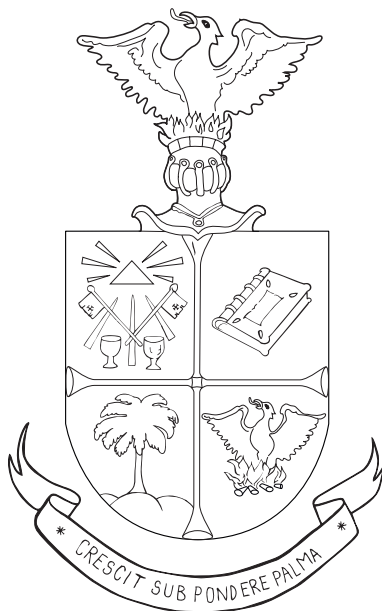


Glossa Iuridica

X. évfolyam, 4. szám

Tematikus szám

A cigányság helyzete Magyarországon és Európában 50 év múlva



Budapest, 2023

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Patrocinium Kiadó

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Bónis Péter, 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, Manzinger Krisztián,
Miskolczi Bodnár Péter, Móri Sándor, Osztoivits András, Pulay Gyula,
Rixer Ádám, Erik Stenpien, Stipta István, Szabó Imre, Szabó Zsolt,
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

E SZÁM SZERKESZTŐI:

Móri Sándor, Rixer Ádám

ISSN 2064-6887

Valamennyi tanulmány és a teljes lapszám a Károli Gáspár Református Egyetem pályázatán nyertes, A cigányság helyzete Magyarországon és Európában 50 év múlva című, 2022 és 2024 között a Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely szervezésében zajló kutatás keretében valósult meg.

Kiadja

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter, dékán

valamint

Patrocinium Kiadó

Felelős kiadó: Hegedűs Botond László, ügyvezető

KORMÁNYZATI KONZULTATÍV SZERVEK ÉS MECHANIZMUSOK MAGYARORSZÁGON, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÜLSŐ KONZULTATÍV SZERVEKRE

RIXER ÁDÁM
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

Absztrakt

A kormányzati konzultáció az objektív és tényeken alapuló jogalkotás, végső soron a minőségi jogalkotás egyik eszközeként beleszólást enged az egyénnek és az egyének közösségeinek az ő(ke)t érintő döntésekbe, növeli a jogszabály elfogadottságát és elősegíti annak megfelelő végrehajtását.

E tanulmány első részében katalogizáljuk azokat a nemzetközileg is releváns és a tudományos értékelésekben is meghatározó hívószavakat, amelyek alapján aztán a magyar közigazgatás konzultatív intézményeinek elemzése, vizsgálata is megtörténhet. Ezt követi a magyar helyzet általános leírása és értékelése, továbbá – *tudományos újdonságként* – a magyarországi központi közigazgatáshoz kapcsolódó konzultatív jellegű intézmények csoportosítása, különös tekintettel az ún. külső konzultatív szervekre és mechanizmusokra. Végül a dolgozatban felvetett szempontok mentén javaslatok megfogalmazására is sor kerül.

A tanulmány az állam szervei által létrehozott ún. belső és külső konzultatív intézmények mellett önálló elemként azonosítja a nem állam által létrehozott, de a kormányzattal egyre intenzívebb kapcsolatot ápoló tanácsadó intézmények egyre bővülő körét, továbbá az Európai Unió tagsággal összefüggő, uniós aktorokkal folytatott konzultatív mechanizmusokat is.

Jelen munka tárgyköre a jogtudományi (normatív) megközelítésből kiinduló, de erősen interdiszciplináris megközelítést tesz szükségessé, azzal, hogy a fogalmi keretek szilárdsága, illetve a minimális diszciplináris összefogottság elérése céljából ezt egy komplex kormányzástani megközelítést alkalmazva kívánjuk megvalósítani.

Kulcsszavak: kormányzati konzultáció, konzultatív szervek, konzultatív mechanizmusok, Magyarország

GOVERNMENT CONSULTATIVE BODIES AND MECHANISMS IN HUNGARY, WITH
SPECIAL FOCUS ON EXTERNAL CONSULTATIVE ORGANS

Abstract

As a tool for objective and evidence-based lawmaking, and ultimately that of high-quality legislation, government consultation empowers individuals and communities to have a say in decisions that affect them, thereby increasing the acceptance of said legislation and promoting its proper implementation.

In the first part of this paper, we catalogue the internationally relevant keywords that are decisive in academic assessments. Then we use that as a basis for examining and analysing the consultative institutions of Hungarian public administration. This is followed by a general description and assessment of the Hungarian situation and, as an *academic novelty*, a grouping of institutions of a consultative nature related to central public administration in Hungary, with special emphasis on the so-called external consultative bodies and mechanisms. Finally, proposals will be outlined along the considerations raised in the paper.

In addition to the so-called internal and external consultative institutions set up by government bodies, the study identifies as a separate element the growing number of consultative institutions established by non-governmental actors (which develop increasingly close relations with the central government), as well as the consultative mechanisms carried out with EU players in the context of EU membership.

The scope of the present study calls for a strongly interdisciplinary approach, starting from a jurisprudential (normative) one. In order to achieve a solid conceptual framework and a minimum degree of disciplinary coherence, we intend to apply a complex governance approach.

Keywords: government consultation, consultative bodies, consultative mechanisms, Hungary

1. Bevezetés

A konzultáció pontos fogalma nehezen meghatározható, célszerű egy rendkívül tág fogalommal (általános vagy gyűjtőfogalommal) operálva előljáróban azt rögzíteni, hogy a konzultáció egy legalább két szereplő által tudatosan alakított folyamat, amelynek célja, hogy *legalább* egyikük megismerje a má-

sik 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,¹ és azok is, amelyek a legtágabban vett társadalmi párbeszéd *valamennyi* formáját, így például a népszavazást is e fogalom alá sorolják.² Az állami feladatok ellátása szempontjából a konzultáció az objektív és tényeken alapuló jogalkotás egyik eszközeként növeli a jogszabály elfogadottságát és elősegíti annak megfelelő végrehajtását. Rendszerszinten beleszólást, participációt enged az egyénnek és az egyének közösségeinek abba az állami feladatba, amely során az ő(ke)t érintő döntések megszületnek. A konzultáció tehát az alkotmányos jogállam olyan eszköze, amely elősegíti a minőségi jogalkotás célkitűzéseinek elérését, és végső soron többlet-demokráciát biztosít.³

Amikor e fogalmat a közigazgatással – és különösen a központi közigazgatással – kapcsolatban vetjük fel, akkor *első körben mindazokat a szerveket és mechanizmusokat érdemes vizsgálnunk, amelyek révén a közigazgatás döntései előkészítésének folyamatában megismeri a társadalmi véleményeket, s csak ezt követően érdemes a széles paletta valamely elemét vagy néhány elemét kiválasztva, fókuszáltabb és alaposabb vizsgálatokat is elvégezni.*

E tanulmány első részében áttekintjük, katalogizáljuk azokat a nemzetközileg is releváns résztémákat, aspektusokat és a tudományban kimunkált hívószavakat, amelyek révén a konzultáció fogalma a 21. század harmadik évtizedében vizsgálható – különös tekintettel a kormányzatok szerepvállalására. E rész feladata azoknak a kérdéseknek, szempontoknak a kidolgozása is, amelyek alapján aztán a magyar közigazgatás elemzése, vizsgálata is megtörténhet. Ezt követi a magyar helyzet általános leírása, továbbá – *tudományos újdonságként* – a magyarországi konzultatív jellegű intézmények csoportosítására, a központi közigazgatáshoz kapcsolódó külső konzultatív szervek és mechanizmusok⁴ részletesebb bemutatására; majd pedig a dolgozatban felvetett szempontok mentén a rendszer értékelésére, illetve javaslatok megfogalmazására is sor

1 GÁSPÁR Kristóf: Demokratikus innovációs eszközök-e a társadalmi konzultációk? És ha igen, miért nem? A magyar és a belga példa. *Bibó Jogi és Politikatudományi Szemle*, 2021/3, Tematikus különszám: Demokratikus innovációk a magyar politikában, 158.

2 Uo.

3 DRINÓCZI Tímea: A részvétel és a konzultáció elmélete és gyakorlata. *JURA*, 2013/1, 7.

4 Azért beszélek 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.

kerül. Végső soron a magyarországi kormányzati döntések mögött álló konzultációs intézmények rendszerének bemutatását végezzük el.

A tanulmány négy fő csoportba sorolja a magyar központi közigazgatással összekapcsolódó – és nem egyéni törekvésekben testet öltő – konzultatív intézményeket: a hagyományos, tehát a törvényhozó hatalom, illetve a közigazgatás által létrehozott ún. belső és külső konzultatív intézmények mellett önálló elemként azonosítjuk a nem állam által létrehozott tanácsadó intézmények egyre bővülő körét is, továbbá az Európai Unió tagsságával összefüggő, uniós aktorokkal folytatott konzultatív mechanizmusokat. Jelen tanulmány elsősorban az első két csoportba tartozó konzultatív szervek és mechanizmusok csoportosítására és értékelésére vállalkozik. Fontos, hogy jelen tanulmány nem kíván foglalkozni azokkal az egyébként konzultatív elemeket is felmutató mechanizmusokkal sem, amelyek közvetve vagy közvetlenül a közigazgatási ügyekben eljáró szervekkel is összekapcsolódnak (gyakran paraadminisztratív szervek révén,⁵ vagy éppenséggel klasszikus hatóságok eljárásaiban⁶), de amelyekben az álláspontok megismerése és egymáshoz való közelítése egyébként magánfelek (jog)vitáinak rendezését szolgálja, nem pedig az elsősorban jogalkotással vagy a közérdek egyéb módon történő előmozdításával összefüggő információszerzést.

Jelen munka tárgyköre 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 ezt egy komplex kormányzástani megközelítést alkalmazva kívánjuk elérni. Korábban is rögzített előfeltevésünk,⁷ hogy a közigazgatás vonatkozásában a hiteles és további következtetések levonására, illetve további elemzések megalapozására alkalmas vizsgálathoz valamifajta inter-, illetve multidiszciplinaritást alkalmazó módszerre van szükség; a kontinentális tudományban hagyományosan legerőteljesebb közigazgatási jogtudomány módszerei és eredményei mellett az egyéb társadalomtudományok, így pl. a legtágabban értelmezett politikatudomány, a szervezéstudomány [szervezés-vezetés elmé-

5 Tipikusan ilyen szervnek tekinthető a Kereskedelmi és Iparkamara mellett működő Teljesítésigazolási Szakértői Szerv (TSZSZ), amely a 2013. évi XXXIV. törvény alapján az építészeti-műszaki tervezési, építési és kivitelezési szerződések teljesítéséből fakadó viták ügyében járhat el.

6 Például ilyen jogintézmények az egyezség(i kísérelt), a bírósági közvetítés vagy éppen a hatósági eljárásban tartott közmeghallgatás.

7 Jelen alfejezet alapját a következő munka adja: RIXER Ádám: *A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2012.

let; általános és ágazati szervezéstan(ok)] a közpolitika-tudomány, az előretörő közmenedzsment-tudomány, a statisztika, a szociológia, szociálpszichológia vagy éppen a keresztyén szociáletika, illetve gazdaságetika (!) vizsgálati módszereiből, megállapításaiból érdemes, illetve hasznos lehet egy olyan erőteljes tudományos és tárgyi keretet kovácsolnunk, amelyben, illetve amelyhez képest a szűkebben vett jogtudományi érvelések és szövegszintű vizsgálatok is elnyerhetik valós helyüket és értéküket. Külön fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a hagyományosabb közigazgatás-tudományi és közigazgatás-szociológiai, közgazdaság-tudományi módszerek napjainkban kiegészülnek a globalizált világ elemzésére inkább alkalmas hálózatelméleti megközelítésekkel is.⁸ A konzultatív mechanizmusok és szervek hálózatokkénti értelmezése, illetve hálózattudományi vizsgálatok tárgyává tételének lehetősége ma már szintén adott.⁹

A fentiekre tekintettel és a konzultáció általunk is használt rendkívül tág munkafogalma miatt is indokoltnak látszik tehát egy Magyarországon viszonylag új, kormányzástani megközelítés alkalmazása jelen vizsgálat során. 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”.¹⁰ „A kormányzástan a demokratikus többpártrendszerű polgári jogállam kormányzati gyakorlatát elemző, alkalmazott társadalomtudomány a rendszerváltozás után egyre jobban önállósult Magyarországon, és ez a folyamat elsődlegesen a politikai szociológiából és az állambölcseletből kiváló politikatudományhoz fűződik” – írja Sárközy Tamás.¹¹ A governológiára tehát döntően a kormányzással, azon belül is legintenzívebben a kormányok működésével, a kormányzati funkciókkal, a *jó kormányzás* kritériumaival összefüggő vizsgálatok jellemzőek.

Végző soron ezek a – vizsgálatuk tárgya és módszere szerint is elkülöníthető – kormányzástani megközelítések a jogtudományi típusú (normatív, illetve dogmatikai) megközelítések valamifajta *kontroll-mechanizmusaként* is felfoghatóak, értelmezhetőek.

8 Ennek részleteire nézve lásd BARABÁSI Albert-László: *Behálózva*. Budapest, Libri, 2016.

9 SZÓCSKA Miklós et al.: A hálózat kutatás alkalmazhatósága a közszolgáltatások fejlesztésében. In: AUER Ádám – JOÓ Tamás (szerk.): *Hálózatok a közszolgáltatásban*. Budapest, Dialóg Campus, 2019, 9-13.

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

11 Uo. 46.

2. A konzultáció és a konzultatív intézmények főbb kortárs megközelítései

A modern liberális demokráciához kapcsolódó legfontosabb kritériumok (jogállamiság, emberi és állampolgári jogok, hatalmi ágak megosztása stb.) széleskörű elfogadottsága ellenére is az egyes államok között törésvonal húzódik a demokrácia individualista és közösségi értelmezései nyomán, továbbá a pártok és érdekcsoportok, a civil társadalom szerepét, a közvetlen és közvetett demokrácia arányát, a meghatározó ideológiát stb. illetően. Tradicionálisan elfogadott, hangsúlyozott a különbség az európai-kontinentális és az angol-szász állami-politikai intézményrendszer, kultúra, sőt ezeken belül az egyes szűkebb államcsoportok között is.¹² Magyarország, illetve jelen tanulmány nézőpontjából pedig külön csoportként kell említenünk a rendszerváltó új közép-kelet-európai demokráciákat is, „ahol nem évszázadok, hanem legfeljebb néhány évtized során kellett a demokrácia alapértékei és intézményei vonatkozásában konszenzust teremteni”.¹³ Látható, hogy a szakirodalom részben a vizsgált területen is egységesen kezeli mind a mai napig a régiót, a térség egészét(!), másrészt azonban fel is figyelt annak egyre nagyobb különbségeket mutató egyes államaira – sok esetben Magyarországra is egy jól elkülöníthető fejlődési utat bejáró államként tekintve.¹⁴

Vizsgált témánk jelentőségét növeli, hogy a közép-európai irodalomban megjelenik az az álláspont is, miszerint a közigazgatások belső konzultatív intézményeinek megújulása az adott közigazgatás(ok) modernizációjának is hajtóereje lehet.¹⁵

A modern és jogállami berendezkedésű államok konzultatív intézményei

12 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A területi érdekérvényesítés átalakuló mechanizmusai. *Politikatudományi Szemle*, 2003, 12(4), 177.

13 Uo.

14 Lásd pl. IANKOVA, Elena A.: The transformativ corporatism of Eastern Europe. *East European Politics and Societies*, 1998, 12(2), 222-264; NIELSEN, Klaus: Pluralism, corporatism, and the negotiated Economy – perspectives for Post-communism. In: HAUSNER, Jerzy and MOSUR, Grzegorz (Eds.): *Transformation processes in Eastern Europe. Western Perspectives and the Polish Experience*. Cracow, Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences, 199-242; OLEJNIK, M.: A new model of corporatism in states governed by populist political parties: The cases of Poland and Hungary. *Politologický časopis - Czech Journal of Political Science*, 2020, 27(2), 178-195; OST, David: Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities. *Politics & Society*, 2000, 28(4), 503-530. <https://doi.org/10.1177/0032329200028004004> (2023. 05. 19.)

15 SEDLAČKO, Michal – STAROŇOVÁ, Katarína: Internal ministerial advisory bodies: An attempt to transform governing in the Slovak Republic. *Central European Journal of Public Policy*, 2018, 12(1), 1-16. DOI: 10.2478/cejpp-2018-0004 2018

tekintetében rögzíthetjük, hogy a minőségi és fenntartható (!) közigazgatás és a jó kormányzás szükséglete szempontjából is alapvető jelentőségű, hogy a közigazgatásban közvetlenül (!) – *tehát nem csupán a közigazgatás személyi állományának ismeretein és szűrőin keresztül* – is megjelenjen a társadalmi elvárás, információ és egyéb tudás. A szakirodalom feltárása során jól látható csomópontok, „hívószavak” jelennek meg a nemzetközi és a magyar szakirodalomban is: a leírási kísérletek körében elsődlegesen a korporatizmus, a „governance” megközelítések, a többszintű kormányzás, a kormányzati döntéshozatal sajátosságai¹⁶, a minőségi jogalkotás követelménye¹⁷, a koordináció szükséglete¹⁸, a szociális párbeszéd,¹⁹ a társadalmi részvétel formái, a civil társadalom jellemzői,²⁰ a javaslattevő, véleményező, illetve tanácsadó szervek jellemzői, a demokratikus deficit vagy éppenséggel a szolgáltató közigazgatás igénye²¹ kerültek a középpontba, úgy is, mint a szűkebb témát tágabb kontextusba helyező, illetve az egész problémakört megragadni képes elméleti keret főbb elemei. Ezek a fogalmak (szókapcsolatok) jelennek meg a magyar szakirodalomban is, ezekből építkeztek az elmúlt évtizedek mértékadó magyar munkái is.²²

- 16 KÉRI László: A kormányzati döntéshozatal szervezetszociológiai nézőpontból. In: PESTI Sándor (szerk.): *Közpolitika. Szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2001, 218.
- 17 DRINÓCZI Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2010, 61-123; továbbá ORBÁN Krisztián: *A minőségi jogalkotási rendszer fejlesztése*. <http://hatasvizsgalat.kormany.hu/download/3/ea/20000/A%20hat%C3%A1svizsg%C3%A1lati%20rendszer%20tervezett%20m%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9se.pdf>
- 18 A koordináció biztosítja az összhangot a különböző érintett igazgatási szervek között, tehermentesíti a kormányt, illetve annak keretében bevonhatók a társadalmi érdekcsoportok is a döntéselőkészítő folyamatokba. (részletesebben, a koordináció szintjei tekintetében lásd: LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2005, 105.). Lásd még: ANTAL Zsuzsanna – KISS Norbert: *Szervezetigazgatás és menedzsment*. Budapest, NKE, 2016. Itt vethető fel, hogy az Európai Unió maga is jól értelmezhető egyetlen hatalmas koordinatív mechanizmusként.
- 19 A külső konzultatív szervek és mechanizmusok gyakran a szociális párbeszéd fogalmi keretében jelennek meg tagállami és uniós szinten is. RÁCZ Zoltán: A szociális párbeszéd helyzete Magyarországon. In: KÉKESI Tamás (Ed.): *MultiScience – XXX. microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference. Hungary, University of Miskolc*. Miskolc, ME, 2016, 1-8. DOI: 10.26649/musci.2016.118
- 20 SZALAI, Julia – SVENSSON, Sara: Contested forms of solidarity: An overview of civil society organizations in Hungary and their impact on policy and the social economy. *Working Paper Series*, 2017/10, 2-35.
- 21 BADER, Jochen Frank: *Gerichtsinterne Mediation am Verwaltungsgericht*. Berlin, Duncker & Humblot GmbH, 2009.
- 22 VADÁL Ildikó: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2012; MOLNÁR Attila Károly: *A tanácskozó demokrácia és a megváltó csevegés*.

Itt kell kiemelnünk, hogy eme hagyományos elemek mellett olyan újabb fogalmak megjelenítésére, e körben történő felhasználására is sor kerül, mint a *nyílt kormányzat*²³ vagy a *tudáskormányzás*,²⁴ vagy éppen *hálózati kormányzás újabb és újabb értelmezései*,²⁵ amelyek nagy mértékben összefüggnek az új technológiák térnyerésével és az újabb és újabb válságok kezelésének szükségletével is. A digitalizációval, az online közigazgatási szolgáltatásokkal összefüggésben honosodott meg – már korábban – az *együttműködő közvetlen demokrácia* fogalma is (hálózati-tanácskozó demokrácia, amely az online szolgáltatások olyan területét jelöli, amely csatornákat nyit a közügyekben való online részvételhez²⁶) az e-részvételre (konzultációra) támaszkodik, továbbá újonnan formálódó közösségeken (projekt teameken) és horizontális, illetve vertikális vitaszínterekre kiterjedő tanácskozáson alapul.²⁷

A konzultáció régi és új *tartalmi* elemei, fontos aspektusai mellett igen lényeges vonatkozás a konzultáció rendeltetésének, tényleges társadalmi céljainak azonosítása is (*ehhez lásd jelen fejezet későbbi részét*).

A teljes szakirodalom áttekintése és valamennyi említett fogalom részletes vizsgálata lehetetlen lenne, ezért csupán azokat emelem ki, amelyek a téma szempontjából általánosságban, illetve a magyar intézmények később sorra kerülő vizsgálata során a legtöbb hasznot ígérik – így a *korporatizmust*, a *governance* jelenségcsoportot, illetve külön alfejezetben a *konzultáció előfeltételeit és funkcióit*.

Budapest, NKE Szolgáltató Kft., 2014, 204; DRINÓCZI TÍMEA: A részvétel és a konzultáció elmélete és gyakorlata. *JURA*, 2013/1, 7-22.

23 BUDAI Balázs – GERENCSÉR Balázs Szabolcs – VESZPRÉMI Bernadett: *A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

24 Z. KARVALICS László: *Információ és tudásszolgáltatások*, 2008. <https://docplayer.hu/8242101-Infomacio-es-tudasszolgáltatások-z-karvalics-laszlo.html> (2023. 05. 19.); lásd továbbá KAISER Tamás – HORVÁTH Anett: Az állami szerepvállalás területei és tendenciái: a társadalomközpontú és az államközpontú kormányzás. In: KAISER Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei. Hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus, 2019, 34-48.

25 BEVIR, Mark: What is the decentered state? *Public Policy and Administration*, 2022, 37 (1), 3-21. <https://doi.org/10.1177/0952076720904993> (2023. 05. 19.)

26 MILLARDS, J. – HORLINGS, E.: *Research Report on Value for Citizens. A vision of public governance in 2020*. ICT for Government and Public Services. August 2008, 69. Hivatkozva: DRINÓCZI (2013) i. m. 19.

27 Ld. bővebben DRINÓCZI Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest, HVG-ORAC, 2010, 122.

2.1. Korporatizmus

A konzultációs jelenségek leírása körében még ma is a korporatizmus fogalma jelenti az egyik legpontosabb kiindulópontot, illetve megközelítést: ez az, amely talán legközelebb férkőzik a jelenség lényegéhez. Klasszikus formájában a képviseleti rendszer, a népképviseleti intézményrendszer kiegészítő mechanizmusaként van jelen, amely az állam által meghatározott területeken és általa intézményesített módon korlátozott számú érdekcsoport és az állam között hoz létre egy folyamatosan fennálló érdemi konzultációt, amelyben e csoportok valamilyen mértékű érdekartikulációs többletlehetőséggel rendelkeznek. Ez a korporatista (alap)modell „szemben áll az érdekérvényesítés pluralista modelljével, ahol egymással versenyző, független és önálló érdekcsoportok töreksenek az állammal szembeni érdekeik érvényesítésére”.²⁸ A korporatizmus többféle formája (tényleges megvalósulási formája) is megfigyelhető, egyrészt az *állami-autokratikus korporatizmus* formáiban, amelyek túlnyomóan a totaliter rezsimekben egészen szélsőséges formákat is öltöttek – öltének (pl. mezőgazdasági termelőszövetkezetekbe kényszerítés, szakszervezetekbe kényszerítés stb.), de a modern időkben leggyakrabban emlegetett liberális irányultságú formája is létezik, amely az állam, a szakszervezetek és a munkaadók szövetségének a hármásában testesül meg, és amely megfelelő működése esetén alkalmas lehet a társadalmi béke fenntartására, illetve folyamatos helyreállítására is.

A ma is jól értelmezhető jelenségegyüttes napjainkban leginkább a *neokorporatizmus* fogalma alatt jelenik meg, amennyiben ez „[m]ár nem csak a munkavállalói, munkáltatói gazdasági érdekegyeztetés, hanem a tágabb értelemben vett civil társadalommal, autonóm struktúrákkal való együttműködés, együtt döntés modelljét takarja az erőtlenné vált és legitimációs válságba került államiság megújulásának, hatékonyabbá tételének eszközeként, a piaci koordináció hibáinak korrekciójaként”.²⁹ A ténylegesen működő neokorporatista modellek az ún. *konszenzus-orientált demokráciákban* találhatóak meg, minden esetben valamifajta érdemi társadalmi partnerséget jelenítve meg. Ezt az egyre összetettebb, egyre több szereplőt bevonó és egyre több társadalmi szférát, illetve szintet érintő korporatizmust ragadja meg a *társadalmi korporatizmus* fogalma is.³⁰

28 PÁLNÉ (2003) i. m. 180.

29 Uo.

30 KAPÁS Judit: A kultúra szerepe a gazdasági növekedésben: összefoglalás, kritika és továbblépési utak. *Competitio*, 2016, 15(2), 25. DOI: 10.21845/comp/2016/2/2

A fentiekből is következik, hogy a korporatizmus (ma is) mindenütt jelen van, s amennyiben az egyes országokat vizsgáljuk, úgy „par excellence” korporatizmus nem létezik, eltérő mértékben és eltérő formákban ugyan, de valamennyi állam alkalmazza a korporatizmust megtestesítő, megjelenítő intézményeket.³¹

A korporatizmus, illetve a neokorporatizmus kritikái is lényegesek: akár milyen formában is illeszkednek a partnerség jegyében létrejött különböző kollektív döntéshozó testületek az egyes nemzeti, illetve regionális hatalmi struktúrákba, mindenütt próbára teszik a hagyományos képviseleti és adminisztratív rendszer alkalmazkodó képességét.³² Gyakran merül fel a demokratikus bázis hiánya a „megrendezett” korporatizmusnak nevezett német alapmodell kapcsán is.³³ A korporatizmus egyik komoly veszélye az állami hivatalok „fogyulejtése”, valamint a parlamentáris demokráciát gyengítő jellemzője, mely az érdekképviseleti feladatokat közvetlenül a kormányra helyezi át – adott esetben a parlamentet megkerülve. Felmerül még a szakszervezetek érdekérvényesítő képességének – az intézményesülés előrehaladásával párhuzamos – csökkenése, továbbá a közérdek nézőpontjából valós veszély az érdemi (tényleges) átláthatóság csökkenése is valamennyi a korporatizmussal érintett területen és szintén.³⁴

Az általános – a korporatizmus természetéből következő – veszélyek és nehézségek mellett önálló vizsgálatot érdemel a tágabb közép- és kelet-európai térség is, már csak a későbbi magyar irányultságú vizsgálat és értékelés miatt is. Kapás azonosítja a *politikai kultúra* jelentőségét az egyes intézmények tartalmát, és különösen azok alkalmazását, tényleges megvalósulását illetően,³⁵ s a korporatista jellegű megoldások esetében is rögzítenünk kell, hogy a regionális összefüggések, azaz a történelmi, gazdasági és egyéb meghatározottságok különösen lényegesek. Értelemszerűen vetődik fel a *jogi kultúra* kérdése is.³⁶ A téma bármely vonatkozásának vizsgálatakor egyfajta előkérdés,

31 ZACHAR Péter Krisztián: Neokorporatív társadalmi-gazdasági érdekegyeztetés Közép-Európában: a szlovén modell. *Közép-Európai Közlemények*, 2018, 11(1), 81-92.

32 PÁLNÉ (2003) i. m. 180.

33 Uo. 181.

34 FISICHELLA, Domenico: *A politikatudomány alapvonalai. Fogalmak, problémák, elméletek*. Miskolc, Észak-Magyarországi Innovációs Centrum Rt., 1991. 165.

35 KAPÁS i. m. 25.

36 Lásd például: FEKETE Balázs: Jogi kultúra és jogosultságkultúra. Egy lehetséges fogalmi háló vázlat. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020, 15(1), 88-93; illetve H. SZILÁGYI István: Jogi kultúra vagy társadalmi jogtudat? *Acta Humana*, 2021/3. 89-115. DOI: 10.32566/ah.2021.3.4

hogy milyen társadalmi, politikai körülmények kelljenek ahhoz, hogy a kormányok valóban támaszkodjanak a külső, társadalmi aktorok által artikulált véleményekre. Párhuzamos kérdés, hogy ahol elutasítják eme információk bevonását a döntéshozatalba, ott milyen tipikus okok azonosíthatóak.³⁷

Már a térségbeli rendszerváltásokat követően, a '90-es években nyilvánvalóvá válik, hogy a térségben a korporatista megoldások mindenütt a pluralista és az államközpontú jegyeket viselő megoldásokkal vegyesen, valamifajta új elegyet képezve jelennek meg.³⁸ Egyes szerzők – például Nielsen – hibrid modellt érzékelnek a posztkommunista államokban,³⁹ mások pedig a korporatizmus illúzióját látják megvalósulni a térségben.⁴⁰ Az illúzió abban áll, hogy a párbeszéd a legtöbb esetben csupán látszólagos, a piaci szereplők jelentős része nem tud érdemben megjelenni a szervezett, intézményesített folyamatokban, továbbá a szakszervezetek társadalmi támogatottsága alacsony, illetve az alulról jövő csoportnyomás, a munkavállalói öntudat *általánosságban* is rendkívül alacsony szintű.⁴¹ A szakirodalomban Magyarország – és néhány esetben Lengyelország – külön is elemzésre kerül, amennyiben egy sajátos *patronázs korporatizmus* kerül azonosításra, melynek fő jellemzője, hogy „a populista kormányok csak a velük azonos ideológiai platformon lévő szakszervezetekkel, illetve egyéb érdekvédelmet ellátó szerveződésekkel folytatnak egyeztetéseket, párbeszédet”.⁴² Szintén e két ország kapcsán látjuk visszatérő elemként a látszat-konzultáció fogalmát (tokenizmus), amely a konzultatív intézmények formális voltára utal.⁴³

2.2. Governance

Leginkább az OECD-országokban honosodott meg az utóbbi évtizedekben előtérbe került „governance” működési mód, amelynek lényege, hogy a közügyekkel olyan hálózatok (stratégiai partnerek hálózatai) foglalkoznak, amelyek közintézményekből, magánvállalkozókból és civil szervezetekből állnak. „Miközben az alapelv mindenütt elfogadott, az egyes tényezők belső arányai

37 Lásd bővebben: HAMADA, B. I.: Public Opinion and Decision Making. *Journal for Public Opinion Research*, 2007, 13(2), 40-86.

38 IANKOVA i. m. 225.

39 NIELSEN i. m. 199.

40 OLEJNIK i. m. 178.

41 OST i. m. 503-505.

42 OLEJNIK i. m. 179-180.

43 MADEJ, Małgorzata – SOÓS, Edit: Népszavazások és egyéb konzultációs eszközök a helyi döntéshozatali folyamatban Lengyelországban. *Pólusok*, 2022/1, 3-24.

és a tényleges működés minősége a nemzeti sajátosságok következtében akár jelentősen is különbözhetnek a tényleges közpolitikai irányok és az (...) elméleti valóságmagyarázatok kölcsönhatása nyomán”.⁴⁴ Ahogyan azt Gáspár megjegyzi, mind a célok, mind pedig a megvalósítás minősége tekintetében jelentős különbségek figyelhetők meg konzultáció és konzultáció között.⁴⁵

A különbségek között említendő, hogy – egyebek mellett – „milyen intézményes kapacitások és mechanizmusok működnek az adott államban a nemzeti konszenzus elérése érdekében, illetve, hogy mennyire működnek a társadalmi korporatizmus mechanizmusai, amelyek erősíthetik és kiegészíthetik a képviseleti demokráciát”.⁴⁶ A jelenség, noha nem új, intenzitása révén manapság vezetett el oda, hogy a hatalmi ágakat és szinteket korábban szigorúan elválasztó falak eltűnnek, átjárhatóakká válnak, és erős hálózatok jönnek létre, amelyek kikezdi a korábbi hatalmi intézmények bázisán kialakult felelősségi-hatalmi-működési modelleket is.⁴⁷

A governance működési mód a gyakorlatban – a közigazgatás felől szemlélve – *egyrészt* azt jelenti, hogy a legtöbb humán szakigazgatási, humán közszolgáltatási területen, pl. egészségügyben, gyermekvédelemben, idősgondozásban stb. – egyszerre vannak jelen egymás kiegészítő jelleggel az állami, a piaci és a civil szervezetek (utóbbi körben egyesületek, alapítványok) – a döntésselőkészítéstől a tényleges szolgáltatásnyújtásig minden lehetséges fázisban.

A governance működési mód másik megjelenési formája pedig a konzultatív mechanizmusok léte. Manapság sokan „posztparlamentáris demokráciáról” beszélnek, amely azt jelenti, hogy a képviseleti demokrácia részeként tartott rendszeres választásokat kiegészíti – a választások közötti időszakban – a politikai prioritások érvényesítését és *a társadalmi feszültségek kezelését biztosító rendszeres társadalmi konzultációk rendszere*. Ezeket a társadalmi konzultációkat az OECD-országokban különböző formákban intézményesítették. A konzultáció tehát része a fejlett államok közpolitikai gyakorlatának.⁴⁸

A téma feldolgozása során figyelembe kell vennünk, hogy az európai, illetve kifejezetten Európai Unió diskurzusban az elmúlt évtizedekben *a többszintű kormányzás* (multilevel governance) követelménye mit sem kopott meg: továbbra is a liberális államkoncepció egyik mozdíthatatlannak látszó eleme.

44 JENEI György – KUTI Éva: Versenyképesség és civil szerepvállalás a közigazgatás és a közszolgáltatások fejlesztésében. *Vezetéstudomány*, 2011, 42(Klnsz 1), 16.

45 GÁSPÁR i. m. 157.

46 Uo.

47 PÁLNÉ (2003) i. m. 169.

48 JENEI – KUTI i. m. 17.

Egyes megközelítések egyenesen a kormányzás sikerességének egyik leglényesebb feltételeként kezelik a különböző hatalmi szintek és társadalmi szférák együttműködését. Jó megfigyelhető ez a látásmód a Régiók Bizottságának többszintű kormányzásról szóló fehér könyvében⁴⁹, vagy éppen a Régiók Bizottsága által 2014. február 20-án elfogadott Többszintű Kormányzás Európai Chartájában,⁵⁰ amelyek célja a részvételi demokrácia erősítése, minden lehetséges vonatkozásban partnerségek létrehozásával. A nemzeti kormányzatok a belső hatalmi struktúrák felett el is veszíthetik kizárólagos befolyásukat azzal, hogy a nemzet alatti szintek közvetlenül partnereivé válnak az unió különböző szerveinek,⁵¹ s ennek az összefüggésnek az elmúlt néhány évben folyamatosan nőtt a jelentősége, ahogyan az jól látható a nemzeti identitásról, az alkotmányos identitásról és a nemzetállamok szerepéről folyó vitákban.⁵² Hasonlóan feszítő kérdés az is, hogy *maga* az EU mennyiben tekinthető egy sikeres nemzetközi kormányzati együttműködésnek, egy sikeres „alkudozási” modellnek.⁵³ Szerencsés módon az EU közvetlenül is meghatározza, hogy a konzultációval szemben milyen elvárásokat támaszt: az Európai Bizottság vonatkozó alapelveit és minimum standardjait ld. a *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, Communication from the Commission, COM(2002) 704 final* dokumentumban.⁵⁴

2.3. A konzultáció társadalmi előfeltételei, a konzultáció minőségét meghatározó szempontok és a tanácsadókkal szembeni elvárások

A javaslattevő, véleményező és tanácsadó szervek, illetve személyek jelenléte a közigazgatásban *egyrészt* magától értetődő alapfunkció ellátását jelenti, *másrészt azonban* ezek a szereplők egy rendkívül sokrétű, összetett rendszert alkotnak – utóbbi miatt már a tanácsadó típusú entitások azonosítása és

49 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52009IR0089> (2022. 10. 10.)

50 <https://portal.cor.europa.eu/mlgcharter/Pages/MLG-charter.aspx> (2022. 10. 10.)

51 MARKS, G.: Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: CAFRUNY, A. – ROSENTHAL, G. (Eds.): *The State of the European Community*. Harlow, Longman, 1993; illetve NAVRACSICS Tibor: *Európai belpolitika*. Budapest, Korona Kiadó, 1998. Mindkettőt hivatkozva: PÁLNÉ (2003) i. m. 176.

52 Magyarország kapcsán lásd: RIXER Ádám: Az identitás-vita újabb fejleményei Magyarországon. *Glossa Iuridica*, 2017, 4(1-2), 147-171.

53 PÁLNÉ (2003) i. m. 176.

54 Idézi: DRINÓCZI (2013) i. m. 10.

csoportosítása is érdemi feladat számunkra. Az állandó jellegű szakapparátus (bürokrácia) tanácsadó, véleményező szerepe a köz- és szakpolitika-alkotásban hagyományosan valamifajta természetes privilégiumként érvényesült a korábbiakban, miközben napjainkban egyre komolyabb tényezőként (kihívóként) jelennek meg – egyebek mellett – a külső magánkonzultánsok, a különféle *think tank*-ek és a miniszterhez közvetlen bejárással bíró politikai tanácsadók.⁵⁵ Ezen tényezők szerepének növekedése – ahogyan arra már korábban is utaltunk – egyenesen transzparencia-kérdéssé vált: a '90-es évek végétől a „névtelen külső tanácsadó elitek” (*anonymous external advisory elite*) veszélye egyre hangsúlyosabban jelenik meg a szakirodalomban.⁵⁶

Az érkező tanácsok tekintetében a szakirodalom több szempontot is felvet: az első az, hogy a tanács mennyire lényeges, illetve mennyire naprakész a felhasználó nézőpontjából, a második a tudományos módszerekkel történő igazolhatóság⁵⁷, míg a harmadik a teljeskörűség szempontja, értve ez alatt azt, hogy a felvetések minden lehetséges szempont, érdek, vélemény mérlegelését követően születtek meg.⁵⁸ Napjainkban a közigazgatás valamennyi szintjén önálló szemponttá vált a médiumokkal kapcsolatos tanácsadói tevékenység is, amennyiben a tartalmi kérdésekre irányuló tanácsok mellett legalább ekkora jelentősége van a tágabb társadalmi nyilvánosságban való megjelenésre vonatkozó impulzusok létének is – méghozzá már a döntések

55 EICHBAUM, C. – SHAW, R.: *Partisan Appointees and Public Servants: An International Analysis of the Role of the Political Adviser*. Cheltenham, Edward Elgar, 2010. <https://doi.org/10.4337/978184980329>

56 BORGMAN, J.: Advisory functions at European level. *Scientometrics*, 1999, 45(3), 485-486. A témához lásd még: VESELY, A.: Externalization of policy advice: theory, methodology and evidence, *Policy and Society*, 2013, 32(3), 199-209.

57 Miközben természetesen legalább ennyire fontos az adott szakkérdésre vonatkozó személyes, gyakorlati tapasztalat, valamint a bármikor aktivizálható kapcsolati tőke. Lásd bővebben: BRESSERS, D. – VAN TWIST, M. J. W. – VAN DER STEEN, M. A. – SCHULZ, J. M.: The Contested Autonomy of Policy Advisory Bodies: The Trade-off Between Autonomy and Control of Policy Advisory Bodies in the Netherlands, the United Kingdom, and Sweden. In: ONGARO, E. – VAN THIEL, S. (Eds.): *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Rotterdam, Erasmus University Rotterdam, 2018, 1190. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_61 (2023. 05. 19.) A tudomány és a konzultatív mechanizmusok kapcsolatára nézve lásd még: ANDRESEN, S. – SKODVIN, T. – UNDERDAL, A. – WETTESTAD, J. (Eds.): *Science and politics in international environmental regimes*. Manchester: Manchester University Press, 2000; illetve BOTCHEVA, L.: Expertise and international governance. *Global Governance*, 2001, 7(2), 197.

58 Ehhez lásd: VEIT, Sylvia – HUSTEDT, Thuriid – BACH, Tobias: Dynamics of change in internal policy advisory systems: the hybridization of advisory capacities in Germany. *Policy Sci*, 2017/1, 107. DOI 10.1007/s11077-016-9266-9

előkészítésének fázisában.⁵⁹ Megkerülhetetlen kortárs kérdés a *social media* jelenléte és lehetséges bevonása a kormányzati döntéshozatalba (köz- és szakpolitika-alkotásba), ide értve eme bevonás korlátait is.⁶⁰

A konzultáció előfeltételei a megfelelő jogi szabályozáson túl a megfelelő tervezés és a megfelelő kommunikációs eszköz megválasztása. A konzultációt (és a hatásvizsgálatot) a sikeres és hatékony kivitelezés érdekében meg kell tervezni, és ennek a folyamatnak egy nagyobb összefüggésrendszerbe, a jogalkotás tervezésébe kell illeszkednie. Csak ekkor lehet ugyanis az intelligens jogalkotás egyik eszközeként megjelenő konzultációt az egész politikai cikluson átívelően értelmezni.⁶¹

Leginkább ezek alapján vizsgálható a tanácsadói tevékenységhez kapcsolódó különféle erőforrások felhasználásának minősége, végső soron a tanácsadói kapacitások értéke is.⁶²

A konzultációval kapcsolatos társadalmi előfeltételek között említendő továbbá, hogy van Twist és munkatársai szerint a függetlenség (autonómia) valamifajta minimuma is szükséges ahhoz, hogy a szakmai tanácsokban a kritikai elem is érdemben megjelenhessen.⁶³ Továbbá ez az a mozzanat, amelynek fenntartása is középponti jelentőségű („...must find a way to maintain some level of autonomy”).⁶⁴

Jól ismert Künneke 1991-es munkája,⁶⁵ amely három szempont alapján közelít az autonómia kérdéséhez (s esetünkben ezek mind a közigazgatási szerv, mind pedig a tanácsadást végzők tekintetében jól érvényesíthetőek): 1) az első *a jogi szabályozottság szempontja*, amennyiben a feladat- és

59 Uo. 89.

60 Lásd bővebben: PANDHARE, Amit: Opinion Mining For Government Policy Making. *IJRIT International Journal of Research in Information Technology*, 2014, 2(4), 408-413. Lásd még e körben: CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – Molnár Péter – Czékmann Zsolt: Az atipikus kommunikációs csatornák alkalmazási lehetőségei a magyarországi települési önkormányzatok életében. In: TÖRÖK Bernát – ZŐDI Zsolt (szerk.): *Az internetes platformok kora*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022, 53-63; illetve CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – MOLNÁR Péter: A közösségi média és a közigazgatás kapcsolata napjainkban. In: HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *A technológia fejlődés társadalmi kihívásai és hatása a jogi szabályozásra*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2022, 51-70.

61 DRINÓCZI (2013) i. m. 9.

62 Uo.

63 BRESSERS et al. i. m. 1190.

64 Uo. 1191.

65 KÜNNEKE, R.W.: *Op armlengte van de overheid*. proefschrift Universiteit Twente. Enschede, uitgave Faculteit der Bestuurskunde, 1991.

hatáskörök meghatározása, a jogok és kötelezettségek rendezése, illetve az ezekhez rendelt eszközök átlátható rendben történő tételezése egyfajta előfeltétele bármilyen önállóságnak; 2) a második a *szervezeti aspektus*, amennyiben a tagok kiválasztása, a titkársági feladatok ellátásának színtere (van-e önálló, saját titkárság), a testületi szerv belső tagozódása, esetleges összetett, többszintű szervezete az egyéb kérdések mellett szintén rendkívül lényeges, továbbá 3) a *gazdasági aspektus*, amennyiben az önálló költségvetés, illetve biztos források nélkül az autonómia is csak illúzió lehet. Ezen szempontok mentén már a nemzetközi összehasonlítás is elvégezhető az egyes, közigazgatást érintő tanácsadási (konzultatív, javaslattevő) tevékenységek között – ezzel is felmérve, hogy azok mennyire sikeresek a kontroll és az autonómia egyensúlyának megteremtésében (lásd e vonatkozásban Bressers és munkatársai eredményeit).⁶⁶ Az egyes államok között a tanácsadó, illetve konzultatív mechanizmusok tekintetében jelentős különbségek érzékelhetőek mind abban, hogy hogyan alakul az *ad hoc* és az állandó entitások aránya, mind pedig az összehívás (igénybevétel) gyakoriságában. Szintén lényeges különbségek figyelhetők meg – testületi szervek esetében – a tagok kiválasztásának szempontjaiban, illetve a kiválasztás folyamatában. Mind korábbi, mind pedig aktív politikusok, a köz szolgálatában álló további személyek, a tudomány képviselői, a tervezett szabályozás tárgya szerinti érintettek és azok képviselői egyaránt megjelenhetnek tagként ezekben a csoportokban.

A szakirodalom is érzékelteti, hogy a különféle tanácsadó szervek (bizottságok) gyakran kettős természetűek: tevékenységük *egyrészt* szorosan kapcsolódik a közigazgatáshoz, ahhoz szervezetileg is kapcsolódva (gyakran maga a közigazgatás hozza létre őket), *másrészt* azonban sok szempontból a közigazgatás külső szerveiként jelennek meg, amennyiben tagjai között igen gyakran hangsúlyos a külső szakértők, az érdekeltek képviselőinek, a tudomány képviselőinek szerepvállalása (ezzel is biztosítva fentebb bemutatott elemi autonómiát, és ezen keresztül az információk hatékony megjelenítését).⁶⁷ Ez nem azt jelenti, hogy a közigazgatási rendszerekben ne lennének megtalálhatóak kifejezetten belső konzultatív mechanizmusok, amelyek kizárólag a közigazgatás személyi állományához tartozókból állnak össze.

Valamennyi kategóriában (tehát a külső és belső szervek esetében is) érté-

66 BRESSERS et al. i. m. 1192.

67 Lásd pl. CRAFT, Jonathan – HOWLETT, Michael: The dual dynamics of policy advisory systems: The impact of externalization and politicization on policy advice. *Policy and Society*, 2013, 32(3), 187–197. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2013.07.001> (2023. 05. 19.)

kelési szempont lehet, hogy egy szűkebb területre koncentrál-e a tanácsadó feladatot (is) ellátó szerv vagy személy, vagy éppenséggel átfogó jellegű kérdést vizsgál, esetleg egy több minisztérium portfóliójába is tartozó „keresztülfekvő” probléma kapcsán merült fel közreműködésének szükségessége.

A fentiekből is következően tehát a különféle konzultatív jelenségek elemzését lehetővé tevő szempontok között említhetjük a szakpolitikai tanácsadás rendszerének (*policy advisory system*) létét és letisztultságát, a formális és informálisan létrehozott testületi szervek számát és egymáshoz viszonyított arányát, ezek tartósságát, a testületek méretét (az állandó, esetileg meghívott stb. tagok számát), a tagok háttérét (hogy ti. honnan érkeztek), a testület vezetőjének felelősségét, szerepét, az adminisztratív, titkársági feladatokat ellátók számát, szervezeti hovatartozását, vagy éppen azt, hogy a vélemények egyoldalú kikérésére, vagy pedig kétoldalú tanácskozásra⁶⁸ kerül-e sor a konzultatív esemény vagy folyamat során.⁶⁹

Minél összetettebb a vizsgált téma (valamely döntést igénylő helyzet), annál lényegesebb, hogy a döntéselőlkészítés túllépjen az adott rendszerben hagyományosan létező intézményes megoldásokon, ami állhat abban is, hogy a releváns adatok gyűjtése, azok feldolgozása, megfelelő értelmezése és végső soron egy részletes előterjesztés keretében döntési alternatívák felajánlása is a konzultatív szerv feladataként jelenik meg.⁷⁰ Az ilyen jellegű tevékenység persze – ahogyan erre már utaltunk is – felveti az önálló titkárság szükségességét, az infrastrukturális kérdéseket, a folyamatos és intenzív szakmai együttműködés optimális működési és anyagi kereteinek igényét.

Patricia Popelier ma is érvényes módon rögzítette egy jó évtizeddel ezelőtt a konzultációra vonatkozó legjobb gyakorlatokat európai példákra alapozva:⁷¹

- nyitott, kiegyensúlyozott és jól definiált véleményeztetés, ahol minden szereplő azonosított és bevonásra került;
- az eljárás többrétű, ahol a konzultáció a döntéshozatal korai szakaszában kezdődik, és amit egyre konkretizáltabb véleménykérés követ;
- az arányossági elv feleljen meg a konzultációs technikának, azaz figyelembe

68 GÁSPÁR i. m. 158.

69 Ehhez lásd még BRESSERS et al. i. m. 1195-96.

70 BLOCK, H. J. – KRULL, W.: What are the consequences? Reflections on the impact of evaluations conducted by a science policy advisory body. *Scientometrics*, 1990, 19(5-6), 428.

71 Az állami döntéshozókkal szemben felállított követelményt, illetve mindezen funkciókat Patricia Popelier sorolta fel. POPELIER, Patricia: Consultation on Draft Regulation: Best Practices and Political Objections. In: ALMEIDA, Marta Tavares – MADER, Luzius (Eds.): *Proceedings of the 9th IAL Congress Quality of Legislation – Principles and Instruments*. Lisbon, 24-25 June 2010. Baden-Baden, Nomos Verlag, 2011. 140. Idézi: DRINÓCZI (2013) i. m. 10.

kell venni a konzultáció célját, tárgyát, illetve a véleményezett csoport méretét és természetét;

- elegendő időt kell biztosítani a konzultációra;
- a konzultációs eljárásban való részvételi küszöbnek alacsonynak kell lennie;
- a konzultáció tárgyát, a problémát, a javasolt megoldásokat, az eljárást, illetve az ütemtervet, rendelkezésre álló időt stb. tekintve informatívnak, világosnak kell lenni;
- biztosítani kell a bevont személyek, a konzultáció módszere, eredménye átláthatóságát, pl. annak interneten való közzétételével;
- a véleményezőknak indokolt visszacsatolást kell kapniuk a véleményük figyelembevételéről, illetve figyelmen kívül hagyásáról.

2.4. A konzultáció főbb funkciói

A konzultáció társadalmi előfeltételeinek, lényeges szempontjainak és ezek körében egyes minőségi szempontoknak a rögzítése el is vezet minket a következő lényeges kérdéshez; ahhoz, hogy az egyes konzultációs célú intézményeknek mi is a rendeltetése, rendelt célja, politikai, illetve szakmai *funkciója*.

A lehetséges vagy kívánatos funkciókról szólva az egyik megközelítés szerint a javaslattevő, véleményező és konzultatív szervek lehetnek a) tisztán információt nyújtó entitások, b) felvállalhatnak elemző, értékelő szerepet, és c) kaphatnak stratégiaalkotásra irányuló felkérést is.⁷² *A konzultáció funkciói* gyakran szétválaszthatatlanul kapcsolják össze a konzultációra okot adó körülményeket és azokat a célokat, melyeket éppen a konzultáció lenne hivatott elérni. Ebben a rendkívül tág megközelítésben a különféle konzultatív mechanizmusok és szervek főbb funkciói az alábbiak:

1. *Az előírásoknak való megfelelés.* Az, hogy a konzultáció bármely formája mennyire köteleességszerű, kényszeredett, az előírások és minimumelvárások formai betartására koncentráló és alacsony intenzitású – s ezeken keresztül milyen a tényleges minősége – függ attól is, hogy az adott állam politikai kultúrájának mennyire szerves része a párbeszéd, a konzultáció;
2. *Szelepfunkció.* Valamilyen mértékben minden konzultatív jellegű intézménynek van egy feszültségvezető, a felgyülemlett társadalmi stresszt kezelő szerepe is.

72 BRESSERS et al. i. m. 1193. A stratégiaalkotással kapcsolatban lásd még: VAN TWIST, M. D. – BRESSERS, J. – SCHERPENISSE, M. – VAN DER STEEN, M. – Schulz, M.: *Strengthening (the institutional setting) of strategic advice. OECD Seminar towards a public governance toolkit for policymaking 'What Works and Why' April 22.* Paris, OECD, 2015.

3. *Legitimációs, felelősségmegosztó funkció.* A konzultáció résztvevői saját (utólagos) felelősségüket korlátozhatják vagy eliminálhatják akár a konzultáció megtörténte, akár saját álláspontjuk és a többségi álláspont közti különbségre hivatkozással.
4. *Információ-szükséglet.* Természetesen számos esetben a konzultáció célja éppen a külső erőforrások bevonása, az információéhség kormányzati kielégítése a döntések előkészítése során.⁷³
5. *Tájékoztató funkció.* A konzultáció egy folyamat, amelynek során mind az abban résztvevők felé (minden lehetséges irányban), mind pedig a legszélesebb társadalmi nyilvánosság felé megteremtődik egy kommunikációs csatorna, amely lehetővé teszi az eredmények, célok stb. tekintetében megvalósuló rendszeres tájékoztatást is.
6. *Identitásépítő funkció.* A konzultációban résztvevő társadalmi aktorok számára minden ilyen szituáció egy sajátos identitás-építő, identitás-formáló folyamat is, melyben céljaik, eszközeik, szerepfelfogásuk, külső arculatuk és önképük is folyamatosan változik.
7. *Protokolláris funkció.* Léteznek olyan konzultatív szervek is, melyek létének kizárólag protokolláris okai vannak – elsősorban nemzetközi elemet is tartalmazó testületi szervek esetében látunk példát erre.
8. *Részvételre képesítő funkció.* A liberális demokráciákban mindig van egy közvetett, részvételre képesítő funkciója is a vizsgált terület valamennyi intézményének.

73 Drinóczi a konzultáció funkciói között további lehetséges célokat is felsorol: „A tájékoztatósi funkciót valósítja meg a konzultáció, amikor információt közvetít vagy arról, hogy a döntéshozatali folyamat megindult, vagy annak menetéről, vagy pedig a bekapcsolódás lehetőségéről, illetőleg az elért eredményről. A jogi funkciója abban áll, hogy a véleménykérést (a konzultáció tág értelemben történő felfogása esetében a hatásvizsgálatot is), továbbá az adott vélemény figyelembevételét, illetőleg elutasításának indokolását jogi eszközökkel szabályozza, és adott esetben kikényszeríthetővé teszi. A demokratikus funkció a demokratikus kormányzás erősítésében, a szélesebb körű részvételben, illetve a reprezentatív demokrácia támogatásában összegezhető. A politikákat elemző funkció, amely lehetővé teszi a „csőrlátás” elkerülését, és a szélesebb perspektívában látást. Az empirikus funkció azt segíti elő, hogy olyan információt közöljenek, amelyre alapozva a jogalkotó felismerheti a problémákat és a tervezett jogalkotás arra vonatkozó hatását. Ez visz előre a tényekre alapozott jogalkotás megvalósításáig. A kontroll funkció, amelyet független küldő szakértőnek kellene ellátni, a különböző technikai, költségvetési vagy jogi természetű hiányosságok felderítését segíti elő. Annak érdekében, hogy ezeket a funkciókat a konzultáció valóban megvalósítsa a konzultációnak kötelezőnek kell lennie.” DRINÓCZI (2013). i. m. 10.

Eme általános bevezetés után kerül sor a magyar történeti előzmények, illetve jelenlegi intézmények és gyakorlatok bemutatására.

3. A magyarországi helyzet – általános bevezetés

A kormányzati konzultatív mechanizmusokkal kapcsolatos politikai, általános közéleti, szakmai közéleti, illetve szűken vett tudományos párbeszéd iránti igény igen régre nyúlik vissza, s különböző formákban ugyan, de a polgári átalakulás kezdetei óta *látható módon* is mindig jelen volt. Ahogyan az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok tarthatatlansága miatt összehívott javaslattevő bizottmány kapcsán olvassuk 1867-ben: „A miniszter ur nem adott előleges utasítást. Ha ezt teszi: az értekezleti gyűlésnek alig lett volna egyéb célja, mint meghallgatni a felsőbb akaratot, s aztán kész engedelmességgel szétoszlani. A miniszter ur tudni, hallani akarta, mikép nyilatkozik a bíró, mint ismét az ügyvéd, a törvények hiányairól és javításairól. Sem személyes tekintet, sem merev hivatalos fesz nem szabtak korlátokat. Minden ülés bizalmas eszmecsere volt s minden eszmében cél a javítás”.⁷⁴ Még az államszocializmus időszakában is önálló (tudományos) kérdésként kezelték a jelenségcsoportot,⁷⁵ s a rendszerváltás utáni évtizedben is folyamatosan jelenlévő igény, hogy ne csupán a jogállami és piacgazdasági viszonyok által kikövetelt minimumelvárásoknak feleljenek meg a konzultatív mechanizmusok, amennyiben „a kialakult döntés-előkészítő, egyeztető fórumok egymáshoz való viszonyát, tényleges szerepét és súlyát jogszabályokban kellene tisztázni”,⁷⁶ illetve „a különböző döntés-előkészítési mechanizmusokat a mainál részletesebb jogi előírások révén lenne érdemes formalizálni Magyarországon”.⁷⁷ A 2010-es években is találunk nagyobb lélegzetű tudományos munkát,⁷⁸ de az elmúlt bő évtized-

74 ÖKRÖSS Bálint: A javaslattevő bizottmány. *Jogtudományi Közöny*, 1867/18, 89.

75 BERÉNYI Sándor (szerk.): *A központi kormányzatok konzultatív mechanizmusai az európai államokban – a Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet 1981. évi veszprémi tanácskozása*. 2. köt. Budapest, ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék, 1987.

76 TRÓCSÁNYI László: Közjogi változások és a rendszerváltás. *Magyar Közigazgatás*, 1993/7, 5. A témához lásd még az ugyanekkor megjelent másik munkát: BALÁZS István: *A kormány döntéshozatali mechanizmusa, különös tekintettel a konzultatív testületek szerepére*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, Közigazgatási Füzetek 7., 1993; valamint VADÁL Ildikó: Az indirekt közigazgatási szervekről de lege lata és de lege ferenda. I. *Magyar Közigazgatás*, 1997, 47(4), 135-143.

77 KÉRI László: A kormányzati döntéshozatal szervezetszociológiai nézőpontból. In: PESTI Sándor (szerk.): *Közpolitika. Szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2001, 218.

78 VADÁL Ildikó: *A kormányzati döntések konzultatív mechanizmusai*. Budapest, Complex, 2011.

ben a Magyarországot érintő szakirodalom a vizsgált területen egyre inkább angol nyelvűvé és erősen kritikus jellegűvé válik, továbbá – előbbi trenddel párhuzamosan – a kérdéskörön belül az EU belső konzultatív mechanizmusai is egyre inkább önálló és hangsúlyos vizsgálat tárgyává válnak.

A fogalmi keretek viszonylag stabilak, a konzultáció fogalma tekintetében mind a mai napig Ladó és Tóth definíciója jelenti a kiindulópontot: „két vagy több, független és autonóm szereplő közötti önkéntes együttműködés, amelynek célja egymás véleményének, álláspontjának kölcsönös megismerése, befolyásolása; adott esetben közös vélemény kialakítása annak érdekében, hogy harmadik (további) felekre befolyást gyakoroljanak”.⁷⁹

A magyarországi közpolitikai – és azon belül is a konzultatív – folyamatok értékelése körében a magyarországi, illetve a nemzetközi politikai térben, továbbá a tudományos szakirodalomban (!) az elmúlt évtizedben két, egymástól látványosan távol eső demokrácia-konceptió különíthető el. Az egyik szerint a 2010-es, '20-as évek Magyarországá *féldemokrácia*, *formális demokrácia*, *töredezett demokrácia*, *populista demokrácia*⁸⁰ vagy éppen *posztdemokrácia*, míg a másik oldalon a bethleni értelemben vett *nemzeti demokráciáról*, *együttműködő* vagy éppen *adaptív demokráciáról* esik szó – ugyanazon jelenségek értelmezésekor. Sőt, vannak olyan leírási kísérletek is, melyek az egyébként egymástól távoli magyarázatokban egyként megjelennek, még ha eltérő jelentéstartalommal is, ilyen például az *illiberális demokrácia* kifejezés.⁸¹

A közös kiindulópontokat, tartalmi átfedéseket keresve a fenti megközelítésekben is, az elmúlt 35 év kevéssé vitatott valóságmagyarázatai között jelenik meg az a tény, hogy az új közép-európai demokráciák nem a széles társadalmi részvételen alapuló, kifinomult társadalmi koordinációs eljárásokra és intézményrendszerre építették az 1989 utáni politikai rendszert, hanem a parlamentközpontú politikaformálás megoldásaira,⁸² leegyszerű-

79 LADÓ Mária – TÓTH Ferenc: A konzultáció és intézményei az Európai Unióban, tagállamaiban és Magyarországon. Budapest, „Közösen a jövő munkahelyeiért” Alapítvány, 2001, 5.

80 ANTAL Attila: *A populista demokrácia természete. Realizmus és utópia határán*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2017; lásd továbbá RIXER, Ádám: La société civile face au populisme en Hongrie. In: HAUPAIS, Nicolas – POUTHIER, Tristan – SZWEDO, Piotr – ZAGORSKI, Wojciech (szerk.): *Le constitutionnalisme face au populisme en Europe centrale*. Bayonne, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie – Institut Louise Joinet, 2021, 161-190.

81 Lásd például: HAJNAL, György – Rosta, Miklos: A New Doctrine in the Making? Doctrinal Foundations of Sub-National Governance Reforms in Hungary (2010-2014). *Administration and Society*, 2019, 51(3), 404-430; KORKUT, Umut: *Liberalization Challenges in Hungary: Elitism, Progressivism, and Populism*. New York, Palgrave Macmillan, 2012.

82 JENEI György: Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti háttéréről. In: Hosszú

sítve: *a magyar demokrácia befagyott a képviselői demokrácia szintjén* – miközben a jogi és intézményes keretek adottak voltak eme üvegplafon áttörésére. Ennek egyik tartós okaként Rezsőházy a diktatúrából kievickélő társadalmak kapcsán azt állítja, hogy „az egyének és az állam közötti teret kitöltő civil társadalom hiánya következtében ezen társadalmak tagjai nem tudták szocializációjuk során magától értetődő módon elsajátítani, magukba építeni a problémák identifikálását, érdekeik megfogalmazását, gondolataik kicserélését, a különböző vélemények összeegyeztetését, amiből adódóan a problémák kezelésének a sokfélesége sem alakulhatott ki”.⁸³

A fentiek ellenére, ha rákérdezzük, hogy melyek voltak a legutóbbi két évtized érdeminek tekinthető, bár összességében is csak szerény eredményeket felmutató politikai invenciói (innovációi) Magyarországon, úgy azok igencsak egyfelé mutatnak: ilyennek tekinthető a Kormányzati – Civil Megállapodás előkészítési folyamata 2002 és 2005 között,⁸⁴ a 2005-ben Orbán Viktor kezdeményezésére megalakult 8 tagú Nemzeti Konzultációs Testület, vagy éppen a 2008-ban Sólyom László köztársasági elnök által létrehozott 4 fős Bölcsek Tanácsa, amelynek célja ajánlások kidolgozása volt az oktatás fejlesztésére és a korrupció visszaszorítására.⁸⁵ Az elmúlt bő évtized politikai újításai között pedig egyértelműen a kormánypártok által bevezetett nemzeti konzultációkat,⁸⁶ valamint az ellenzék által elindított előválasztásokat⁸⁷ kell kiemelnünk. Ezek a megoldások, intézményesítési kísérletek pedig – tényleges hatásuktól, eredményeiktől függetlenül is – nagy mértékben egy irányba mutatnak: *valamennyi a bevonás, a konzultáció, a részvétel, a személyesség erősítése révén kísérelte meg a magyar demokrácia megerősítését, fejlesztését*. Sőt, ezen folyamatokat erősítette, erősíti egy külső nyomás is: az Európai Bizottság 2022 júliusi jogállamisági jelentése a fékek és ellensúlyok rendszere körében a jogalkotási folyamat átláthatatlanságára és rossz minőségére, így például a

Hortenzia – GELLÉN Márton (szerk.): *Államszerep válság idején*. Budapest, COMPLEX Kiadó, 2010, 95.

83 Sz.n.: *Rezsőházy Rudolfal készült beszélgetés*. Új Horizont, 2001/1, 3.

84 *Észrevételek a Háttéranyag a Kormány és a civil szféra közötti megállapodás előkészítéséhez c. dokumentumhoz*. Budapest, Civil-Társ Trust Programiroda, 2005, 1-7.

85 Az eredményeket lásd: CSERMELY Péter et al.: *Szárny és teher. Ajánlás a nevelés-oktatás rendszerének újjáépítésére és a korrupció megfékezésére*. Budapest, Bölcsek Tanácsa Alapítvány, 2009.

86 PÁL Emese: *Gondolatok a nemzeti konzultációról közjogi megközelítésben*. JURA, 2017, 23(1), 330-337.

87 RIXER, Ádám: *The Development of Legal Institutions Related to Primary Elections in Hungary*. *Krytyka Prawa*, 2022, 14(3), 113-135. DOI: 10.7206/kp.2080-1084.544

társadalmi egyeztetés hiányosságaira utalt, továbbá a korrupciós jelenségekkel, azon belül is a közbeszerzések területén meglévő hiányosságokkal kapcsolatban a transzparencia, a társadalmi kontroll erősítésének szükségességét fogalmazta meg.⁸⁸ Miután pedig az Uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló rendelet 7. cikkelye 2021-től lehetővé tette a jogállamisági hiányosságok pénzügyi szankcionálását, a Magyarország számára a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (RRF) keretében megnyíló jelentős forrásokhoz való hozzáférés érdekében a Kormány 2022-ben azt is vállalta, hogy módosítja a legfontosabb jogalkotásra vonatkozó törvényeket – és azok között is hangsúlyosan a társadalmi egyeztetésre vonatkozó rendelkezéseket, különösen a határidők és jogkövetkezmények konkretizálása révén.⁸⁹

Rögzíthetjük, hogy a ma divatozó demokráciakoncepciók mindegyike elfogadja, hogy a parlamentáris kormányforma keretei között nem csupán a politikai kezdeményezések és a döntési javaslatok (így a jogszabályalkotásra irányuló kezdeményezések) többsége származik a kormánytól, de annak a megszülető döntések végrehajtása, valamint a végrehajtáshoz szükséges személyi és tárgyi feltételek, valamint „a szervezetrendszer kialakítása terén is döntő szerepet kell játszania, természetesen alkotmányi és törvényi keretek között”.⁹⁰ Egyetértés mutatkozik abban is, hogy minden döntéshozatalban nagy előny lehet, sőt egyenesen szükséges a közigazgatás személyi állományánál szélesebb körből származó szakmai és politikai álláspontok koncentrált, tervezhető megjelenítése – elsősorban konzultatív mechanizmusok működtetése révén.

Lényegtelen információkkal elárasztott világunkban a releváns információkhoz való hozzájutás, s ezen keresztül a hatalom biztosítása középponti jelentőségű.⁹¹ Éppen ezért nem mindegy, hogy – akár társadalomként, akár kormányzatként – mennyire vesszük komolyan azokat a platformokat és intézményes megoldásokat, melyeket e célból működtetünk.

88 2022 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary. Commission Staff Working Document, Luxembourg, 13.7.2022 SWD(2022) 517 final.

89 2022. évi XXX. általános indokolása: „A javaslat célja az RRF vállalások megszövegezése a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben (a továbbiakban: Jat.) és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvényben (a továbbiakban: Jet.).”

90 SARTORI, Giovanni: Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei. Ford. SOLTÉSZ Erzsébet. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003, 125. Hivatkozta: FAZEKAS János: *A Kormány szervezetalkítási szabadsága. Keretek és korlátok*. Budapest, ELTE ÁJ DI, 2011, 47.

91 HARARI, Yuval Noah: *21 lecke a 21. századra*. Budapest, Animus Kiadó, 2022, 9.

Ha egy szélesebb kormányzástani (governológiai) megközelítésben keressük a javaslattevő, véleményező, tanácsadó és más hasonló szervek helyét, akkor megállapíthatjuk, hogy a (külső) konzultatív mechanizmusok egyik lényeges általános funkciója *a közvetlen és a közvetett demokrácia intézményeinek valamifajta érdemi összekapcsolása, a kettő közti élő és dinamikus kapcsolat biztosítása egy felgyorsult korban is*. Míg a közvetlen demokrácia a nevéből is következően személyes, mások közbejötté nélküli részvételt jelent a közösség ügyeinek intézésében,⁹² elsősorban egyedi döntésekben való részvétel formájában, addig a „közvetett demokrácia intézményei azok a szervek, melyek a választók megbízásából, azok helyett, nevükben hoznak döntéseket (beleértve a jogszabályok megalkotását is). Ilyen az országgyűlés, illetve az önkormányzatok” – írja Tóth Károly.⁹³ *A konzultatív megoldások pedig sok esetben (elsősorban a külső konzultatív szervek esetében, lásd...) a közvetetten megvalósuló demokráciát elegyítik, oldják és egyúttal erősítik a társadalmi részvétel elemeivel.*

3.1. Kihívások és feszítő erők

A képlet tehát adott: van egy lassan, de folyamatosan „javuló” jogi környezet, és fennáll a konzultatív mechanizmusok szükségességével kapcsolatos széleskörű konszenzus, amit kiegészít a politika által időről-időre felkínált újabb és újabb – gyakran nem jogi természetű – megoldások köre. Ez az átalakulás akár fejlődésként is értelmezhető, ám – és a legtöbb politikai, illetve szakmai vita is e pont kapcsán zajlik – „a jogalkotás minőségét nem pusztán a formai szabályok megléte jelenti, hanem azok tartalmi megfelelése, és gyakorlati megvalósulása is”.⁹⁴ Azaz, a megvalósulás során előtérbe kerülnek olyan szempontok is, mint a *politikai kultúra* és a *jogi-jogalkalmazási kultúra*. Utóbbiak kapcsán pedig felismerhetőek azok a gyakorlatok is, melyek *gyengítően* hatnak a formailag létező (külső) konzultatív mechanizmusokra.

A teljeskörűség igénye nélkül néhány konkrét gyakorlat, amely még a 2020-as évek elején is gyengíti-gyengítette a jogi rendszer egészének külső impulzusokra nyitott, magas szintű funkcionálását Magyarországon:

1. A társadalmi egyeztetésre vonatkozó szabályok gyakori figyelmen kívül hagyása. Az ún. általános egyeztetés keretében a felelős minisztériumnak a beérkezett véleményekről és az elutasított vélemények esetében

92 TÓTH Károly: *Címszavak alkotmányjogi kislexikonhoz*. Szeged, Magánkiadás, 2010, 84.

93 Uo. 85.

94 DRINÓCZI (2013) i. m. 12.

- az elutasítás indokairól nyilvános összefoglalót kellene készítenie,⁹⁵ *ami jelezné, hogy a beérkezett vélemények ténylegesen feldolgozásra kerültek* – de ez a gyakorlatban szinte soha nem történik meg.
2. A hatásvizsgálatra vonatkozó szabályok figyelmen kívül hagyása. Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet 5. §-a alapján „az előzetes hatásvizsgálat adatait és az előzetes hatásvizsgálat során feltárt eredményeket a hatásvizsgálati lapon szükséges rögzíteni”, ami szintén nem vagy nem érdemi formában történik meg.
 3. A jogszabályelőkészítéssel összefüggésben felmerülő jogi típusú (egyeztetés, hatásvizsgálat) és nem jogi típusú (egyeztetésen túlmutató társadalmi kommunikáció) feladatok kikerülése történik meg azokban az esetekben, amikor a ténylegesen a központi közigazgatás által előkészített törvényjavaslatok egyéni képviselői indítvány formájában kerülnek benyújtásra az Országgyűlésben.
 4. Már 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 bármilyen párbeszéd, konzultáció elmaradása sem eredményez alkotmányellenességet, illetve megsemmisítést a létrejött jogszabály vonatkozásában.

Az ilyen és ezekhez hasonló jogalkalmazói gyakorlatok – kiegészülve az ezekre vonatkozó érdemi jogi típusú következmények jogrendszerbeli hiányával – összességében alkalmasak arra, hogy roncsolják a teljes jogi rendszer szövetét, csökkentsék a jog iránti bizalmat, továbbá egy alacsonyabb szinten konzerválják a magyarországi jogi és politikai kultúra átlagos színvonalát.⁹⁶ Fontos azonban megjegyeznünk, hogy *itt – a legtöbb vonatkozásban – nem 2010 utáni fejleményekről van szó, nem egyetlen kormány gyakorlatairól,*

95 A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény 11. § (1) bekezdése értelmében „A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter mérlegeli a beérkezett véleményeket és azokról, valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól tipizált összefoglalót készít, amelyet a honlapon a véleményezőök listájával együtt közzétesz. A jogszabály előkészítéséért felelős minisztert egyedi válaszadási kötelezettség nem terheli.”

96 Az említett problémákra a 2022. évi XXX. törvény jogalkotással összefüggő rendelkezései sem adnak érdemi választ.

hanem a magyar közpolitika hagyományos, legalább 150 éves kontinuitást mutató jellegzetességeiről (gyengeségeiről):

Mind a jogrendszer közigazgatási jogban is visszatükröződő általános sajátosságai, mind pedig a tágabb közpolitika jellegzetességei között találunk olyanokat, melyek viszonylag stabilak – egyes politikai, illetve tételesjogi változások mellett is nagyfokú állandóságot mutatva. Kiindulópontként rögzíthető, hogy a magyar közigazgatás jogias jellegű,⁹⁷ továbbá erősen átpolitizált.⁹⁸ A politikai kormányzás top-down („felülről-lefelé”) szemléletű, és *hagyományosan* kevésbé jellemzi a tényekre alapozott (*evidence-based*) politikaformálási gyakorlat.⁹⁹ A „felülről lefelé” rendszer miatt általános – és tendenciaszerű – gyengeség a) a demokratikus kontroll, az elszámoltathatóság és az átláthatóság hiánya; b) az érdekegyeztetés átpolitizált és instabil gyakorlata miatt a közsféra döntéseinek minősége gyakran nem megfelelő, végrehajthatósága nehézkes; és c) egyébként is a politikai túlsúly jellemzi a politikai-adminisztratív rendszer és a társadalom viszonyát¹⁰⁰; továbbá d) hiányzik a közpolitika utolsó szakasza; a közpolitikai folyamatok elkezdődnek, de gyakran nem „futnak ki”, nincs értékelő szakaszuk és lezárásuk.¹⁰¹ Utóbbi tényről is elválaszthatatlan, hogy a magyar politikai kultúra hagyományosan jellemző vonásai a paternalizmus, az intolerancia és a személyi kapcsolatok politikaivá transzformálása,¹⁰² s nem utolsósorban a korrupciós jelenségek léte, melyek a térség átlagát meghaladó mértékben vannak jelen.¹⁰³ A klasszikus

97 RIXER Ádám: *A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatástudományban*. Budapest, Patrocinium, 2012, 13.

98 Ehhez lásd: STARONOVÁ, Katarína – GAJDUSCHEK, György: Civil Service Reform in Slovakia and Hungary: The Road to Professionalisation? In: NEUHOLD, Christine – VANHOONACKER, Sophie – VERHEY, Luc (Eds.): *Civil Servants and Politics. A delicate Balance*. Houndmills in Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013, 123-151.

99 HAJNAL, György – Kádár, Krisztián – Kovács, Eva: Government Capacity and Capacity-Building in Hungary: A New Model in the Making? *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, 2018, 11(1), 32-33.

100 JENEI György: Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti háttéréről. In: Hosszú Hortenzia – GELLÉN Márton (szerk.): *Államszerep válság idején*. Budapest, COMPLEX Kiadó, 2010, 95.

101 PESTI Sándor: *Közpolitika szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel, 2001. 206. 53 Lásd részletesebben: Sz.n.: *A Közigazgatás Korszerűsítésének kormánybiztosa által készített szempontok. „Részletes útmutató a hatályos jogszabályok utólagos és jogszabálytervezetek előzetes felülvizsgálatához.”* Budapest, k.n., 1995. 5.

102 KULCSÁR Kálmán: *Politika és jogszociológia*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1987, 336.

103 http://www.ey.com/HU/hu/Newsroom/News-releases/global_fraud_survey_2010_pr (2013. 07. 11.); illetve a legújabb jelentésben: *Corruption Perception Index. Hungary*. Transparency International, 2023. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/hun> (2023. 02. 22.)

– nem csak hazánkra jellemző, de itt is bizonyosan megfigyelhető – kormányzati kudarcjelenségek között említhetjük a közpolitikai célok kitűzésének elvi nehézségeit és mérhetőségének bizonytalanságait, továbbá az erős érdekcsoportok által gyakorolt befolyást, illetve a kormányzati tevékenységek méretével és komplexitásával, valamint az egyes közpolitikai programok közötti oksági egymáshoz rendeléssel kapcsolatos nehézségeket.¹⁰⁴

A civil szférát érintő lényeges tény továbbá, hogy a mindenkori – rendszerváltás utáni – magyar állam saját félállami-félcivil-félpiaci kreatúráival¹⁰⁵ tudatosan imitálja, rekonstruálja, helyettesíti a civil szférát, ezzel egyúttal el is erőtleníti azt. E kérdéskör elemzése során nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az elmúlt egy-két évtized közgazdasági és szociológiai irodalma döntően arról szól, hogy az állam éppen azzal, hogy magára vállalja a piac és az önszabályozó társadalmi mechanizmusok, mindenekelőtt a társadalom politikai megszervezésének „pótlását”, szimulálását”, végeredményben maga akadályozza meg a politikai döntési folyamatoknak a társadalom tényleges érdektagoltságával való találkozását.¹⁰⁶

Végezetül rögzítsük, hogy a 2010 utáni kormányzat a társadalom, pontosabban az egyes kérdések érintettjei lényeges döntésekbe való bevonásának eszközei között – a jogalkotásról, illetve a társadalom abba történő bevonásáról szóló két új törvény ellenére – nem a jogi természetűeket (azaz a kormányzat oldalán közvetlen kötelezettséget teremtőket) preferálja; inkább a jogrendszeren kívüli, illetve a jogrendszer „határvidékein” elhelyezhető megoldások kerülnek előtérbe. Így az ún. nemzeti konzultáció, illetve a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma (VKF)¹⁰⁷ és a Közszolgáltató Vállalko-

104 HAJNAL György: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest, KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 2008, 33. A jogszabályok előkészítésére szűkítve a témát lásd még: GAJDUSCHEK György – Hajnal Görgy: A közigazgatási jogszabályelőkészítésről. Egy kritikai áttekintés. In: SEBŐK Miklós – GAJDUSCHEK György – MOLNÁR Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020, 121-160.

105 A korábbi irodalomban lásd: SÁRKÖZY Tamás: *Kormányzás, civil társadalom, jog*. Budapest, Kossuth Kiadó, 2004, 5. Legutóbbi intézményes példaként lásd az állam által ingyenesen jutatott vagyonelemekkel gazdálkodó *közfeladatot ellátó közérdekű vagyonelemző alapítványokat*.

106 RIXER (2012) i. m. 26.

107 A VKF-et 2012. február 22-én alakította meg a Kormány, valamint három munkavállalói és három munkáltatói érdekképviselői szerv. Ezen testület megalakításáról szóló megállapodás szerint a versenyszférát közvetlenül meghatározó gazdasági témájú kormányzati döntések előkészítésében közreműködő tripartit konzultatív, véleményező és javaslattevő szervről van szó.

zások Konzultációs Fóruma (KVKF), melyeknek igen nagy praktikus súlya van (például utóbbiaknak a minimálbérrel kapcsolatos döntésekben), miközben a jogi szabályozásuk teljes mértékben hiányzik. Továbbá a korábban említett jelenség, a civil szerveződések „szimulálása”, azaz saját tárgyalópartnereinek önmaga általi létrehozása jelenik meg például a kényszertagságon alapuló Nemzeti Pedagógus Kar állam általi létesítésében és működtetésében,¹⁰⁸ az ún. *irányított konzultáció* egy eseteként.

Melyek a mai Magyarországon azok a(z újabb) feszítőerők, melyek folyamatosan nyomás alatt tartják a konzultatív jellegű intézményeket?

1. Az első az a feszültség, amely a részvételi elemek erősítésének állam általi hirdetése, a *good governance* főirány elvi képviselője (amire valós igény is van a társadalom és a politikai aktorok részéről), és az elmúlt másfél évtized *válságai* során ténylegesen megvalósult konzultáció *valósága* közötti különbségben érhető tetten (legalábbis a külső segédszervek esetében mindenképpen). A főbb magyarországi döntéshozatali folyamatok belső dinamikáiban évtizedek óta nem látszik érdemi elmozdulás a '90-es évekhez képest, *csak* a metapolitikai térben¹⁰⁹ erősödik a megalapozottabb, sokszereplős, bevonáson alapuló döntéshozatali folyamatokra vonatkozó *kommunikáció*.

Itt kell rögzítenünk, hogy a konzultáció jelenkori magyar jogi és politikai keretei már a rendszerváltozás után recsegtek-ropogtak, amennyiben azok 50-100 évvel ezelőtti viszonyokra kitalált keretek (körülmenyes és fizikai jelenléttel megvalósuló bizottsági ülésezéssel, lassú előkészítéssel, a jegyzőkönyvek utólagos pontosításával, a résztvevők előzetes befolyásolásának szükségletével és a tényleges eredmények kiszámíthatatlanságának veszélyével... stb.). Márpedig a felgyorsult, mediatizált és minden vonatkozásban „türelmetlen” társadalmi intézményrendszer szereplői számára ezek a keretek tarthatatlanul lassú működést eredményeznek, s ez a válságok szülte, napokon, órákon belüli reagálást igénylő nyomások mellett lassan tarthatatlanná válik. *Legalább részben* ezért is érzékeljük ma, hogy számos esetben inkább egy-egy tanácsadóra,¹¹⁰ illetve az in-

108 A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV törvény 63/A–63/L. §-ai értelmében a Nemzeti Pedagógus Kar az állami és önkormányzati fenntartású köznevelési intézményekben pedagógus-munkakörben közalkalmazottként foglalkoztatottak önkormányzattal rendelkező köztisztviselője.

109 JENEI (2003) i. m. 129.

110 A külső tanácsadók szerepének növekedése, bővülése Magyarország kapcsán is megjelenik a szakirodalomban: HAJNAL, György – Kádár, Krisztián – KOVÁCS, Éva: Public administration characteristics and performance in EU28: Hungary. In: THUIS, Nick –

formációáramlás szempontjából kevésbé problémás, jobban tervezhető belső konzultatív mechanizmusokra és informális tanácskérésekre szűkül a konzultáció (!), s a hagyományos konzultatív struktúrák a korábbinál is formálisabbá válnak. Néha a magyarországi konzultatív intézmények a MAXIM-géppuskára emlékeztetnek, arra a fegyverre, melyet 1880-ban fejlesztettek ki, és a legfiatalabb darab is 80 éves. Az orosz-ukrán háborúban *2016 óta bizonyíthatóan folyamatosan* bevetették (még 2022-ben is) ezt az ósdi eszközt a harcoló felek, annak ellenére is, hogy miután nagyon nehéz, könnyen melegszik és nehezen hűl le, a mai viszonyok között végképp csak védekező harcokban, megerősített állások védelmében használható ideig-óráig. S ezek a sajátosságok nyújtják az analógia lehetőségét is: a javaslattevő-véleményező szervek kapcsán is felvethető, hogy azok lassúak, körülményesek, kevésbé hatékonyak, ám néha mégis használhatóak a saját álláspont igazolásához, alátámasztásához – miközben a politikai-jogi típusú csatákban a kormányzat csak muzeális darabokként tekint rájuk és csak végszükség esetén veti be őket...

Mindez persze továbbra sem mond ellent annak az állításnak, sőt, hogy ez egy olyan területe a magyar demokráciának, ahol óriási tartalékok vannak.

2. A fenti kérdéskörhöz másként közelítve, az is kijelenthető, hogy a magyar közigazgatás a válságokra – és az azokból lassan válságkorszakká összeálló jelenségekre – a legtöbb esetben *törzskari jellegű szervek* létesítésével (is) reagált. A közigazgatási szervezet ugyanis – amennyiben a hirtelen növekedés, a váratlanul megjelenő újabb feladatok vagy a belső működés elégtelenségei úgy kívánják – anélkül is képes változtatni működésének néhány jellemzőjén, hogy megváltoztatná struktúráját. Ennek egyik lehetséges módja az, hogy a hiányzó specializációt törzskar kialakításával pótolja a szervezetben. *A gazdasági válság, a migrációs nyomás, COVID-19 koronavírus-járvány és az orosz-ukrán háború nyomán előállt nagyszámú új feladat Magyarországon is megteremtette a feltételeit új törzskari típusú szervek felállításának, s ezen keresztül a belső konzultatív szervek újabb térnyerésének, közvetve pedig az államra nehezedő nyomás részbeni csökkentésének.*
3. A további nehézségek között kell említenünk egyrészt a társadalmi szereplők szakmai felkészültségének és anyagi erőforrásainak alacsony szintjét, másrészt a kormányzati oldal kapacitásbeli hiányosságaként értékelhető az egyeztetési tevékenységre specializálódott közszolgálati állomány

HAMMERSCHMID, Gerhard (Eds.): *Public administration characteristics and performance in EU28*. Brussels, European Commission, 2018, 426-459.

részleges hiánya (és állandó fluktuációja) a központi államigazgatásban.¹¹¹ Utóbbtól elválaszthatatlan, hogy jobb esetben a rendszer egészén belül egyrészt felhalmozódik egy szervezeti tudás, másrészt pedig a különféle szereplők között létrejön egy érdemi és tartós kapcsolati háló – a modern demokrácia részvételi elemeit erősítendő. A kormányzat oldalán minden konzultatív intézmény működtetése egyúttal a *bevonás művészete is – amennyiben annak tervezői és kivitelezői választ találnak arra a kérdésre is, hogy hogyan tudok tanácsadó jellegű testületi szerveket intenzíven (!) működtetni, még akkor is, ha nem vagyok minden tag teljes politikai lojalitásáról meggyőződve?* Utóbbi kérdésre a magyar központi közigazgatás továbbra is csak keresi a válaszokat.

4. Hagyományosan a konzultatív intézmények és általában a társadalmi, politikai párbeszéd egy kényes pontja Magyarországon egyes kormányzati döntések hozzáférhetősége. Különösen a nem titkos, de a Magyar Közlönyben nem is kötelezően közzéteendő kormányzati döntések („kétezeres határozatok”) tartoztak régóta a kritikus körbe. 2011-ben 19, 2016-ban 74, 2021-ben pedig már 504 ilyen határozat jelent meg anélkül, hogy a nyilvánosság számára is hozzáférhetővé váltak volna. Az ezekkel kapcsolatos közérdekű adatigénylések általában arra hivatkozással kerültek elutasításra, hogy azok ún. döntéselőkészítő anyagok.¹¹² Pozitív változásként értékelhetjük, hogy a 2022. évi XXII. törvény 123. §-a módosította a 2010. évi CXXX. tv. 26. § (2) bekezdését, amelynek új szövege már azt mondja ki, hogy „A minősített adatot nem tartalmazó közjogi szervezetszabályozó eszközt – a fővárosi és vármegyei kormányhivatal vezetőjének normatív utasítása, a helyi önkormányzat képviselő-testületének és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata, valamint a polgármester és a jegyző normatív utasítása kivételével – a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.” Ennek a változásnak a jelentősége abban áll, hogy ezek a közjogi szervezetszabályozó eszközök vagy közvetlenül tartalmazhatnak rendelkezéseket a belső vagy külső konzultatív szervekkel (azok tagjainak kiválasztásával, működésével) kapcsolatban, vagy egyébként az azokban fellelhető információk biztosíthatják a kormányzat transzparens működését, illetve segíthetik a (külső) konzultatív szervek és egyéb társadalmi intézmények hatékony munkáját, feladatellátását.

¹¹¹ VADÁL i. m. 171-172.

¹¹² Bővebben lásd: LENGYEL Tibor: Nem titkos, de nem is nyilvános. *hvg.hu*, 2022. január 5. https://hvg.hu/itthon/20220105_Nem_titkos_de_nem_is_nyilvanos_egyre_tobb_ketezeres_dontest_hoznak_Orbanek (2022. 02. 01.)

5. Egyszerre jelent egy hatalmas elvárást, egy, a magyar közigazgatás átalakulásában döntő szerepet játszó folyamatot, illetve egy lehetőséget is a *digitalizáció* – esetünkben különösen a jogalkotással összefüggő társadalmi egyeztetés, illetve közigazgatási egyeztetés céljait is szolgáló jelenségcsoportként. E körben kiemelendő a jogalkotás hosszútávú digitalizációjára irányuló törekvés, amelyet a 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 121. § (3) bekezdés a) pont ae) alpontja fogalmaz meg. Részletesebb alátámasztás nélkül is nyilvánvaló, hogy a mesterséges intelligencia térhódítása, a ChatGPT és társai által valamennyi társadalmi szférában generált változások a kormányzati konzultatív mechanizmusok jellegét, színtereit és hatékonyságát is érdemben befolyásolhatják.

4. A konzultatív szervek és mechanizmusok csoportosítási lehetőségei a mai Magyarországon

A legáltalánosabb értelemben vett konzultáció magyarországi helyzetére vonatkozó megállapítások után célszerű taxatív jelleggel is felsorolni azokat a szerveket és mechanizmusokat, amelyek a központi közigazgatás döntéseit befolyásolják.

Jelen fejezetben elvégezzük a felsorolt intézményes megoldások többszemponú csoportosítását, és kiemelten (hangsúlyosan) is foglalkozunk az ún. külső konzultatív szervek csoportjával. Utóbbiak elemzése során egy olyan kérdéskatalógus felállítására is sor kerül, amelynek segítségével az egyes külső konzultatív szervek különbségei is láthatóvá válnak. Utóbbi jelentőségét növeli az a tény, hogy még két hasonló létrejött, a jogi szabályozás szintjén hasonló célokat kitűző – csupán más területen működő – szerv között is jelentős eltérések lehetnek a gyakorlati működés során, például attól is függően, hogy létrehozójuk milyen tényleges funkciót szán nekik (szán-e nekik egyáltalán), hogy hova helyezi a működési súlypontokat. Ehhez tartozik az is, hogy míg a legtöbb régi Unió tagállamban a konzultáció érdemi (jogi garanciák által is biztosított) és folyamatos, aktív, addig Magyarországon – hagyományosan – az „ad hoc” jelleg dominál, kiegészülve az egyes fórumok összehívási gyakoriságának alacsony átlagos mértékével.¹¹³

A csoportosítási szempontok a magyar jogrendszer belső logikáihoz igazodtak, tekintettel arra, hogy egyes sajátosságok csak így tehetőek jól láthatóvá. Isgalmas szakmai kérdés az is, hogy a magyar központi közigazgatásnak az EU

113 VADÁL (2012) i. m. 61.

szerveivel folytatott konzultatív jellegű tevékenységeit hol helyezzük el egy ilyen táblázatban. Természetesen egy további, és az itteninél is részletesebb tudományos igényű rendszerezés során – a jobb nemzetközi összehasonlíthatóság érdekében is – elvégezhető majd a csoportosítás az OECD COFOG (Classification of the Functions of Government) (COFOG) Nómenklatura szerint is, amennyiben erőteljes összehasonlítási alap lehet az is, hogy a kormányzati működés mely területein jön létre egy adott államban egy (külső) konzultatív intézmény, illetve szerv.¹¹⁴

Amint azt a nemzetközi szakirodalom alapján is láthatjuk, a közpolitikai döntéshozatali folyamatokban a tanácsadói jellegű tevékenységek (feladatok) és a legtagabb értelemben vett konzultatív feladatok ellátása erősen *policentrikussá* vált, még a centralizáltabb közigazgatási rendszerekben is:¹¹⁵ a konzultatív mechanizmusok terén mind a 'társadalmasítás', mind pedig a 'piacosítás' olyan trend, amely Magyarországon is érvényesül.

A jelen fejezetben található csoportosítás – ahogyan azt korábban is jeleztük – csak az országos szintet veszi figyelembe, csak azokkal a szervekkel és mechanizmusokkal foglalkozik, melyek központi közigazgatási szervek tevékenységéhez kapcsolhatóak. Így *ebben a fejezetben* sem kívánunk foglalkozni a helyi/területi konzultatív mechanizmusokkal,¹¹⁶ továbbá a kormányzat részvétele nélküli „második nyilvánosság” párhuzamos struktúráival, politikai természetű, másodlagos konzultatív mechanizmusaival¹¹⁷, illetve az EU szintjén

114 <https://www.oecd.org/gov/48250728.pdf> (2022. 11. 04.)

115 Lásd CRAFT – HOWLETT i. m. 189-190.

116 A konzultációnak természetesen nem csupán országos szinterei vannak, hanem lokális formái is. Függetlenül az általános trendek 'legyűrűző' hatásaitól, ezek területén mutatkozik a legtöbb pozitív változás a társadalmi érdekek feltárásában, becsatornázásában és érvényesítésében. Erre a legelemibb példa a képviselőtestületek külső tagokat is bevonó bizottságaiban zajló munka, illetve lásd például az államigazgatási és önkormányzati szerveket, továbbá közigazgatáson kívüli aktorokat is bevonó Kábítószerügyi Egyeztető Fórumok munkáját a korábbiakban. Utóbbira nézve lásd: NÉMETH Zsolt – BUDAHÁZI Árpád (szerk.): *A rendőr helye és szerepe a Kábítószerügyi Egyeztető Fórum munkájában*. Budapest, RTF – Nemzeti Drogmegelőzési Intézet, 2006). Ez még azzal együtt is igaz, hogy részben a helyi, illetve területi – elsősorban önkormányzati típusú – szervek által működtetett intézmények egy része is csupán kötelességszerűen létezik, vagy egyáltalán nem kerül alkalmazásra: pl. ilyen a megyei közmeghallgatás intézménye is. Lásd HÉDER Ákos: *A közmeghallgatás jogintézménye a megyei önkormányzatokban – különös tekintettel a 2006-2017 közötti időszakra*. *Glossa Iuridica*, 2017, 4(3-4), 104-136.

117 Léteznek olyan konzultatív mechanizmusok is, melyek fő jellemzője – azon túl, hogy mi is a konzultáció szűkebb tárgya – nem az, hogy mely szinten (országos, területi, helyi) működnek, hanem az, hogy a kormányzat nem része azoknak. Így például 2022 decemberében megtartotta első ülését a Nemzeti Energiaügyi Kerekasztal, melyet

létező – de a tagállami közigazgatásokat közvetlenül nem bevonó – legalább részben konzultatív jellegű fórumok tevékenységével sem.¹¹⁸ Szintén nem kívánjuk elemezni azokat az intézményes megoldásokat, melyek azzal összefüggésben kerülnek alkalmazásra, hogy egyes jogszabályok tervezeteit az Európai Unió egyes intézményeinek és tagállamainak előzetesen bejelentésre vagy egyéb véleményezésre meg kell küldeni.¹¹⁹

A csoportosítás során figyelembe veendő további szempontok a következők:

- a) kizárólag a közigazgatás személyi állományához tartozó személyek vesznek-e részt a konzultatív jellegű tevékenység ellátásában, vagy más társadalmi aktorok számára is lehetséges a bevonódás, részvétel (a központi közigazgatási szervek érdemi közreműködése, közrehatása mellett)?
- b) a természetes személyek (állampolgárok) és szervezeteik számára közvetlenül, saját akaratelhatározásuk révén hozzáférhető intézményről van-e szó, vagy ez csupán a közigazgatás kezdeményezése mellett lehetséges?
- c) rögzíti-e állami jogforrás (jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz)?
- d) inkább szűken vett szakmai vagy inkább politikai jellegű tevékenységet végez-e a szerv?
- e) általános vagy különös jellegű-e a tevékenység – azaz a felvethető/felmerülő témák alapján átfogó, valamennyi szakmai/társadalmi területre kiterjedő egyeztetésről, konzultációról van-e szó, vagy valamely szűkebb (szak)területre korlátozódó tevékenységről?
- f) a szociális párbeszéd fórumai esetében tri- vagy multipartit jellegű-e a tevékenység?

az Egyensúly Intézet, a Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ), a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége és a Budapesti Önkormányzatok Szövetsége hozott létre.

118 Feltétlenül ilyenek tekinthetjük az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot (EGSZB), amely az EU döntéshozó intézményei számára biztosítja a különböző gazdasági és egyéb érdekcsoportok véleményének megjelenítését, folyamatosan működő tanácsadó szervként.

119 A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény szabályozza a jogszabálytervezetek egyeztetését az Európai Unió intézményeivel és tagállamaival, amennyiben a 20. § (1) bekezdése értelmében „Ha az Európai Unió alapját képező szerződések vagy valamely uniós jogi aktus rendelkezései alapján a jogszabály tervezetét az Európai Unió egyes intézményeinek és tagállamainak, vagy az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más államnak előzetesen bejelentésre vagy egyéb véleményezésre (a továbbiakban együtt: előzetes bejelentés) meg kell küldeni, az előzetes bejelentést a Kormány által rendeletben meghatározott eljárásban kell lefolytatni.”

A csoportosítás során tehát törekszünk a teljeskörűségre, azaz a legegyszerűbb, az egyes állampolgárok és a központi közigazgatás közötti konzultatív *jellegű* kapcsolatok lehetőségét megteremtő intézményes megoldásoktól a legétfogóbb és gyakorlatban is nagyobb jelentőségű testületi szervekig valamennyi intézményt sorra vesszük. A konzultatív szervek csoportosítása körében a legkézenfekvőbb, egyúttal hagyományos megoldásként a kormányzati tevékenység belső konzultatív szerveit és a kormányzati tevékenység külső konzultatív szerveit határoljuk el egymástól.¹²⁰ Előbbi körbe sorolhatóak azok az intézményesített fórumok (pl. hagyományosan kormánybizottságok, kabinetek, tárcaközi bizottságok), amelyekben csak állami szervek vesznek részt, utóbbi körbe pedig azokat a szerveket tartoznak, melyeken belül a kormányzati szervek képviselői mellett *a legtágabban értelmezett civil szféra egyes képviselői is megtalálhatóak*: így társadalmi szervezetek, érdekképviseletek, szakmai, illetve szakértői szervezetek, a tudomány képviselői, szakmai kamarák stb., melyeknek e vonatkozásban *elvi-leg* egyik fő jellemzőjük, hogy mindannyian rendelkeznek valamilyen mértékű autonómiával a közigazgatási szervekkel való kapcsolatukban.

A csoportok tehát a következők:

I. Alapszintű (elemi) konzultatív mechanizmusok

2010-et követően a konzultáció fogalmi körébe sorolható társadalmi egyeztetés alapvető formája az ún. *általános egyeztetés* az erre kötelezett közigazgatási szerv honlapján megadott elérhetőségen keresztül, az ott található tervezetek, koncepciók vonatkozásában.¹²¹ Ez biztosít(hat)ja legközvetlenebbül az érdemi társadalmi (civil) részvételt a jogalkotásban, jellemzője, hogy minden esetben konkrét témá(k)hoz, elkülönült szabályozási területekhez kapcsolódóan történik. Ez a természetes személyek, illetve a más formában be nem vont civil szervezetek és szervezeti kontúrokkal nem rendelkező mozgalmak nevében fellépő személyek számára teremt lehetőséget egy korlátozott párbeszédre. Hagyományosan részben hasonló funkciót tölt be a *panasz*, illetve különösen a *közérdekű bejelentés* intézménye, amely olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.¹²² A jogalkotó külön

120 VADÁL (2012) i. m. 60.

121 A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló CXXXI. tv. 7. § (1) bek. a) pontja és 8. § (2) bekezdése alapján.

122 A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény. 1. § (2)-(3) bekezdései alapján.

kiemeli, hogy mindkettő tartalmazhat javaslatot is, továbbá a jogi szabályozás kötelezővé teszi a visszacsatolást is. Az intézmény igénybevételét erősítő körülmény, hogy az védett elektronikus rendszer segítségével is megtehető.¹²³ Az újabb jogfejlődés eredményeként 2023-ban a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló új törvény révén a magyar jogban – a már korábban beépült intézmények megtartása mellett – megjelent a foglalkoztató által létrehozott belső visszaélés-bejelentési rendszer intézménye is, amely tartalmaz az állami és önkormányzati szervekre vonatkozó rendelkezéseket is.

E körben – tehát a legelemibb formák között – említhető továbbá a *választás és népszavazás* intézménye is, amennyiben azok előkészítője, szervezője, lebonyolítója és az azok nyomán születő döntések végrehajtója is mindig a közigazgatás. Itt a kapcsolat a közigazgatás és a természetes személy között rendkívül közvetett és személytelen – ennyiben ezek kissé ki is lógnak a klasszikus konzultatív mechanizmusok sorából.

A fenti formák közös jellemzője, hogy van rájuk vonatkozó jogi szabályozás. Ezzel szemben a *nemzeti konzultáció* jogilag nem szabályozott forma, amely elvileg biztosítja, hogy a közigazgatás (a Kormány) lényeges társadalmi kérdésekben viszonylag gyorsan kaphasson visszajelzéseket. 2011 és 2022 között összesen 11 alkalommal került sor a jogszabályok által elő nem írt, és nem is szabályozott ún. nemzeti konzultációra különféle kérdésekben (pl. az új alaptörvényről, a bevándorlásról, az internettel kapcsolatos kérdésekről, „Brüsszel megállításáról”, a családtámogatásokról, a járványról, az energetikai szankciókról), úgy, hogy a Kormány minden választásra jogosult polgárhoz papíralapon eljuttatta, illetve online hozzáférhetővé tette az alapvetően eldöntendő kérdéseket tartalmazó kérdéssorokat.

Összefoglalóan megállapítható, hogy ezen eszközök elsősorban a természetes személyek véleménynyilvánítását teszik lehetővé, illetve a közigazgatás részéről érkező esetleges visszajelzések – mint a konzultáció egyik lényeges elemeként megjelenő kölcsönösség megvalósulási formái – is közvetettek, illetve korlátozottak.

II. Közvetlen egyeztetés (stratégiai partnerség)

A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a közvetlen véleményezés (közvetlen egyeztetés) keretében stratégiai partnerségi megállapodásokat

¹²³ 2013. évi CLXV. tv. 4-10. §-ai.

köt az adott jogterületek szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket megjelenítő, illetve az adott jogterületen tudományos tevékenységet végző, minden esetben jogi személyiséggel rendelkező szervezetekkel (stratégiai partnerekkel).¹²⁴ Egészen 2022-ig ezen megállapodások száma viszonylag csekély volt, de azév decemberében egyedül Navracsics Tibor, területfejlesztési miniszter 30 ilyen megállapodást kötött (17 tudományos, egyházi, karitatív, érdekképviseleti és civil szervezet képviselőjével, illetve 13 felsőoktatási intézménnyel).¹²⁵

III. Az átfogó (általános, tehát nem területspecifikus) társadalmi párbeszéd szerve a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT)

Az NGTT a legtágabb értelemben vett civil társadalmi tudás átfogó jellegű megjelenítésének (becsatornázásának) fóruma a kormányzati döntéshozatalban, döntéselőkészítésben. Ez az átfogó (általános) jellegű, a döntés-előkészítésben nem területspecifikus jelenlét lehetőségét biztosító intézmény tehát nem valamely konkrét témához kapcsolódóan jött létre, „ágazatközi” intézményként¹²⁶. Állandó jellegű, törvénnyel szabályozott (elvileg nem kormányzati ciklusokhoz, politikai kurzusváltásokhoz kapcsolódik). A vonatkozó törvény alapján a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács „a gazdaság és a társadalom fejlődését érintő átfogó ügyek, a kormányzati ciklusokon átívelő nemzeti stratégiák megvitatására” jött létre, továbbá a „az Országgyűléstől és a Kormánytól független, konzultációs, javaslattevő és tanácsadó testület, a munkaadói és munkavállaló érdekképviseleti szervezetek, a gazdasági kamarák, a nemzetpolitika területén tevékenykedő civil szervezetek, a tudomány és a művészet hazai és határon túli magyar képviselői, valamint a bevett egyházak közötti társadalmi párbeszéd legátfogóbb, sokoldalú konzultatív fóruma”.¹²⁷ *Multipartit szerv, amelyben a Kormány közvetlenül nem is vesz részt. Elvileg akár egy kvázi második kamaraként is funkcionálhatna, ám működése ritkás, erőtlen, társadalmi ismertsége pedig igen csekély.*

124 A részleteket lásd a 2010. évi CXXXI. törvény 13. §-ának (1)-(2) bekezdéseiben.

125 https://www.google.com/search?q=Promenad24&rlz=1C1GCEA_enHU970HU970&oq=Promenad24&aqs=chrome..69i57j0i512l2.1073j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8 (2023. 02. 22.)

126 <http://www.ngtt.hu> (2023. 02. 22.)

127 A Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról szóló 2011. évi XCIII. törvény 2. § (1) bekezdése.

IV. Belső konzultatív szervek

A korábban eszközölt felosztás szerint az ún. belső kormányzati konzultatív mechanizmusba olyan testületi és egyedi szervek tartoznak, amelyeknek a feladata a Kormány és egyéb központi közigazgatási szervek munkájának segítése, döntéseik előkészítése, szakmai és politikai megalapozása, illetve a meghozott döntések végrehajtásának nyomon követése, miközben az ezek munkájában résztvevő személyek főszabályként az államigazgatás személyi állományából kerülnek ki (beleértve a politikai szolgálati jogviszonyban állókat is). A főként testületi típusú segédszervek főszabály szerint ügydöntő hatáskörrel nem rendelkeznek. Ezeket a belső segédszerveket normatív (kormány) határozat, illetve normatív utasítás hozza létre.

A Kormány mellett működő belső konzultatív testületi és egyedi szervek a) a kabinetek,¹²⁸ b) a kormánybizottságok, továbbá c) a kormánybiztosi intézmény, és d) a Kormány egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületet is létrehozhat a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 10. § (1) bekezdése alapján. Ezek (a – d) mindegyike normatív kormányhatározattal jön létre.

Dogmatikailag a Kormány az általános hatáskörű politikai döntéshozó fórum, a kabinet és a kormánybizottság a kormányzati döntéshozatal különös hatáskörű politikai döntéshozó fórumai, míg a 10. § (1) bekezdése szerinti szervek a kormányzati döntéshozatal különös hatáskörű szakmai döntés-előkészítő fórumai [ilyen például a Kormány 1336/2022. (VII. 15.) Korm. határozatával létrehozott Energia-veszélyhelyzeti Operatív Törzs, illetve a Kormány ügyrendjéről szóló 1352/2022. (VII. 21.) Korm. határozat 47. pontja alapján a Nemzetbiztonsági Munkacsoport, valamint a Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport, mint a Védelmi Tanács döntés-előkészítő testületei]. Ezek elnevezése gyakran tanács, kollégium vagy tárcaközi bizottság. Ugyanebben a körben, de jelentősége miatt mégis külön kell említenünk az európai uniós kormányzati döntés-előkészítés legfontosabb testületeként a Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (EKTB), illetve annak ún. szakértői csoportjait, melyek fő feladata az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolása.¹²⁹

128 A Nemzetbiztonsági Kabinet helyébe lépő Védelmi Tanács mellett kormányzati politikai döntéshozó csúciszerv még a Stratégiai és Családügyi Kabinet, a Gazdasági Kabinet és a Nemzetpolitikai Kabinet.

129 1741/2020. (XI. 11.) Korm. határozat az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi

Azt a korábbi állítást, miszerint a belső konzultatív szerveknek kizárólag az államigazgatás személyi állományába tartozók lehetnek a tagjai, azzal érdemes kiegészítenünk, hogy az ezeket létrehozó normatív határozatok több esetben is lehetővé teszik állandó vagy eseti jelleggel felkért, illetve meghívott személyek részvételét az üléseken – miközben persze a belső szervek gyakorlatában ez a közreműködés elvi jellegű és mértékét tekintve is reziduális tétel.¹³⁰

A Kormány számára készülő előterjesztések közigazgatáson belüli egyeztetésének szabályait (a folyamat szereplőit és az ő jogaikat, kötelezettségeiket) a Kormány ügyrendje részletesen szabályozza, azzal, hogy a két legfőbb szereplő a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, aki az ún. *előzetes egyeztetés* kulcsszereplője,¹³¹ illetve a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet, amely *hagyományosan* a kormányzati döntéshozatal általános hatáskörű szakmai döntés-előkészítő fóruma.¹³² Utóbbi legfőbb feladata, hogy állást foglaljon a Kormánynak szánt előterjesztések és jelentések döntésre való alkalmasságáról,

Bizottságról. A 22. pont szerint: „A Kormány európai uniós politikájának végrehajtása, az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítése és az uniós döntéshozatali eljárások során képviselendő tárgyalási álláspontok kialakítása, az uniós politikák alakulásának nyomon követése és a szükséges kormányzati intézkedések koordinálása érdekében szakértői csoportok működnek.”

130 A már említett 1336/2022. (VII. 15.) Korm. határozat 6. pontja alapján „Az Energia-vezérlőhelyzeti Operatív Törzs ülésén a 4. és 5. pontban foglalt tagokon kívül a Miniszterelnökséget vezető miniszter által állandó vagy eseti jelleggel felkért, illetve meghívott személy vesz részt”.

131 Az előzetes fázisban (amely arra keresi a választ, hogy a tervezet alkalmas-e közigazgatási egyeztetésre bocsátásra) 2010 előtt szakmapolitikai munkacsoport döntött, 2010 után pedig egy ideig a KIM közigazgatási államtitkára.

132 A Kormány ügyrendjének 35. pontjának (1) bekezdése. A (2) bekezdés szerint a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet a Kormány általános hatáskörű szakmai döntés-előkészítő testületként a Stratégiai és Családügyi Kabinet, a Gazdasági Kabinet, a Növekedési és Versenyképességi Kabinet, a Nemzetpolitikai Kabinet és a Védelmi Tanács (a továbbiakban együtt: kabinet) és a Kormány ülési előkészítésének általános szakmai, szervező, egyeztető és a Kormány által hozott döntések végrehajtását ellenőrző fórumaként működik. A kérdéskör tágabb összefüggéseire lásd a korábbi szakirodalomból: BALÁZS István: *A kormány döntéshozatali mechanizmusa, különös tekintettel a konzultatív testületek szerepére*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, Közigazgatási Füzetek 7., 1993; illetve FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015, 160-162; illetve BALÁZS István: *A Kormány és a központi közigazgatás értelmezése, valamint annak változásai a magyar alkotmányos környezetben*. In: Árva Zsuzsanna et al.: *Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2020, 11-111 (különösen a 37-54. oldalak a döntés-előkészítésről, illetve a kormányzati segédszervekről).

a kabinet vagy a Kormány ülésének napirendjére vételéről.¹³³ Lényeges, hogy saját maga is létrehozhat állandó és eseti munkabizottságokat.¹³⁴ Fontos, hogy elvileg ebben a belső egyeztetési folyamatban lehetőség nyílik a különféle észrevételek, s ezek között a társadalmi aktorok észrevételeinek becsatornázására is (így a korábban említett általános és közvetlen egyeztetés, valamint a következő pontban bemutatandó külső konzultatív szervek révén nyert információk döntés-előkészítés során történő felhasználására is).

A kormánynak szánt előterjesztések szakmai véleményezése körében ki kell emelnünk egy további konzultációs formát is, amely nem más, mint az az egyeztetés, amelyet más állami szervek vezetőivel kell lefolytatni.¹³⁵

Fontos, hogy belső konzultatív szervet a központi közigazgatásban nem csupán a Kormány hozhat létre, hanem mások mellett a miniszter is, aki normatív utasításával – vagy a feladatkörükben érintett miniszterek együttes normatív utasításukkal – munkacsoportot hozhatnak létre a fent említett feladatok ellátására.¹³⁶ Ugyanez lehetséges az egyéb központi államigazgatási szerv vezetőjének normatív utasításával is.¹³⁷

V. Külső konzultatív szervek

A legheterogénebb csoport praktikusán a külső konzultatív szervek csoportja: ezek az őket létrejöttük jogi alapjait tekintve, szervezetüket és feladatköreiket (jogköreiket) tekintve, tovább az általuk ténylegesen ellátott funkciók szerint is igen sokfélék. Közös ismertetőjegyük azonban, hogy e testületek tagjai között a közigazgatás személyi állományán kívülről érkezőket, így a *legtágabban értelmezett civil szféra egyes képviselői is megtaláljuk*: így civil szervezeteket, a tudomány képviselőit, érdekképviselőket, szakmai kamarákat, gazdasági társaságokat stb.

A szaktudás, illetve információ külső konzultatív szerveken keresztüli „becsatornázása” a közigazgatásba komoly előnyökkel jár: a lényeges érdekek és

133 45. pont (2) bek. a).

134 37. pont (1) bek.

135 Kormány ügyrendjének 6. pontja: „Az előterjesztőnek az előterjesztésben foglalt tervezetet jogszabályban meghatározottak szerint, továbbá *a*) ha az a bíróságok és az ügyészségek feladatkörét érinti, az Országos Bírósági Hivatal elnökével és a legfőbb ügyéssel, *b*) ha az az Alkotmánybíróságot, az Állami Számvevőszéket, a Magyar Nemzeti Bankot, az autonóm államigazgatási szerveket, illetve az önálló szabályozó szerveket érinti, az adott szerv vezetőjével egyeztetni kell.”

136 2018. évi CXXV. törvény 30. § (1) bek.

137 A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv. 23. § (4) bekezdésének c) pontja értelmében.

igények nem bürokratikus áttételeken keresztül jelennek meg a döntés-előkészítésben, továbbá kevésbé költséges, mint a hasonló, ámde piaci alapú szolgáltatások igénybevétele, ugyanakkor sok esetben a közigazgatás személyi állományához tartozók tudásához képest is naprakészebb, átfogóbb ismereteket, naprakész szaktudást biztosít egy adott kérdés kapcsán. Egy formális alkalmazás (munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése) nem lenne indokolt, hiszen nincs folyamatosan ellátandó feladat, a szakértőként eseti jelleggel történő felkérés pedig lelassítaná az ügymenetet. Sőt, éppen a szükséges külső impulzusok hiányát eredményezné ezen szakértők (bizottsági tagok) állami alkalmazása, azoknak a napi, friss impulzusoknak a részleges hiányát, amelyeket csak a gyakorlatban, terepen, illetve a tudományos műhelyek aktív tagjaként lehet megszerezni és utóbb hasznosítani.

Előny lehet tehát, hogy a kapcsolat intézményesített és tervezhető, de nélküli azokat a kötöttségeket, amelyeket a közigazgatás személyi állománya esetében a jogállási törvények írnak elő. Ezek a testületi jellegű külső konzultatív szervek döntően klasszikus igazgatási ágazatokhoz,¹³⁸ vagy újabban kialakult állami feladatellátási területekhez (pl. korrupcióellenes tevékenység, digitális fejlesztés) kapcsolódnak.

Melyek tehát e rendkívül heterogén szervtípushoz tartozó egyedi szervek tekintetében a főbb csoportosítási lehetőségek?

Létrejöttük jogi alapjait tekintve látható, hogy vannak köztük olyanok, amelyeket törvény hoz létre (ilyen például a Nemzeti Kulturális Tanácsról, a kultúrstratégiai intézményekről, valamint egyes kulturális vonatkozású törvények módosításáról szóló 2019. évi CXXIV. törvénnyel létrehozott,¹³⁹ a kulturális ágazatok egységes kormányzati stratégiai irányításának szakmai alapjait biztosító Nemzeti Kulturális Tanács), olyat, amelyet normatív határozat (a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 10. § (1) bekezdése szerinti javaslattevő, illetve véleményező testületként a külső konzultatív szervek többsége is kormányhatározattal jön létre), de a fentiek (jelen fejezet IV. pontja) szerinti esetekben, az egyéb központi államigazgatási szervek esetében nem kizárt, hogy külső tagsággal is rendelkező javaslattevő, véleményező szervek normatív utasítás nyomán jöjjenek létre.

138 A köznevelés területén például az egyes köznevelési szakmai testületekről szóló 1382/2017. (VI. 16.) Korm. határozat 18. pontja alapján a *Köznevelés-stratégiai Kerekasztal* a közneveléssel kapcsolatos döntések előkészítésében javaslattevő, véleményező, stratégiai tanácsadói tevékenységet végző társadalmi egyeztető szakmai testület.

139 5. § (1) bek.

Ami ebben a körben lényeges, az az, hogy közvetlen jogforrási alapok (normatív jogforrásban történő kifejezett tételezés) nélkül is létrejöhetnek ilyen szervek, ahogyan azt a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma (VKF) példáján keresztül is láthatjuk, amennyiben azt Kormány hozta létre hat általa kiválasztott szociális partnerrel, egy olyan megállapodással, aminek nincs (!) *közvetlen* jogszabályi, illetve közjogi szervezetszabályozó eszközben rögzített alapja.

Lényeges gyakorlati – azaz nem feltétlenül a jogforrásokból következő, azokban rögzített – különbségtétel alapja lehet az ellátott funkció is, hiszen e szervek egy része csupán *legitimációs funkciót* (ilyen például a 1712/2014. (XII. 5.) Korm. határozattal létrehozott Idősek Tanácsa) vagy *protokolláris funkciót* (lásd például a kétoldalú Magyar – Kazah Stratégiai Tanácsot) lát el, mindenfajta – e szervek plenáris üléseinek keretei között zajló – érdemi információcserére, illetve érdemi véleményező tevékenység stb. nélkül (azaz *a szakterületi munka érdemi része általában nem ezen fórumok keretében zajlik, ott csupán politikai természetű állásfoglalásokra kerül sor és az elért eredmények kommunikációja történik meg*).

A *tényleges munkát végző külső konzultatív szervek* között kell említenünk azokat, amelyek valamifajta politikai kompromisszum eredményeként jönnek létre: ilyen a 2022-ben létrejött Korrupcióellenes Munkacsoport,¹⁴⁰ amelyben kormányzati és nem kormányzati szereplők létszám és szavazati jog tekintetében paritásos alapon vesznek részt, továbbá ide sorolhatjuk a különböző kodifikációs bizottságokat [lásd pl. a 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozatot, amely a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról a 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozattal létrehozott Államreform Bizottság eseti munkacsoportjaként Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottságot hozott létre].

A döntés-előkészítésben szerepet játszó, külső javaslattevő, véleményező szervek között számos olyat is találunk, amelynek *kifejezett feladata az érdekegyeztetés* is. Jó példa a szakképzésről szóló 2019. évi LXXX. törvény 98. §-ának (1) bekezdése szerinti Szakképzési Innovációs Tanács, amelynek fő feladata a „szakképzés országos stratégiai kérdéseinek érdekegyeztetése”, miközben „döntés-előkészítő, véleményező és javaslattevő országos testületként segíti a szakképzésért felelős miniszter szakképzéssel kapcsolatos feladatainak ellátását”.

140 Lásd a Kormány 1424/2022. (IX. 5.) Korm. határozatát, illetve az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről szóló 2022. évi XXVII. törvény 48-63. §-ait. A Korrupcióellenes Munkacsoport az Integritás Hatóság mellett működő, ám attól független elemző, javaslattevő, véleményező és döntéselőkészítő feladatokat ellátó testületi szerv.

A következő csoportosítási lehetőséget az adja, hogy egyes konzultatív jellegű szervek esetében a „külső” elem *maga is a közigazgatáson belül marad, de az államigazgatáson kívül – azaz az önkormányzati terület képviselői jelennek meg* ilyenként. Két – jogforrási alapokkal is rendelkező – példa erre az Országos Közzolgálati Érdekegyeztető Tanács (OKÉT), amely a közzolgálat egészét átfogó érdekegyeztetés – a Kormány, az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek és az országos szakszervezeti szövetségek – fórumaként szolgál,¹⁴¹ illetve a Közzolgálati Érdekegyeztető Fórum (KÉF),¹⁴² amely a kormányzati igazgatási szervek, valamint a kormánytisztviselők érdekegyeztető fóruma a Kormány, az országos önkormányzati érdekképviselői szervezetek, valamint a kormánytisztviselők és a köztisztviselők szakszervezeteinek részvételével.¹⁴³

Szintén elhatárolási szempont, hogy *az adott külső konzultatív szerv tevékenysége közvetlenül kapcsolódik-e hatósági tevékenységhez* (ügydöntő hatáskörtől függetlenül). A külső szervek döntő többsége esetében erről nincs szó, de akadnak ellenpéldák is, így például a géntechnológiai tevékenységről szóló 1998. évi XXVII. törvény és a Géntechnológiai Eljárásokat Véleményező Bizottság szervezetéről és működéséről szóló 128/2003. (XII.19.) FVM rendelet értelmében a *Géntechnológiai Eljárásokat Véleményező Bizottság* (a továbbiakban: Géntechnológiai Bizottság, GEVB), amelynek a kérelmeket a hatóság kötelező jelleggel megküldi véleményezés céljából. A Géntechnológiai Bizottság az érintett szakminisztériumok, a Magyar Tudományos Akadémia, valamint a civil szervezetek által delegált szakértőkből áll (így például a környezetvédelmi céllal bejegyzett civil szervezetek közösen négy, az egészségvédelmi és a fogyasztóvédelmi céllal bejegyzett civil szervezetek közösen egy-egy képviselőt küldenek). A hatóság a Géntechnológiai Bizottság véleményétől eltérhet, de csak „megfelelő szakmai indokok alapján”.

Fontos továbbá, hogy ilyen külső konzultatív szervek nem csupán központi kormányzati igazgatási szervek (Kormány, minisztérium, a kormányzati főhivatal és a központi hivatal) mellett jöhetnek létre, hanem más központi államigazgatási szervek, így önálló szabályozó szervek mellett is.¹⁴⁴ Utóbbira jó példa a 2014-ben létrejött a *Gyermekvédelmi Internet Kereszttal*,¹⁴⁵ amely

141 A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. tv. 4. § (1)-(4) bek.

142 A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 171. § (1)-(6) bek.

143 A két szerv kapcsán lásd bővebben: SZABÓ Imre Szilárd: *A szakszervezet jogállása a magyar munkajogban*. Pécs, PTE ÁJK – Novissima, 2022, 158-161.

144 Ezek csoportosítására nézve lásd a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. §-át.

145 A Gyermekvédelmi Internet-kereszttalt a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) elnöke, Karas Mónika hozta létre az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint

a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) elnökének javaslattevő, véleményező funkciót betöltő tanácsadó testülete. A Kerekasztal ajánlásokat fogadott el például a szűrőszoftvekkal és a káros internetes tartalmak esetén alkalmazandó figyelemfelhívásokkal kapcsolatban.¹⁴⁶ Lényeges, hogy a szervezet által kiadott ajánlások nem kötelező erejű jogi normák, így a szolgáltatóknak nem kell alkalmazniuk az azokban leírtakat, ezen felül sem az NMHH Hivatala, sem a Médiatanács nem hivatkozhat döntései indokolásaként ezekre a dokumentumokra.

VI. Egyéb konzultatív szervek és mechanizmusok

A közügyek vitatásának, illetve a kormányzati döntések előkészítésének lehetnek egyéb fórumai (szervei, illetve mechanizmusai) is. Ezek között is kiemelkedő a *hagyományos és modern médiumok* (közösségi felületek) jelentősége, amennyiben társadalmi szinten ezek a platformok válnak a lokális, országos, sőt globális kérdésekkel kapcsolatos vélemények kifejtésének és disszeminációjának leglényegesebb színtereivé. A korábbi pontokban mégsem jelenik meg ez az „intézmény”, tekintettel arra, hogy azon keresztül – szemben a többi formával – az állam képviselőivel nem vagy nem feltétlenül kerülnek kapcsolatba az egyének vagy szervezetek, azaz az állam (a közigazgatás) képviselőihez az információk legfeljebb esetlegesen, illetve közvetetten jutnak el. Magyarországon ehhez az is hozzátartozik, hogy a nem azonos politikai oldalhoz tartozók közötti politikai viták rendkívül ritkák, a párbeszédesebb formák egészen kivételesek – a legtöbb szereplő egyirányú, illetve másokéval párhuzamos kommunikációt folytat.

2022-ben ismét felerősödtek azok a hangok, amelyek egy/a *Nemzeti Kerekasztal* felállítását sürgetik. A pártállami rendszerből a többpárti demokráciába való békés átmenet feltételeit kidolgozó, 1989 nyarán létrejött tripartit tanácskozó fórum egy kivételes történelmi pillanatban, különleges politikai feltételek megléte mellett jött létre, s bár ma egy alapvetően jogtörténeti kategóriaként érdemes kezelnünk, fogalmilag nem kizárt, hogy egy Országgyűlésen is túlnyúló konzultatív szervként valamikor újra szerepet kapjon. 2022 decemberében egy oktatási nemzeti kerekasztal létrejöttét kérte a

az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény alapján.

146 A Gyermekvédelmi Internet-kerekasztal ajánlása a kiskorúakra káros internetes tartalmak és szolgáltatások esetén alkalmazandó figyelemfelhívó jelzésekre és szűrőszoftvekre http://nmhh.hu/dokumentum/162986/szuroszoftver_ajanlas.pdf (2022. 05. 15.)

kormánytól a Pedagógusok Szakszervezete (PSZ),¹⁴⁷ arra hivatkozással, hogy egy olyan nemzeti sorskérdésről van szó, amely szükségessé teszi az eddigi formákat meghaladó új konzultatív mechanizmusok kialakítását is, az oktatás valamennyi szereplőjének bevonásával.

Végül az egyéb szervek közé sorolhatjuk a *piaci alapon működő tanácsadó cégeket* is, amelyek gyakran piackutatással, tudományos kutatással, network-építéssel, nemzetközi konferenciák szervezésével és más hasonló, a kormányzati megrendeléseket eredményező tevékenységekkel is foglalkoznak. Ezeket a piaci entitásokat meg kell különböztetnünk a közigazgatáson belül kialakított, miniszteri irányítás alá tartozó, a külső társadalmi és tudományos partnerekkel a kormányzati döntések előkészítése, megalapozása érdekében főfeladatként együttműködő kutatóintézetektől.¹⁴⁸ Utóbbiak – leginkább az ellátott feladatok terén – némi rokonságot mutatnak a belső konzultatív szervekkel, s akár kvázi konzultatív szerveknek is tekinthetjük őket.

5. A külső konzultatív szervek vizsgálatának szempontjai

Miután ebben a tanulmányban a külső konzultatív szervek alaposabb vizsgálatára vállalkozunk, érdemes feltennünk magunknak a kérdést, hogy – az eddigiek alapján – egy-egy ilyen entitás elemzésekor, vagy egyébként ezek összehasonlításakor mely szempontokat érdemes figyelembe vennünk? Az alábbiakban rögzítjük azokat a kérdéseket, melyeket a leglényegesebbnek tartunk, s egyúttal ott, ahol ez szükségesnek látszik, általánosító, a korábban bemutatott szervek vizsgálatára alapozott válaszokat is adunk ezekre:

- I. Van-e a hatályos jogrendszerben jogforrási alapja a döntéselőkészítő szervnek? Amennyiben igen, úgy törvény vagy normatív határozat (esetleg utasítás) hozta-e létre?
- II. Milyen feladatot vagy feladatokat lát el az adott konzultatív szerv? A feladat szó itt kettős értelemben is használható: egyrészt az adott ágazat, szűkebb szakterület azonosítását szolgálhatja (idősügy, oktatás, digitáli-

147 https://hvg.hu/itthon/20221212_PSZ_nemzeti_kerekasztal_kormany (2022. 12. 12.)

148 Ezek között mai példaként hozható fel a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet létrehozásáról szóló 95/2019. (IV. 25.) Korm. rendelet 1. §-a alapján a *Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet*, amely az igazságügyért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, és amely – egyebek mellett, a 4. § (1) bek. c)-d) pontok nyomán – nemzetközi összehasonlító jogi kutatásokat folytat és elemzéseket készít jogalkotási tevékenység előkészítése, illetve jogszabály hatályosulásának vizsgálata érdekében, továbbá szakpolitikai elemzéseket készít és publikál a sikeres, modellértékű jogalkotási megoldásokról.

záció stb.), másrészt pedig arra adhat választ, hogy a döntéselőkészítés teljes folyamatán belül hol jut leginkább szerephez az adott szerv. Utóbbi körben érdekes fejlemény, általános tendencia, hogy a tevékenység sok esetben és egyre inkább eltolódik az alkalmazás monitoringja, a kiváltott hatások utólagos elemzése irányába (az előzetes információnyújtás helyett) nem csupán a belső,¹⁴⁹ de a külső konzultatív szerveknél is.

- III. Milyen konkrét jogosultságai (jogkörei) és kötelezettségei vannak a segédszerv egészének, a tagoknak, illetve a szerv munkájában résztvevő egyéb személyeknek (például az állandó és eseti meghívottaknak)? Utóbbi körben különösen széles a skála, amely a tanácskozási jog nélküli jelenléti jogtól a szavazati jogig terjed.
- IV. A rá rótt feladattól, illetve a számára biztosított jogkörtől függetlenül milyen tényleges funkciót lát el az adott szerv? A leggyakrabban írásban is rögzített feladatok, illetve jogkörök listájából nem feltétlenül tudunk következtetni arra, hogy mi is a tényleges szerepe az adott entitásnak. E vonatkozásban a két szélső pont a merőben protokolláris vagy legitimációs funkció ellátása, illetve a tényleges információközlés, érdekfeltárás, -becsatornázás, azaz a döntéselőkészítés tartalmi befolyásolása.
- V. Egyedi hatósági döntésekhez *közvetlenül* kapcsolódó véleményező tevékenységet végez-e a szerv? Ahogyan erre utaltunk is, *például* a géntechnológiai hatóság az engedély iránti kérelmet az ún. Géntechnológiai Bizottság véleményére figyelemmel bírálja el. Ebbe – egyebek mellett – a környezetvédelmi céllal bejegyzett civil szervezetek közösen négy, az egészségvédelmi és a fogyasztóvédelmi céllal bejegyzett civil szervezetek közösen egy-egy képviselőt küldenek.
- VI. Kikből áll a szerv, hogyan kerülnek be a *civil* tagok? Sokféle megoldás ismert: nevesített ernyőszervezet delegálása útján; esetleg felhívás nyomán, jelentkezés alapján; a területen működő civil szervezetek javaslata alapján stb., vagy ezek nélkül miniszteri (ritkábban miniszterelnöki vagy más központi államigazgatási szerv vezetője általi) kijelöléssel, kiválasztással. Például az Idősek Tanácsa tagjait – tizenkét főt – a miniszterelnök kéri fel részben az idősügy területén működő civil szervezetek javaslata alapján. Az összetétel, illetve a belső arányok tekintetében jelentősége van annak is, hogy paritásos alapon vannak-e jelen a nem a közigazgatás

149 Például a Kormány 1336/2022. (VII. 15.) Korm. határozata az Energia-veszélyhelyzeti Operatív Törzsről annak egyik leghangsúlyosabb feladatául a meghozandó intézkedések megtételének előkészítése mellett, a meghozott döntések végrehajtásának nyomon követését határozza meg.

személyi állományához tartozó tagok, vagy csupán reziduális tételként, jelképesen (előbbire példa a Korrupcióellenes Munkacsoport, utóbbira pedig a Nemzeti Kulturális Tanács).

- VII. A szervezet összetettsége, a működés bonyolultsága. Általában a belső konzultatív szervekre jellemző, hogy többszintű a működésük: a kabinetként működő Védelmi Tanács mellett Nemzetbiztonsági Munkacsoport, valamint Honvédelmi és Rendészeti Munkacsoport működik – mindkettő a Védelmi Tanács döntés-előkészítő szerveként működik, egészen pontosan: „javaslatot tesz a Védelmi Tanácsnak a nemzetbiztonság védelme érdekében szükséges feladatokra és intézkedésekre, valamint figyelemmel kíséri azok végrehajtását”. A külső konzultatív szervek esetében ez a fajta összetett szervezet ritka, inkább kivételes (noha például a Roma Koordinációs Tanács esetében az irányadó Kormányhatározat módosítása éppen ebben az irányban történt meg, lehetővé téve szakterületi tagozatok kialakítását. A Korrupcióellenes Munkacsoport pedig almunkacsoportokban kezdte meg érdemi tevékenységét 2023-ban.¹⁵⁰
- VIII. Összehívás gyakorisága. A külső konzultatív szervek esetében – gyakran az irányadó jogforrás előírásaitól függetlenül – az összehívás gyakorisága csekély (évi 0-1-2), gyakran az adott kormányhatározatban előírt mértéket sem éri el.
- IX. Milyen típusú szerv tevékenységét segítő jön létre? Ilyen külső konzultatív szervek a központi államigazgatási szervek közül nem csak a központi kormányzati igazgatási szervek (pl. Kormány, minisztérium) munkáját segítő jöhetnek létre, hanem például önálló szabályozó szervek mellett is, mint amilyen a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság. A Gyermekvédelmi Internet-kerekasztalt a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (Hatóság) elnöke hozta létre az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény 4/B. § (1) bekezdése alapján, amely kimondja, hogy Hatóság Elnökének az elektronikus kereskedelmi szolgáltatás és az elektronikus hírközlési szolgáltatás útján hozzáférhető médiatartalmak, információk tekintetében a kiskorúak egészséges fejlődését biztosító jogszabályi előírások elfogadását és hatályosulását elősegítő javaslattevő, véleményező, tanácsadó testülete – amelynek 8 tagjára itt is civil szervezetek tehetnek javaslatot.

150 A négy almunkacsoport a következő területekre fókuszál: közbeszerzések, uniós és nemzeti támogatási programok, közadatok nyilvánossága és transzparencia, valamint büntető(eljárás)jog.

- X. Működés önállóságának mértéke. Miután ezek a szervek állami akarat nyomán és a közigazgatás tevékenységét segítő jönnék létre, nem feltétlenül életszerű elvárni, hogy ezek széleskörű autonómiával rendelkezzenek – ezzel együtt lényeges kérdés, hogy a tagok által megfogalmazott álláspontok kifejtésére, azok akár csak a szerv többi tagjához vagy más érdekeltekhez való eljuttatására, az érdemi párbeszéd fizikai vagy online színtereinek biztosítására, vagy éppen az összehívásra sor kerül-e, illetve ezek tekintetében van-e bármilyen mozgásterük a tagoknak, ha úgy tetszik: kikényszeríthetőek-e az érdemi működés elemi feltételei. Ez döntően két szempont függvénye: *az önálló költségvetésé, és különösen az önálló titkárság léteé.* Amennyiben az adott minisztérium (azon belül is államtitkárság) hivatali apparátusa biztosítja a működés valamennyi feltételét (s Magyarországon ez a tipikus), úgy ez önmagában is lelassíthatja, a bürokratikus működés belső logikáihoz és időgazdálkodásához igazíthatja a szerv feladatellátását, ami különösen a jelzőfunkció ellátása, az alkalmazás nyomon követése stb. körében járhat hátrányokkal, végső soron marginalizálva az adott szervet.
- XI. Az adott szerv stabilitása, tartós működése. Noha a külső konzultatív szervek többségére is igaz, hogy azok elvileg csupán az adott kormányzati (vezetői) ciklus időtartamában léteznek, jól látható, hogy ezek egy része – ha változott név alatt vagy megváltozott összetételben is – tartósan jelen van a közpolitikaformálásban. Ennek jelentőségét az adja, hogy az esetek többségében mind a közigazgatás személyi állományához tartozók körében, mind pedig a kívülről bevont személyek körében érvényesül, megfigyelhető hol egy korlátozott, hol egy szinte teljeskörű személyi kontinuitás, ami előfeltétele egy érdemi szervezeti tudás kialakulásának, továbbhatásának, illetve a tartós személyes kapcsolatok által generált bizalom (!) létének. Magyarországon, ahol 2023-ban már 13 éve ugyanaz a kormánykoalíció van hatalmon, megfigyelhető, hogy ezek a szervek többségükben a választásokat követően újjáalakulnak, gyakran az eredeti létesítő kormányhatározat módosítása mellett.
- XII. A konzultáció öncélúsága, vagy konzultáció a konzultálás kedvéért. „A pénzszerző életforma mindig bizonyos kényszert ró az emberre, s a gazdagság nyilván nem lehet a keresett jó, mert csak arra való, hogy felhasználjuk, s nem önmagáért, hanem másért van” – állítja Arisztotelész.¹⁵¹ Ennek analógiájára a külső konzultatív szervek esetében sem lehet maga

151 ARISZTOTELÉSZ: *Nikomakhoszi etika*. Szabó Miklós fordítása. Budapest, Európa Kiadó, 1997.

a működés, működtetés, azok közigazgatás által fenntartása a végső cél (öncél), hanem elvileg a közigazgatási döntésekhez biztosított érdemi információk előállítás, folyamatos biztosítása lenne ez a közvetlen cél. Erre akkor is figyelni kell, ha – a politikai szándékoktól függetlenül – a magyar közigazgatásban ezen a területen komoly szakemberhiány, végső soron kapacitáshiány (is) van, azaz kevés a konzultatív területeken évtizedes tapasztalatokkal rendelkező személy.

- XIII. A testületi szerv létszáma. Több esetben (pl. Roma Koordinációs Tanács) azt látjuk, hogy a testületi jellegű tanácsadó, véleményező szerv állandó tagjainak létszáma a harmincat is meghaladja – ami a gyakran szintén tanácskozási joggal rendelkező állandó és eseti meghívottak nélkül is hatalmas szám. Különösen akkor tűnnek ezek a számok túlzónak, amikor a testületen belül nincsenek az üléseket előkészítő (al)bizottságok, szakterületi tagozatok vagy egyébként az ülések közötti érdemi munkát elősegítő más adminisztratív segítségek, megoldások (felületek stb.). Ilyen létszámok mellett és évi egy-két ülés mellett – a meglévő információk alapján kétórás átlagos ülés hosszúsággal számolva – fogalmilag kizárt, hogy a tagok akár csak kis része hozzászólhasson az elhangzottakhoz, s még kevésbé, hogy *érdemben* bekapcsolódhasson egy kialakuló vitába.
- XIV. A tevékenység dokumentumainak hozzáférhetősége, azaz az előterjesztések, ülésekről készült jegyzőkönyvek, összefoglalók hozzáférhetősége A tevékenység külső ismertsége, elfogadottsága, esetleges közigazgatáson túli gondolkodásalakító hatása, a delegáló vagy egyéb érdekelt szervezetek információellátottsága egyként azt követeli, hogy az adott külső konzultatív szerv tevékenysége dokumentált legyen. Ez a dokumentáltság természetesen nem lehet teljesszerű, hiszen a döntéselőkészítés egyik lényeges összetevője, hogy nem minden anyag kiforrott, letisztult, prezentálásra alkalmas vagy egyébként bizalmas jellegű – mindazonáltal az ülésekről készült érdemi összefoglalók, jegyzőkönyvek, és a működés során előállt egyéb dokumentumok valamilyen mértékben hozzáférhetőek kell, hogy legyenek a szélesebb nyilvánosság számára is, hiszen így lesz ellenőrizhető az az elemi demokratikus elvárás is, hogy érdemi munka folyik-e az adott területen. E körben két jellemző azonosítható Magyarországon: egyrészt a külső konzultatív szervek üléseiről készült anyagok (rövid összefoglalók) döntő többségét nem az a minisztérium adja ki (teszi közzé), amelynek feladata a szerv működésének biztosítása, hanem a tagot delegáló szervek (tipikusan egyesületek), másrészt a nyilvános anyagok alapján megállapítható, hogy az üléseken döntően

(szinte kizárólag) a kormányzati álláspont kifejtése, az elért eredmények ismertetése zajlik, miközben az érdemi tematikus vagy *ad hoc* vita, s különösen a több alkalmat is felölelő vita egészen kivételes. Itt említendő, hogy az igazgatási és szociálpszichológiai irodalom régóta tudatában van annak, hogy a szűk keresztmetszetű – azaz elsősorban a csekély számú ülésre korlátozódó és azok esetében is a kormányzati kommunikáció eszközeként funkcionáló – működésmód rendkívül megnehezíti az egyébként a tagok birtokában lévő releváns információk megosztását, közkinccsé tételét.¹⁵²

Az előzetesen hozzáférhető meghívók, programok esetében is látható, hogy legfeljebb egy-egy civil képviselő jelenik meg előre rögzítetten felszólalóként.

6. Összefoglalás és javaslatok

A központi közigazgatáshoz szorosan kapcsolódó konzultatív mechanizmusok és szervek értékelésekor megállapíthatjuk, hogy ezek egy rendkívül sokszínű rendszert alkotnak Magyarországon, miközben az is látható, hogy az elmúlt évtizedben rendszeresen (intenzíven) alkalmazott intézmények jelentős része a jog által nem szabályozott körből kerül ki (nemzeti konzultáció, VKF stb.). A politikai kultúrának, illetve az azzal szorosan összekapcsolódó igazgatási kultúrának Magyarországon hagyományosan nem szerves része az érdekarbituláció kifinomult, transzparens folyamatainak kormányzat általi tudatos erősítése, rendszeres fejlesztése – ennek ellenére jól látható folyamat, hogy az ezredforduló utáni Magyarországon a részvétel, bevonás, tanácsadás különféle formáinak megjelenítése tette ki a politikai innovációk döntő részét. Összegezve mindezt, kijelenthető, hogy a legtágabb értelemben vett 'konzultatív szféra' továbbra is egyensúlyhiányos, amennyiben a politikai elem általában aránytalanul nagyobb súllyal jelenik meg, mint a szakmai – a politikai megrendelés tartalma a rendszer egészén belül időről-időre felülírja a szakkérdések nyílt vitájának igényét. Másként megfogalmazva, arra a kérdésre, hogy miként tudok *tanácsadó jellegű testületi szerveket érdemben működtetni, még akkor is, ha nem vagyok minden tag teljes politikai lojalitásáról meggyőződve, a magyar központi közigazgatás továbbra is csak keresi a válaszokat, mindazonáltal, különösen a külső konzultatív szervek vonatkozásában felismerhetőek olyan összefüggések, melyek révén akár a jelen körülmények között is ezek*

152 PARKINSON, C. Northcote: *Parkinson törvénye vagy az Érvényesülés Iskolája*. Budapest, Minerva, 1985, 105.

működése javítható lenne. Tisztában vagyunk azzal, hogy egy olyan összetett rendszerről beszélünk, ahol egyetlen elem – esetünkben a valós politikai akarat – kifejlődése a további összetevőkre is jelentős befolyással volna,¹⁵³ ám ezzel együtt is úgy látjuk, hogy ezen további elemek (esetünkben a külső szervek egyéb aspektusai) jelen állapotukban és jelen feltételek közepette is kutatás tárgyává tehetők és teendők.

Érzelkelhető, hogy a tagok számának növelése, s különösen az állandó és eseti meghívottak számának folyamatos emelése nem az *érdelem* információáramlást, az érdekek feltárását és megjelenítését, párbeszéd kialakulását és elmélyülését segíti elő, hanem éppenséggel ellentétes hatást eredményez(het). A legtöbb szerv esetében a kevesebb több lenne, a létszámok csökkentése javíthatná a társadalmi párbeszéd minőségét, a döntéselőkészítésben való részvétel hatékonyságát.

Az online működés, illetve hibrid üléselés lehetővé tétele, azaz ennek kifejezett szabályozása a létesítő jogforrásokban vagy ügyrendekben, elvileg megkönnyítheti a kapcsolattartást, és növelheti az ülések rendszerességét is – természetesen annak veszélye mellett, hogy az egyébként is csupán legitimációs okokból létező szervek tagjai körében ez további demotiváltságot, az adott témától való érzelmi eltávolodást okoz.

Jól látható az is, hogy a hatékonyság döntő összetevői (lehetnének) az önálló költségvetés, a saját titkárság, illetve az összetett, tehát mélységében is tagolt szervezet, amely így nincs *teljesen* kiszolgáltatva a központi közigazgatás azon képviselőjének, aki a szerv működtetéséért felelős.

Ugyanígy lényeges az is, hogy az ezen szervek által generált információk, így különösen egyes előkészítő dokumentumok, referátumok, összefoglalók és jegyzőkönyvek egy rendszerezett módon (akár egyetlen kormányzati felületen) is hozzáférhetőek legyenek, ezzel is biztosítva a konkrét döntések előkészítésén túlmutatóan az általánosabb tudatosítás, gondolkodásmód-formálás, részvételre képesítés összetársadalmi céljait is egy adott terület kapcsán.

153 MEADOWS, Donella H. et al.: *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York, Universe Books, 1972, 11.