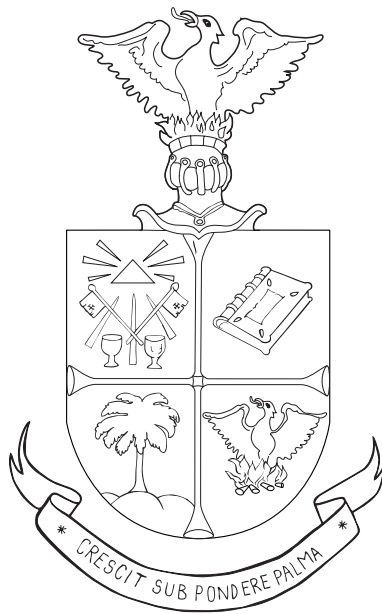


Glossa Iuridica

XI. évfolyam, 1-2. szám



Budapest, 2024

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János,
Csáki-Hatalovics Gyula, Cservák Csaba, Czine Ágnes, Dobrocsi Szilvia,
Domokos Andrea, Homicskó Árpád Olivér, Jakab Éva, Köbel Szilvia,
Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu, Miskolczi Bodnár Péter, Móré Sándor,
Osztovits András, Pulay Gyula, Rixer Ádám, Erik Stenpien, Stipta István,
Szabó Imre, Szalma József, Szuchy Róbert, Tamás András, Tóth András,
Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila, Trócsányi László, Udvary Sándor

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Homicskó Árpád Olivér, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

ISSN 2064-6887

Kiadja a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Tóth J. Zoltán, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

ÚJABB FEJLEMÉNYEK A MAGYAR KONZULTATÍV SZERVEK ÉS MECHANIZMUSOK KÖRÉBEN¹

RIXER ÁDÁM
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

Absztrakt

Jelen tanulmány korábbi munkám, a *Kormányzati konzultatív szervek és mechanizmusok Magyarországon, különös tekintettel a külső konzultatív szervekre* című tanulmányom folytatása. Célom az azóta eltelt évek gyakorlati fejleményeinek és újabb szakirodalmának összegyűjtése, elemzése, továbbá a konzultáció korábban kialakított munkafogalmának továbbgondolása és pontosítása.

A kutatás gyakorlati hasznosíthatósága érdekében további célként jelenik meg egy olyan kérdéskatalógus összeállítása, amely révén egyrészt a már létrejött intézmények jellege, minősége felmérhető, másrészt a tervezett, létrehozni kívánt új intézmények tudományos igényű „paraméterezése” is megtörténhet.

Az árnyaltabb megközelítés igénye egyúttal szükségessé teszi, hogy jelen tanulmányban röviden felvessem a magyarországi konzultatív intézmények tényleges működését nehezítő körülményeket, továbbá ezen intézmények minősége mérhetőségének kérdését is.

Kulcsszavak: konzultáció, konzultatív szervek és mechanizmusok, konzultáció minősége, közigazgatás, Magyarország

RECENT DEVELOPMENTS IN HUNGARIAN CONSULTATIVE
BODIES AND MECHANISMS

Abstract

The present study is a continuation of my earlier work on *Government consultative bodies and mechanisms in Hungary, with special reference to external consultative bodies*. My aim is to collect and analyse the practical develop-

1 A TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

ments and recent literature of the years since then, and to further reflect on and develop the working concept of consultation previously developed.

In the interests of the practical usefulness of the research, a further aim is to compile a catalogue of questions which will enable the nature and quality of the institutions already established to be assessed, and also to enable the planned new institutions to be ‚parameterised‘ in terms of scientific requirements.

At the same time, the need for a more nuanced approach makes it necessary to briefly address in this study the conditions that hamper the actual functioning of consultative institutions in Hungary and the question of the measurability of the quality of these institutions.

Keywords: consultation, consultative bodies and mechanisms, quality of consultation, public administration, Hungary

1. Bevezetés, avagy a kutatás jelentősége

A konzultáció fogalma szinte minden társadalmi alrendszerben lényeges, jellegadó kifejezéssé vált az elmúlt évtizedekben, sőt, – amint azt a jelen tanulmányban bemutatott, a közelmúltban létrejött intézmények is jelzik – a fogalom tartalmi bővülése is folyamatos.

Ma már kézenfekvő, hogy a modern és jogállami berendezkedésű államok konzultatív intézményei a jó kormányzás szükséglete, illetve a fenntartható (!) közigazgatás szempontjából is alapvető jelentőségűek, s azt az igényt tesztetik meg, hogy a társadalmi elvárások, információk és egyéb tudások ne csupán a közigazgatás személyi állományának ismeretein és szűrőin keresztül jelenjenek meg az állam működésében (tehát ne csupán „belső” konzultáció révén), hanem ott, ahol ez lehetséges, *közvetlenül* is.

A témakör növekvő jelentősége mellett is rögzítendő azonban, hogy a társadalmi részvétel önmagában nem varázsszer, soha nem veheti át a képviselői és végrehajtó típusú szervek (országgyűlés, államigazgatási szervek, helyi képviselő-testület) feladatait – azaz ideális esetben csupán azok létrejöttét elősegítő, azokra szervesen ráépülő, azok tevékenységét kiegészítő és kontrolláló intézményként és tevékenységként van jelen a társadalomban.²

2 HOULIHAN, Erin C., BISARYA, Sumit: *Practical Considerations for Public Participation in Constitution Building. What, When, How and Why?* International IDEA Policy Paper No. 24., Strömsborg, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021, 7.

2. A kutatás előzményei és a fogalmi keretek

Jelen tanulmány előzménye a „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” című projekt keretében az NKE-n lezajlott kutatás részeként elkészült munka, amely magyarul³ és angolul⁴ is megjelent. A korábbi tanulmány(ok) első részében katalogizáltam a nemzetközileg is releváns és a tudományos értékelésekben is meghatározó hívószavakat, az egész problémakört megragadni képes elméleti keret főbb elemeit, amelyek felhasználásával aztán a magyar közigazgatás konzultatív intézményeinek elemzése, vizsgálata is megtörténhet: így a korporatizmus, a „governance” megközelítések, a többszintű kormányzás, a kormányzati döntéshozatal sajátosságai, a minőségi jogalkotás követelménye, a koordináció szükségessége, a szociális párbeszéd, a társadalmi részvétel formái, a civil társadalom jellemzői, a javaslattevő, véleményező, illetve tanácsadó szervek jellegadó vonásai, a demokratikus deficit vagy éppenséggel a szolgáltató közigazgatás igénye kerültek ismertetésre. Ezek a fogalmak (szókapcsolatok) jelennek meg a magyar szakirodalomban is, ezekből építkeztek az elmúlt évtizedek mértékadó magyar munkái is.⁵ Itt kell kiemelnünk, hogy eme hagyományos elemek mellett olyan újabb fogalmak megjelenítésére, e körben történő felhasználására is sor kerül, mint a nyílt kormányzat, tudáskormányzás, hálózati kormányzás, amelyek nagy mértékben összefüggnek az új technológiák térnyerésével és az újabb és újabb válságok kezelésének szükségletével is⁶. A digitalizációval, az online közigazgatási szolgáltatásokkal összefüggésben honosodott meg a hálózati-tanácskozó demokrácia fogalma is, amely az online szolgáltatások olyan területét jelöli, amely csatornákat nyit a közügyekben való online részvételhez.⁷

Ki kellett alakítanom a konzultáció „munkafogalmát” is, hogy legyen egy olyan fogalmi kiindulópont, amelyhez képest az egyes vizsgált jelenségek elhelyezésére, „minősítésére” sor kerülhet. Célszerűnek találtam, hogy első körben egy rendkívül tág fogalommal (általános vagy gyűjtőfogalommal) operáljak, így azt rögzítettem, hogy „[A] a konzultáció egy legalább két

3 RIXER Ádám: Kormányzati konzultatív szervek és mechanizmusok Magyarországon, különös tekintettel a külső konzultatív szervekre. *Glossa Iuridica*, 2023/4, 161-210.

4 RIXER, Ádám: Consultation and central public administration in Hungary. *International Journal of Public Law and Policy*, 2024, 10 (3), 334-358.

5 RIXER (2023) i. m. 167.

6 A válság és a közigazgatás kapcsolatára nézve lásd például: RIXER Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2021, 488 p.

7 RIXER (2023) i. m. 168.

szereplő által tudatosan alakított folyamat, amelynek célja, hogy legalább egyikük megismerje a másik véleményét. Ebbe a fogalomba a legszűkebb értelmezések is beleférnek, azok, amelyek a konzultációt mindössze az érdemi döntéselőkészítésben és tényleges döntésben való részvételnél gyengébb »kérdézz–feleleknek« tekintik, és azok is, amelyek a legtágabban vett társadalmi párbeszéd valamennyi formáját, így például a népszavazást is e fogalom alá sorolják”.⁸

A kutatás során azért beszéltem (és beszélek a továbbiakban is) konzultatív mechanizmusokról is a szervek mellett, mert a konzultációs célokat szolgáló intézmények egy része nem testületi jellegű szervként jelenik meg, hanem olyan „mechanizmusokként”, amelyek kifejezett célja az egyes állampolgárok közvetlen megszólítása, illetve bevonása a döntések előkészítésébe: például nemzeti konzultáció, általános egyeztetés, hogy csak a legkézenfekvőbbeket említsük. A jogintézmények szó sem megfelelő, hiszen vannak olyan érdemi jelenségek is a vizsgált körben, amelyek jogszabályban nem rögzítettek (pl. nemzeti konzultáció): ennek megfelelően a továbbiakban is a konzultatív szervek és mechanizmusok, illetve – legegyszerűbb formaként – a konzultatív intézmények kifejezéseket használom a jelenségcsoport leírására.

3. A korábbi kutatás eredményei

Korábbi munkámban sikeresen azonosítottam a konzultáció főbb funkcióit⁹ – e körben kifejezetten a teljeskörűsége törekedve. Így megkülönböztettem 1. az előírásoknak való megfelelés funkcióját; 2. a szelepfunkciót; 3. a legitimációs, felelősségmegosztó funkciót; 4. az információ-szükséglet funkcióját; 5. a tájékoztató funkciót; 6. az identitásépítő funkciót; 7. a protokolláris funkciót, valamint 8. a részvételre képesítés funkcióját.

A konzultatív szervek és mechanizmusok elemzését lehetővé tevő szempontok rögzítése¹⁰ mellett egy előzetes – és vállaltan elnagyolt, a szerveket és mechanizmusokat egyneműsítő – csoportosításra is kísérletet tettem. E körben megkülönböztettem:

- I. Az alapszintű, korlátozott hatású konzultatív mechanizmusokat (pl. általános egyeztetés, panasz, közérdekű bejelentés, nemzeti konzultáció);
- II. a közvetlen egyeztetést (stratégiai partnerséget¹¹);

8 RIXER (2023) i. m. 162-163.

9 RIXER (2023) 178-179.

10 RIXER (2023) i. m. 191.

11 Ehhez lásd a Kormány által 2012 és 2024 között kötött stratégiai partnerségi megáll-

- III. az átfogó (általános, tehát nem területspecifikus) társadalmi párbeszéd szerveként a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsot (NGTT);
- IV. a belső konzultatív szerveket, melyek egyik fő jellemzője, hogy a munkájukban résztvevő személyek főszabályként az államigazgatás személyi állományából kerülnek ki (beleértve a politikai szolgálati jogviszonyban állókat is);
- V. a külső konzultatív szerveket, melyekben megtaláljuk a közigazgatás személyi állományán kívülről érkezőket is; továbbá
- VI. az egyéb konzultatív szerveket és mechanizmusokat, melyek között a piaci alapon működő tanácsadó cégektől a politikai intézményként fel-felvetésre kerülő, jelenleg tartalom nélküli Nemzeti Kerekasztalon át a hagyományos és modern médiumok (közösségi felületek) is megjelennek.

Tanulmányom középpontjában, vizsgálódásaim fókuszában a *külső konzultatív szervek* álltak, s az egyik lényeges eredmény annak a kérdéskatalógusnak az összeállítása volt, amely ezen entitások vizsgálata során elősegítheti az elhatárolásokat, a lényeges különbségek azonosítását is. Az azonosított és a legtöbb esetben kérdésekké formált szempontok a következők voltak:

- I. Van-e a hatályos jogrendszerben jogforrási alapja az adott döntéselőkészítő szervnek?
- II. Milyen feladatot vagy feladatokat lát el az adott konzultatív szerv?
- III. Milyen konkrét jogosultságai és kötelezettségei (jogkörei) vannak a segédszerv egészének, a tagoknak, illetve a szerv munkájában résztvevő egyéb személyeknek (például az állandó és eseti meghívottaknak)?
- IV. A rárótt feladattól, illetve a számára biztosított jogkörtől függetlenül milyen tényleges funkciót lát el az adott szerv?
- V. Egyedi hatósági döntésekhez közvetlenül kapcsolódó véleményező tevékenységet végez-e a szerv?
- VI. Kikből áll a szerv, hogyan kerülnek be a civil tagok?
- VII. A szervezet összetettsége, a működés bonyolultsága.
- VIII. Az összehívás gyakorisága.
- IX. Milyen típusú szerv tevékenységét segítő jón létre?
- X. Működés önállóságának mértéke, ami döntően két szempont függvénye: az önálló költségvetése, és különösen az önálló titkárság létéé.
- XI. Az adott szerv stabilitása, működésének tartóssága.
- XII. A konzultáció öncélúsága, vagyis konzultáció a konzultálás kedvéért.

apodások aktuális listáját: <https://kormany.hu/kulgzdasagi-es-kulugyminiszterium/strategiai-partnersegi-megallapodasok> (2024. 06. 10.)

XIII. A testületi szerv létszáma.

XIV. A tevékenység dokumentumainak hozzáférhetősége, azaz az előterjesztések, ülésekről készült jegyzőkönyvek, összefoglalók hozzáférhetősége.

Ezek az eredmények olyan kiindulópontként szolgálnak jelen munka során is, amely az újonnan feltárt intézmények és az azokkal kapcsolatos összefüggések nyomán meghaladhatóvá is válnak majd.

4. Jelen kutatás céljai

Az első kutatás – éppen a téma kevésbé kutatott, átfogó munkákat nélkülöző volta¹² miatt – csupán egy alapozó jellegű, a fogalmi tisztázást megkezdő és korlátozott számú példát felvonultató kísérlet lehetett. Különösen igaz ez, ha figyelembe vesszük, hogy az a munka leginkább a külső konzultatív szervekre volt „kihegyezve”. Ennek megfelelően tehát az azóta eltelt 2-3 év fejleményeinek összegyűjtése és elemzése nem csupán letisztultabbá és következtetéseit tekintve is megalapozottabbá teheti jelen tanulmányt, de a konzultatív szervek és mechanizmusok rendszerezése (csoportosítása) is új szempontokkal bővíthet. Jelen tanulmány kifejezett céljai közé tartozik, hogy a korábban bevezetett konzultáció-fogalmat felülvizsgálja, illetve a konzultatív intézmények csoportosítását az előzőnél árnyaltabbá tegye, továbbá, hogy mindezt úgy vigye véghez, hogy a központi közigazgatáshoz szorosan kapcsolódó intézmények mellett figyelmet fordít az Uniós, illetve helyi szint intézményeire is.

A tanulmány szerkezete így magába foglalja egyes korábban nem érintett, illetve az újabb szervek és mechanizmusok rövid, leíró bemutatását (a létrejöttüket eredményező okok bemutatásával egyetemben), a korábban kialakított konzultáció-fogalom pontosítását, illetve a feltárt szervek és mechanizmusok csoportosítási szempontjainak új katalógusát is. Éppen a kutatás gyakorlati hasznosíthatósága érdekében tehát célként jelenik meg egy olyan kérdéskatalógus összeállítása, amely révén egyrészt a már létrejött intézmények jellege, minősége felmérhető, másrészt a tervezett, létrehozni kívánt új intézmények tudományos igényű „paraméterezése” is megtörténhet.

Az árnyaltabb megközelítés igénye egyúttal szükségessé teszi, hogy jelen tanulmányban röviden felvessem a magyarországi konzultatív intézmények tényleges működését/működtetését nehezítő körülményeket, továbbá ezen intézmények minősége mérhetőségének kérdését is.

12 A kevés ellenpélda egyikeként lásd: VADÁL Ildikó: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai*. Budapest, CompLex, 2011.

5. A kutatás(ok) módszere

A kutatás(ok) tárgya – és az arra épülő, fentebb megjelölt kutatási célok elérése – a jogtudományi (normatív) megközelítésből kiinduló erősen multi-és interdiszciplináris megközelítést tesz szükségessé, azzal, hogy a fogalmi keretek szilárdsága, illetve a minimális diszciplináris összefogottság elérése céljából egy komplex kormányzástani megközelítést alkalmazása látszott és látszik a továbbiakban is indokoltnak. A kormányzástan olyan komplex interdiszciplináris társadalomtudomány, amelyben „államtani, közjogi és közigazgatási jogi, emellett menedzsmenttani (döntésemélet, vezetés- és szervezéstan), közgazdaságtudományi (pénzügy, marketing), valamint szociológiai és szociálpszichológiai elemek egyaránt megjelennek”.¹³ A téma itt vázolt komplexitása egyúttal más államok párhuzamos példái felvillantásának lehetőségét, és általánosságban az uniós dimenzió megjelenítésének szükségességét is felveti, ami indokolhatja a hazai források mellett a nemzetközi szakirodalmi források szerepeltetését is. Ez akkor is lényeges szempont, ha egyébként az összehasonlító (és különösen jogösszehasonlító) elemzések eredményeit számos esetben kellő kritikával kell kezelnünk, tekintettel az eltérő jogi környezetben létrejött, csupán látszólag hasonló jogintézmények összemérésének nehézségeire.

6. Új és korábban nem feldolgozott konzultatív szervek és mechanizmusok leíró bemutatása

Előző tanulmányomban *elsősorban* az államigazgatás központi szintjére koncentrálna, a hagyományosan a külső, illetve belső konzultatív szervek körébe sorolt entitásokkal, valamint a jogalkotással, jogszabály-előkészítéssel összekapcsolódó egyes további szervekkel és mechanizmusokkal foglalkoztam – sem az Uniós, sem pedig a helyi szinteket nem vizsgáltam érdemben, továbbá az egyes (szak)igazgatási területek speciális, konzultatív jellegű egyedi intézményeivel sem foglalkoztam. Mostani tanulmányomban sem vállalkozhatok teljeskörűsége az említett területek vonatkozásában, de néhány kiemelkedő jelentőségű intézmény, illetve jellemző példa felmutatása már érdemben korrigálhatja az említett, a kutatás jelen szakaszában is jól érzékelhető hiányokat.

13 SÁRKÖZY Tamás: *Kormányzástan. Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz*. Budapest, HVG-ORAC, 2017, 47.

6.1. Nyilvános konzultáció (public consultation)

A Bizottság [European Commission (EC)] már a jogalkotás szakaszában meg szeretné ismerni a polgárok véleményét a készülő jogszabályokról és a szakpolitikákról. Az egyes kezdeményezésekre kattintva bárki megtekintheti a részleteket és a hozzászólásokat, illetve szabadon tehet észrevételeket is. Az észrevételek megfogalmazására – a dokumentum típusától függően is – leggyakrabban 4, 8, illetve 12 hét áll rendelkezésre. A Bizottság több alkalommal is megváltoztatta a nyilvánosság véleményének kikérésére szolgáló folyamatot, elhagyva vagy éppenséggel beemelve egyes elemeket. Ütemterveket és bevezető hatásvizsgálatokat már nem készít, ehelyett az előterjeszteni kívánt kezdeményezés és a kapcsolódó nyilvános konzultáció részleteit az ún. „véleményezési felhívásban” teszi közzé.¹⁴

Ez az intézmény közvetetten ugyan, de a tagállami közigazgatásokkal is összefügg, hiszen eredményei visszaköszönhetnek a jogalkotásban is – ennyiben pedig a konzultáció egy európai dimenzióját jelenti számunkra.

6.2. Stratégiai Tanácsadó Testület

Amint arra előző tanulmányomban is utaltam, az elmúlt szűk két évtizedben az érdemi hazai politikai innovációk jelentős része a bevonás, a konzultáció, a részvétel, a személyesség erősítése révén kísérelte meg a magyar demokrácia megerősítését, fejlesztését. Egyebek mellett a nemzeti konzultáció, az előválasztás, a Bölcsék Tanácsa jelentik a legismertebb példákat, s ezekhez csatlakozott legutóbb a kormány mellett működő Stratégiai Tanácsadó Testület. Itt érdemes megjegyeznünk, hogy Orbán Viktor (a jelenlegi miniszterelnök) kezdeményezésére már 2005-ben létrejött egy 8 tagú Nemzeti Konzultációs Testület – igaz, akkor az ellenzéki térfélen, merőben politikai aktorként, jogi szabályozás nélkül.

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 10. § (1) bekezdése alapján a 1044/2024. (III. 6.) Korm. határozattal létrehozott Stratégiai Tanácsadó Testület feladatai körébe tartozik stratégiai szempontból áttekinteni a kormányzás egyes területeit; megvizsgálni az állami és különösen a kormányzati működés szuverenitási, társadalmi, gazdasági, biztonsági, kulturális és egyéb kockázatokkal szembeni ellenállóképességét, és e tárgykörben javaslatokat megfogalmazni. Lényeges jogosultságai e testületi szervnek, hogy a fenti te-

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives_hu (2024. 05. 02.)

vékenységei során meghallgathatja a tárgykörben felelős kormányzati szervek vezetőit, illetve háttéranyagokat kérhet kormányzati szervektől.

A Stratégiai Tanácsadó Testület elnöke a miniszterelnök politikai igazgatója. A további tagokat a miniszterelnök kéri fel, s a tagok tevékenységükért az államtitkári illetménnyel azonos mértékű tiszteletdíjra és államtitkári szintű, kormányrendeletben meghatározott juttatásokra jogosultak. A Testület munkáját titkárság segíti, amelyet – a tanulmány írásakor – Ugrósy Márton vezet.

Jelenleg (2024 júniusa) a testület tagjai Stumpf István alkotmányjogász, Bakondi György, a miniszterelnök belbiztonsági tanácsadója, Kovács Árpád, az Állami Számvevőszék volt elnöke, Kovács József nemzeti információs államtitkár, Maróth Miklós akadémikus, a miniszterelnök tudománypolitikai tanácsadója, és Papp Károly, polgári titkosszolgálatokat felügyelő államtitkár.

6.3. A helyi konzultatív szervek és mechanizmusok, különös tekintettel a közmeghallgatás intézményére és annak változásaira

Az önkormányzatok szintjén a konzultatív típusú, a jog által is szabályozott intézmények között értelemszerűen jelennek meg a helyi népszavazás, a közmeghallgatás, az ún. tanácskozási jog,¹⁵ a képviselő-testület bizottsága, a tanácsnoki intézmény. Szintén e körbe sorolhatóak azok az intézményes megoldások, amelyek a helyi közösségek életének egy-egy jól beazonosítható területéhez kapcsolódnak. Így konzultatív típusú mechanizmusok jelennek meg – egyebek mellett – a helyi esélyegyenlőségi program (Het.),¹⁶ az integrált településfejlesztési stratégia, illetve a rendezési terv konzultációs szakasza során is, de sok esetben a részvételi költségvetés¹⁷ intézményesítése

15 Möt. 53. § (3) „A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein, továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.”

16 A helyi esélyegyenlőségi programok elkészítésének szabályairól és az esélyegyenlőségi mentorokról szóló 321/2011. (XII. 27.) Korm. rendelet 2. §-ának (3) bekezdése értelmében „A települési önkormányzat helyi esélyegyenlőségi programjának elkészítéséhez ingyenesen igénybe veheti a TEF által működtetett esélyegyenlőségi mentori hálózat szakértőjének segítségét”.

17 Kiss Gabriella, Oross Dániel: Állampolgári bevonás járvány idején: részvételi költségvetés az önkormányzati döntéshozatalban. *Comitatus: önkormányzati szemle*, 2022, 32 (1), 50-56.

is ide sorolandó. Legtágabb értelemben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása, és az annak révén létrejövő képviselőtestület is konzultatív jellegű mechanizmus, illetve szerv lehetne (bár utóbbi már erősen feszegeti a fogalmi kereteket. A választásokról, illetve népszavazásról részletesen még akkor sem indokolt írni, ha egyébként ezeket is konzultatív mechanizmusokként fogjuk fel, mert azok a többpártrendszerű, jogállami struktúra alapintézményei, s ekként önálló elemzésük ehelyütt nem indokolt).

Új, sajátos szabályozási – és kutatási¹⁸ – irányt jelent a vizsgált körben a helyi önkormányzatok és a közösségi média kapcsolata, és az influencerek¹⁹ tudatos igénybevétele is. Ezek mindegyike lényeges intézmény, sőt ezek külön-külön és együttesen is a helyi önkormányzat egyik legalapvetőbb funkcióját valósítják meg, amennyiben „A helyi önkormányzat feladatai ellátása során a) támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt,” [Mötv. 6. § a) pont] előmozdítva az alkotó együttműködés kibontakozását a helyi közösségen belül (Mötv. 2. §).

A felsorolt intézmények külön-külön is csak önálló tanulmányokban elemezhetőek – ezért egyes részletek említésére jelen tanulmányban csak a jelentős változáson átesett közmeghallgatás kapcsán vállalkozom. A 2024. január 1-től hatályos új szabály értelmében „A képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. A közmeghallgatás a helyi lakosság, valamint a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek személyes megjelenése nélkül,

- a) lehetőség szerint a különböző helyszínen jelen lévők között, egy időben, valós idejű kommunikációt lehetővé tévő, kép és hang egyidejű továbbítására alkalmas elektronikus hírközlő eszköz útján, illetve
- b) a honlapon való közzététel útján

is megtartható. A közmeghallgatás időpontját megelőzően lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az érintettek írásban is észrevételeket telessenek és kérdéseket telessenek fel. Az elhangzott, illetve az írásban megfogalmazott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül

18 CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs, Varga Ferenc, Molnár Péter: *Social media usage on the local level of public administration in Hungary*. In: Gianluca, Misuraca et al. (ed.): *The Future of Public Administration Enabled Through Emerging Technologies: The 31st NISPAcee Annual Conference 2023 e-proceedings*. Belgrade, NISPAcee Press, 2023, 1-14.

19 GLIED Viktor: A bevonás új lehetőségei a 21. században: Az influencerek. *Pólusok*, 2022, 3 (2), 32-57. DOI: 10.15170/PSK.2022.03.02.02

választ kell adni. A képviselő-testület a közmeghallgatás eredményessége érdekében minden alkalmas eszközt – így különösen helyi műsorszóró szolgáltatást, hirdetőményi vagy közösségi felületeket – is igénybe vehet.” (Mötv. 54. §)

Itt a személyes megjelenés nélküli forma lehetővé tétele jelenti a radikális újdonságot, s e szabály kritikusai szerint azt a háborús veszélyhelyzetre hivatkozva egyik napról a másikra, nyilvános vita és az érintett társadalmi szervezetek bevonása nélkül fogadták el, valódi ok nélkül megkerülve a törvényalkotási folyamatot. Az új szabályozás kapcsán elmondható, hogy az önmagában nem jó vagy rossz, hiszen elvileg a részvétel lehetőségének bővülését is eredményezheti, azaz olyan polgárok bevonásához is hozzájárulhat, akik egyébként személyesen nem tudnának részt venni az adott alkalmon. A tényleges alkalmazás jellege, minősége dönti majd el, hogy miként is érvényesül az új szabály. Lényeges továbbá, hogy a veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról szóló 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet értelmében a közigazgatási hatósági eljárásban alkalmazott közmeghallgatásokra is hasonló szabályok vonatkoznak.

6.4. Közigazgatási hatósági ügyek

Felmerül, hogy a közigazgatási hatósági ügyben a hatóság döntéséhez közvetlenül szükséges információszerzés-információnyújtás különféle intézményes megoldásai vajon beletartoz(hat)nak-e a konzultatív intézmények csoportjába? Így például a szakhatósági eljárásokkal összefüggésben is felmerülhet, hogy az szakhatósági állásfoglalás, az előzetes szakhatósági állásfoglalás vagy különösen a szakhatóság mellőzése esetén az erről való tudomásszerzést követő egyeztetés a hatósággal (Ákr. 56. § (2) bek.) maga is felfogható konzultatív jellegű tevékenységként, illetve konzultáció eredményeként. E megközelítés lehetőségét erősíti, hogy az Ákr. maga mondja ki, hogy „A hatóság és a szakhatóság, valamint a szakhatóságok egymás között a kérelem teljesítésére vonatkozó feltételeket egyeztetés útján állapítják meg”. [Ákr. 55. § (5) bek.]

Izgalmas kérdés, hogy – részletes jogi szabályozás hiányában – ez az egyeztetés milyen terjedelmű és jellegű kell(ene) hogy legyen, különösen a visszaélések gyanúját megelőzendő... A jogalkalmazói gyakorlatban – egyebek mellett – a létesítési engedélyeknél igen gyakori az ilyen jellegű egyeztetés. A jegyző az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről szóló 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. mellékletének 3/43. pontja szerint szakhatóságként jár el a helyi településrendezési eszkö-

zökkel való összhang megállapítása, valamint annak elbírálása kérdésében, hogy az építmény vagy tevékenység a helyi önkormányzati rendeletben meghatározott természetvédelmi követelményeknek a kérelemben foglaltak szerint vagy további feltételek mellett megfelel-e. A gyakorlat ilyenkor igen gyakran az, hogy amikor a létesítési engedély iránti kérelem beérkezik az eljáró hatósághoz (jellemzően építési hatósági ügyekről beszélünk), a hatóság munkatársa informálisan megkeresi a jegyzőt már a szakhatósági állásfoglalás iránti megkeresést megelőzően. Ennek feltételezhetően az lehet az oka, hogy a megkeresést kibocsátó szervezet szeretne felkészülni (leginkább a „bruttó” 60 napos ügyintézési határidő szorongató volta miatt) a majdani szakhatósági állásfoglalásra már jó előre. Így ugyanis megkezdhetik az érdemi döntés előkészítését úgy is, hogy még nincsenek a szakhatósági állásfoglalás birtokában.

6.5. Az előzetes piaci konzultáció

A közbeszerzések körében az előzetes piaci konzultáció (EPK) intézménye jelent meg (illetve vált érdemivé): az EPK-val kapcsolatos főbb rendelkezések a Kbt. 28. § (4)-(6) bekezdésében találhatóak. A Kormány – élve a 28. § (6) bekezdésében adott törvényi felhatalmazással – kiadta az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletet, s annak részeként az előzetes piaci konzultációval kapcsolatos rendelkezéseket (1-4. §-ok). A jogintézmény tehát már korábban is létezett, de az egyes esetekben kötelező alkalmazásáig, illetve a precízebb szabályozásáig nem igazán alkalmazták.²⁰ A jogalkotó célja az új szabályozással elsősorban az volt, hogy az egyajánlatos közbeszerzések száma hazai szinten csökkenjen. Az egyajánlatos közbeszerzések számának a verseny erősítésével történő csökkentése fontos európai uniós elvárás, amelyet Magyarország az Európai Bizottság részére benyújtott Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervben is vállalt.²¹

20 A klasszikus uniós közbeszerzési irányelvek (2014/24/EU és 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv) által bevezetett intézményről van szó. A 2014/24/EU irányelv 40. cikke értelmében: „A közbeszerzési eljárás megindítása előtt az ajánlatkérő szervek piaci konzultációkat folytathatnak annak érdekében, hogy előkészítsék a közbeszerzést, valamint, hogy tájékoztassák a gazdasági szereplőket a beszerzési terveikről és követelményeikről (...) E célból az ajánlatkérő szervek például tanácsot kérhetnek, illetve fogadhatnak el független szakértőktől, hatóságoktól vagy piaci résztvevőktől. A tanács a közbeszerzési eljárás megtervezése és lebonyolítása során felhasználható, feltéve, hogy a tanácsadás nem jár a versenytorzulásával, illetve nem vezet a megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság elvének megsértéséhez.”

21 A Miniszterelnökség tájékoztatója az egyajánlatos közbeszerzések számának csök-

Különösen az összetettebb beszerzési konstrukciók esetén lehet kifejezetten hasznos az előzetes konzultáció (és az azzal együtt járó fokozott információáramlás) alkalmazása, illetve azokban az esetekben, amikor az ajánlatkérő nem rendelkezik elegendő piaci információval a beszerzés tárgyát illetően. Annak érdekében, hogy az ajánlatkérők behatóbb ismereteket szerezzenek az érintett piac működéséről, továbbá feltérképezzék a sajátos igényeik kielégítésére szolgáló termékek körét, különösen hasznos lehet a szakemberekkel vagy más, a piacról aktuális ismeretekkel rendelkező szereplőkkel folytatott párbeszéd.²² Mivel praktikusán az ajánlatkérő és az érdekelt gazdasági szereplők között egyfajta előzetes információcsere zajlik a konzultáció keretében, a versenyre érzékeny intézményről van szó. Az ajánlatkérőnek ezért minden szükséges intézkedést meg kell tennie a nyilvánosság, átláthatóság, a verseny tisztasága, a gazdasági szereplők esélyegyenlősége és az egyenlő bánásmód kifejezésre juttatása érdekében.

A konzultációk száma lassú növekedést mutat,²³ illetve a jogalkalmazói gyakorlat tudományos igényű feldolgozása is megindult.²⁴

7. A konzultáció módosuló fogalma

A konzultáció 2. fejezetben közölt (régebbi) definíciója kapcsán a 4. fejezetben is jeleztem, hogy annak pontosítását is el kívánom végezni jelen tanulmányban. A fogalmi pontosításra, a korábbi meghatározás (munkafogalom) átalakítására két irányból is sor kerülhet: egyrészt a nemzetközi és kifejezetten a hazai szakirodalom korábban nem figyelembe vett megközelítései, másrészt pedig az újonnan feltárt (jog)intézmények jellemzői alapján.

Előbbi kapcsán érdemes kiemelni, hogy a konzultáció fogalma mind a nemzetközi, mind pedig a hazai irodalomban sajátosan jelenik meg a human közszolgáltatások nyújtásával összefüggő területeken. Billédi szerint „A segítő kapcsolat egyik megvalósulási formája a tanácsadás/konzultáció (counseling). (...) A tanácsadás/konzultáció (counseling) célja az egyének tá-

kentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet hatálybalépésével kapcsolatban, https://www.kozbeszerzes.hu/documents/2666/A_Minisztereln%C3%B6ks%C3%A9g_t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3ja_2022.pdf (2024. 04. 22.).

22 Lásd: Útmutató a közigazgatási hatóságok számára az innovációs célú közbeszerzésekről, www.innovation-procurement.org (2024. 05. 02.)

23 A megindított előzetes piaci konzultációk itt érhetőek el: <https://ekr.gov.hu/portal/kozbeszerzes/meginditott-elozetes-piaci-konzultaciok> (2024. 05. 02.)

24 HERCZEG Ágnes: Előzetes piaci konzultáció a gondos közpénzfelhasználás tükrében. *Gazdaság és Jog*, 2022/3-4, 19-21.

mogatása, segítése a változások végrehajtásában. Ez a fajta segítő támogatás már sokféle területen valósul meg, sokféle tevékenységet fed le”.²⁵ Fonyóra támaszkodva azonban kijelenthetjük, hogy a tanácsadás és a konzultáció között igenis van – szakmailag megalapozott – különbség, amennyiben a tanácsadási tevékenységben az információnyújtás dominál: a kliens tájékoztatást, útmutatást vagy éppen javaslatot kap. A konzultáció ehhez képest egy mentálhigiénés tevékenység, amely strukturált beszélgetéssorozat révén, meghatározott módszereket alkalmazó feltárás és fejlesztés – jóval több információk nyújtásánál.²⁶ A konzultáció folyamatában mindkét fél aktív, a kapcsolat szimmetrikus.²⁷ A konzultáció fogalmának ezt a kettősségét – ahol is az általánosabb, az információszerzéssel- és nyújtással összefüggő jelentéstartalmak mellett egy másik, kifejezetten a humán közszolgáltatásokra szűkített jelentés is körvonalazódik – a nemzetközi társadalomtudományi szakirodalom is megerősíti: a legismertebb és legszélesebb körben használt angol nyelvű szótárak is jelzik ezt a kettősséget.²⁸ Fontos tehát rögzítenünk, hogy a konzultáció fogalmának lehet és van is olyan jelentése, amely széles körben ismert és használt – attól függetlenül is, hogy a hatályos jogszabályok tartalmazzák-e a kifejezést. Ez abban erősít meg minket, hogy a közigazgatáshoz kapcsolódó konzultációnak is van egy olyan szélesebb, tudományos (általános társadalomtudományi) jellegű fogalma, amely nem csupán a hatályos jog intézményeire épít – ahogyan ez már korábban is felmerült, például a nemzeti konzultáció intézményével összefüggésben.

A jelen tanulmányban feltárt (jog)intézmények kapcsán – egyéb vonatkozások mellett, így az uniós szintű, illetve a helyi jellegű intézmények azonosítása mellett – kiemelését igényel, hogy például az előzetes piaci konzultáció körében a közigazgatási szerv nem minden esetben jelenik meg közvetlenül is e konzultatív jellegzetességeket mutató sajátos mechanizmusban.

A fentiekben leírtak alapján a konzultáció fogalma a következőképpen pontosítható:

„A konzultáció egy legalább két szereplő által tudatosan alakított folyamat, amelyben legalább az egyik szereplő egy közigazgatás feladatokat ellátó szerv vagy személy, és amelynek célja, hogy legalább egyik szereplő megismerje

25 BILLÉDI Katalin: Gyógypedagógiai tanácsadás, gyógypedagógiai konzultáció. *Gyógypedagógiai Szemle*, 2020, 48 (3-4), 321.

26 FONYÓ Ilona: *A konzultáció (counseling) és a gyógypedagógia*. In: GORDOSNÉ SZABÓ A. (szerk.): *Gyógyító pedagógia. Nevelés és terápia*. Budapest, Medicina Könyvkiadó Rt, 2004, 105–114.

27 BILLÉDI i. m. 321.

28 <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/consultation> (2024. 05. 02.)

egy másik véleményét vagy szándékát.” Ez a megfogalmazás reagál az előzetes piaci konzultáció intézményének azon sajátosságára is, hogy az nem minden esetben jelenti közigazgatási (állami) szerv aktív részvételét [a Kbt. 28. § (4) bek. alapján „A közbeszerzési eljárás megindítása előtt az ajánlatkérő független szakértőkkel, hatóságokkal, illetve piaci résztvevőkkel előzetes piaci konzultációkat folytathat a közbeszerzési eljárás előkészítése, valamint a gazdasági szereplők – tervezett beszerzésre és annak követelményeire vonatkozó – tájékoztatása érdekében (...)”], azaz az előzetes piaci konzultációk közül csak azokat tekinti a vizsgált körbe tartozóknak, amelyekben legalább az egyik oldalon közigazgatási feladatokat ellátó szerv vagy személy is jelen van. Továbbá ez a definíció a humán közszolgáltatások nyújtásának sajátos szervezeti megoldásaira („közigazgatási feladatokat ellátó szerv”) is figyelemmel van.

Természetesen ennél szűkebb is lehet a fogalom terjedelme, amennyiben – fogalmi pontosításként, feltételként – előírjuk, hogy konzultatív jellegűnek csak azokat az intézményeket tekintjük, amelyek esetében a konzultáció kezdeményezőjeként a közigazgatási feladat ellátója lép fel. Ebben az esetben a jogszabályokban kifejezetten konzultációként megjelölt egyes intézmények is kikerül(het)nek a konzultáció dogmatikai fogalma köréből (és mások a konzultáció fogalmi körébe sorolódhatnak, miközben egyeztetésnek vagy más hasonló néven hívjuk őket). Így – egy további példát hozva – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény szerinti, közérdekű adat megismerésére irányuló igény benyújtása²⁹ sem lenne konzultatív intézménynek tekinthető a fenti fogalmi szűkítés mellett – miközben a tágabb fogalomnak megfelel. Ez a szűkítés azt is jelenti, hogy az előző tanulmányomban „alapszintű (elemi) konzultatív mechanizmusok”-nak elnevezett egyes jogintézmények – így például a panasz, a közérdekű bejelentés vagy a visszaélések bejelentése is kikerülnének a vizsgált körből.

Ezért tarthatónak látszik egy olyan álláspont, amely a konzultáció kettős fogalmára – egy tágabbra és egy szűkebbre – tesz javaslatot. A szűkebb fogalom a fentiek alapján a következő: „A konzultáció egy legalább két szereplő által tudatosan alakított folyamat, amelyben legalább az egyik szereplő egy közigazgatás feladatokat ellátó szerv vagy személy, és amelynek célja, hogy a konzultációt kezdeményező közigazgatási feladatokat ellátó szerv vagy személy megismerje legalább egy másik szereplő véleményét vagy szándékát.” A tágabb úgy hangozhat, hogy „A konzultáció egy legalább két szereplő által tudatosan alakított folyamat, amelyben legalább az egyik szereplő egy

29 Lásd a részletes szabályokat a 28-30. §-okban.

közigazgatás feladatokat ellátó szerv vagy személy, és amelynek célja, hogy a szereplők legalább egyike megismerje legalább egy másik szereplő véleményét vagy szándékát.” Utóbbi meghatározás fogalmi körébe – álláspontom szerint – valamennyi eddig említett, a konzultatív intézmények körébe sorolt (jog)intézmény besorolható (beilleszthető).

8. A konzultatív intézmények csoportosíthatósága

A jelen tanulmányban felvetett, a konzultatív intézményekkel kapcsolatos újabb és újabb szempontok egyértelműen abba az irányba mutatnak, hogy nem lehetséges vagy legalábbis nem célszerű egyetlen felsorolásba illeszteni valamennyi intézményt.³⁰ Az uniós, központi és helyi szintek azonosításának lehetősége, a jogintézményként létező és nem létező intézmények megkülönböztetésének szükségessége és számos további szempont azt az igényt erősíti fel, hogy *inkább* készüljön egy olyan kérdéskatalógus, amely valamifajta teljességre törekedve lehetővé teszi, hogy a már létező konzultatív intézmények pontos felmérése, besorolása és a még csak tervként létező intézmények minél pontosabb „paraméterezése” megtörténhessen.

Ez az álláspont akkor is tartható, ha érzékeljük, hogy a nemzetközi szakirodalomban is vannak kísérletek arra, hogy a közigazgatás konzultatív intézményeit egyetlen, átfogó csoportosítással próbálják megragadni, így téve lehetővé a vizsgált jelenségek osztályozását. Hale és munkatársai a konzultációnak egy tudományterületeken átívelő csoportosítását alakították ki, összesen hét különböző típust azonosítva *a konzultációk minőségét alapul véve*. A vonatkozó szakirodalomra és saját empirikus kutatásaikra is támaszkodva az ideális, a kötelező, az eljárási szempontokat középpontba állító, a sürgős, a megerősítő (utólagos), a nem megfelelő és az informális típusokat azonosították (*ideal, obligatory, procedural, S.O.S., confirmatory, inappropriate, and curbside*) – kifejezve azt is, hogy eredményeik nem csupán az orvos-beteg kapcsolatban alkalmasak a konzultációk leírására, megragadására.³¹

Donelan megközelítése már sokkal inkább hasonlít az én korábbi felosztásomhoz. A közigazgatásnak csupán a központi szintjére koncentrálna öt típusát különíti el a konzultatív intézményeknek: az egyes központi közigazgatási szerveken belüli konzultáció, az azok közötti (azokon átívelő) konzultáció, az

30 Saját korábbi kísérletemet lásd jelen tanulmány 3. fejezetében.

31 HALE, Andrew J. et al.: What Are We Really Talking About? An Organizing Framework for Types of Consultation and Their Implications for Physician Communication. *Academic Medicine*, 2019, 94 (6), 809-812. DOI: 10.1097/ACM.0000000000002659

állandó – tipikusan tripartit – konzultatív szervek révén megvalósuló konzultáció, az ad hoc tanácsadásként megvalósuló konzultáció és az internetes felületeken véleményezést lehetővé tevő konzultáció között tesz különbséget.³²

A kérdéskatalógus felállítását az utolsó fejezetben végzem el – mintegy az eddigi kutatások összefoglalásaként.

9. A konzultatív intézmények minősége és annak mérhetősége

Eddigi kutatásaim során a különféle konzultatív szervek és mechanizmusok kapcsán nem csupán a fogalmak pontosításának igénye vagy éppenséggel a feltárt intézmények csoportosításának szükségessége merült fel, hanem az a kérdés is, hogy ezen intézmények mennyire működőképeseek, azaz alkalmazzák-e őket – végső soron, hogy milyen ezek minősége. Nem megismételve a korábbi tanulmány vonatkozó megállapításait, a társadalmi környezetben, az évszázados hagyományokban és a nagyon is konkrét jogalkalmazói gyakorlatokban (vagy éppenséggel azok hiányában) tetten érhető folyamatok leírását, jelezni kell, hogy az utóbbi években is tovább erősödtek egyes sajátosságok. A konzultáció és az egyes konzultatív intézmények ellenében ható tényezők között azonosíthatjuk a végletes átpolitizáltságot, ami egyrészt minden konzultatív jelenséget egy politikai mezőbe helyez és bináris kódok felhasználásával kezel, másrészt pedig nem engedi a horizontális politikai kommunikációt, és minden vonatkozásban a vertikálist erősíti.³³ Szintén említendő az ún. kegyelmi ügy 2024-ből³⁴ – ahol az évszázados hagyományként érvényesülő egyéni érdekkijárási, lobbitevékenység kerekedett a valamennyi résztvevő számára jól tervezhető, átlátható és kiszámítható működés fölébe, jelezve e vonatkozásban is egy erős *útkötöttség (path-dependency) fennálltát*. További – a konzultatív intézmények létrejötte, formaváltozása és tényleges érvényesülése szempontjából is lényeges – kortárs jelenség, hogy a konzultatív típusú intézmények egy része külső, tipikusan Uniós nyomásra jött, illetve jön létre.

Tény, hogy a konzultatív jellegű intézmények működése eddig is nehezen volt mérhető, értékelhető – már csak amiatt is, mert a vonatkozó

32 DONELAN, Edward: *Consultation – a Key Tool for Better Regulation in Europe and Romania*. Presentation, Workshop on “Consultation Practices within the Process of Public Policies Challenges and Opportunities”. SIGMA – OECD, 2007, 2. <https://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/41838190.pdf> (2024. 05. 02.)

33 GERŐ Márton, SZABÓ Andrea: *Political integration mechanisms in Hungary (2010–2022)*. *Intersections*, 2023, 9 (4), 26–52.

34 Oxford Analytica (2024), „Hungary’s Orban will probably survive Bicske scandal”, *Expert Briefings*. <https://doi.org/10.1108/OXAN-DB285463> (2024. 05. 02.)

jogintézmények egy része nem kapcsolódott össze érdemi jogi korlátokkal, jogkövetkezményekkel vagy éppenséggel a jogalkalmazói gyakorlat tette nagyon alacsonyra a mércét³⁵. Ezért is tekinthető jelentős, pozitív irányú változásnak, hogy a „2022-ben történt törvénymódosítással olyan módon változott meg a jogalkotási eljárás, hogy az a jogszabályelőkészítésben való társadalmi részvétel elmulasztását már pönalizálja. Az eljárás is rendhagyó, mivel a kormányzati ellenőrzési szerv (KEHI) évente vizsgálja a kötelezettség teljesítését, és a mulasztó szervezetre jelentős mértékű bírságot ró ki. A kormányzati jogalkotási tevékenység vizsgálatáról éves jelentés készül az Európai Unió (EU) részére, amelyre az EU a következő éves jogállamisági jelentésben reagál”.³⁶ Kántor Ákos vonatkozó tanulmánya a hazai jogalkotási eljárás változásainak, az első vizsgálati ciklus tapasztalatainak, az arról készült vizsgálati (KEHI) jelentésnek, valamint az EU visszajelzésének bemutatását végezte el – 2022 és 2023 vonatkozásában. Kiemelendő, hogy a jogállamisági jelentések „A fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések” című fejezete évről évre formálisnak ítélte meg a társadalmi egyeztetést Magyarországon³⁷. „A nyilvános konzultáció hiánya és a felgyorsított jogalkotási folyamat együtt tovább gyengítette a szabályozási környezet minőségét. Bár a kormány »nemzeti konzultációkat« szervezett bizonyos témákban, a jogszabálytervezetekről folytatott hatékony nyilvános konzultáció hiánya kérdéseket vet fel a jogbiztonság és a jogalkotás minősége tekintetében.”³⁸ A jogállamisági jelentés fenti megállapításai akkor váltak különösen égetővé, amikor az EU 2022-ben felfüggesztette és feltételek teljesítéséhez kötötte

35 A 30/2000. (X. 11.) AB határozatban (és számos további döntésében) az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek, míg ilyen *differentia specifica* hiányában a társadalmi egyeztetés, a szabályozás tárgya szerinti érintettekkel folytatott bárminemű párbeszéd, konzultáció elmaradása sem eredményez alkotmányellenességet, illetve megsemmisítést a létrejött jogszabály vonatkozásában.

36 KÁNTOR Ákos: Ösztönözhető-e a jogalkotás társadalmi kontrollja pénzbírsággal? *Glossa Iuridica*, 2024/1-2. 380-393.

37 2020 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, 17.; 2021 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, 21.; 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 24. (Hivatkozza Kántor i. m.)

38 A 2022. évi jogállamisági jelentés i.m. 27-28. (IV. A fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések) (Hivatkozza Kántor i. m.)

össességében 6,3 milliárd euro összegű támogatás folyósítását³⁹. Az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében több jogszabály módosításra került, ezek egyike, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény módosításáról szóló 2022. évi XXX. törvény, amely módosította a Jat⁴⁰ és a Jet⁴¹ szabályait. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény módosításának alapja a Kormány azon vállalása, amely alapján a törvény hatálya⁴² alá tartozó jogszabálytervezetek esetében – ha ezek a Magyar Közlönyben kihirdetésre kerülnek – kilencven százalék lesz azon jogszabálytervezetek aránya, amelyek társadalmi egyeztetésen vesznek részt.

„A Jet. új rendelkezései teremtik meg a társadalmi egyeztetés megtörténte ellenőrzésének a köztelezettségét. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) ellenőrzi, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter Jet-ben meghatározott társadalmi egyeztetési kötelezettségének eleget tett-e. A kötelezettség végrehajtásának elmulasztása esetén pénzbírságot szab ki a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által vezetett vagy a kijelölt minisztérium részére. A társadalmi egyeztetés elmulasztásának ellenőrzése rendszerszerűvé és rendszeressé vált, melynek szankciója ezáltal kézzelfogható lett, és a tárgyévet lezáró ellenőrzést követően viszonylag gyorsan, két hónapon belül kiszabásra kerül a pénzbírság.

A KEHI évente összegzi, hogy a megelőző évben kihirdetett törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet esetében – ha előkészítésük a törvény hatálya alá tartozott – társadalmi egyeztetése megtörtént-e. A KEHI erről jelentést készít, amelyet a következő év január 31-ig az igazságügyi miniszter tesz közzé”.⁴³

9.1. Az első időszak értékelése

A Jat. és a Jet. módosítás átmeneti rendelkezései alapján első alkalommal a 2022. szeptember 30. és 2022. december 31. közötti időszakban a kormányzati szervezetekkel való egyeztetésre bocsátott jogszabálytervezetekre vonatkozóan

39 <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditional-mechanism/> (2023. 11. 21.) (Hivatkozta Kántor i. m.)

40 A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény.

41 A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény.

42 A törvény hatálya a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek természetes személyek, valamint nem állami és nem önkormányzati szervek, szervezetek által történő véleményezésére terjed ki. Jet. 1. § (1) bekezdés.

43 KÁNTOR i. m. 6.

kellett jelentést készíteni. A KEHI jelentése⁴⁴ megállapította, hogy „a Magyar Közlönyben az ellenőrzött időszakban összesen 682 törvény, kormányrendelet és miniszteri rendelet került kihirdetésre. E jogszabályok közül 123 jogszabály nem tartozik a Jet. hatálya alá; 154 jogszabály esetében a kormányzati szervekkel való egyeztetés az ellenőrzött időszak előtt elindult, ezért azokat az ellenőrzés során nem lehetett figyelembe venni.

A vizsgálati időszakban előkészített és kihirdetett, a Jet. hatálya alá tartozó 405 jogszabály közül 373 jogszabály (az összes jogszabály 92%-a) kihirdetésére társadalmi egyeztetést követően került sor, tehát a vállalt 90%-os küszöb teljesült; a fennmaradó 8%-nyi, számszerűen 32 darab jogszabály társadalmi egyeztetés nélkül került kihirdetésre, ebből 21 jogszabályt nem kellett⁴⁵, 11 jogszabály pedig nem lehetett⁴⁶ társadalmi egyeztetésre bocsátani.

A Kormány a Jet. 5/A. § (3) bekezdésének a) és b) pontjában foglalt kötelezettségét teljesítette, mivel a vizsgált időszakban előkészített és kihirdetett, a Jet. hatálya alá tartozó törvények, kormányrendeletek és miniszteri rendeletek 92%-át társadalmi egyeztetést követően hirdették ki, a Jet. szerinti kivételek alkalmazására pedig indokoltan került sor. A kiszabott bírságok összege is ehhez alkalmazkodott: az összes bírság 23,3 millió Ft volt, ami alacsonyabb volt, mint az egy szervezetre kiszabható bírság maximuma⁴⁷.

9.2. A második időszak értékelése

„A KEHI 2023. évet értékelő jelentése⁴⁸ 2024. február 2-án került közzétételre a kormányzati portálon. A 2023-ban kihirdetett 1189 jogszabály 94%-a, 1119 darab esetében történt társadalmi egyeztetésre bocsátás, 66 tervezet (6%) esetében nem kellett vagy nem lehetett megtenni a Jet. szabályai alapján. Így a kormányzati 90%-os vállalás az első teljes évben teljesült, sőt a 2022. negyedik negyedéves eredményt 2% ponttal meg is haladta.

A társadalmi egyeztetés során vétett hibák száma a közel háromszorosra nőtt tervezetszám mellett pontosan megegyezik a korábbival, a KEHI 23

44 Kormányzati Ellenőrzési Hivatal: *Ellenőrzési jelentés a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény végrehajtásának vizsgálatáról* (Ikt. sz.: KEHI-11-74/16/2023). Budapest, KEHI, 2023.

45 Jet. 5. § (3) bekezdése alapján.

46 Jet. 5. § (4) bekezdése alapján.

47 KÁNTOR i. m. 7.

48 Ellenőrzési jelentés a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény végrehajtásának vizsgálatáról (Iktatószám: KEHI-11-1/2024).

esetben állapított meg jogsértést. Azonban a szankció összege emelkedett, összesen 57 675 000 Ft pénzbírságot róttak ki”.⁴⁹

„A 2023. évi jogállamisági jelentésben az EU már vizsgálta a változások hatásait: „A nyilvános konzultációkra vonatkozó szabályok módosításai a jogalkotási folyamatot hivatottak javítani, gyakorlati hatásukat azonban még értékelni kell. A jogalkotás minősége és a jogszabályok gyakori változása továbbra is jelentős aggodalomra ad okot a magyarországi vállalatok beruházásvédelmének hatékonyságát illetően.”⁵⁰

A jogállamisági jelentés megállapította továbbá, hogy a 2022. október 26-tól módosult a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény okozta változásoknak a jogalkotás minőségére gyakorolt gyakorlati hatása még nem látható”.⁵¹

A társadalmi egyeztetéssel összefüggő központi feladatok értékelése mellett természetesen helyi szinten is lehetséges, sőt, egyre inkább szükséges a helyi közigazgatás e területen mutatkozó teljesítményének azonosítása, mérése, illetve ezek nyomán értékelése is.⁵²

10. Összefoglalás helyett, avagy kérdéskatalógus a konzultatív intézményekhez

Lényeges, jelen tanulmány 4. fejezetében rögzített felismerés, hogy a konzultatív szervek és mechanizmusok egyetlen csoportosítással történő rendszerezése nem lehetséges: a vizsgált intézmények és lehetséges szempontok sokszínűsége, illetve gyakran nehezen egyneműsíthető jellege miatt inkább a lényeges szempontok (csoportképző ismérvek) meghatározása, és az azok nyomán egyedileg kialakított felsorolás, elvégzett csoportképzés tekinthető hatékony megoldásnak. *Ez az eljárás egyúttal biztosítja az eredmények stabilitását is, amennyiben egy-egy újszerű intézmény vagy szempont esetében sem kell teljesen elvetni a korábbi (egyetlen) felsorolást, s ilyen esetekben csupán egy újabb, önálló szempont szerinti felosztás csatlakozik a már meglévőkhöz.*

A szempont- és kérdéskatalógus – amelyek alapján egy konzultatív intézmény (szerv vagy mechanizmus) előzetes értékelése elvégezhető – a következő:

1. *Mi az adott konzultatív intézmény szintje?* Itt az uniós, a központi és a helyi-területi szint különíthető el. Az uniós – sőt, egyes esetekben az azon

49 KÁNTOR i. m. 9.

50 2023. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet i. m. 36.

51 KÁNTOR i. m. 10.

52 Lásd például: NAGY Klára: Hatásvizsgálat és konzultáció a hazai önkormányzati jogalkotásban. *Jog-Állam-Politika*, 2017/4, 177-198.

túli nemzetközi szintér – rendkívül izgalmas, de a szűken vett közigazgatási és közigazgatási jogi szempontok korlátozottan jelennek meg, azaz ezek vizsgálata nem feltétlenül indokolt. Önállóan elemzendő kérdés lehet per-se, hogy *például* a Türk Államok Szervezetében, a V4-es országcsoportban vagy éppen az az Európai Unió Tanácsának soros elnöksége kapcsán 2024 második felében milyen típusú konzultatív folyamatok érvényesülnek és ezek milyen elemekből épülnek fel.

2. *Államigazgatási vagy önkormányzati típusú szerv tevékenységével kapcsolódik-e össze az adott konzultatív intézmény?*
3. *Az adott konzultatív intézmény alkalmazása összekapcsolódik-e közigazgatási hatósági ügygel?*
4. *Sor kerül-e a közigazgatás személyi állományán kívüli személyek (vagy szervek, szervezetek) bevonására?*
5. *Van-e a hatályos jogrendszerben jogforrási alapja az adott konzultatív intézménynek? A korábbi elemzés is kimutatta, hogy egyes intézmények nincsenek jelen a jogrendszerben, pusztán politikai intézményekként működnek, jogi szabályozás nélkül (pl. nemzeti konzultáció).*
6. *A konzultatív intézmény alkalmazása kötelező-e?*
7. *A rárótt feladattól, illetve a számára biztosított jogkörtől függetlenül milyen tényleges funkciót tölt be az adott konzultatív intézmény?*
8. *Az adott konzultatív szerv tevékenységének eredményei mennyire hozzáférhetőek, működése mennyire átlátható, illetve a konzultatív mechanizmusok hatékony működését, minőségét milyen jogi és politikai garanciák biztosítják?*

Ezen kérdések egy előzetes szemrevételezés eszközei, természetesen az egyes szervek, illetve mechanizmusok sajátosságaihoz igazodó további kérdések (szempontok) is lehetségesek (lásd például a korábbi tanulmányban a külső konzultatív szervekhez kapcsolódó 14 elemű kérdéskatalógust).