdő személyeket.

A hátrányos megkülönböztetés elleni hatékony küzdelem keretében a már meglévő intézményrendszert is fejleszteni kell, így megfontolandó, hogy a 2005. január 1. óta működő Egyenlő Bánásmód Hatóságot a kormánytól független, autonóm szervezetté alakítsák, hatásköreit bővítsék, valamint a Hatóság szankcionáló jellege helyett egyfajta együttműködő felügyeletté alakítsák.

A magyar nyelv védelme mellett az Alaptörvény bevezető rendelkezéseiben is egyértelműen rögzíteni kell a nemzeti kisebbségek nyelvhasználatának kiemelt védelmét. A történeti alkotmány vívmányai közé sorolhatjuk azt is, hogy Magyarország a történelme során általában a más nyelvűekkel és nemzetiségűekkel szemben befogadó állam volt. Éppen ezt a pozitív történeti hagyományt erősítené a kisebbségek erősebb alkotmányos védelme. E körben helyreállítandó, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának pozícióját.

### *Mindenható, kiszámíthatatlan állam helyett jogállamot*

---

**A József Attila Alapítvány szakértői ajánlják az MSZP-nek, hogy a jogállamiság helyreállításának első lépése a jogszabályok alkotmánybírói utólagos normakontrolljának korlátozások nélküli, azonnali helyreállítása legyen.** Ennek keretében biztosítani kell, hogy az Alkotmánybíróság valamennyi jogszabály – így az pénzügyi tárgyú szabályok és az adórendelkezések – alkotmányosságát is felülvizsgálhassa.

Az új Alaptörvény azonban más módon is korlátozta az AB eljárásának lehetőségét akkor, amikor az utólagos normakontroll kezdeményezésére csak bizonyos állami tisztségviselőket jogosított fel. Az egyes állampolgárok csak arra nyújt lehetőséget, hogy a jogerős bírósági eljárás után alkotmányjogi panaszt nyújthassanak be. A szabályozás szerint az Alaptörvény csak az Országgyűlés egynegyedének kezdeményezése esetén járhat el: ez a magyar politikai rendszer felépítését vizsgálva a legnagyobb kormánypártnak, illetve általában a legnagyobb ellenzéki pártnak biztosítaná az eljárás kezdeményezésének a jogát. Ezek a rendelkezések rendkívüli módon megnehezítik az alkotmánybírói jogvédelemhez való hozzáférés lehetőségét. Míg 2012. január 1-jéig bárki kezdeményezhette a vizsgálatot, utána erre az állampolgároknak csak úgy nyílik lehetőségük, ha az általuk alkotmányellenesnek vélt jogszabály alapján végigjárják a teljes bírósági fórumrendszert, majd a vesztes perket követően fordulnak az AB-hoz. Figyelembe véve a magas perköltségeket, ezzel a megoldással a kevésbé tehető állampolgárokat az új szabályozás egyrészt gyakorlatilag kizárja a jogvédelem lehetőségéből, másrészt az elhúzódó bírósági eljárások miatt az ügy csak jóval később kerülhet az Alkotmánybíróság elé. Ezzel meghoszábbodik az alkotmányellenes jogszabály alkalmazhatóságának az ideje.

Mindezek miatt indokolt az eredeti, 1989-es formájában helyreállítani az utólagos normakontroll lehetőségét, anélkül, hogy a 2011-es Alaptörvény alkotmányjogi panaszra vonatkozó rendelkezései megváltoznának.

Az alkotmányozó hatalom alkotmánymódosításaival szemben lehetőséget kell biztosítani az Alkotmánybíróságnak a felülvizsgálatra: azaz alkotmányos szinten is rögzíteni kell, hogy az alkotmánymódosítás alkotmányosságának előzetes és utólagos normakontrolljára is lehetőség van. Mindezek a szabályok ugyanis lehetővé teszik az alkotmányozó többség alkotmányos visszaéléseivel kapcsolatos jogvédelem biztosítását.

**A József Attila Alapítvány szakértői szerint az Alkotmánybíróság hatásköreinek helyreállítása mellett, a politikai jelöltekkel feltöltött és így inflálódott tekintélyű taláros testület összetételére és az összeférhetlenségre vonatkozó rendelkezéseket is felül kell vizsgálni.**

A jogállamiság rehabilitációjának következő lépését a visszaható hatályú törvények általános betiltása jelentené. Bár a hatályos Alkotmány, a 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény, valamint a jogalkotásról szóló törvény is egyértelműen kimondja, hogy az egyének számára kötelezettséget megállapító, vagy magatartást jogellenessé minősítő jogszabály a kihirdetést megelőző hatálybalépéssel nem hirdethető ki, ám az elmúlt egy év törvényalkotása mutatta, hogy ez a szabály csak írott malaszt maradt. A fenti problémát részben kezelheti az Alkotmánybíróság teljes felülvizsgálati jogának helyreállítása, de a kérdés megoldásához arra is szükség lesz, hogy a „kibúvókat” tartalmazó egyéb alkotmányos rendelkezéseket is helyezzék hatályon kívül.

A jogállamiság helyreállításának elemei közé tartozik az ellenőrző szervek függetlenségének helyreállítása. Éppen ezért szükséges a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság függetlenségének biztosítása, a miniszterelnöknek az NMHH elnökének kinevezésére vonatkozó jogosítványának megszüntetése. A korrupció csökkentése és az átlátható állami gazdálkodás biztosítása érdekében fontosnak tartjuk, hogy a közbeszerzések jogszerűségét ellenőrző hatóságnak a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvénnyel felszámolt autonómiáját állítsák helyre. A Közbeszerzési Hatóság tehát ne a kormány irányítása alatt álló kormányhivatal, hanem attól független, autonóm államigazgatási szervként működjön. Nehezen képzelhető el ugyanis, hogy a hatóság hatékony ellenőrző szerepet tölthetne be úgy, hogy a legnagyobb ajánlatkérőtől, az államigazgatás központi csúcsszerveként működő kormánytól függ.

A jogállam helyreállításának részét képezi, s ugyancsak jogalkotási kötelezettséggel jár a jogszabály-előkészítés rendszerének rehabilitálása. A jelenlegi látszategyeztetések helyett ugyanis a megalapozott, a jogkövetést elősegítő szabályozás csak úgy alakítható ki, ha annak előkészítésébe bevonják az érintett társadalmi (és gazdasági) szereplőket is, s velük érdemben egyeztetik a jogszabályok tervezeteit. Ki kell alakítani a szakmai egyeztetések és a jogszabályok hatásvizsgálatának, szakmai és gazdasági megalapozásának a rendszerét is. Ezekben a területeken már rendelkezésre állnak a megfelelő alapok: itt lehetne építeni az egykori Igazságügyi, valamint Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium gyakorlatára, az általuk végzett kutatásokra, továbbá az Államreform Operatív Program keretében elvégzett fejlesztésekre. A szakmailag megfelelő jogalkotás előmozdítását szolgálhatja a közigazgatás szakmaiságának erősítése is a zárt rendszerű közszolgálat visszaállításával.

Tartózkodni kell az egyéni érdekek közvetlen érvényesítését szolgáló, „címezett” jogalkotástól, azaz megszünteti a „lex valakik” elmúlt évben elterjedt gyakorlatát. A „kivéve a gyevi bírót” mentalitás ugyanis súlyosan rombolja a jog tekintélyét, az abba vetett társadalmi bizalmat, s ezzel a jogállamiságot is.

Indokolt módosítani a Költségvetési Tanácsra vonatkozó rendelkezéseket is, hogy a Költségvetési Tanács politikai szervezetből ismét az Országgyűlés és a pénzügyi kormányzás szakmai ellenőrző szervévé válhasson.

## **2. A gazdasági, szociális és kulturális jogok rehabilitációja**

A József Attila Alapítvány szakértői szerint a gazdasági és szociális jogok felszámolása jórészt a munkával töltött évtizedek befizetéseiből vásárolt szolgáltatások elvételével zajlik, anélkül, hogy az állam csökkentené a „biztosítási díjat”, azaz a járulékbefizetéseket. Így a Fidesz-KDNP kormány – amikor a hatályos Alkotmány módosításával megteremti a jóléti ellátások és a társadalombiztosítási jogosultságok elvonásának lehetőségét –, olyan rendszert alakít ki, amelyben „kínai ellátás jár svéd biztosítási díjért”.

**A József Attila Alapítvány szakértői azt ajánlják az MSZP-nek, hogy kezdeményezze az Alaptörvény szociális biztonsággal kapcsolatos rendelkezéseinek módosítását, hogy azok érvényesüljenek a 2010. január 1-jén hatályos Alkotmány védelmi szintjén.** Azaz biztosítsák a szociális biztonsághoz való jogot, valamint garantálják a társadalombiztosítási jogosultságokat, védjék a társadalombiztosítási befizetéseket – mint a magántulajdon egyik elemét –, továbbá garantálják, hogy a biztosítási „díjakból”, a levont járulékokból fedezett ellátások biztosítsák az időskor, a betegség, anyaság és önhibán kívüli munkanélküliség esetén a tisztességes megélhetést.

#### *A munkához való jog fontossága és a kulturális jogok*

---

A gazdasági, szociális jogok leépítése mellett az Alaptörvény a munkához való jog, a kollektív munkajog alkotmányos alapjainak leépítésével a munkát végzők alkotmányos védelmét is jelentősen csorbította, kiszolgáltatva őket a munkáltatóknak. Mindezekre tekintettel a munkához való jogot, valamint az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét is alkotmányosan garantálni kell. Ezeknek az alapjogoknak a hiánya teszi ugyanis lehetővé, hogy például egyes munkakörökben – így a közfoglalkoztatásban – a minimálbérnél alacsonyabb bért fizethessenek ki. Mindezen jogok megőrzése ráadásul nemzetközi jogi kötelezettségünk is, miután biztosításukat az Európai Szociális Charta és a Módosított Európai Szociális Charta elfogadásával vállaltuk.

A munka világát érintő alapjogok korrekciója mellett a kulturális jogok körében is korrekcióra van szükség. Így meg kell teremteni a lelkiismereti szabadságot kifejező tanszabadság, az iskolaválasztás tényleges materiális feltételeit, továbbá indokolt helyreállítani a felsőoktatási intézmények autonómiáját garantáló alkotmányos szabályozást. Autonómiáról nem beszélhetünk szervezeti függetlenség nélkül, amelyet éppen az Alaptörvény szüntet meg 2012. január 1-jével.

## **IV. AZ ÁLLAM ÉS KÖZIGAZGATÁS REHABILITÁCIÓJA**

---

### **1. A központi igazgatás korrekciója**

A kormányzati tevékenység egyik fontos, ám sokszor túlbecsült jellemzője a minisztériumi szerkezet meghatározása. A szervezeti kérdések fontosak, mert az igazgatásra gyakorolt hatásuk révén a mindenkori kormány politikájának megvalósíthatóságát is determinálhatják, ugyanakkor sokszor túlbecsülik ezek jelentőségét, hiszen a hatékony információáramlás és a rugalmas döntéshozatal szinte bármilyen felállásban lehet működőképes és működős képtelen egyaránt.

#### *A minisztériumok száma és feladatköre*

---

A minisztériumok számának és feladatkörének meghatározása során a József Attila Alapítvány néhány alapelv figyelembevételét ajánlja az MSZP-nek:

- a túl kicsi minisztériumok a kormányzati tevékenység szétaprózódásához vezethetnek, mert nem biztosítják a hatékony igazgatáshoz szükséges belső mozgásteret,
- a túl nagy minisztériumok könnyen igazgathatatlanokká válhatnak,
- az ágazatok közötti, társadalmilag fontos konfliktusoknak el kell jutniuk a kormány elé, ezért nem célszerű az ilyen területek egy minisztériumba integrálása,
- az egyes minisztériumok hatásköreit világosan el kell határolni egymástól,

- a kormány közpolitikai prioritásai mindezen igazgatási elvek érvényesülése mellett jelenhet meg a minisztériumi szerkezetben,
- koalíciós kormány esetében el kell kerülni a kormányzás egységének szétesését.

A pontos minisztériumi szerkezet nyilván nem kis részben koalíciós, politikai kérdés is. **A József Attila Alapítvány szakértői néhány alapvető tapasztalat figyelembevételét azonban javasolják:**

- A költségvetési politika sodródásának elkerülése érdekében a Pénzügyminisztérium visszaállítására van szükség, azzal azonban, hogy az ne pusztán költségvetési tárcaként működjön, hanem a gazdaságpolitika valódi centruma legyen.
- A Nemzeti Erőforrás Minisztérium működésképtelenül nagy tárca, ezért átalakítása elengedhetetlen.
- A kormányzati koordináció jelentős megerősítésére van szükség, mivel a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a rengeteg más feladata mellett nem tudja biztosítani a kormányzati igazgatás összehangolt működését.

**A József Attila Alapítvány szakértői szerint a minisztériumok belső működése akkor szolgálja a sikeres kormányzást, ha abban biztosítható a szakmai, az igazgatási és a politikai szempontok harmonikus kezelése.** A kormányzásra a kormány és nem a minisztériumi igazgatási szervezet kapott a választóktól felhatalmazást, így az apparátusi kormányzást mindenképpen el kell kerülni, de az apparátus által végzett jó előkészítés és megfelelő végrehajtás nélkül egyetlen kormányzat sem lehet sikeres.

**A József Attila Alapítvány szakértői azt javasolják, hogy a minisztériumoknak alapvetően a következő feladatai legyenek:**

- a kormány, fő politikai prioritásainak végrehajtása,
- az adott szakterületek kiemelkedő jelentőséggel nem rendelkező, de az ország szempontjából fontos ügyeiben a kormánypolitika meghatározása és végrehajtása,
- a mindennapi kormányzati igazgatás.

Mindhárom feladat végrehajtása során biztosítani kell a politikai/szakmai/igazgatási szempontok megfelelő egyensúlyát, noha nyilván ezen elemek egymáshoz viszonyított hangsúlyai eltérően jelennek meg az egyes feladattípusok megoldása során. A minisztériumok belső felépítését úgy kell meghatározni, hogy mindhárom típusú ügy a megfelelő helyen, egyértelmű felelősség mellett intéződjék.

### *A minisztériumi működés kérdései*

**A József Attila Alapítvány szakértői szerint a minisztériumi működés során a miniszterek tényleges irányító szerepére van szükség.** A kormány, fő politikai prioritásait a miniszter közvetíti az ágazat és a minisztérium felé, annak végrehajtásához nem nélkülözhető a miniszter személyes részvétele. Ma nem egy esetben a politikus államtitkárok vagy éppen egy-egy közigazgatási államtitkár erősebb pozícióval rendelkezik, mint a tárcát vezető miniszter. A politikai felelősséghez egyértelmű hatásköröknek és tényleges irányító szerepnek kell társulnia. A kormányzati működés akadozásának egyik fő oka jelenleg a politikus államtitkárok tisztázatlan szerepe.

A közigazgatási államtitkároknak a tárcák hivatalos működéséért kell felelniük. Ennek keretében a kiemelkedő jelentőségű kérdések intézéséhez a közigazgatási államtitkárnak kell szolgáltatnia az igazgatási hátteret, továbbá a miniszter felé a közigazgatási államtitkárnak kell visszacsatolnia a végrehajtásban megjelenő esetleges kockázatokat. Mindehhez a közigazgatási államtitkárnak megfelelő döntési és együttdöntési hatáskörökre van szükség, arra azonban nincs szükség, hogy visszatérjen az a kormányzati modell, amikor a tárcát ténylegesen a közigazgatási államtitkár vezette.

Az egyes kormányzati szakpolitikákért a nem politikusként működő helyettes államtitkárok viselik a felelősséget, akiknek közvetlenül a miniszter alárendeltségébe kell tartozniuk. Az általános kormánypolitika keretein belül, a

miniszter irányítása mellett, a közigazgatási államtitkárnak a hatékony igazgatásért viselt felelősségére is tekintettel, a helyettes államtitkárok menedzselik napi szinten egy-egy ágazatban a kormányzati igazgatást. Ennek során a közigazgatási államtitkár csak a megfelelő koordinációért, de nem a szakpolitika tartalmáért visel felelősséget.

### A politikai és apparátusi szemlélet összhangja

**A József Attila Alapítvány azt javasolja az MSZP-nek, hogy a minisztériumokban dolgozó köztisztviselők (kormánytisztviselők) számára egyfelől az igazgatási munka erkölcsi megbecsülését, a kormányzati döntés-előkészítésben való érdemi részvétel lehetőségét adja vissza, másrészt pedig a „zongorahordók” anyagi megbecsülését javítsa.** Mindennek előfeltétele a szakmai apparátusok rehabilitációja: a mindennapos félelem légkörének kiiktatása a kormányzati működésből. A Fidesz-KDNP kormány elmúlt másféle év bebizonyította, hogy politikai voluntarizmussal egy kormányzat sem lehet sikeres. A politikai szándékok meghatározásában sem nélkülözhető az igazgatási szempontok érvényre juttatása, a kormányzati döntés-előkészítés és végrehajtás pedig végképp nem nélkülözheti az apparátusi szakértelmet. Ugyanakkor hangsúlyosan szükség van az apparátusok szemléletének átformálására, főként a szakpolitikai tervezés és végrehajtás szemléletének elterjesztésére és elmélyítésére is.

Tarthatatlan állapot, az ország sorsát meghatározóan befolyásoló vezető köztisztviselők bérezése a piaci átlag harmadát sem éri el. Nyilván nem lehet ezt az ollót teljesen összezárni, de különböző eszközökkel versenyképessé kell tenni a közigazgatásnak ezt a szeletét a jól képzett szakemberek előtt. Legalább a minisztériumi köztisztviselői állomány esetében nagyobb hangsúlyt kell kapnia a teljesítmény alapú bérezésnek, illetve a központi kormányzati szándékok végrehajtásában való érdekelttség megteremtésének.

### A központi hivatalok

A központi hivatalok esetében a 2006-ban végrehajtott átszervezések megalapozottságát jelzik, hogy – bár számos intézményt átnevezett a kormányzat – alapvetően öt év alatt is megőrződött az akkor kialakított szervezetrendszer. Jelentős átalakításra ezen a téren nincs szükség, a pillanat szülte abszurd megoldásokat (például a vízügyi igazgatóságok a Belügyminisztérium alatt) persze korrigálni kell.

Látható folyamat ugyanakkor, hogy egyre több, a kormányzati felelősség alá tartozó szerv kerül ki a kormány irányítása alá. A függetlenedés jelszava mögött sok esetben jó egyedi politikai kapcsolatokkal rendelkező hivatali vezetők személyi ambíciói húzódnak meg. Egy parlamentáris kormányforma mellett az adóhatóságnak a pénzügyminiszter irányítása alatt kell állnia, de az sem megengedhető, hogy az energetikai vagy a hírközlési piacsabályozásban a kormány eszköztelen legyen. A szakmai autonómia és a kormányzati intézményrendszerbe való betagozódás megfelelő egyensúlyára van szükség.

### Az érdekegyeztetések rendszere

Ahhoz, hogy a kormányzat megfelelő és kellő időben érkező visszacsatolást kapjon a tevékenységéről, az ágazati érdekegyeztetések rendszerét fel kell újítani. Mindez nem jelenti sem a kormányzati felelősség áthárítását vagy átengedését, sem pedig azt, hogy erre irányuló politikai szándék esetén a kormány ne menne szembe egy-egy ágazat céhjellelű érdekeivel, az azonban a jogalkotás és a kormányzati munka hatékonyságát rettenetesen rombolja, ha megfelelő inputok nélkül hozza meg a döntéseit a Kormány.

### A dereguláció

A dereguláció eddigi tapasztalatai megerősítették, hogy a rendszerszerű, tárcakeretekben végzett egyszerűsítés lényegében nem vezet eredményre, márcsak azért sem, mert éppen ágazati érdekekkel ellentétes a

szabályozás egyszerűsítése. **A József Attila Alapítvány azt ajánlja az MSZP-nek, hogy hozzon létre egy generalistákból álló jogászcsapatot, akik megfelelő támogatással ellátva kizárólag deregulációval foglalkoznak: ahol nem látják a józanész szerint indokát egy-egy reguláció megtartásának, ott a bizonyítás terhe a feladatkörrel rendelkező tárcára szálljon.** Ez nyilván csak rövid ideig képes csak működni, de egy év alatt érdemi eredményt tudna elérni.

### Az elektronizálás

Az elektronizálás nem működik némi akarnokság nélkül. Ha akkor akarnák bevezetni a teljes körű elektronikus kapcsolattartást, amikor már minden feltétel 100%-osan rendelkezésre áll, akkor az soha nem fog megvalósulni. A közigazgatási szervek a jogi személyekkel és a jogi személyiség nélküli szervezetekkel minden esetben elektronikusan kommunikáljon, magánszemélyektől fogadjon el minden beadványt elektronikus úton, és az ezt kívánó magánszemélyeknek ő is minden iratot elektronikusan küldjön meg. Az adóbevallások és a cégeljárás után ez a lépés minden további nélkül megtehető, mindezt chipkártyával vagy bárki mással összekötni felesleges.

## 2. A területi államigazgatás szervezetrendszerének rehabilitációja

A József Attila Alapítvány szakértői szerint a Fidesz-KDNP kormány közigazgatást érintő intézkedései súlyosan rombolták a közigazgatás működésének szakszerűségét és jogállamiságát. **Azt ajánlják az MSZP-nek, hogy közigazgatás rehabilitációjára törekedjen, amelynek elvi alapja, hogy mit tekint az állam feladatának.** E kérdésfeltevés valamennyi közigazgatási reform központi eleme, amit jól tükröz a Fidesz-KDNP kormány Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programja is. A program központi elemei között is szerepel ugyanis az állami feladatok áttekintése. A felülvizsgálathoz azonban – eltérően a Fidesz-KDNP programtól, amely a nulláról kezdené a munkát – megítélésük szerint kiindulópontot jelenthetnek a korábban elkészített feladatkataszterek.

### A megyei államigazgatás korrekciója

**A József Attila Alapítvány szakértői szerint a megyei államigazgatás szerkezetének korrekciója nagy körültekintést kíván.** A területi kormányhivatalok konstrukciója alapvetően jó, azonban a tényleges integráció nem merülhet ki a pecsétek és a cégtáblák cseréjében. A közigazgatás működését ismét hosszabb időre, jelentősen megbénítaná, ha a jelenlegi megyei integráció helyett újra a regionális integrációs modellre térne át a magyar területi államigazgatás. Erre tekintettel a megyei és fővárosi kormányhivatali integrációt alapjaiban megőrzendőnek, de egyes területeken átalakítandónak tartják.

A megyei kormány megbízott széles feladat és hatáskörei és kiterjedt beavatkozási lehetőségei ellenére a kormányhivatalokon belül nem alakult ki valós államigazgatási integráció. Éppen ezért a kormány megbízottak vezetési jogköreinek szélesítése helyett arra kell helyezni a hangsúlyt, hogy az ügyek integrált, a különböző szervekre tekintettel levő intézésének a keretei kialakuljanak. Ezt nem elsősorban szervezeti szabályokkal kell elérni, hanem az eljárási normák, együttműködési rendelkezések bővítésével, valamint az ágazati szabályozás közötti átjárhatóság előmozdításával. Az ágazati szabályozás korrekciója során arra is figyelemmel kell lenni, hogy a hasonló ügyekben eljáró különböző hatóságok összehangoltan, azonos szempontok és azonos módszerek alapján gyakorolják hatáskörüket. Azon szerveknél, ahol méretbeli okoknál fogva a tényleges integráció (közös ügyfélszolgálat, egy vagy néhány épületben történő elhelyezés stb.) ésszerűen nem valósítható meg, ott az önálló területi szervek visszaállítása lehet a követendő út, de egyebekben az integráció ténylegességét kell minél inkább megteremteni. A hivatal politikai vezetése nem feltétlenül ördögtől való (a józanész szempontját valaki jelenítse meg területi szinten is), de ahhoz munkáltatói jogok nem kapcsolódhatnak.

Mindezek azzal is együtt járnak, hogy a területi államigazgatási szervekkel kapcsolatos magasabb szakmai elvárások miatt meg kell erősíteni a központi államigazgatási szervek szakmai irányítási jogosítványait, valamint központi szinten is ki kell alakítani a különböző szakmai szervek közötti hatékony szervezeti és koordinációs hatásköröket. Az összehangolt szakmai irányítás mellett a megyei államigazgatási kollégiumokra vonatkozó szabályozást oly módon kell korrigálni, hogy a legfontosabb hatósági ügyekben kötelezően megalakítandó, állandó koordinációs bizottságok működjenek, amelyek az ágazati irányító szervek bevonásával teszik lehetővé az összehangolt hatósági munka kialakítását. Megfontolandó, hogy az önkormányzati közszolgáltatások finanszírozásával kapcsolatos hatáskörök szervezetenként integrálódjanak a kormányhivatalokba.

### Az intézményfenntartás

**A József Attila Alapítvány szakértői az intézményfenntartás különválasztását ajánlják az MSZP-nek.** A területi kormányhivatalok, mint alapvetően államigazgatási tevékenységet végző szervezetek nyilvánvalóan nem alkalmasak intézményfenntartó hatáskörök gyakorlására. Ma még nem látható, hogy az önkormányzati intézmények fenntartói jogainak a kormányhivatalokhoz való telepítése megtörténik-e egyáltalán, és ha igen, milyen működési tapasztalatok lesznek majd. Azt ajánlják azt látják hatékony megoldásnak, hogy amely intézmények esetében az önkormányzati feladatként történő ellátás nem kivitelezhető, ott az adott ágazati minisztériumnak kell megfelelő módon gondoskodnia a fenntartói jogok gyakorlásáról.

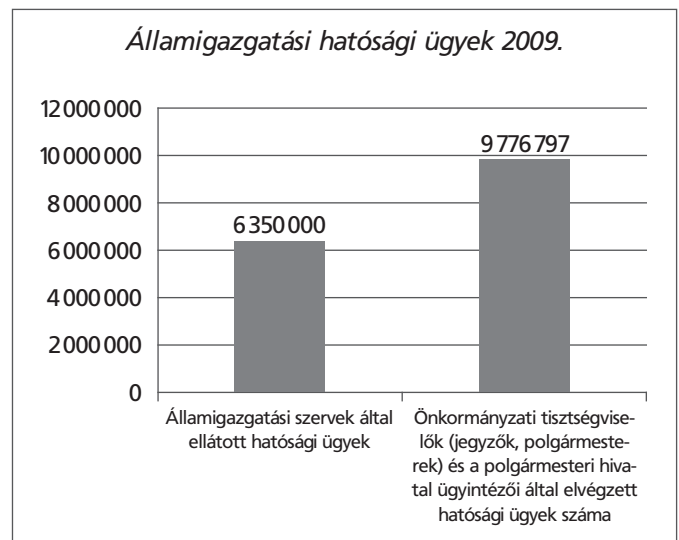
### A járási szint

Szükség lesz a helyi államigazgatás rehabilitációjára is, bár egyelőre még nem látható, hogy sor kerül-e a járási kormányhivatalok kialakítására. A járási szintű, egységes államigazgatási szervezet 2013as kialakítása több kormányzati programban – így a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban is – szerepel. Kérdéses azonban, hogy a rendszer kialakításához szükséges, jelentős – az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium 2006os becslése szerint akkori áron számítva körülbelül 60 milliárd forintos – költségvetési források rendelkezésre állnak-e majd. Amennyiben igen, s 2013-ban megalakulnak a járási kormányhivatalok, akkor indokolt azok megőrzése, hiszen a település és a megye közötti közigazgatási szint a magyar közigazgatás jelentős hagyományokkal rendelkező, hatékony szervezési egysége. Erre figyelemmel a járási kormányhivatalok kialakítása iránti igény már korábban megfogalmazódott nemcsak a szakirodalomban hanem a 2002-2010 közötti kormányzati ciklus reformtervei között is.

A járási kormányhivatalok tekintetében azonban elsődleges fontosságú, hogy azok csak a jelenlegi államigazgatási feladatokat lássák el: azaz ne vegyék át a jelenlegi önkormányzati közszolgáltatás-szervezési és hatósági ügyek összességét. Ez tűnik ki ugyanis az önkormányzati törvény tervezetéből, amely a települési önkormányzatok jegyzőinek és a polgármesteri hivatalok ügyintézőinek összes (2010ben több, mint kilencmillió ügyet jelentő) hatósági hatáskörét átadná az államigazgatásnak (valószínűleg a járási hivataloknak). Amennyiben a járási kormányhivatalok a jelenlegi jegyzői és területi államigazgatási ügyeknél bővebb, a mai önkormányzati közszolgáltatási és hatósági feladatokat is ellátnák, akkor megszűnne a helyi önkormányzatok helyi érdekek érvényesítésével kapcsolatos szerepe.

**Mindezekre figyelemmel a József Attila Alapítvány szakértői szerint a járási kormányhivatalok feladat és hatáskörébe – a magyar történeti hagyományokkal összhangban – elsősorban a helyi államigazgatás feladatait indokolt utalni.** Azaz a járási kormányhivatalok láthatnák el a jelenleg is kistérségi és körzeti (járási) szinten, a jegyzők, illetve a területi államigazgatási szervek által ellátott államigazgatási feladatokat, valamint egyes olyan, a települési jegyzők által ellátott államigazgatási feladatokat, amelyek hatékonyabban lennének elláthatóak a járási szinten.

A járási kormányhivatalok kialakítása mellett a magyar államigazgatás fontos problémája az önkormányzati tisztségviselők (polgármesterek és jegyzők), valamint a polgármesteri hivatalok (önálló hatáskörrel rendelkező) ügyintézői által államigazgatási jogkörben ellátott hatósági ügyek helyzetének a rendezése. Ezek azok az ügyek, amelyekkel az egyes állampolgár nap, mint nap találkozik, s amelyekre eddig a reformprogramok és a kormányzati tervek viszonylag kevés figyelmet fordítottak, holott számuk jelentősen meghaladja az államigazgatási szervek által ellátott ügyek számát, amit az alábbi ábra is jól mutat:



A járási kormányhivatalok kiépítésével egyidejűleg egyrészt rendezni kell a települési jegyzők és a kormányhivatalok közötti feladatmegosztást, azaz, hogy szükség van-e a jegyzők államigazgatási feladatellátására, s ha igen, akkor annak mely ügyekre kell kiterjednie. **A József Attila Alapítvány szakértőinek álláspontja szerint – az önkormányzati törvény tervezetének tagadó álláspontjával szemben – az ügyek állampolgárokhoz közeli elintézése érdekében bizonyos, viszonylag kevés szakértelmet igénylő, azonban tömegesen előforduló, valamint jelentős helyismeretet igénylő államigazgatási ügyeket (pl. anyakönyvvezetés, lakcímgigazolvány kiadása, szociális segélyezés) továbbra is a települési jegyzők és a polgármesteri hivatalok ügyintézőinek feladat és hatáskörében kell tartani, hogy az állampolgár a lakóhelyén elérhesse azokat.**

A feladatok lehatárolása után meg kell határozni, hogy hány jegyző és körjegyző működjön az országban, azaz mennyi legyen a települési hivatalok ideális száma. Az egyértelmű, hogy a jelenlegi több mint 2000 önálló hivatal (szemben az 1990-es körülbelül 1100-zal) túlzottan elaprózott szerkezetet jelent, s szükség lenne a körjegyzőségek számának növelésére.

A helyi-területi államigazgatás rehabilitációja során a szakmaiság erősítését, a napi politika kizárását és a hatékonyabb, összehangoltabb, szolgáltató szemléletű feladatellátást kell a változtatások középpontjába helyezni. Az állampolgárok megfelelő és lakóhelyhez közeli ellátása érdekében meg kell erősíteni a helyi és kistérségi államigazgatást, valamint újra kell gondolni a települési jegyzők államigazgatási feladatait és az önálló települési hivatalok számát és méretét.

### 3. Államosítás helyett társulást

**A József Attila Alapítvány szakértői szerint a mai magyar önkormányzati rendszer jelenlegi formájában nem működtethető tovább.** Az Alaptörvény, valamint az annak elfogadását követően megjelent, az önkormányzatiságot gyakorlatilag felszámoló, centralizációs elképzelések elfogadhatatlannak tartják az MSZP számára. Az 1990-ben kialakult, s azóta minden nehézség ellenére folyamatosan fejlődő önkormányzatiság értékeit meg kell őrizni, a helyi közösségek autonómiái a szabadság kis helyi körei segíthetnek a polgárok – és nem az alattvalók – társadalmának a kiépítésében.

Nem szabad támogatni egy olyan rendszer kialakítását, amelyben az államigazgatás gyakorlatilag kizárhatja az önkormányzati autonómia érvényesülését. A helyi közszolgáltatások nyújtása terén egyszerre kell érvényesíteni az országosan egységes színvonalú és egyenlő esélyű hozzáférés elvét, valamint a választópolgárok helyi közösségének érdekeit. Az államosítással nem alakítható ki ilyen megoldás, de a kötelező társulások és az erős államigazgatási szakmai felügyelet és szabályozás együttesen képes érvényesíteni ezt a két elvet. Ezért a

szolgáltatások államosítása helyett. **A József Attila Alapítvány szakértői azt javasolják az MSZP-nek, hogy kötelező társulásokkal kezelje a jelenlegi szolgáltatási, és a szétaprózottsággal összefüggő finanszírozási problémákat.**

### Az önkormányzás mint kollektív alapjog

A helyi önkormányzathoz való jog garantálására van szükség, ugyanis az Alaptörvény nem határozza meg, hogy kit illet meg a helyi önkormányzás joga. Ez a kérdés központi eleme az önkormányzatiság védelmének, ezért – a jelenleg hatályos Alkotmánnyal összhangban – az új Alaptörvényben is rögzíteni kell, hogy az önkormányzás kollektív alapjog, amellyel az egyes községek, városok, a főváros és annak kerületeiben élő választópolgárok rendelkeznek.

Az új Alaptörvény az önkormányzatok feladataként a helyi közügyek vitelét és a közhatalom helyi típusú gyakorlását jelöli meg. Ez a megközelítés azért elfogadhatatlan, mert elválasztja egymástól a közszolgáltatási jellegű helyi közügyet és a helyi közhatalmat. Ezért az új Alaptörvénynek vissza kell térnie a helyi közügy egységes fogalmához, amely azt fejezte ki, hogy a helyi közhatalom gyakorlása is szolgáltatás, amely a helyi közösségekért van. A korábbi szabályozás fenntartása ugyanis azt hangsúlyozná, hogy az önkormányzatoknak polgárai és nem a helyi hatalomnak alávetett alattvalói vannak.

### Az önkormányzati szerkezet

Az önkormányzati jog alkotmányos garantálásán túl olyan önkormányzati egységek kialakítására kell törekedni, amelyek (1.) képesek ellátni valamennyi állampolgárt, nagyjából azonos minőségben közszolgáltatásokkal, (2.) fenntarthatóak, azaz működésük nem vezet tömeges eladósodáshoz, (3.) lehetővé teszik a helyi közösségek sajátosságainak megjelenítését.

Az elaprózott önkormányzati ellátórendszer problémái kezelésére nem az államosítás jelenti a megoldást, sőt, az elmúlt évtizedek igazolták, hogy a tisztán államilag irányított ellátórendszerek kevésbé rugalmasak. Természetesen nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ennek a feladatnak az ellátására a jelenlegi magyar önkormányzati rendszer nem alkalmas. Éppen ezért szerkezeti átalakításokra van szükség, amelyek alapjait az új Alaptörvény – építve a korábbi baloldali javaslatokra – is biztosította, többek között az egyszerű többséggel kialakítható kötelező társulás jogintézményének a kialakításával.

**A József Attila Alapítvány szakértői azt ajánlják az MSZP-nek, hogy kötelező társulások előírásával úgy alakítson ki „mérethatékony” egységeket, hogy azok továbbra is a közigazgatás önkormányzati alrendszerének részét képezhetik.**

Ennek keretében újra kell gondolni a településközpontú, és éppen ezért rendkívül elaprózott alapszolgáltatási rendszer működését. A polgárközeliség és az önkormányzatiság elvének érvényesítése érdekében – a korábbi történelmi hagyományainkhoz is illeszkedve (a községi körök és a kötelező tanácsi együttműködések nyomán) – indokolt bizonyos alapszolgáltatások terén kötelező községközi (mikrokörzeti) közszolgáltatásokat létrehozni. Ezek kialakítása során figyelembe kell venni, hogy az alföldi, nagyobb településméretű területi egységekben sok esetben a községek is képesek megfelelően ellátni ezeket a feladatokat, ám a dunántúli kistélepléses megyékben nagyon gyakran van szükség az ilyen együttműködésekre. Ezek a községközi társulások biztosíthatják, hogy mérethatékony, a helyi igényekhez illeszkedő, polgárközeli önkormányzati egységek lássák el a legalapvetőbb szolgáltatási feladatokat. Így a települési szinten ellátható feladatokért továbbra is a települések lennének felelősek.

A helyi önkormányzatiság elképzelhetetlen az önként vállalt (fakultatív) és a nagyobb vagy magasabb szintű önkormányzatoktól önként átvállalt (alternatív) feladatok léte nélkül. A hatályos önkormányzati törvény vi-

szonylag kevés, és nehezen ellenőrizhető – így kevésbé is kontrollált – feltétel teljesítése mellett biztosít nagy szabadságot az ilyen feladatok felvállalására. Kétségtelen, hogy az egyes önkormányzatok erőn felüli vállalásai nagymértékben járultak hozzá anyagi helyzetük romlásához. Az önkormányzati törvény tervezetének szabályai azonban e téren azonban nem egyértelműek: rögzíteni kell, hogy a feladat önkéntes átvállalása esetén is jogosult az átvevő önkormányzat az ahhoz kapcsolódó állami támogatásra.

Az igazgatási feladatok megszervezését és az államigazgatás átruházott hatósági feladatainak hatékonyabb ellátását szolgálhatja a közös hivatal alakításának kötelező előírása is.

A különböző reformtervek körében az is felmerült, hogy az önkormányzati feladatok ellátására csak azokat a központi településeket (megyei és járási jogú városokat) kötelezzék, amelyek az intézmények ellátására önmagukban is képesek, ám ezt a szolgáltatást nemcsak a saját, hanem a vonzáskörzetükben élő kisebb települések lakosai számára is biztosítaniuk kell. Ennek a megoldásnak az előnye az, hogy az érintett központi település amúgy is létrehozná az intézményt, így olcsóbban kialakítható az ellátórendszer, ha ezekbe „becsatlakoznak” a kisebb falvak is. Jelentős hátránya azonban, hogy a körzeti szolgáltató intézményt a központi település működteti, így az intézmény működtetésével kapcsolatos kérdésekbe az ellátottak többségét képviselő kisebb települések egyáltalán nem szólhatnak bele: ezért ebben a rendszerben óriási a demokráciadeficit, így ennek alkalmazása nem erősítené a helyi demokráciát.

### A középszintű önkormányzatokról

**József Attila Alapítvány szakértői ajánlják az MSZP-nek a középszintű önkormányzat újragondolását.** Az új önkormányzati törvény tervezete gyakorlatilag felszámolja a magyar középszintű önkormányzatokat azzal, hogy a középfokú közszolgáltatások összességének a megszervezését az államigazgatás feladat és hatáskörébe utalná, s az uniós jogra is figyelemmel csak néhány, a megyéknek adható területfejlesztési és területrendezési hatáskört tartana fenn.

Az ily módon kiüresített megyei önkormányzatokra figyelemmel indokolt újragondolni a középszintű önkormányzatok helyével és szerepével kapcsolatos kérdéseket, azonban **kiindulópontként a József Attila Alapítvány szakértői rögzíteni kívánják, hogy a középfokú szolgáltatások hatékony ellátása a megyei önkormányzati keretek között is elképzelhető.** Mivel a kötelező társulások nemcsak a települések, hanem a megyék és a megyei jogú városok tekintetében is előírhatóak, ezért azon közszolgáltatások tekintetében, amelyek ellátáshoz több megye és/vagy megyei jogú város összefogására van szükség, kötelező társulást kell előírni. Így biztosítható lehet a hatékony középfokú ellátási szervezet megőrzése úgy, hogy a helyi közösségek a szolgáltatások nyújtásával kapcsolatos ügyekben érvényesíthetik a helyi igényeiket is.

### Az önkormányzatok gazdálkodása

Az önkormányzati törvény tervezete a feladatfinanszírozással gyakorlatilag felszámolná a helyi önkormányzatok gazdasági önállóságát. **Ezért a József Attila Alapítvány szakértői javasolják az MSZP-nek, egy differenciált, a feladatfinanszírozás eszközeire és az önálló gazdálkodás elemeire is építő, a helyi bevételek helyi igények szerinti felhasználását is lehetővé tevő mechanizmus kialakítását.** A hatékony és felelős gazdálkodás biztosítása érdekében fontosnak tartják egy hatékony, a költségvetési és a törvényességi felügyelet eszközeit együttesen alkalmazó pénzügyi felügyeleti (ellenőrzési) rendszer kialakítását.

### A kormányhivatalok

Az új Alaptörvény és az önkormányzati törvény tervezete olyan rendszert épít ki, ahol a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, a megyei és fővárosi kormányhivatal a törvényességi felügyeleti jogkörével,

a mulasztó képviselőtestület helyett a normatív (rendelet) és a közszolgáltatásokra vonatkozó egyedi döntések meghozatalával gyakorlatilag irányítja a helyi közösségek életét: így az önkormányzatiság lényegét tünteti el. Természetesen nem vitatható, hogy az országos közérdek érdekében indokolt megerősíteni az önkormányzatok feletti kontrollt. Azonban az egyedi és normatív határozatokra kiterjedő helyettesítő döntési jogköröket, a fakultatív feladatok ellátásának és a beruházásoknak előzetes engedélyhez kötését nem lehet támogatni.

A törvényességi felügyelet intézménye álláspontjuk szerint elfogadható, s az is megfontolandó, hogy a feladatok nagyobb vagy magasabb szintű önkormányzattól történő átvállalása esetén az átvállalás – egyébként a mai rendszerben is jelen levő – feltételeit pontosítsák, s azokat megfelelően ellenőrizzék. Mindezek az eszközök úgy teszik lehetővé az országos közérdek érvényesítését, hogy nem számolják fel egyben a helyi önállóságot.

A fenti szabályozási változtatásokon túl erősíteni kell a kormányhivatal felügyeleti rendszerének együttműködő jellegét, azaz, hogy ne elsősorban a jogsértések utólagos felderítésére összpontosítson, hanem szakmai segítségnyújtással, információk biztosításával lehetőleg előzze meg a jogsértő helyzetek kialakulását.

#### 4. Politikai lojalitás helyett szakszerűséget

Az elmúlt másfél évben a közszolgálati jog változásai megalázó módon vetették alá a közszolgálatot a politikai elitnek. Az elfogadott jogszabályi változások, az azok alapján végrehajtott politikai tisztogatások a közigazgatás minden – helyi, területi és központi – szintjén jelentős mértékben rombolták a közigazgatás jogállamiságát és szakmaiságát, s a közszolgálat központi „értékévé” a (politikai) lojalitás vált.

**Éppen ezért a József Attila Alapítvány szakértői a legfontosabb és legsürgetőbb teendőnek a szakmaiság követelményének helyreállítását tartják.** Ennek érdekében növelni kell a közszolgálatban résztvevők foglalkoztatási biztonságát. A három új felmentési indok közül a szakmai bizalomvesztést hatályon kívül kell helyezni, a méltatlanságnak és a szakmai alkalmatlanságnak pedig ki kell dolgozni az objektív szempontokon alapuló rendszerét, amely kizárja a munkáltatói jogkör gyakorlójának visszaélési lehetőségeit. Mindezek mellett hatékony és gyors jogorvoslati lehetőséget is ki kell alakítani a közszolgák számára.

Ugyanakkor törekedni kell arra, hogy a vezetői munkakörökben foglalkoztatottak tekintetében ismét a zárt rendszer érvényesüljön, s a vezetők is szakmai kvalitásaik alapján nyerjék el megbízatásukat, s csak szakmai alapon lehessen elmozdítani őket.

A közszolgálat szakmaiságának a helyreállítását követően indokolt végiggondolni a közszolgálati jog egészének átalakítását. Ehhez kapcsolódóan indokolt megvizsgálni azt, hogy miként alakítható ki olyan egységes közszolgálati rendszer, amely magában foglalja a mai köztisztviselői, kormánytisztviselői és rendészeti fegyveres szolgálati viszonyokat is. Az egységes rendszerben azonban a munkakörök objektív eltérései miatt indokoltak bizonyos különbségtételek. Ugyancsak végig kell gondolni, hogy miként érhető el egy hatékonyságot növelő, teljesítménycentrikus bérezés, ennek hogyan alakíthatók ki az objektív kritériumai.

A politikai lojalitás szélsőséges alkalmazása helyett a szakmaiság újbóli erősítése szükséges. A közszolgálatban olyan életpályamodellt kell kialakítani, amely figyelemmel van az eltérő szerepekre, és az eltérő kötelezettségekre is. A szakmailag felkészült, a törvényes hatalomhoz lojális, megélhetésében nem fenyegetett közszolgálat léte előfeltétele egy demokratikusan működő negyedik köztársaság létrejöttének.

# Tartalomjegyzék

---

<b>Előszó</b>	<b>2</b>
<b>Demokratikus korrekcióra van szükség!</b>	
Javaslatok a Magyar Köztársaság közigazgatási rendszerének átalakítására és a jogállami működés helyreállítására	3
<b>I. JOGI INTÉZMÉNYRENDSZERÜNK JELENLEGI ÁLLAPOTA</b>	<b>3</b>
1. A polgári és politikai alapjogok korlátozása	4
2. A gazdasági, szociális és kulturális alapjogok leépítése	6
3. A közigazgatás jogállamiságának és szakszerű működésének leépítése	7
<b>II. AZ EURÓPAI UNIÓHOZ FÜZŐDŐ KAPCSOLATOK ÚJ DIMENZIÓI</b>	<b>11</b>
1. Az európai elkötelezettség elmúlt húsz éve	11
2. A föderalizmusvita a pénzügyi válság hatására folytatódik, az Európai Unió újabb korszakhatárhoz érkezett	12
3. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény reformja fontos stabilizációs lépés	12
<b>III. A DEMOKRATIKUS ÉRTÉKEK REHABILITÁCIÓJA</b>	<b>14</b>
1. A polgári és politikai jogok rehabilitációja	14
2. A gazdasági, szociális és kulturális jogok rehabilitációja	17
<b>IV. AZ ÁLLAM ÉS KÖZIGAZGATÁS REHABILITÁCIÓJA</b>	<b>18</b>
1. A központi igazgatás korrekciója	18
2. A területi államigazgatás szervezetrendszerének rehabilitációja	21
3. Államosítás helyett társulást	23
4. Politikai lojalitás helyett szakszerűséget	26