

Száraz 11

Tartalomjegyzék

Tartalom

Bevezetés.....	3
A jegyző és a területi közigazgatás változása Magyarország történetében - vázlatosan.....	5
A jegyzői jogállás jogi szabályozásának változása a rendszerváltás óta.....	26
1./ A jegyző és az Alkotmány, az Alaptörvény	26
2./ A jegyzői jogállása és az Ötv, Mötv.	26
2.1./ A jegyző kiválasztása	27
2.2./ A körjegyző	28
1.3./ A jegyző és a polgármester viszonyának jövőbeni alakulása	30
1.4./ A jegyző és a képviselő-testület jövőbeni kapcsolata	31
1.5./ A jegyző és a polgármesteri hivatal kapcsolata	32
1.6./ A jegyző és a kormányhivatal viszonya	33
2./ Jegyző és a köztisztviselői törvény	35
Jegyzői jogállás változása a jegyzők szemével	44
I. Személyre vonatkozó kérdések	45
II. Iskolai végzettség.....	46
III. Mióta dolgozik a közigazgatásban?	46
IV. Melyik évben kezdte a jegyzői pályát?	47
Településre vonatkozó kérdések:	48
V. Melyik megyében helyezkedik el a települése?	48
VI. Mekkora a település lélekszáma?.....	48
VII. Mi a település típusa?	49
Jegyzői szerepváltozás és kihívásai.....	53
Javaslatom:.....	57
Összegzés	60

I.FEJEZET

Bevezetés

dr. Tóth Zoltán egykori belügyi államtitkárnak, mint a jegyzők „ szakmai főnökének” véleménye

”... a Jegyzők a magyar közigazgatás sarokkövei

1. a jegyző lojális a Magyar Államhoz (Országgyűléshez, képviselő-testülethez, polgármesterhez)
2. több mint 150 éve vezetik az önkormányzati és parlamenti választásokat
3. a jegyző szolgálja, de nem szolgálja a képviselő-testületnek, a polgármesternek
4. a jegyző normális ember IS!”

A dolgozat témájának aktualitását adja az a közigazgatási reform eredményezte jelentős szerepváltozás, amely a jegyzői jogállás eddigi folyamatos változása mellett napjainkban alapvető hangsúly-átrendeződést jelentett ezen a téren is.

A dolgozatom célja, hogy vázlatosan bemutassam a jegyzői szerep változását a rövid hazai történeti kitekintés után kiemelten a rendszerváltás utáni időszak jogi szabályozásának változásán keresztül. Kérdőív segítségével elvégzett „hólabda-típusú” felmérés segítségével elvégzett nem reprezentatív felmérés alapján, mint területi, mint település-nagyság szerinti megoszlásban értékelhetően megjeleníteni kívánom a jelenlegi jegyzői kar álláspontját a témával kapcsolatban. A dolgozat záró részében ki kívánok térni arra, hogy a közigazgatási reform napjainkban zajló folyamata milyen közvetlen és közvetett hatással van a jegyzői hivatás ellátására, az ahhoz szükséges kompetenciák változására, a szükséges képzések változásának igényére.

II. FEJEZET

A jegyző és a területi közigazgatás változása Magyarország történetében - vázlatosan

Magyarország történelme során az Árpád-házi királyok ideje alatt kialakult vármegyék, melyben a területi közigazgatás alapegysége testesült meg. A vármegyék élén a központi hatalom megtestesítőjeként a király tisztviselője, a várispán vagy megyeispán állt. Funkcióját tekintve közigazgatási jellegű feladatokat látott el, mint az adóbehajtás, a várbirtok kormányzása, illetve a területe alá tartozó népek fölötti bírói szerepet is ő töltött be. A nemesi vármegyék megjelenésével a király képviselőjét a kinevezését közvetlenül a királytól származtató ispán, majd a főispán látta el. A király közvetlen kiszolgálójaként feladata a királyi rendelkezések végrehajtása területi, illetve megyei szinten.

A jegyzői tisztség már a feudalizmusban is megjelent, ahol a jegyző földesúri pénzen szerződött, írni-olvasni tudó azon személy volt, aki a szolgabírói leiratokat közvetítette, és a földesúri szolgáltatásokkal kapcsolatban a hozzá fordulóknak panaszait megfogalmazta.

A Habsburg-dinasztia hatalomra kerülése után a vármegyék tovább erősödtek, ennek megfelelően részt vettek valamennyi állami feladat végrehajtásában. Az állami igazgatásban betöltött jelentős és folyamatosan növekvő számú feladatokkal arányosan alakultak ki megyei bizottságok, melyek egy-egy szakterületi döntés előkészítését, végrehajtását, ellenőrzését végezték. A vármegyét a király által kinevezett főispán vezette ebben az időszakban is.

A dualizmus korszakában vármegyerendszer korszerűsítésével, a közigazgatás fokozatos fejlődésének eredményeként kialakult a minisztériumi rendszer, és létrejöttek az ezeknek alárendelt állami közigazgatási szervek. A közigazgatás személyi állománya – hasonlóan

francia, angol és amerikai tendenciákhoz – jelentős mértékben emelkedett, melynek egyik oka a feladatbővülés.¹

¹Lőrincz Lajos:A közigazgatás alapintézményei Hvgorac Lap és Könyvkiadó Budapest, 2007. 282-283. o.

A hazai közigazgatási szakemberképzés és jegyzőképzés kezdetei csak a kiegyezést követően kezdtek körvonalazódni. Részben a jogtudományi karokhoz, részben pedig a közigazgatástudományi karokhoz kapcsolódott.

Magyarországon a XVIII. században kezdődött meg a politico-cameralis tudományok oktatása, mégpedig a jogászképzésben. A hazai közigazgatási szakemberképzés a jogászképzéstől tartalmilag elválaszthatatlan. A több évtizedes tradíció a két tudományos képzést egy intézményi keretben konzerválta, mégpedig az állam- és jogtudományi karok rendszerében.

A XIX. században a korábbi fejlődés ütemét megtörve radikálisan átalakultak a közigazgatási feladatkörök és a szervezetrendszer. A közigazgatási bizottság vezetését a főispán látta el, tagjai pedig a helyi önkormányzati tisztségviselők és az adott vármegye területén működő szakigazgatási szerv vezetője, valamint a vármegyei által választott személyek voltak². A főispánt a tagság nevezte ki és mentette fel, de megbízatása a kormányhoz kötődött. A főispán egyben elnöke volt az önkormányzati bizottságoknak, döntésüket egyet nem értése esetén felfüggesztették. Felügyelte az önkormányzatok tevékenységét, közvetlenül intézkedhetett állami döntések végrehajtása érdekében. Az alispán volt a törvényhatóság első számú tisztségviselője, és ellátta a testületek hatáskörébe nem utalt ügyeket. Vezette a közigazgatást, és főnöke volt a főtisztviselői karnak is. Helyettese a vármegyei főjegyző volt.

A vármegye ügyeit testületi és egyedi szervek látták el. A vármegye testületi szerve a törvényhatósági bizottság volt, amely fél részben a legtöbb adót fizető virilis, illetve választott tagokból állt. A törvényhatósági bizottság döntött költségvetési kérdésekben és a fontosabb személyi ügyekben is.³

A területi önkormányzatok legkisebb egységei a községek voltak. A község legfőbb szerve a községi képviselő-testület, a városokban tanács volt.

² Madocsai Márton referens Budapest, Budapest Főváros Kormányhivatala, Koordinációs és Szervezési Főosztály A Jegyző és Közigazgatás 2011/6. lapszámából (23. oldal) Évfolyam: XIII. Lapszám: 6.

³ Önkormányzati igazgatás (tankönyv), Nemzeti Közigazgatási Intézet Budapest, 2012. 8. o.

A járási igazgatás keretébe tartoztak a főszolgabíró felügyelete alatt álló, elsőfokú jogkört gyakorló kis- és nagyközségek. A rendezett tanácsú városokban az önkormányzat első számú tisztségviselője a polgármester, a többi községben a községi bíró volt. Az adminisztratív hivatali szervezet, községi elöljáróság vezetője a jegyző (körjegyző)⁴. Az elöljáróság csekély állami feladatokat látott el, csak egyes ügyekben (pl. kisajátítás, gyámügy) jártak el elsőfokú szervként. A jegyző szerepét ebben az időszakban a jogszabály az alábbiak szerint szabályozta:⁵

1836. évi IX. törvénycikk 1. §, „...Jegyzőt pedig, ki jó erkölcséről és ügyességéről ösmeretes, a Földes-Úrnak jóváhagyása mellett az illető község szabadon fogad, mely jóváhagyás megtagadása esetében a Megye Közönsége a fennforgó nehézségeket elintézi, és minden esetre arra fog figyelmeztetni, hogy a Községek Jegyzők nélkül ne maradjanak.”

Az 1836:19. tc. az úrbéri rendelet határozmányait tartotta fön. A „jó erkölcsű és ügyes” jegyzőt a község - a földesúri jóváhagyással – szabadon fogadta föl, ha pedig nézeteltérés merült föl vele kapcsolatban, ennek elsimítására a vármegye volt jogosult. A megyének egyébként is kötelessége volt ügyelni, nehogy a falvak jegyző nélkül maradjanak. A fölfogadott jegyző megbízatása a szerződésben meghatározott időpontig tartott. Kötelességmulasztás esetében azonban – szükség szerint a földesúr tudtával – előbb is elbocsáthatták. A község (falu) első embere évszázadok óta a bíró volt, akire elsősorban a földesuraság „ügyelt”. Eredetileg még az esküdtek (tanácsosok) is megelőzték a fölfogadott jegyzőt, aki ellátta egyre szaporodó írásbeli kötelmeit, amelynek révén a megye „hatósági közegeivel”, mindenek előtt a (fő)szolgabíróval, esküdtekkel került kapcsolatba. A jegyzők általában középiskolát végzett, tanult emberek voltak.⁶

A szabadságharcot követő az önkényuralom a maga módján „erősítette” a hatóságai által kinevezett jegyző helyzetét, hiszen őt legfontosabb „helyi közegévé” idomította. A jegyző már nem függött a rábízott lakosságtól. Mivel a kisebb településeken a tanítói és a jegyzői

⁴ Balogh-Gergely-Izsák-Jakab-Pritz-Romsics: Magyarország a XX. században Kossuth Könyvkiadó 1986. 14.o.

⁵ <http://www.terport.hu/vezercikkek/jarasok-a-magyar-kozigazgatas-torteneteben>

⁶ Gaál Róbert: Quo Vadis, Notari!- Kodifikáció és Közigazgatás 2012/1. 82.o.

megbízás még mindig együtt volt, 1855-ben rendeletileg szétválasztották. E kor vívmánya volt a kerületi (dualizmus korától: körjegyzői) tisztség is, amely alá általában három falu tartozott. Pályázattal, állami (megyei) kinevezéssel töltötték be. A feltételek közt volt az „izmos férfikor”, az erkölcsi és politikai feddhetetlenség és a helyi nyelv ismerete. A kerületi jegyző köteles volt „a község vagyonát ellátni, különösen a községi számadásokat vezetni, a községet a kormány rendeletére oktatni, általában a községet illető okleveleket stb. megszerkeszteni, a politikai és egyéb állami hatóságoktól meghagyásokat teljesíteni.” A községektől járó fizetésük természetben és pénzben 200-300 forintot tett ki.⁷

Az első községi törvény (1871:XVIII. tc.)⁸ megerősítette a jegyzők helyzetét, akiknek megyéjük kiküldött bizottsága előtt vizsgát kellett tenniük. A jegyző megválasztása az 1886: XXII. tc. (második községi törvény)⁹ szerint szolgabírói jelölésre történt, élethossziglanra szolgált és a községi elöljáróság tagjává vált.

Az 1883. évi minősítési törvény a doktori diplomát képesítő erővel ruházta fel. Így a közigazgatás felső szintjén a fogalmazói tevékenységhez, középszinten a törvényhatósági, továbbá a városi igazgatásban a vezető tisztségviselők alkalmazásához jogvégzettséget írtak elő. A minősítési törvény a gyakorlati közigazgatási vizsga bevezetését is szorgalmazta.¹⁰

1897. 18. tc. jegyzőtartásra kötelezte a községeket, rendezte a jegyzői tisztség jogi problémáit és már ekkor előírta a tisztség betöltéséhez szükséges jegyzői vizsga letételét.¹¹

A képesítési követelmények magasra emelésével a cél a származás alapján történő hivatalhoz jutást akarta megakadályozni, a dzsentri réteg visszatartását, de ez az 1930-as évekig nem sikerült.¹²

A változást tükrözte a közigazgatási egység vezetését ellátó személy elnevezésében történt változás is, melynek megfelelően az I. világháborút követően egy időre a főispán elnevezés kormánybiztossá változott. Az társadalmi-politikai változások nem hagyták érintetlenül a

⁷ U.o. 84.o.

⁸ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5484>

⁹ U.o.

¹⁰ Varga Norbert: A köztörvényhatósági törvény(1870:XLII.tc.) bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban (1870-1872) Szeged, 2007. 183-185.o.

¹¹ Bárdos László: Jegyző – jegyzői annotációk, Jegyző és Közigazgatás 2011. április 12. lapszám 8.o.

¹² Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei Hvgorac Lap és Könyvkiadó Budapest, 2007. 285.o.

jegyzői kart sem. Az októberi forradalom után a jegyzők 86 %-át távolították el állásukból.¹³
A Tanácsköztársaság idején az egyszemélyi vezetést kollektív, tanácsi rendszer váltotta fel.

A két világháború között közigazgatásban dolgozók száma tovább növekedett, melynek egyik oka az volt, hogy a kormány kiemelt feladatnak tekintette a közzolgálati tisztviselők szociális biztonságának megteremtését¹⁴. Magyar Zoltán azt írta, hogy 1935-ben a főváros gépezete több alkalmazottal rendelkezett, mint az 1868-as Nagy – Magyarország.¹⁵ Gazdasági világválság hatására azonban 30%-os létszámcsoökkentésre kényszerült az akkori parlament, és a munkahelyeket megtartók esetében pedig létszámcsoökkentésre került sor.¹⁶ A dualizmus korában kialakult irányítási rendszerhez hasonlóan a főispán vezető szerepe megmaradt.

A XIX. század második felének végére megteremtődött a jogi felsőoktatás általános értelmiségképző funkciója¹⁷ ellenére az a jogász, aki végzettségénél fogva, a közigazgatás felső- és középszintjén közigazgatási generálisság nőtte ki magát. A közigazgatás alsó szintjén, a községi adminisztrációban pedig csupán a századfordulón teremtdtek meg a szakképzés intézményi feltételei, mégpedig a jegyzőképzés államosításával. Az 1883. évi minősítési és az 1900. évi jegyzőképzési törvény egy sajátos modellt teremtett; meghonosította a nem átjárható rendszerű – nem egymásra épülő – kétszintű szakképzést.

A községjegyző szerepéről az 1929-ben megjelent Közigazgatási Kislexikon az alábbi összefoglalást adja.

„Községjegyző a községi előjáróság szellemi vezetője, annak legfontosabb tagja. A községi (kör)jegyző intézi a törvények, rendeletek, szabályrendeletek végrehajtását az előjáróság többi tagjai bevonásával, ő látja el a községi igazgatás ügykörében az írásbeli tennivalókat, ő irányítja a község önkormányzati életét és intézi, vezeti a község vagyonkezelését és háztartását. Állása élethossziglan szól.”¹⁸

¹³ Balogh-Gergely-Izsák-Jakab-Pritz-Romsics: Magyarország a XX. században Kossuth Könyvkiadó 1986. 74.o.

¹⁴ u.o. 143.o.

¹⁵ Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei Hvgorac Lap és Könyvkiadó Budapest, 2007. 282.o.

¹⁶ u.o.283. o.

¹⁷ Mezei Barna: A jogászképzés és a rendszerváltás Jogtörténeti szemle 2010/2.szám 37.o.

¹⁸ Bárdos László: Jegyző – jegyzői annotációk, Jegyző és Közigazgatás 2011. április 12. lapszám

Magyary Zoltán 1942-ben a közigazgatásról írott munkájában következőképp vélekedett a jegyzőről:

„A jegyzőt a megfelelő képesítéssel bíró egyének közül a képviselő-testület élethossziglan választja. Ő a községnek, mint szervezeti egységnek a tulajdonképpeni főnöke, az ő érdeme, ha a község vezetésében van előrelátás és iniciatíva, jó a szervezet, van parancsadás, azaz mozog a közigazgatás, van összhang és ellenőrzés a különböző szervekkel szemben és a jegyző mulasztása, ha mindez hiányzik.”¹⁹

A XX. század első felében a közigazgatási képzés további két pillére épült ki. Az egyetemi végzettséghez társult a már korábban elhatározott, de csak 1934-re elkészült közigazgatási gyakorlati szisztéma, továbbá az 1936-tól rendszeresített tematikus tanfolyami továbbképzés.

A legerőteljesebb változást azonban az jelentette, hogy valamennyi érintett szakma frontális támadást indított a „kvalifikációs erővel” rendelkező jogi diploma ellen. A jogi karok egyoldalú igazságszolgáltatás-centrikus képzését elmarasztaló támadások végül két eredményt könyvelhettek el.²⁰

Már 1914-ben erőteljesen szorgalmazták, hogy a József Nádor Műegyetem keretében létesüljön Közigazgatási Szakosztály, mivel „a közintézmények legnagyobb részében a közigazgatási ügyeket félbemaradt egzisztenciák és dilettánsok végezték”.

A XX. század első felében a felsőfokú jogászképzés egy állami és kilenc felekezeti jogakadémia végezte.²¹ 1929-ben született törvényi elismerés a közigazgatás-tudományi oklevelet egyenrangúsította az állam – és jogtudományi oklevéllel. 1934-ben Közép-Európában az első természetes egyetemi társulás létrejöttével pedig a József Nádor Gazdaság- és Műszaki Egyetemen közgazdaság-közigazgatási kar is alakult. A jogi diploma egyeduralmát letörő intézkedések mellé társult még a már hivatkozott gyakorlati közigazgatási vizsga, amely a jogvégzetteknek tette lehetővé a vizsgát, ha közigazgatási pályán kívántak elhelyezkedni, s vezető tisztséget betölteni.²²

¹⁹ Bárdos László: Jegyző – jegyzői annotációk, Jegyző és Közigazgatás 2011. április 12. lapszám

²⁰ <http://ktk.uni-nke.hu/index.php/hu/bemutakozunk/a-kar-tortenete>

²¹ Balogh-Gergely-Izsák-Jakab-Pritz-Romsics: Magyarország a XX. században Kossuth Könyvkiadó 1986. 54.o.

²² <http://ktk.uni-nke.hu/index.php/hu/bemutakozunk/a-kar-tortenete>

A polgári kori fejlődés és a szabályozás egy differenciált, és az igényeknek jobban megfelelő képzési rendszert honosított meg.

Az 1871 és 1949 közötti időszakban mindvégig megfigyelhető volt a jegyzőképzés, illetve vizsgarendszer különállása és önálló szabályozása is.²³

A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény a jegyzői tisztség helyett a vb-titkári tisztséget hozta létre. A jegyzői állásokat megszüntették, majd 1950-ben az önkormányzati közigazgatást is. Az 1950. október 22-én megtartott tanács-tag-választást követően több tízezer munkás, paraszt került felelős közigazgatási posztra, tanácsok hivatalaiba.²⁴ A jegyzői feladatokhoz hasonló feladatokat a vb. titkár látta el, aki a helyi közigazgatás, a tanácsi szervezet egyik vezető tisztségviselője, községekben az egységes szakigazgatási szerv vezetője volt 1950 - 1990 között, és az önkormányzati rendszer bevezetésével szűnt meg.

A jegyzőképzés megszűnésével, a tanácsrendszer kialakulásával megváltozott formában új tartalommal indult az államigazgatási szakemberképzés. Az 1952-ben tervezett Tanácsakadémián elsősorban megyei, járási vezetők képzése folyt. A községi vb elnökök és vb titkárok képzése kezdetben a budapesti központi Államigazgatási Iskolán, 1954-től pedig Budapesten, Szombathelyen, Pécsen, Nagylétán és Gyulán működő Államigazgatási Iskolákon, majd 1955-től „Tanácsiskolákon” történt²⁵.

Az '56-os forradalom következményeként a Tanácsakadémián 1958-ig szünetelt az államigazgatási szakemberképzés, a Tanácsiskolák pedig megszűntek.²⁶

A vb-titkár a tanácselnök segítőjeként dolgozó hivatásos államigazgatási munkavállaló volt, aki a tanács tevékenységének megszervezésében közreműködött²⁷. Feladata volt a szocialista törvényesség biztosítása, a hatósági tevékenység eredményességének, a hivatali munka rendjének biztosítása.

A vb-titkárt 1971-ig a tanács végrehajtó bizottsága választotta saját tagjai közül – a végrehajtó bizottság mandátumának időtartamára, az új tanács alakuló üléséig - a felettes tanács (a

²³ Rixer Ádám: Jogászok a közigazgatásban, Dieip. Jog és politikatudományi folyóirat Lévf.2007/3. 1.o.

²⁴ Balogh-Gergely-Izsák-Jakab-Pritz-Romsics: Magyarország a XX.században Kossuth Könyvkiadó 1986. 344. o.

²⁵ <http://ktk.uni-nke.hu/index.php/hu/bemutatkozunk/a-kar-tortenete>

²⁶ u.o.

²⁷ Antal Tamás: A szovjet típusú közigazgatás Kelet- és Közép Európában Jogtörténeti szemle 2009/3. 5..o.

fővárosi vagy megyei vb-titkár esetében a minisztertanács) jóváhagyásával, mely felsőbb támogatásra a vb titkár visszahívásához is szükség volt. Kissé különös szabályozás volt, hogy a megválasztáshoz és a visszahíváshoz az első tanácstörvény alapján magának az érintett tanácsnak a hozzájárulására nem volt szükség, ezt csak a második tanácstörvény írta elő 1954-től.

1957-ben a Kormány rendelkezett, hogy újra kell indítani a tanácsi szakemberképzést. 1957. október 1-től Államigazgatási Iskolát létesítettek Budapesten, Veszprémben és Nyíregyházán kizárólag a községi tanácsi vezetők képzésére.

1963-tól az Államigazgatási Iskolák szerepét a Budapesten, Szombathelyen és Veszprémben működő Tanácsakadémiák vették át. A képzési idő 5 hónapról 10 hónapra növekedett, 1970-től pedig két évre emelkedett. Ekkor a három Tanácsakadémiát egy főiskola jellegű intézménnyé vonták össze, mely a működését 1977. évi 3. tvr.²⁸, illetve az ennek végrehajtásáról rendelkező 1017/1978 (VI. 14.) MT sz. határozat alapján kezdte meg.

1971-től, a harmadik tanácstörvény²⁹ hatályba lépésétől a vb.titkár tisztségét államigazgatási funkciónak tekintették, ezért nem volt feltétel, hogy a személy a tanács tagja legyen, viszont meghatározott (államigazgatási vagy jogi irányú) képesítéssel kellett rendelkeznie. A határozatlan időtartamra szóló tisztség betöltése a tanács testülete általi kinevezéssel lépett hatályba, eltérően a korábbi szabálytól, mely a vb általi megválasztással történt meg.³⁰

A tanács általi kinevezés korlátja az volt, hogy a vb. titkári tisztségére a felettes tanács végrehajtó bizottsága (a fővárosi vagy megyei vb.titkár esetében a minisztertanács) állított jelöltet, a tanács testületének tehát ténylegesen csak a jóváhagyás joga maradt, ami többnyire formális volt. A kinevezésre kerülő személlyel szembeni képesítési előírások szerint a községi és nagyközségi vb. titkárnak tanácsakadémiai, egyetemi vagy főiskolai végzettséggel, valamint két éves tanácsi gyakorlattal kellett rendelkeznie. Minden más vb. titkárnak állam- és jogtudományi egyetemi végzettséget és legalább négyéves tanácsi államigazgatási gyakorlatot kellett felmutatnia.

²⁸ <http://allamszocializmus.lapunk.hu/?modul=oldal&tartalom=716507>

²⁹ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=8355>

³⁰ dr. Popovics Béla: Államigazgatás A-tól Z-ig (Budapest, 1973). 786–787. o.

A vb. titkár feladatainak központi eleme a törvényesség biztosítása a tanácsi szervek munkájában, tevékenysége a tanáccsal, a tanácsi bizottságokkal és a tanácstagokkal kapcsolatos szervezési és adminisztratív tevékenység volt. Törvényességi felügyeleti funkció egyrészt megegyezett napjaink jegyzői feladatával, a megyei, fővárosi végrehajtó bizottság titkárának ellenőrzési, másodfokú döntés ellen benyújtott panasz-elbírálási jogköre azonban jobban hasonlít a jelenlegi kormányhivatali törvényességi felügyeleti jogkörhöz.³¹

Az 1949-ben elfogadott Alkotmány az államhatalom egységét alapozta meg, és felszámolta a polgári államban kialakult önkormányzati rendszert. Minden igazgatási területen (megye, járás, város, község és városi kerület) tanácsok működtek.

A 1950-től a tanácsrendszer irányításai modellje szellemében a központosítás révén minden központi irányítás alá került. A szocialista modell lényege, hogy a tanácsok közötti alárendeltségi viszony megszűnt, de a végrehajtó bizottságok továbbra is kettős alárendeltségben működtek.³²

Magyarország a rendszerváltást megelőző időszakban nem a polgári fejlődés mentén haladt, hanem egy erős, központosított szocialista rendszer valósult meg. 1971-ben a járási tanácsok, majd később megszűntek a járási hivatalok, így a három fokozatú tanácsi és igazgatási rendszer két fokozatúvá vált.³³

Az 1980-as években felgyorsult a tanácsrendszer szervezetének átalakulása. A járások³⁴ Magyarország történelmi közigazgatási egységei voltak, kialakulásuk a XIII. századra tehető, az akkori viszonyok szerint területük egy lóval való bejáráshoz igazodtak. Feladataikat kezdetben, mint a vármegye alközpontjai látták el, így részt vettek az adóösszeírásban, adóbeszedésben, valamint az igazságszolgáltatásban. A történelem során a járások száma folyamatosan változott, 1914-ben 442 volt, míg 1983. december 31-i megszűnésükkor már csak 83. Szervezetrendszerét nem választott testületként vagy önkormányzatként látta el, hanem egyszemélyi vezetés, a szolgabíró, illetve a főszolgabíró vezetése alatt állt,

³¹ dr. Holló András: A végrehajtó bizottság titkára által gyakorolt törvényességi felügyelet (Budapest, 1981) 9–18. o.

³² <http://tortenelem.ektf.hu/efolyoirat/04/olahcs.htm>

³³ <http://www.terport.hu/vezercikkek/jarasok-a-magyar-kozigazgatas-torteneteben>

³⁴ <http://hu.wikipedia.org/wiki/Járás>

államigazgatási és hatósági jellegű feladatokat láttak el. 1971-ben jöttek létre a járási hivatalok, melyek általános másodfokú szerepet kaptak. Ezt követően kialakult az ún. közös tanácsok rendszere, melyek 2–3 községet fogtak össze. Ezek az egységek a járási rendszert egyre inkább feleslegessé tették, így 1984. január 1-jei hatállyal megszüntetésre kerültek. A megszűnő járási hivatalok szerepét a városok vették át.³⁵

1977-ben alapított Államigazgatási Főiskola alap-, szak- és továbbképzési tevékenységét az 1977. évi 3. tvr. alapján az 1978/79. tanévben kezdte meg.

A jogelőd Tanácsakadémián végzeteknek 1978-85. között lehetőségük volt külön tantervi követelményrendszer teljesítésével (3 féléves képzés és államvizsga) a főiskola igazgatásszervezői oklevél megszerzésére.

A 70-es évtizedtől hagyományozott képesítési követelményeket és a továbbképzéssel kapcsolatos feladatok közül az egységes községi szakvizsga, az általános államigazgatási ismeretek szakvizsga előkészítése, megszervezése, a vizsgáztatásban közreműködés, és a megyei oktatási-továbbképzési intézetek módszertani koordinálása gazdagították még az induló főiskolai képzést.³⁶

Az Államigazgatási Főiskola a már diplomával rendelkező olyan szakemberek kétéves, levelező tagozaton működő oktatását is megkezdte, akik szakdiplomával rendelkeztek ugyan, de feladataik ellátásához az igazgatási szakismeretek megszerzése is nélkülözhetetlen volt.

A Főiskola a különböző képzési formák között a 90-es évekre már a magyar közigazgatás személyi állományának több mint 25%-át adta.³⁷

A rendszerváltás egyik első vívmányaként erős települési önkormányzatok jöttek létre, és a szakigazgatási szervek száma és szerepe is megnőtt. A rendszerváltást követően a magyar közigazgatási szervezetrendszer legnagyobb problémája a területi széttagoltság volt a közel 3200 létrejött települési önkormányzattal. A cél a települési önkormányzatiság megerősítése, illetve az államigazgatási feladatok helyi szintre való telepítése volt, melyben kiemelt

³⁵ <http://www.kormany.hu/jarasok/torteneti/atekintese>

³⁶ <http://ktk.uni-nke.hu/index.php/hu/bemutakozunk/a-kar-tortenete>

³⁷ u.o.

feladatot szántak a választott képviselők mellett a kinevezett hivatali vezető jegyzőnek is, de hibaként említhető viszont, hogy nem folyt párhuzamosan a dekoncentrált szervek kiépítése.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény visszahozta a jegyzői tisztséget is. A jegyzőknek jogszabályban megállapított képesítési követelményeknek kell megfelelniük, kinevezésük a történelmi hagyományoktól eltérően már nem élethossziglan, de határozatlan időre szól.

1994-ben a közigazgatás rendszerének átfogó rendezése során a hatásköröket felülvizsgálták, részletes ütemterv került elfogadásra. A további feladatokat a 1100/1996. (X. 2.) Korm. határozat³⁸ rögzítette, melyben a fő reformirányok, illetve az ehhez kapcsolódó részletes program is megjelent. A Korm. határozat valamennyi kiemelt közigazgatási vezetőt (miniszterek, országos hatáskörű szervek vezetői, államtitkárok) korszerűsítő javaslatok összeállítására kötelezte.

A Korm. határozat külön figyelmet fordított a mindezekhez szükséges személyi állomány képzésére.

Összességében a Korm. határozat 21 általános célt fogalmazott meg, mely 4 nagy témakörben rögzítette a közigazgatás reformjainak fő irányát:

- a közigazgatási feladatok és tevékenységek átalakítása,
- a kormányzás és a központi államigazgatás megújítása,
- a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztése a közös körjegyzőség, a társulási folyamatok ösztönzése, illetve
- a közigazgatás személyi állományának létszáma, minőségének és megbecsülésének növelése volt.

A húsz esztendővel ezelőtt létrejött demokratikus, az európai normáknak megfelelő, csaknem minden téren korszerű helyi önkormányzati rendszer történelmi hivatást töltött be. A jogállam

³⁸ <http://magyarkozlony.hu/>

szilárd tartópillérének bizonyult, működése hatalmas alkotó energiákat szabadított fel. A széles felelősséggel rendelkező önkormányzatok nagy önállóságot kaptak mind gazdálkodásukat, mind pedig a szervezetalakításukat illetően. Az önkormányzati működés középpontjában a választópolgárok által közvetlenül választott képviselő-testület áll, amelyet megilletnek az önkormányzati feladat- és hatáskörök. Az elmúlt 20 év igazolta, hogy az önkormányzatok megfelelő módon tudtak élni nagyfokú önállóságukkal, évtizedes lemaradásokat tudtak pótolni az infrastruktúra kiépítésében, az életminőség helyi feltételeinek javításában.³⁹ Ebben a munkában jelentős szerep jutott a hivatalok élén álló jegyzőkre is. A rendszerváltást követő kezdeti időszakban a képviselő-testületi munka tipikus hibájaként elmondható, hogy a demokráciával élni kívánó önkormányzatok vezető testületei nem minden esetben voltak felkészültek a rájuk váró feladatra.

A közigazgatás átalakítása a jövőben sem áll meg. Ennek tükrében a kormány célja, hogy a közigazgatás területi átalakítása révén korszerű, költséghatékony rendszert hozzon létre, illetve az államigazgatás új területi alapokra kerüljön, a járások ismét felállításra kerüljenek.

A reformok lefolytatásakor vélhetően figyelemmel lesznek az átalakítás irányítói Kilényi Géza professzor úr szavaira: „A reform első lépése az legyen, hogy a csúcsokon és a végeken egyaránt nulla toleranciát hirdetünk a dölyfös tudatlanságnak, a szakmai hozzá nem értésnek, a koncepciótlan rögtönzéseknek, és az állampolgárok semmibe vételének.”

A jegyzők feladatkörét 3 nagy terület köré csoportosítom:

- 1./ a képviselő-testület és szerveivel kapcsolatos előkészítő, koordináló és törvényesség biztosítási feladat,
- 2./ a választások lebonyolításában játszott kiemelt szerepe,
- 3./ államigazgatási és önkormányzati hatósági feladatok ellátása.

A közigazgatási reform és a jogalkotói döntések mindhárom területet - ugyan eltérő mértékben, de – érintik és változásokat idéznek elő.

³⁹ Bárdos László: Az önkormányzatok húsz éve - jegyzői szemmel, Jegyző és Közigazgatás 2010/5 Évfolyam: XII. Lapszám: 5. 8.o.

1./ **Képviselő-testület és szerveivel** kapcsolatos előkészítő, koordináló és törvényesség biztosítási feladat terén jelentős változások nem következtek be, viszont új szemléletet és koordinációt igényel majd a 2000 fő lélekszámú települések megszűnése után létrejövő közös önkormányzati hivatalok működésének zavartalan biztosítása, összehangolása a jegyzők részéről. Az Mötv. -ből eredő változás, mely szerint 2013. január 1-től a jegyző a képviselő-testület szerve, felvet bizonyos kérdéseket, melyeket az 2.4./pontban részleteztem.

2./ **Választások** lebonyolításában a jegyző – mint a választási iroda vezetője - a választások előkészítésében, szervezésében, lebonyolításában, lakosságtájékoztatásban, adatkezelésben, technikai feltételek biztosításában és szakmai szabályok betartásában kiemelt szerepet játszik a hatályos jogszabályok alapján.⁴⁰

Országgyűlési tárgyalásra váró T/8405 irományszámú, 2012. szeptember 18-án benyújtott új törvénytervezetbe foglalt szabályok jelentősen változtatnak az elmúlt közel másfél évtizedben hatályos választási szabályokon, azonban a változás a jegyzők szerepén nem változtat. Továbbra is a választási irodák vezetőiként kiemelt szerepet szán a jegyzőknek a jogalkotó. A tervezet 75.§-a szövegezésében eltér a hatályos jogszabályi szövegtől, azonban tartalmában nem változtatna a jelenlegi koordináló, előkészítő és lebonyolításban is központi szerepet is játszó pozíción. Ennél a feladatnál is külön szabályokat kell betartani a közös önkormányzati hivatal működése esetén (heti legalább 2 nap ügyfélfogadás biztosítása). Bár a jegyzői feladatokat tartalmazó következő pontban megjelenő járási struktúra kialakítása érinti a települési jegyzők (elsősorban a járásszékhely jegyzők) választás során végzett munkáját, mert az okmányirodák, melyek eddig a névjegyzékkészítés és adategyeztetés egyik elsődleges helyszínei voltak, a járási hivatalhoz kerülnek jövő évtől, de kialakításra kerülne annak az informatikai felülete, ahol többek között a Nemzeti Választási Központ által összeállított központi névjegyzék adatainak vezetését, valamint az ajánlóíven szereplő ajánlások ellenőrzését a választási irodák el tudnák végezni.

⁴⁰ A választási eljárásról szóló 1997.évi C. tv., a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 2010. évi L. tv.,a választási eljárásról szóló 1997. évi C. tv.nek a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán történő végrehajtásáról szóló 5/2010.(VII.16.) KIM rendelet, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők választása költségeinek normatíváiról, tételeiről, elszámolási és belső ellenőrzési rendjéről szóló 7/2010. (VII.21.) KIM rendelet

3./ A jegyző által ellátott **államigazgatási és önkormányzati hatósági feladatok** terén várható talán a legjelentősebb változás a járási hivatalok kialakításával, mely a jegyzők feladat- és hatáskörét változtatja.

A járási kérdéskör ismételten 2010-ben került előtérbe, a kormány ekkor jelentette be először az ezzel kapcsolatos szándékait a járások kialakításáról, mely szerint a Kormány szükségesnek tartja a járás, mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységének kialakítását a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében 2013. január 1-jétől. A járások kialakításával célként jelenik meg, hogy a központi kialakítás révén az ország minden területén csökkenjenek a különbségek, illetve az egységes közigazgatási szolgáltatás és ügyintézés révén a hátrányos térségek felzárkóztatása is megvalósuljon.

A járási szint a megyei és a települési szint közé fog kerülni, olyan alsó szintként, melynek kialakításánál figyelembe kellett venni az ország és az adott térség térszerkezeti sajátosságait, a méretgazdaságosság feltételeit. A jelen közigazgatási rendszer illetékességi területi egységeihez mindenképp igazodniuk kell, illetve egy járás kizárólag egy megyéhez tartozhat. Fontos elem a 30 km körzet „szabálya”, vagyis a járás székhelyétől e távolságon kívül az adott járáshoz tartozó település nem eshet kívül, figyelembe véve a közlekedési viszonyokat is. A járás székhelyét úgy kell megválasztani, hogy ott már lehetőleg kiépült államigazgatási infrastruktúra legyen.⁴¹ E gondolat a feladatok újraterelítését és átszervezését veti fel, melyben a hivatali rendszert járási hivatalok, illetve a fővárosi kerületi járási hivatalok fogják alkotni.

A jelenleg hatályba lépett jogszabályok⁴² elsősorban a szervezet kialakításával kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaznak, de már ismertek a hatáskörök módosítását tartalmazó törvények és rendeletek jegyzéke. Általánosságban elmondható, hogy a jelenlegi rendszerhez képest a tervezett változtatás nem olyan mértékű, mint amekkorát az előkészületek és az előzetes várakozások indokolnának. A hatáskör-változás nem viszi végig következetesen az önkormányzati és államigazgatási feladatkörök szétválasztását, több esetben kevert feladatellátást eredményez. Ami biztosan tudható, hogy az önkormányzatok, a gyámhivatalok, a

⁴¹ Madocsai Márton: A területi közigazgatás történelmi változásai Magyarországon, Jegyző és Közigazgatás 2011/6. lapszám 27. o.

⁴² A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. tv., a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/ 2012. (VIII.13.) Korm.rendelet

jegyző hatáskörébe tartozó gyámhatósági feladatok, a hivatásos gondnoki feladatok, valamint egyes szociális és gyermekvédelmi, illetve hatósági feladatok (pl. temetkezési szolgáltatás engedélyezése) kerülnek át a járási hivatalokhoz.

Áttekintve a hatáskör-telepítésről szóló igen terjedelmes anyagot, a teljesség igénye nélkül néhány észrevételem lenne, amely a jogalkalmazás terén problémákat vethet fel a jegyzők munkája során.

Szociális igazgatás területén:

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szt.) módosítása szerint jövőre a **járási hivatal fog eljárni** az időskorúak járadéka, a Szt. alapján nyújtott ápolási díj és közgyógyellátás, valamint az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság megállapításával kapcsolatos ügyekben, míg a **jegyzőnél maradnak** az aktív korúak ellátása, a lakásfenntartási támogatás, az átmeneti segély, a temetési segély, az adósságkezelési szolgáltatás, valamint a helyi rendelet alapján nyújtott ápolási díj és közgyógyellátás ügyintézése.

A törvényi indokolás szerint a hatáskörök elkülönítésének elve az volt, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalához csak azon államigazgatási feladat - és hatáskörök kerüljenek át, amelyek nem kötődnek közvetlenül a települési önkormányzatok helyi identitásához. A szociális hatáskörök esetében azonban nem egészen világos az, hogy mi volt az elhatárolás fő elve.

Gyámügyi igazgatás területén:

A gyermekvédelmi és gyámügyi területen a feladatok megosztását a 174/2012. (VII.26.) Korm. rendelet módosította, mely alapján egyes örökbefogadással összefüggő ügyekben 2013. január 1. napjától „kijelölt járási gyámhivatal” fog eljárni. A Kormányrendelet alapján a megyékben a megyeszékhelyen működő, illetve a fővárosban az V. kerületi gyámhivatal jár el a fent jelzett ügyekben, mellyel az volt a jogalkotó célja, hogy egy megyében (fővárosban) kizárólag 1 járási gyámhivatal járhasson el, így a teljes megyei (fővárosi) hatáskör nem oszlik meg, hanem 1 járási szakigazgatási szervre koncentrálódik. A jogszabály Pest megye tekintetében hiányos, mivel Pest megye székhelye Budapest, azonban Budapest nem tartozik a Pest megye illetékességi körébe, azaz nem állapítható meg, hogy Pest megyében melyik járási hivatal fogja ellátni az örökbefogadással kapcsolatos ügyköröket. Ezt a problémát vélhetően még 2012-ben jogszabály-módosítással kell orvosolnia a jogalkotónak.

Annak az elvnek, hogy csak azon államigazgatási feladat - és hatáskörök kerüljenek át a járáshoz, amelyek nem kötődnek közvetlenül a települési önkormányzatok helyi identitásához a gyermekvédelmi ellátások esetében fokozottan kellene érvényesülnie véleményem szerint.

Ezzel szemben a gyermek védelembe vétele, ideiglenes elhelyezése és a családi pótlék természetbeni formában történő nyújtása **járási hatáskörre válik**, addig a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény és az óvodáztatási támogatás a **jegyző feladata marad**. Ez azért furcsa, mert utóbbi két ellátás ügyintézésekor a jegyző (hatóság) azokkal a gyermekes családokkal kerül kapcsolatba, amelyekre az igen alacsony (39900 Ft-ot meg nem haladó) egy főre eső jövedelem miatt fokozott figyelmet kell fordítani, ezért célszerűnek tűnhet, hogy ezeket a feladatokat is a védelembe vételi eljárás lefolytatására jogosult hatóság végezze. Ez csak zökkenőmentes információáramlással hidalható át a két szervezet között véleményem szerint, és a gyakorlati tapasztalatok alapján átgondolható a hatáskörök egy hatósághoz telepítése.

Álláspontom szerint a járási hivatalok kialakítása és működésük megkezdése után az államigazgatási hatáskörök önkormányzati hivatalból a járáshoz történő átszervezésének a többi hatáskör tekintetében is folytatódnia kellene. Ennek a folyamatnak különösen ki kell terjedni a – járás területére kiterjedő illetékességgel a járásszékhely hivatal jegyzője hatáskörébe kerülő – építésügyi igazgatási ügyekre, valamint a kereskedelmi igazgatás területére (üzletek működési engedélyeztetése, telepengedélyezés), és a birtokvédelmi ügyek intézésére. A jelenleg kialakult rendszer csak első fázisa lehet a közigazgatási reform célkitűzései megvalósításának, hiszen az államigazgatási feladat – és hatáskörök sajátos „keveréke” 2013. január 1-je után még a jegyzőknél marad.

III. Fejezet

A jegyzői jogállás jogi szabályozásának változása a rendszerváltás óta

Ebben a fejezetben kerül részletesen bemutatásra a rendszerváltás óta a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), mind a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011.évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) és az 1992. évi XXII. törvény (Ktv), majd a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011.évi CXCV. törvény (Kttv.). mint a jegyző jogviszonyára vonatkozó szabályozásának kronológiai változásait bemutató és elemző rész. Ez a rész kiterjed a kinevezés, a munkáltatói jogkör, díjazás, munkavégzés helyére vonatkozó szabályok, címadományozás, képzés kérdésének értékelésére.

1./ A jegyző és az Alkotmány, az Alaptörvény

Az Alkotmány 44/B. § (3) bekezdése nevesítette a jegyzőt, az alábbiak szerint: „Törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek, és kivételesen a képviselő-testület hivatala ügyintézőjének.”

Az Alaptörvény ezt a szövegezést elhagyja, a jegyzőről – ide nem értve az országgyűlés jegyzőit – hallgat. Az Alaptörvény hallgatása nem azt jelenti, hogy törvényi szinten a jegyző jogállása ne lenne szabályozandó, viszont a törlés azt jelenti, hogy nem beszélhetünk a jegyző alaptörvényi funkciójáról, így a jegyző nem alkotmányos szerv. Alkotmányjogi szempontból a jegyző – annak ellenére, hogy jelentős számban gyakorol államigazgatási funkciót, de attól elválik, alaptörvényi szinten nem kapcsolódik az államigazgatáshoz.

2./ A jegyzői jogállása és az Ötv, Mötv.

A jegyzői jogállás lényeges változásokon ment keresztül Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény megjelenésével és hatálybalépésével.

2.1./ A jegyző kiválasztása

A törvényi rendelkezések szerint a képviselő-testület – pályázat alapján – a jogszabályban megállapított képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki.

A képviselő-testület a jegyző, a főjegyző javaslatára – a jegyzőre vonatkozó szabályok szerint – községben kinevezhet, más önkormányzatnál kinevez aljegyzőt a jegyző helyettesítésére, a jegyző által meghatározott feladatok ellátására. A kinevezés határozatlan időre szól.

A jegyző kinevezett vezető köztisztviselő, aki jogállásánál fogva alapjogviszonyának szerves és elkülöníthetetlen részeként vezető. Ennek jelentősége, hogy a vezetői megbízás nem vonható vissza a jegyzőtől az alapjogviszony fenntartása mellett. A vezetői funkció, a vezetői jogviszony csak az alapjogviszony megszüntetése útján lehetséges, az adott jegyző jogviszonyának megszüntetésével egyidejűleg. Az Mötv. ezen változtat, és kimondja, hogy a jegyzői és az aljegyzői kinevezés vezetői megbízásnak minősül, a vezetői megbízás visszavonása nem jelenti a közszolgálati jogviszony automatikus megszűnését, hiszen a köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyban fő szabály a határozatlan idejű kinevezés, az osztott „alapjogviszony” és a vezetői jogviszony.

A munkáltató az önkormányzati hivatal, és a tisztség kinevezéssel jön létre. A munkáltatói jogkör gyakorlója a képviselő-testület. A munkáltatói jogkör megosztásáról jogszabály, belső szabályzat vagy egyedi utasítás rendelkezhet. A megosztott munkáltatói jogkör gyakorlásának tipikus területe az önkormányzati közigazgatás.

Az Ötv. 103. § b) pontja alapján a polgármester saját jogán gyakorolja a jegyzővel szemben az egyéb munkáltatói jogokat (pl. eskü kivételének a jogát, a jegyző vagyony nyilatkozatával kapcsolatos munkáltatói jogokat, a teljesítménykövetelmény kitűzését és értékelését). Az Ötv. 36. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a jegyző gyakorolja a munkáltatói jogokat a képviselő-testület hivatalának köztisztviselője, ügykezelője és fizikai alkalmazottja tekintetében.

2.2./ A körjegyző

Körjegyzőség alakításáról az érdekelt települések képviselő-testületei állapodnak meg.

A körjegyzőt a képviselő-testületek együttes ülése nevezi ki, melyhez a körjegyzőséghez tartozó képviselő-testületek mindegyikének minősített többséggel hozott egybehangzó döntése szükséges. A körjegyzőség munkájával kapcsolatos kérdésekben szükség szerint a képviselő-testületek együttes ülésen határoznak. (Ötv. 40.§(1))

Az Ötv. nem szól a szavazás módjáról, így a helyi SZMSZ-ek rendelkezései lehetnek irányadók. (Pl.: titkos szavazás.)

A jegyző kulcsfontosságú szereplője a helyi önkormányzatoknak, működésükhöz elengedhetetlen. E tisztség a magyar közigazgatás egyik legösszetettebb és legspeciálisabb intézménye. Szerepe ma is változóban van, a modern kor kihívásainak megfelelni akaró reformok átalakítják, változtatják. Azonban az 1990-ben megalkotott Ötv. szabályai még mindig biztos alapját képezik a jegyző státusza megítélésének. A jegyző jogállása sajátos, kettős (hármasság) feladatot lát el. Egyrészt, az önkormányzat köztisztviselőjeként az önkormányzat döntéseinek jogszerűségét és szakszerűségét biztosító előkészítő és végrehajtó feladatokat végez, azaz elősegíti - a képviselő-testület, a bizottságok, a polgármester, és a nemzetiségi önkormányzatok - feladat- és hatáskörének teljesülését, megvalósulását. Másrésztől azonban az államhoz is kapcsolódik, államigazgatási ügyekben az önkormányzattól függetlenül, saját hatáskörben jár el, ezek címzettje, és emellett a választások, népszavazások lebonyolításának kiemelt szereplője.

A jegyző a helyi önkormányzat szükséges, egyben kötelezően létrehozandó jogintézménye, amelynek tényleges működése nélkülözhetetlen az önkormányzat számára. Kinevezésétől a képviselő-testület – jogszerűen – nem tekinthet el. A jegyzői intézmény működtetésének kötelezettsége alól egyetlen érvényes jogszabály sem ad felmentést. A jegyző képviseli a szakmaiságot az önkormányzat működésében, a jegyzői funkció rendeltetése a közigazgatási szakma képviselete, a szakmaiság érvényesítése az önkormányzati munkában, amelyet az is tükröz, hogy nem a négy éves választási ciklus időtartamára szól a kinevezése, hanem

határozatlan időre. Bár két évtizede hangzott el 1992-ben, az Országos Közigazgatási Napokon egy szakmai intelem a jegyzők részére, azonban ez ma is igaz kell, hogy legyen:

*„Tanácsolom a jegyzőknek, hogy perspektívában gondolkozzanak, mert a jegyzőket határozatlan időre nevezte ki a képviselő-testület. Ezért a jegyző ne csak egy polgármesterben vagy képviselő-testületben gondolkozzon. Nem biztos, hogy elegendő lesz a jegyző számára egy következő ciklusban az, hogy a polgármestert és a testületet nagyszerűen kiszolgálta, de esetleg nem szakszerűen. Lehet, hogy egy következő testület azt fogja számon kérni, hogy miért nem volt karakánabb. Tehát legyen a jegyző kompromisszum-kész, de ugyanakkor hangsúlyozza szakmai tudását, legyen emberi tartása. Ezek a tulajdonságok a képviselő-testületek előtt is elismerést fognak kiváltani.”*⁴³

Az elmúlt másfél évszázad alatt jelentős módosuláson ment keresztül a jegyzői hivatás időtartamának alakulása. A kezdeti élethosszig tartó állás a XIX. század jellemzője, napjainkra a határozatlan idejű kinevezés mellett megjelent bizonyos feltételek mentén (bizalomvesztés) a viszonylag könnyű jogviszony megszüntetés lehetősége a munkáltató részéről.

Fogarasi József jogász-szociológus 2010. május 24-én a HVG-nek adott interjújában az alábbiak szerint vall a jegyző megítéléséről:

„A köznyelv valóban úgy aposztrofálja a jegyzőt, hogy a törvényesség őre, amiben van igazság, meg túlzás is. Az önkormányzat alapvetően nem más, mint törvényi keretek között működő autonómia. A törvényesség őre követelménye azt jelentené, hogy a jegyző minden kilométerkőnél jelen van, és mindent jogosult ellenőrizni. Ráadásul - bár a jegyző alapvetően államigazgatási tevékenységet lát el - jogállása az önkormányzathoz köti, mert az önkormányzat egyik szervének, a polgármesteri hivatalnak a vezetőjeként végzi tevékenységét. Egzisztenciális léte is az önkormányzati testülettől függ, hiszen a kinevezésén és felmentésén kívül e testület gyakorolja felette a fegyelmi jogkört, és még a jövedelmi kérdésekben is az övé a meghatározó szerep. Ha mindezt figyelembe vesszük, akkor a törvényesség őre elég nehéz

⁴³ Bárdos László: Az önkormányzatok húsz éve - jegyzői szemmel, Jegyző és Közigazgatás 2010/5 Évfolyam: XII. Lapszám: 5

helyzetben van, mert azt a szervezetet, vezetőt (polgármestert) kell ellenőriznie, akik a munkáltatói jogokat gyakorolják felette. ”⁴⁴

Fogarasi József a HVG – nek a jegyző jogállása módosításának lehetőségéről az alábbiakat mondta:

„A jegyzők államigazgatási kötődését kellene erősíteni Ennek egyik lehetséges „legdurvább” módja, ha a közigazgatási/kormányhivatal vezetője nevezi ki a jegyzőt, és jelöli ki szolgálati helyéül az adott önkormányzatot. Az enyhébb forma, ha a kinevezési jogkör továbbra is az önkormányzati testületnél marad, de az előbb említett hivatal véleménye - vagy ennél erősebb jogosítványa: egyetértése - nélkül sem kinevezni, sem felmenteni nem lehetne a jegyzőt. ”⁴⁵

A szabályozás rendezését különösen indokolta, hogy még ma is találhatunk olyan önkormányzatot, ahol a polgármester és a jegyző viszonya nem zavartalan. Sok válasz született már arra, hogy vajon miért?

Egyik megközelítés említi a törvényi szabályozást, mely „kétfejű” rendszert teremtett. A polgármester, mint választott politikus irányítja a hivatali munkát, közvetíti a testület elvárásait. A jegyző, mint kinevezett szakember, akinek legfőbb felelőssége az önkormányzati működés törvényességének biztosítása, a törvény alapján rendelkezik a hivatal vezetésének jogával, birtokolja az igazgatási hatásköröket, kinevezése határozatlan időre szól.

De van olyan álláspont is, amely egy népi bölcsességet idéz: „Amelyik kutya a neki kenyeret adó kéz felé „kap”, az csak furkósbotra számíthat”. Pedig a polgármesteri és a jegyzői szerepkörök összefonódó funkciók – pl. a kinevezési jogkör gyakorlása, s az ehhez fűződő polgármesteri egyetértés – nyilvánvalóan szoros együttműködést igényelnek, s egyben kölcsönös kompromisszumkésztséget.

⁴⁴ Heti Világgazdaság 2010. május 24. 21. lapszám

⁴⁵ Heti Világgazdaság 2010. május 24. 21. lapszám

2.3./ A jegyző és a polgármester viszonyának jövőbeni alakulása

2013. január 1-től a polgármester fogja pályázat alapján határozatlan időre kinevezni a jegyzőt és a jegyző javaslatára az aljegyzőt. A Mötv. szerint több aljegyző kinevezésére csak a fővárosban és a főváros kerületeiben lesz lehetőség.

A polgármester egyes hatásköreit átruházhatja a jegyzőre. A jegyző készíti elő döntésre a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket. A polgármester gyakorol minden munkáltatói jogot a jegyző felett.

A szabályozás egyértelműen arra utal, hogy a jövőben a jegyző személye erősen kötődik a polgármesterhez. A polgármesterváltás eddig gyakran eredményezte a jegyző személyében bekövetkező változást is, ezt követően ez teljesen nyilvánvaló lesz.

Az idő fogja eldönteni, hogy ez a személyi függőség hasznára válik-e az önkormányzati rendszernek vagy nehezíti, hátráltatja az együttműködést.

2.4./ A jegyző és a képviselő-testület jövőbeni kapcsolata

A munkáltatói jogok drasztikus változásából arra következtethetnénk, hogy lazul a jegyző és a képviselő-testület kapcsolata, de egyértelműen ezt nem jelenthetjük ki.

Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A Mötv. új elemként a jegyzőt is a képviselő-testület szerveként határozza meg, így értelemszerűen átruházott hatáskörök címzettje lehet. A képviselő-testület tehát önkormányzati és önkormányzati hatósági hatásköreit delegálhatja a jegyzőhöz és e hatáskörök gyakorlásához utasítást adhat, a hatásköröket visszavonhatja.

A jegyző, ahogy az Ötv.-ben is szabályozott volt, tanácskozási joggal részt vesz a képviselő-testület, a bizottságok ülésein, s jelzi a képviselő-testületnek, a képviselő-testület szervének és a polgármesternek, ha döntésük jogszabályt sért.

Kérdésként merül fel, hogy értelmezhető a jelzési kötelezettség sorsa akkor, ha a jegyző a képviselő-testület szerveként eljárva, átruházott hatáskört gyakorol és ennek során jogszabálysértő utasítást kap a képviselő-testülettől. Jogosult vagy köteles-e az utasítást adó testület felé jogszerűségi jelzéssel élni a jegyző?

Emellett a törvényben némi fogalmi zavart okoz, amikor a jegyző a képviselő-testület szerveként eljárva saját maga felé lenne köteles jelezni döntésének jogszerűtlenségét.

A jegyző gondoskodik a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvének elkészítéséről. A jegyzőkönyvet a rendeleteket a polgármester és a jegyző írja alá.

A jegyzői feladatok között új a beszámolási kötelezettség. A jegyzőnek évente be kell számolnia a képviselő-testület ülésén a hivatal tevékenységéről. (Nyilvánvalóan ez nem érinti az államigazgatási feladatokat, hiszen a törvény kimondja, ha a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörben jár el, a képviselő-testület nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.) A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy az eddigi gyakorlatban is elvárták a képviselő-testületek az önkormányzati hivatal munkájáról szóló tájékoztatást, melyet az ésszerűség indokolt.

Az önkormányzati képviselő a képviselő-testület ülésén a jegyzőtől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérhet, amelyre az ülésen vagy legkésőbb harminc napon belül írásban érdemi választ kell adni. Ehhez hasonló jogalkalmazási gyakorlat szintén működött, hiszen kérdésekkel, interpellációkkal lehetett a jegyzőhöz is fordulni, azonban a változás eredményeként az eddigi 15 napos határidő 30 napra emelkedett, mely lehetőséget ad alaposabb válaszadásra, azonban ez egyben azt is jelenti, hogy a képviselő később jut a várt információhoz.

2.5./ A jegyző és a polgármesteri hivatal kapcsolata

A polgármesteri (önkormányzati) hivatalt a képviselő-testület döntése szerint és saját hatáskörben a polgármester irányítja.

A polgármester határozza meg – a jegyző javaslatainak figyelembevételével – a polgármesteri hivatal feladatát az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és

végrehajtásában. A polgármester egyes hatásköreit a polgármesteri hivatal ügyintézőjére ruházhatja.

A jegyzői javaslatára a polgármester előterjesztése alapján a képviselő-testület dönt a polgármesteri hivatal belső szervezeti tagozódásáról, létszámáról, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározásáról.

Az önkormányzati hivatalt a jegyző vezeti. Tekintettel arra, hogy a megyei önkormányzat jegyzője és a települési jegyző között nem áll fenn - akár alá-, vagy fölérendeltségi – kapcsolat, amely az elnevezésbeli különbséget (főjegyző) indokoltá tenné, a főjegyzői elnevezés 2013. január 1-jétől csak a főpolgármesteri hivatal vezetőjét illeti meg.

A jegyző gyakorolja a munkáltatói jogokat hivatala köztisztviselői és munkavállalói tekintetében, valamint az aljegyző feletti egyéb munkáltatói jogokat. Továbbra is a polgármester egyetértése szükséges – az általa meghatározott körben – a polgármesteri hivatal köztisztviselője, alkalmazottja kinevezéséhez, bérezéséhez, vezetői megbízásához, felmentéséhez, vezetői megbízásának visszavonásához és jutalmazásához. A bérezés, mint új elem jelenik meg a felsorolásban.

2.6./ A jegyző és a kormányhivatal viszonya

A kormányhivatal törvényességi felügyeletére vonatkozó rendelkezéseket 2012. január 1-jén léptette hatályba a Mötv. A törvényességi ellenőrzést felváltó felügyeleti eljárás célja a jegyző vonatkozásában a működése jogszerűségének biztosítása.

A felügyeleti eljárás keretében a kormányhivatal a jegyzőtől információt kérhet, konzultációt kezdeményezhet, amelynek megadott határidőn belül a jegyző köteles eleget tenni.

A kormányhivatal jogszabálysértés észlelése esetén felhívhatja a jegyzőt, hogy a jogszabálysértést szüntesse meg. (Természetesen a jegyző saját eljárása vonatkozásában.)

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg, ha a jegyző felhívás ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési

kötelezettségének, illetve ha határidőben nem tesz eleget az információkérésre irányuló megkeresésnek.

A kormányhivatal fegyelmi eljárást is kezdeményezhet a polgármesternél a jegyző ellen. Ha a polgármester nem folytatja le határidőben a jegyző ellen a fegyelmi eljárást, törvényességi felügyeleti bírság megállapítására kerülhet sor.

A Mötv.-ben meghatározott kivételes esetben – ideiglenes hatállyal – a kormányhivatal vezetője is adhat jegyzői megbízást.

A Kttv. alapján a miniszterelnök címzetes főjegyzői címet adományozhat az illetékességi területén tartósan kiemelkedő szakmai munkát végző jegyzőnek. A cím adományozását a képviselő-testület a kormányhivatal útján kezdeményezheti.

Ha a kezdeményező a kormányhivatal, akkor a képviselő-testület véleményezi a kezdeményezést.

A fenti szabályozás módosítására 2013. január 1-étől feltétlenül szükség lesz, hiszen a jegyzőt a polgármester fogja kinevezni.

Ha maradna a most hatályos szabályozás, akkor a munkáltatói jog teljes körét gyakorló polgármester sem kezdeményezési, sem javaslatvételi, sem véleményezési joggal nem rendelkezne a címzetes főjegyzői cím odaítélésénél.⁴⁶

Összefoglalóan a jegyzői feladat-ellátás az alábbi területeken változik 2013.január 1-étől:

- A polgármester nevezi ki a jegyzőt és gyakorolja fölötté a munkáltatói jogokat;
- A jegyző szerve a képviselő-testületnek, így a képviselő-testület hatáskört ruházhat rá;
- A jegyző hatásköre jelentősen bővül:
 - ellátja a hatáskörébe utalt államigazgatási feladatokat (ennek köre még teljesen lezárt folyamat);
 - gyakorolja a polgármester által átruházott hatásköröket;

⁴⁶ Kezdeményezhet a képviselő-testület és a kormányhivatal, véleményez a jegyzői szakmai érdek-képviselési szerv, a helyi önkormányzatokért felelős miniszter, ha nem a képviselő-testület a kezdeményező, akkor a képviselő-testülete is; javaslatot tesz a kormányhivatal, dönt a miniszterelnök.

- ellátja a képviselő-testület által átruházott önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyeket;
- a képviselő-testület és szervei működésével kapcsolatos feladatai megmaradnak;
- gyakorolja a fentebb említett munkáltatói jogköröket;
- továbbra is vezeti a polgármesteri hivatalt;
- önkormányzati gazdálkodással kapcsolatos feladatokat végez (vagyonkataszter folyamatos vezetése; költségvetési koncepció, költségvetési rendelet-tervezet, zárszámadási rendelet-tervezet elkészítése);
- belső kontrollrendszert működtet az önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználása céljából;
- belső ellenőrzést működtet, mely keretében gondoskodik a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is.

3./ Jegyző és a köztisztviselői törvény

A köztisztviselők foglalkoztatási jogviszonyára vonatkozó szabályozás tartalmazza specifikusan a jegyzőkre vonatkozó szabályokat is. A magyar közhatalom vegyes rendszerű, alkalmazza a zárt rendszer testületi elvét (pl. közigazgatási, közalkalmazotti, bírói, stb. testületek között különbséget tesz), a hierarchiához kötött fokozatot, van előírás az alkalmazási feltételekre, központi bértáblázat határozza meg fő szabályként az illetményt, de pl. a személyi bér, eltérítés alkalmazása lazítja a merev szabályt, a rendszer ismeri a munkakör kategóriát, bár eltérő módon, mint a zárt rendszerek esetében ismert.⁴⁷

Megalkotása óta igen sok korrekción estek át ezek a rendelkezések, melyeket az alábbiakban mutatok be.

1./ A rendszerváltást követően az önkormányzatok köztisztviselőire vonatkozó szabályokat igyekeztek a modern jogalkotás szellemében megalkotni. Azonban ma már érthetetlennek tűnhet, de 1992. május 05. és június 30-a közötti időszakban nem szerepelt a Ktv-ben jegyzőre vonatkozó szabályozás, csupán az illetményre vonatkozóan találunk szabályokat a

⁴⁷ Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei Hvgorac Lap és Könyvkiadó Budapest, 2007. 358-360 o.

jogszabályban. Ez a szabályozási időszak a nyílt rendszer jegyét viselte magán, melyet a kinevezésre és képesítésre vonatkozó szabályok hiánya jelez.

2./ A szabályozás teljes hiánya hamar gyakorlati problémákat eredményezett, így a jogszabály hatályba lépése után fél évvel módosításra került sor. 1992. július 01-ei hatállyal épült be a jogszabályba és 1992. december 31-éig maradt változtatás nélkül érvényben a jegyzői (körmegyei, megyei jogú város kerületi hivatalvezető) kinevezésére és képesítési előírásaira, valamint a mentesítési körre vonatkozó előírások, így a jogi szabályozás a zárt rendszer fele történő elmozdulást tett.⁴⁸

3./ 1993. januárjától azonban máris sor került a törvényi szöveg pontosítására. 1993. január 01-ei hatállyal a főjegyzői kinevezésre vonatkozó 8.§ (3) bekezdésében foglalt szabályának az enyhítésére került sor. A módosítást megelőzően hatályban levő rendelkezés a mentesítési lehetőséget nem terjesztette ki a főjegyzőre, mert a jogalkotói szándék szerint magasan kvalifikált szakemberben látták a szakmaiság biztosítását. Ennek ellenére a kinevezési gyakorlatnak sajnos nem segítője, hanem akadályozója lett ez a merev, eltérést nem engedélyező szabályozás, így a közigazgatási kar megújulásának gyakorlati megvalósítását a mentesítés lehetőségének kiterjesztésére került sor, mely a zárt rendszerhez képest enyhítést jelent.⁴⁹

4./ Nem rejthető el az a vélemény, hogy a 1994. január 1-től a főjegyzői kinevezésre vonatkozó szakmai előírások alóli mentesítésre korábban hatályba léptetett módosítás 1 év elteltével történt hatályon kívül helyezése, így a zárt rendszer fele történő visszalépés, összefüggésben állt a főjegyzői kar személyi megújulásának lezárásával.⁵⁰

⁴⁸ Köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény 1992. július 1-től hatályos állapota, Complex Jogtár, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2012.

⁴⁹ u.o. 1993. január 1-től hatályos állapot

⁵⁰ u.o. 1994. január 1-től hatályos állapot

5./ 1994. december 11-étől a törvény 6.§ (3) bekezdése törlésre került, mellyel a jegyzőt, a főjegyzőt, a megyei jogú város kerületi hivatalvezetőjét a munkáltatói jogkör gyakorlása során megillető véleményezési jogra vonatkozó rendelkezés veszítette hatályát.⁵¹

6./ 1995. június 30-ától a korábbi szabályozási elemeket kiterjesztette a jogalkotó az aljegyzőkre is, ezzel meghatározva azt a szakmai színvonalat, amelynek hatására a jegyzővel szembeni elvárásokkal azonos kritériumrendszert írt elő a kiválasztás során, ezzel még szorosabbra fonva a zárt rendszerre jellemző szakképzettségi kritériumokat.⁵²

Ugyanezen módosítás építette be a jogszabályba a jegyzők helyettesítésére vonatkozó szabályozást is, amely lehetőséget ad egyéb közszolgálati jogviszony létesítésére az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján. Ez a jogi lehetőség alkalmat ad arra, hogy bármely ok miatt (betegség, gyermekvállalás, betöltetlenné vált jegyzői státusz, stb) megüresedett jegyzői álláshely ne akadályozza az önkormányzatok, illetve hivatalok működését.

7./ 1998. január 01-étől jelentős mértékű változás következett be a jegyzői illetmények terén, mely alkalmas volt arra, hogy a hivatal vezetőjének szakmai elismerését szolgálta, ezzel vonzóvá téve a közigazgatást a szakmailag képzett köztisztviselők előtt. A közigazgatási életpálya folyamán ez a döntés érdemi eredményt mutatott a közszféra dolgozóinak.⁵³

8./ 2001. július 1-étől jelentős mértékű változás következett be a törvényi rendelkezésekben. A törvény megalkotása óta eltelt közel egy évtized tapasztalata megalapozta egy átfogó szabályozás-módosítás megtételét.

⁵¹ u.o. 1994. december 11-től hatályos állapot

⁵² u.o. 1995. június 30-tól hatályos állapot

⁵³ u.o. 1998. január 1-től hatályos állapot

A jegyzővé, körjegyzővé, megyei jogú város, kerületi hivatalvezetőjévé, aljegyzővé, illetve a főjegyzővé történő kinevezés szabályai módosításra kerültek. A módosítás iránya ismét a szigorítás volt (visszatérés a zárt rendszerhez), mely az alapvégzettségen túl megkövetelte a jogi vagy közigazgatási szakvizsgát is, illetve ezeket kiváltó mentesítő körülményt szabályozta. Jelen szabályozás is lehetőséget adott a szakvizsga hiányában történő kinevezésre, azonban kötelező határidőt szabott annak megszerzésére, illetve a mentesítés igazolására (8.§.(4)), és jogvesztő határidőt is rögzített a rendelkezés.

A jegyzői státusz és ezzel a törvényesség és a szakszerű hivatalvezetés biztosítása érdekében konkrét határidőt rögzített a jegyzői munkakör megüresedése utáni pályázat kiírására és annak elbírálására (10.§).

A jogszabály-módosítás korlátozta a sajátjogú nyugellátásban részesülő jegyző foglalkoztatásának időtartamát 1 évben, viszont lehetőséget biztosított a határozott idő ismételt meghosszabbítására.

A törvényi rendelkezés lehetőséget biztosított arra, hogy azon jegyzők tekintetében, akik másik jegyzői állásra eredményes pályázatot nyújtottak be és erre tekintettel közös megegyezéssel szüntették meg a jogviszonyukat, a megszüntetés módjától függetlenül az áthelyezés szabályainak alkalmazásával folytathatták közszolgálati jogviszonyukat. Ez a döntés segítette abban a jegyzői kart, hogy a jegyzői tapasztalatait folyamatosan hasznosíthassa.

Megalkotásra került a megszűnő és átalakuló körjegyzőségek esetére a jegyző további sorsát, illetve a felmentésre alkalmazandó szabályokat tartalmazó rendelkezések.

A vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség, mit a korrupció kizárásának egyik eszköze a jegyzőre, főjegyzőre is kiterjesztésre került, melynek életszerű indoka, hogy a hivatali vezetők olyan döntési helyzetben vannak, amely alkalmassá teheti őket arra, hogy ezzel etikátlanul és jogsértő módon visszaéljenek. Ennek a kötelezettségének 2 évente kell eleget tennie.

A közigazgatási szakvizsga letételére vonatkozó szabályozásban a kötelező szakmai gyakorlat megléte alól felmentette a jegyzőt és a főjegyzőt.

Jelen törvényi módosítás iktatta be a rendelkezések közé a címzetes főjegyzői címet, mint a tartósan kiemelkedő munkát végző jegyzők elismerésének formáját. Szabályozásra került a feltételrendszer, az eljárásrend, az átadás időpontja, valamint a köztisztviselői illetményalaphoz igazodó és a juttatáshoz járó jutalom és a címre való jogosultság megszűnése is. Ez a lehetőség a zárt rendszernek, mint az ún. karrier-rendszernek az egyik tipikus megnyilvánulása, mely mutatja, hogy van a szakmai előmeneteli lehetőség.⁵⁴

Bevezetésre került a teljesítménykövetelményi rendszer és annak értékelése is, mely a jegyző és a főjegyző esetében a polgármestert illeti meg, aki az értékelés eredményéről a képviselő-testületet is tájékoztatja.⁵⁵

9./ 2003. július 1-ei hatállyal életbe lépett módosítás a címzetes főjegyzői címadoományozást kiterjesztette a főjegyzőkre is abban az esetben, ha a tisztséget 5 éve folyamatosan tölti be.⁵⁶

10./ 2004. január 1-től hatályba lépett rendelkezés lehetőséget adott a végzettség megléte alóli felmentés megadására azon személyek tekintetében, akik a kinevezéstől számított 2 éven belül megszerzik azt. Ez a lehetőség a nyitott rendszer felé történő elmozdulást jelentette a jogszabályváltozás során. A felmentés időtartamának eredménytelen eltelte esetén a jegyző közszolgálati jogviszonya megszűnik.⁵⁷

11./ 2005. július 1-től hatályos módosítás lehetőséget adott a polgármesternek arra, hogy át nem ruházható hatáskörében megemelje, illetve csökkentse a jegyző, főjegyző

⁵⁴ Fazekas Marianna – Ficzer Lajos: Magyar közigazgatási jog, Általános rész, Osiris Kiadó Budapest, 2006. 255.o.

⁵⁵ u.o. 2001. július 1-től hatályos állapot

⁵⁶ u.o. 2003. július 1-től hatályos állapot

⁵⁷ u.o. 2004. január 1-től hatályos állapot

alapilletményét, valamint teljesítményértékeléstől függően személyi illetmény megállapítására is jogosulttá válik.⁵⁸

12./ 2006. március 3-ától hatályon kívül helyezésre került a címzetes főjegyzői címhez tartozó azon szabályozás, mely a szabályozásban előírt feltételek fennállása esetén a cím - kvázi automatikus – megadását tartalmazta.⁵⁹

13./ 2007. január 1-étől a minisztériumok elnevezésének, illetve hatásköreinek változásához igazodó szövegmódosítás, valamint a területi szintű közigazgatási szerv elnevezését tartalmazó változtatás lépett hatályba. Ez a címzetes főjegyzői cím szabályaiban jelent meg szövegszerűen.⁶⁰

14./ 2007. július 1-jétől ismételten a jogszabályban szereplő minisztériumok elnevezése és hatáskörök módosulása miatt került sor a törvényi szöveg változtatására. Ezen túlmenő érdemi változást ez a módosítás sem eredményezett.⁶¹

15./ A közigazgatási szakemberképzés folyamatos megújulásának eleme a közigazgatási menedzser-képzés megjelenése, mely eredményezte, hogy 2007. július 15-étől hatályba lépő módosítás, mint lehetséges képesítést beemelte a jegyzői kinevezési feltételek szakmai kritériumai közé. Ez a módosítás ismételten a zárt rendszer fele történő elmozdulást eredményezte.

A képesítési feltételek közé történő beemelést értelemszerűen maga után vonta a mentesítési szabályok ehhez történő hozzáigazítását.

A képesítési előírások változása természetesen a főjegyzőre, illetve aljegyzőre is kiterjesztésre került.

⁵⁸ u.o. 2005. július 1-től hatályos állapot

⁵⁹ u.o. 2006. március 3-tól hatályos állapot

⁶⁰ u.o. 2007.. január 1-től hatályos állapot

⁶¹ u.o. 2007. július 1-től hatályos állapota

A minisztériumok közötti hatáskör – és feladatátrendezés szintén változtatást eredményezett a törvény szövegén, mely azonban érdemben nem eredményezte a rendelkezések módosulását. A címzetes főjegyzői címre vonatkozó szabályok változtatását is igényelte a minisztériumi feladat- és hatásköri átrendeződés.⁶²

16./ 2007. november 1-jétől a jogszabály újra szabályozta a jegyzői, aljegyzői kinevezésről szóló határidőre vonatkozó rendelkezést. Törlésre került az az eljárásjogi szabály, hogy a pályázat alapján a következő képviselő-testületi ülésen kell dönteni a képviselőknek a jegyző kinevezését szolgáló pályázat kiírásáról, és jelen módosítás szabályozza a pályázati eredménytelenség esetén szükséges eljárási rendet. A törvényi rendelkezés célja, hogy ösztönözze az önkormányzatokat arra, hogy minél hamarabb betöltésre kerüljön a jegyzői állás.⁶³

17./ 2008. január 1-jétől szigorúbb rendelkezés került be a Ktv-be, amely nem kifejezetten a jegyzőkre tartalmaz szabályozást, de az érintett köztisztviselői kör egyik tipikus csoportja biztosan a jegyző, aljegyző, melyre a jogszabályi rendelkezést alkalmazni kell.⁶⁴

A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése körül kialakult helyzetre tekintettel a címzetes főjegyzői cím adományozásához előírt eljárási rendben a „közigazgatási hivatal” általánosabb megjelölésű szervre utalást tartotta indokoltnak.

18./ 2010. január 1-től a a jogszabályból törlésre került az évente egyszeri címadományozási juttatásra és annak összegére vonatkozó általános rendelkezés, így a címzetes főjegyzői cím a szakmai munka erkölcsi elismerésévé vált. Az anyagi juttatásra vonatkozó szabályozás lehetőségként épült be a törvénybe, módot adva az önkormányzatoknak, hogy rendeleti

⁶² u.o. 2007. július 17-től hatályos állapot

⁶³ u.o. 2007. november 1-től hatályos állapot

⁶⁴ u.o. 2008. január 1-től hatályos állapot

szabályozás mellett ők ismerjék el a címzetes főjegyző munkáját pénzbeli juttatással, melynek felső korlátja azonban szabályozásra került.⁶⁵

19./ 2010-ben még egy alkalommal sor került a Ktv. módosítására, július 6-ától a címzetes főjegyzői címadományozás szabályai változtak. A minisztériumi szintű javaslattételt alacsonyabb szintre szállította le a jogszabály, és a megyei közgyűlések kezébe adta a javaslattétel jogát.⁶⁶

20./ A Ktv 2011. július 1-jétől szabályozta a körjegyzőségek megszűnése vagy változása esetén alkalmazandó eljárásrendet a körjegyzői tisztség betöltése érdekében, illetve szabályozta az esetleges jegyzői jogviszony megszűnés alkalmazandó eljárást.⁶⁷

21./ A körjegyzőség megszűnésére vonatkozó szabályok kiegészítésére még 2011-ben sor került, és július 27-étől a jogszabály rendelkezett a felmentési védelem alatt álló jegyzők esetén alkalmazandó eljárásról.⁶⁸

22./ Kttv.hatályba lépése után értelemszerűen megváltozott a jogszabály szerkezetéből adódóan a jegyzőkre vonatkozó szabályozás. 2012. március 1-jétől a törvény rendelkezik a jegyző jogviszonyáról. A 246.§- 253.§-ban foglalt rendelkezések tartalmukban teljes mértékben megegyeznek a Ktv. utolsó módosítása szerinti szöveggel, többlet szabályozási elem nem került be a jogszabályi rendelkezésbe.⁶⁹

⁶⁵ u.o. 2010. január 1-től hatályos állapot

⁶⁶ u.o. 2010. július 6-tól hatályos állapot

⁶⁷ u.o. 2011. július 1-től hatályos állapot

⁶⁸ u.o. 2011. július 27-től hatályos állapot

⁶⁹ Közzszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 2012. március 1-től hatályos állapota, Complex Jogtár, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2012.

23./ 2013. január 1-jétől a közigazgatási átalakulásokat követő változások várhatóak a jegyző közszolgálati jogviszonyára vonatkozóan.⁷⁰

A közszolgálati szabályok összhangba hozása történik az Mötv. azon rendelkezésével, hogy 2013. január 1-jétől a polgármester válik a jegyző munkáltatójává, így ennek megfelelően nem kell pályázatot kiírni a jegyzői munkakör folytonos fennállása esetén a fenti munkáltatói változás miatt, ezt adminisztratív változással lehet átvezetni. Azonban a szövegezés megteremti annak is a lehetőségét, hogy erre irányuló szándék esetén a pályázatot a polgármester kiírhasssa.

A 2000 fő alatti lakosságszámú településeken megszűnő polgármesteri hivatalok jegyzőinek munkaviszony-megszüntetési esete is rendezésre kerül egy módosítással, melynek alapján a végkielégítésre vonatkozó szabályok alkalmazandóak ilyen okból történő megszűnés esetén.

Mint ahogy nyomon követhető, a jegyző közszolgálati jogviszonyára vonatkozó jogszabályokat az elmúlt két évtizedben 23 módosítás érintette. A kezdeti szabályozatlanság után folyamatosan részletesen szabályozásra került a jogintézményre vonatkozó minden terület. A módosítások hol a nyílt rendszer fele mozdultak el, hol pedig a zárt rendszer elemei erősödtek. Összességében elmondható, hogy erőteljesebben vannak jelen a hazai közszolgálati szabályozásban a zárt rendszerre jellemző szabályok. Bár az is látható, hogy több módosítás inkább a minisztériumi feladat- és hatásköri változásokhoz, illetve elnevezés-változásokhoz igazodó változtatás volt.

A közigazgatási szakember-képzésben bekövetkező változásokat a jogalkotó gyorsan követte és beillesztette a képesítési kritériumok közé.

A kódex-jellegű Kttv-be beillesztett szabályok tartalmi változást nem eredményeztek, csupán a közszolgálati jogviszony szabályozásába illesztése történt meg.

A 2013.január 1-jétől várható változások szabályozása nagyon indokolt volt, hiszen a kistépüléseken megszűnő polgármesteri hivatalok jegyzőinek méltó kivezetését meg kell tenni. Szerencsés megoldásnak tűnne, ha a létrejövő járási kormányhivatalok állományába az

⁷⁰ u.o. 2013. január 1-től hatályos állapot

átalakulás miatt munkájukat elvesztő jegyzők beintegrálhatóak lennének, bár ennek akadályát képezheti a bérezésbeli eltérés, hiszen bérfeszültséget jelentene a változatlan bérrel átvett jegyzők szervezetbe illesztése.

Úgy érzem, ezen a területen megoldásra váró feladat áll a jogalkotó előtt.

IV. Fejezet

Jegyzői jogállás változása a jegyzők szemével

A dolgozat eddigi részei a múltbeli és jogi változások tükrében kívánták bemutatni a jegyzői jogállás változását, a jegyző jogviszonyának lényegét. Ennek gyakorlati vizsgálata érdekében részben strukturált kérdőív kitöltésével, valamint személyes interjúk elkészítésével tettem kísérletet arra, hogy a jelenlegi jegyzői kar álláspontját megismerjem a rendszerváltás óta eltelt időszak jogszabályi változásairól, a jegyzői hivatás gyakorlásának változásáról a saját tapasztalataik alapján a véleményüket a jegyzői státusz jövőjéről.

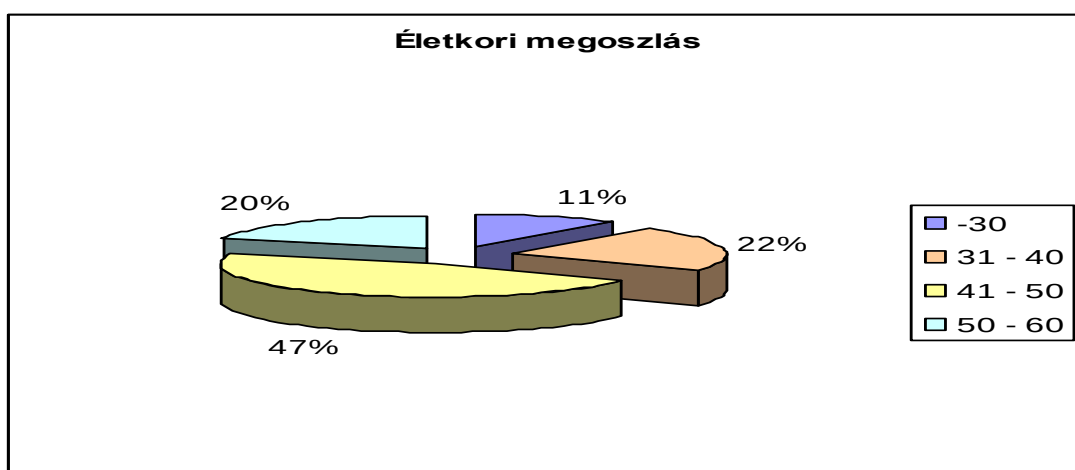
A felmérést minél szélesebb körben igyekeztem elvégezni, a megkeresendő települések összeállításánál szem előtt tartottam, hogy minél arányosabban szerepeljen a felmérésben Közép-Magyarország, Dél-Magyarország, Kelet- Magyarország, Nyugat-Magyarország és Észak-Magyarország községei, városai.

Törekedtem arra, hogy településnagyság szerint is minél arányosabban tükrözze a megkeresett települések véleményét a felmérés, így szerepelnek 2000 fő lakos alatti települések, 2000-10.000 fő lakos közötti községek, nagyközségek, 2000-10.000 fő lakos közötti városok, 10.000-50.000 fő lakos közötti települések, megyei jogú városok és fővárosi kerületek is.

Az információgyűjtés során – mivel kívülálló személy részére, kérdőív-kitöltési céllal a jegyzők közössége nehezen elérhető- ezért a „hólabda” statisztikai módszert választottam adat- és véleménygyűjtési célból. A fenti szempontok szerint kiküldött megkeresésből - kitöltve visszaküldött kérdőívek feldolgozása nyomán megállapítások vonhatóak le az eltérő

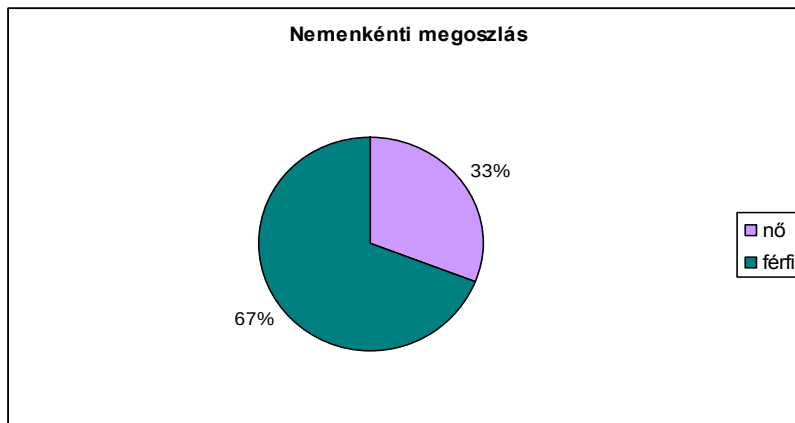
területi és lakosság-számú települések jegyzőinek véleményéről, tapasztalatairól, a hivatásukkal kapcsolatos véleményükről, melyeket különböző diagramok segítségével is be kívánom mutatni.

I. Személyre vonatkozó kérdések



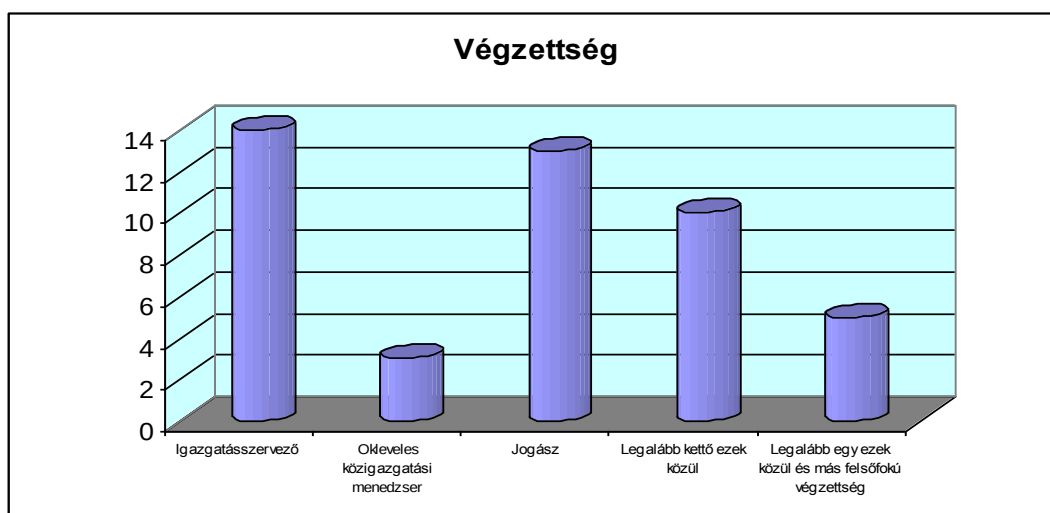
A válaszolók közel fele (47 %-a) a 41-50 éves kor közötti jegyző volt, ami azt vetíti előre, hogy a rendszerváltás időszakában (vagy jellemzően azt megelőző években is) a közigazgatásban dolgoztak. Számukra a közigazgatás élet (karrier) pálya, melynek ideális életszakaszában jutottak, illetve vannak a karrierpályájuk csúcsán.⁷¹ 33 % válaszadó 40 év alatti, ami viszont azt jelzi, hogy a kérdőívet kitöltő jegyzők egyharmada csak a rendszerváltás után került a közigazgatásba, jelenleg pályái első szakaszában van, azonban kinevezésével ebben a fiatal életkorban már bizonyos szintű szakmai „csúcs”-ra jutott, mely természetesen vertikálisan még tovább ívelhet felfele (pl. településnagyság, államigazgatás magasabb szintje, stb).

⁷¹ Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei Hvgorac Lap és Könyvkiadó Budapest, 2007. 361. o.



A jegyzői pálya elnőiesedésének jelei a válaszadók között is megfigyelhetők, mivel a kérdőív-kitöltők 67 %-a nő volt. Viszont az életkori adatokkal egybevetve vélhetően a fiatalabb korosztály tekintetében magasabb a nők aránya, mert a rendszerváltás előtti és kezdeti szakaszában a pálya a férfiak számára jelentett kihívást. A XX. század közepéig a községi jegyzők és segédjegyzők között egy nő sem volt. 1950 után változott a helyzet, a községi vb. titkárok 25,1%-a volt már nő. 1970-re alakult ki hazánkban az 50-50%-os nő-férfi arány, ettől kezdve a nők aránya fokozatosan és állandóan növekedve meghaladja a férfiakét.⁷² Egy 2007-ben közzétett tanulmányban is megjelent negatív munkahelyi légkör indokaként megjelent a nők közigazgatásban levő túlzott, olykor kizárólagos jelenléte.⁷³

II. Iskolai végzettség

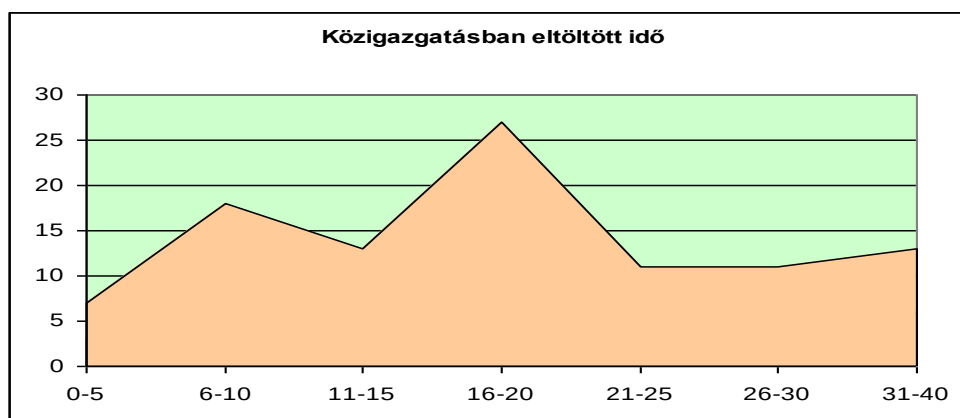


⁷² Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei Hvgorac Lap és Könyvkiadó Budapest, 2007. 286. o.

⁷³ Rixer Ádám: Jogászok a közigazgatásban, Dieip. Jog és politikatudományi folyóirat I.évf.2007/3. 8.o.

A jegyzők között ugyan kis arányban (hiszen egy relatív friss képzési formáról beszélünk), de már jelen van az okleveles közigazgatási menedzser-végzettséggel rendelkezők száma. Ennek ellenére megállapítható, hogy az igazgatásszervező végzettség és a jogász képesítés az általános, azonban a jegyzői hivatás összetettségét támassza alá, hogy a jegyzők több, mint 20 %-a legalább 2 diplomával rendelkezik. Az adatok alapján a pályamódosítók 10 %-a választotta a közigazgatás irányába történő továbblépést. 2007-es adatok szerint akkor a jegyzők 25-30%-a jogász, és ezen az arányon a másoddiplomás képzések javítanak.⁷⁴ Ezt a tendenciát tükrözik a jelenlegi felmérés adatai is.

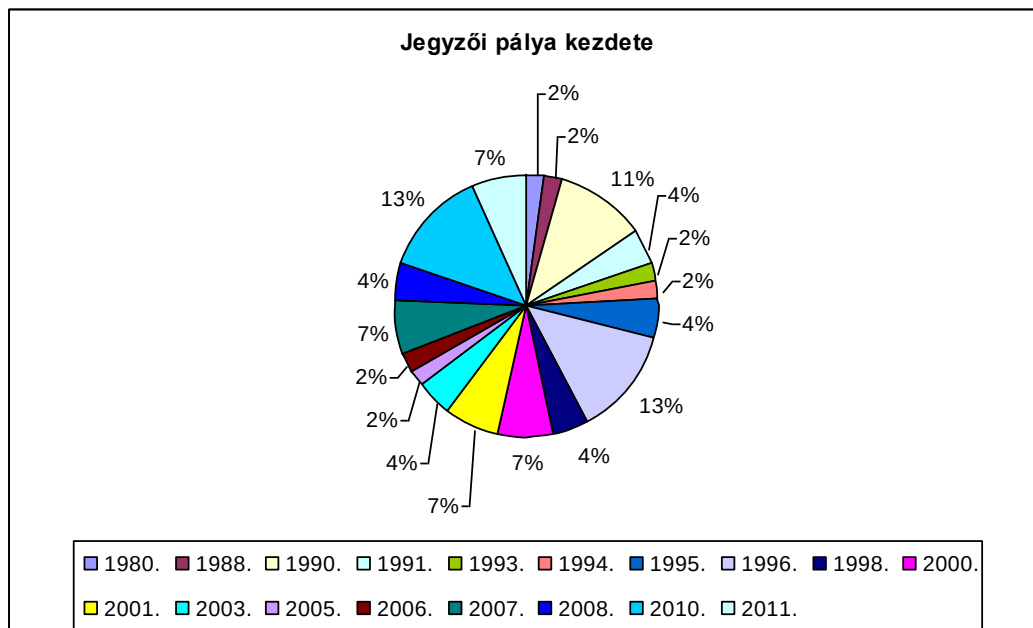
III. Mióta dolgozik a közigazgatásban?



A jegyzők életkora és a jegyzőkénti pályafutásának összevetése alapján megalapozottan állítható, hogy a válaszadók jelentős része számára jegyzőnek lenni élethivatás, hiszen a válaszadók 15 %-a már több, mint három évtizede dolgozik jegyzőként. Aránybeli eltérés van az életkori adatok és a jegyzői lét időszakai között. Míg az életkori adatok alapján 33 %, aki csak a rendszerváltás időszakában kezdhetett közigazgatási pályáját, a legalább 20 éve a közigazgatásban dolgozik, azon válaszadók aránya 65 %. Ez az adat is azt támassza alá, hogy a közigazgatás az elmúlt évtizedekben életpálya volt, az azt hivatásuknak választók jellemzően itt teljesítették ki szakmai karrierjüket, kifejezetten azt a tényt vizsgálva, hogy a válaszadók jegyzők voltak.

IV. Melyik évben kezdte a jegyzői pályát?

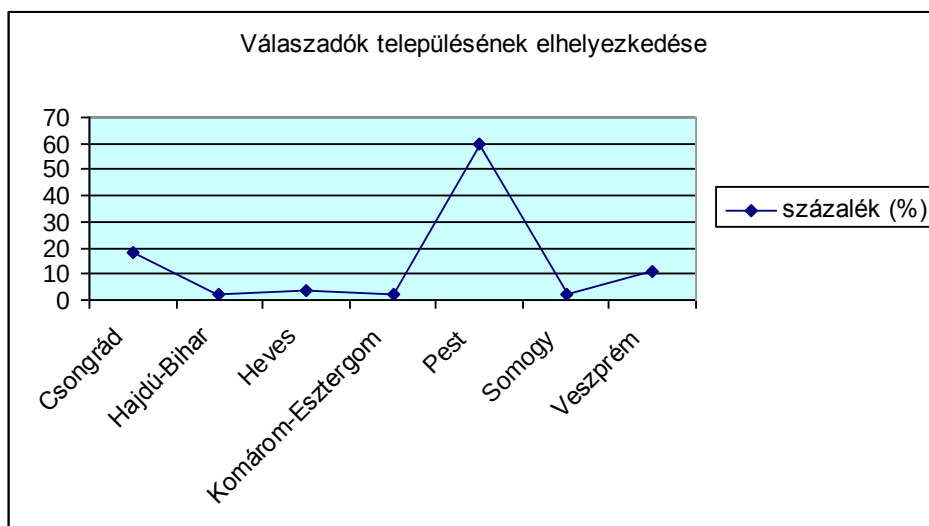
⁷⁴ u.o. 9.o.



A választ beküldő jegyzők 4 %-a, azaz 2 fő, aki a rendszerváltást megelőzően kezdte jegyzői pályafutását, viszont a kérdőív-kitöltők több, mint 50 %-a 2000 után lépett hivatalvezetői pozícióba. Az elmúlt évek fluktuációját is igazolja a belépő jegyzők arányaiban magas száma 2010. évben. A beküldött válaszok – 1990. és 2010. évet leszámítva – nem támasszák alá azt a köztudomásúnak ismert tényt, hogy a választásokhoz kapcsolódva felerősödik a jegyzőcsere folyamata és az újonnan jegyzői pozícióba lépők száma erősen emelkedik. Mivel a kérdés arra nem terjedt ki, hogy az adott településen mióta jegyző, így az adatok nem mutatják meg a jegyzővándorlás arányát és irányát.

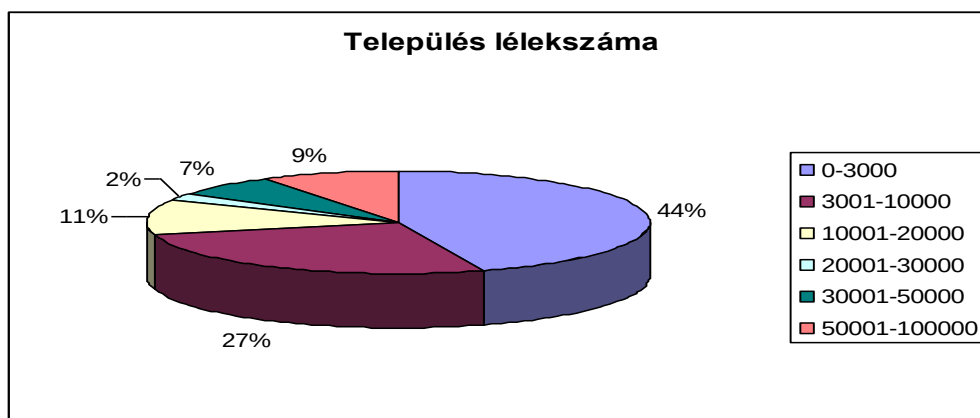
Településre vonatkozó kérdések:

V. Melyik megyében helyezkedik el a települése?



Amint a diagram is mutatja, bár a kérdőívet kitöltések több, mint fele Pest megyéből és Budapestről érkezett, azonban az ország keleti, északi, déli és nyugati területeiről is érkeztek vissza válaszok, s bár a fenti körülmény miatt nem értékelhetjük azokat a jegyzői kar általános véleményének, viszont alkalmas arra, hogy megmutassam a válaszokon keresztül a jegyzők álláspontját egyes kérdésekről.

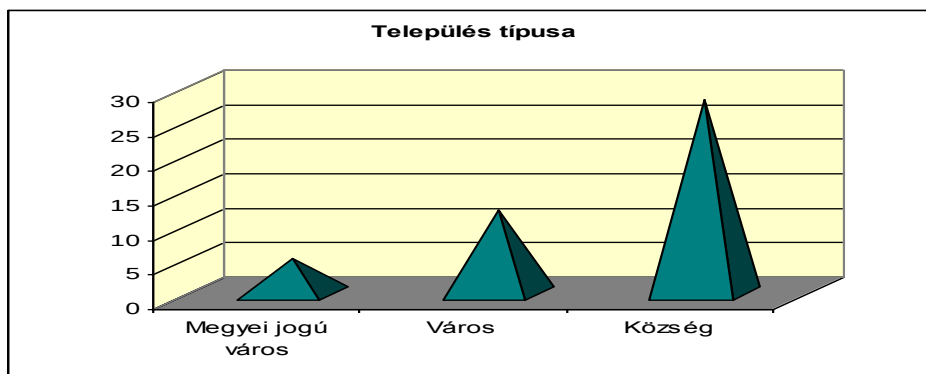
VI. Mekkora a település lélekszáma?



A kérdőívet kitöltő jegyzők többsége 3000 fő alatti lélekszámú kistelepülés (44 %), a nagyközségi, kisvárosi települések hivatalvezetői további 28%-át adták a válaszoknak, viszont közel 10 %-ot tett ki a megyei jogú városok jegyzőitől érkezett válaszok aránya. A település-

nagyságból eredő különbségek vélhetően eltérő megközelítést jelenthetnek, melyeket a válaszok aránya tükrözhet.

VII. Mi a település típusa?



A kérdőívben több kérdést tettem fel a hatályos jogi szabályozásról, mellyel a célom az volt, hogy megtudjam, hogy miként ítélik meg a jegyzők azt a jogi környezetet, amelyben a munkájukat végzik.

A beérkezett válaszok nagyon megoszlottak. Többen utaltak arra, hogy a politika és a közigazgatás szétválasztása nem oldódott meg, ennek a helyzetnek a kezelését látták indokoltnak.

A visszaérkezett vélemények egy része a hatásköri szabályok bizonytalanságát, sokszor ellentmondásos voltát emelte ki, melyben voltak igen érdekes példák is.⁷⁵ Volt olyan álláspont is, amely az Mötv.-ben rendszeridegennek ítélte, hogy a képviselő-testülettől a jegyző átruházott hatáskört kap. Ezzel kapcsolatos aggályaimat a dolgozat korábbi részében én is érintettem. Érkezett olyan általános észrevétel is, amely más országok felelősségi viszonyait

⁷⁵ Az egyes lakáscélú kölcsönökből eredő adósságok rendezéséről szóló 11/2005.(I.26.) Korm. r. a magyar állam az OTP Bank Rt. 1988. december 31-e előtt hatályban volt jogszabályok alapján megkötött lakáscélú hitelszerződésekből eredő követeléseit – a törlesztési kötelezettség felfüggesztése mellett – megvásárolta. A Korm. r. 5.§-a szerint az adós a felfüggesztés iránti kérelmét maga és családja jövedelmi helyzetére, valamint az ingatlanra vonatkozó adatokkal együtt a települési jegyzőnek nyújtja be, aki a kérelemről határozattal dönt. Nehezen érthető, hogyan sikerült ezt a feladatot a jegyzőkre leosztani, mikor ez egy olyan magánjogi szerződésből indult ki, amihez egy hivatalnak semmi köze nem volt.

vetette össze a hazai szabályozással. „Németországban a polgármester a főnök, de ő is felel mindenért. Északon a jegyző a főnök és felel. Nálunk a polgármester a főnök és a jegyző viszi el a balhét.” Ezzel összefüggésben felvetődött, hogy a jegyző munkáltatói jogai korlátozottabbak egyéb közalkalmazotti vezetőkénél, hiszen a vezetők felvételéhez a polgármester egyetértése szükséges, míg pl. egy igazgató ezt a munkáltatói jogát korlátozás nélkül gyakorolhatja.

Volt olyan álláspont is, mely szerencsés megoldásnak ítélte a jegyző feletti munkáltatói jogainak egy kézbe kerülését, de ennek ellenkezője is megfogalmazásra került, hiszen így erős személyes kötődés határozhatja meg a jegyző személyét, amely esetleg a szakmaiság rovására is mehet. Azonban a jegyzők túlnyomó többségének nem okoz problémát a munkáltató – váltás, hiszen ha a polgármester és a jegyző között nem zavartalan a munkavégzés, akkor e rendelkezés nélkül sem lehetett az együttműködés hosszú távú. Ennek megfelelően a legtöbben sem pozitív, sem negatív változást nem várnak ettől a jogszabályi változástól. Azonban volt olyan vélemény is, hogy az egyszemélyi döntés negatív hatással lesz a polgármesterek és a jegyzők kapcsolatára, még kiszolgáltatottabbá válnak munkajogi szempontból a jegyzők.

Abban viszont szinte teljes volt az egyetértés, hogy hibás döntés volt a címzetes főjegyzői cím központilag biztosított juttatásának eltörlése, hiszen ennek a képviselő-testület kezébe adása jelentős különbséget eredményez a szakmai címet viselők között, hiszen csak az anyagilag jobb helyzetben levő önkormányzatok tudják elismerni a kimagasló szakmai munkát végző jegyzőt.

A jegyzőkkel szemben támasztott képesítési követelmények tekintetében többen szigorítanának, és jegyzői gyakorlatot írnának elő, ami azonban zárttá tenné a jegyzői kart, mely nem célja a közigazgatási megújulásnak. Az a tény viszont általános, hogy bővítenék a képesítési előírásokat, de hogy mivel, ebben nem egységesek a vélemény-alkotók: van, aki jogszabály-szerkesztői képesítést írna elő, amely a jegyzői munka lényegét tekintve egy célszerű elvárás lehet, de volt aki alapvető közgazdasági képzettséget várna el a jegyzőktől. Több jegyző megfogalmazta a taxatív felsorolás mellett a kompetenciák jelentőségét, emellett megjelent a „városi menedzser” előtérbe kerülése a „jogásszal, vagy hatósági emberrel”

szemben. Ennek indokát alapvetően a hatásköri változásokban látom. Volt olyan szélsőségesnek tűnő álláspont is, amely csak a jogi diplomát tartaná elfogadhatónak, mely közigazgatási szakvizsgával teljesíthető ki. Ezt a javaslatot túl korlátozónak érzem, másrészt fontos bázisi a közszférának a Nemzeti Községi Szolgálati Egyetemen képzett hallgatóinak kara. A szakmailag felkészült jegyzőkkel szemben is az alábbi kompetenciákat tartották fontosnak a válaszadók: jó kapcsolatteremtő képesség, szakmai elkötelezettség, együttműködő képesség, nagyobb önállóság, a menedzsment feladatok ellátásához közgazdasági, kommunikációs plusz ismeretekre, széles látókör, lényeglátó képesség, empátia - pszichológiai alap, tárgyalástechnika, vezetői képességek, integrált gondolkodás, gyors reakciók, vállalkozás szemléletű üzemeltetés, terhelhetőség, rugalmasság, kötél idegzet, rendszerszemlélet, kockázat tűrő képesség, pontosság, döntésképeség, ítélőképesség, elemzőkészség, információkezelés és feldolgozás, magabiztosság/határozottság, stratégiai (analitikus és globális) gondolkodás, kezdeményezőkészség (kreativitás, innováció), teljesítményorientáció/motiváció és tervezőkészség, csapatmunka, együttműködés, problémamegoldás, konfliktuskezelés, felelősségtudat.

A címzetes főjegyzői cím adományozásának feltételeiről és eljárási rendjét a legtöbben kielégítőnek tartják. Olyan eltérő vélemény került megfogalmazásra, mely egységesítené a kötelező minimum munkaviszony időtartamát, mert a jegyzői feladatok ellátásának felelősségét azonosnak ítéli a véleményt adó jegyző. Anomáliaként jelent meg, hogy abban az esetben, ha a polgármester a munkáltató, akkor miért a képviselő-testület a kezdeményezője a címadományozásnak. Abban viszont a támogatók egyetértének, hogy pénzügyi juttatás nélkül elszürkül, jelentéktelenné válik.

Az aljegyzői kinevezés feltételeiről és eljárási rendjével általánosságban egyetértének a kérdőívet kitöltők, azt kifejezetten helyesnek ítélik, hogy a jegyző javaslata elengedhetetlenül szükséges a kinevezéshez. Megfogalmazódott olyan vélemény is, amely minden hivatalban kötelezővé tenné aljegyző kinevezését, mert ezzel a jegyző helyettesítése minden esetben biztosítható lenne.

V. Fejezet

Jegyzői szerepváltozás és kihívásai

Bevezetésként idézném dr. Kis Norbert miniszteri biztos gondolatait, amely a Budapesti Corvinus Egyetemen 2011. március 24-én megrendezett II. Magyary Zoltán-Emlékkonferencián megtartott előadásában hangzott el.

„Kiemelte, hogy stratégiai szempontból fontos az ideális tisztviselő meghatározása, amelynek alapjául Magyary tézisei szolgálhatnak (szakmai felkészültség, értékrend), figyelembe véve a jó állam iránti igényt. Az életpálya nyolc mérföldköveként az utánpótlás

*képzését, a kiválasztás folyamatát, az adaptációs időszakot, az alapvizsgát, az egyéni fejlődést és a továbbképzési lehetőségeket, a vezetőképzést, a szakvizsgát és a mobilitás lehetőségének megteremtését nevezte meg.*⁷⁶

dr. Kis Norbert miniszteri biztosként az OrientPress Hírügynökség közigazgatási rádiójában 2011. április 6 - án adott interjújában azt mondta:

„Az Nemzeti Közigazgatási Intézet fontos missziójának tartja a szakértői agytröszt funkció betöltését. Az elmúlt időszakban nem volt kihasználva az egyetemi, akadémiai szakértelem. Hiánypótló megoldásként az intézményben összpontosul a szakértelem, a kormányzat munkáját segítő tudásbázis. A köztisztviselők és kormánytisztviselők képzése alapjaiban fog megváltozni. Korábban az állam a piacról vásárolt képzéseket, azonban a jövőben ezen radikálisan változtatni kívánunk. Jelenleg zajlik a tudás összegyűjtése, az oktatás tematikai keretének kialakítása. „⁷⁷

A járási kormányhivatalok felállásával, valamint az államigazgatási hatáskörök jelentős részének polgármesteri hivataloknál történő ellátása megszűnik, és a polgármesteri hivataloknál maradó feladatok jelentős átstrukturálódása változást követel meg a jegyzőktől, és ehhez indokolt a képzési, átképzési rendszert hozzá alakítani. A korábbi hatósági szemléletet fel kell, hogy váltsa a közszolgáltatás-szervezési menedzser szemlélet, hiszen jelentősen lecsökken a hatósági igazgatási feladat, viszont kiemelt szerepet kapnak olyan területek, amelyek eddig ilyen intenzitással nem jelentek meg a jegyzői munkában. Indokolt lehet, hogy ezen megváltozott feladat-struktúra ellátásához megváltozott, más jellegű kompetenciákon alapuló szemléletre van szükség, melyhez szükséges lehet a mai képzési rendszert hozzá igazítani, hogy a jelenleg akár 1-2 évtizede jegyzőként dolgozók is alkalmassá válhassanak a megváltozott kihívásoknak megfelelni.

A jegyzők képzése már sok változáson ment keresztül megszületése óta, melyet mindig a társadalmi folyamatok megkövetelte változásokhoz igazodott.

⁷⁶ Nemzeti Közigazgatási Intézet 2011. április 1.

⁷⁷ Nemzeti Közigazgatási Intézet 2011. április 1.

Az 1990-es évek elején alapvetően új helyzet állt elő a magyar közigazgatásban, illetve erre az időre váltak nyilvánvalóvá a magyar közigazgatási felsőfokú képzés meglévő ellentmondásai. Az ellentmondások legnagyobb része abból ered, hogy míg a nyugati országokban a professzionális közigazgatás elkülönült szakma, amely teljesen elkülönült szakirányú felsőoktatást igényelt és hozott létre magának, addig Magyarországon a közigazgatási felsőoktatás különválása – noha az Államigazgatási Főiskola létrehozásával megkezdődött az új kor követelményeinek megfelelő egyetemi képzés szintjének megfelelő kiépülése – félbemaradt.

A közigazgatás valós szükségletei, a jelentős számú magasan képzett közigazgatási tisztviselő iránti kar iránti igény hatására már 1985-ben felmerült az egyetemi közigazgatási szint megteremtése. A 90-es évek elejére elkészült az egyetemi képzés tanterve, amelyet a hazai és nemzetközi szaktekintélyek elismerően méltattak.

A szervező-szolgáltató közigazgatás számára egyre inkább létfontosságú a közigazgatás és gazdaságtudományokban is magasan képzett szakemberek munkája⁷⁸.

2000. január 1-jével létrejött a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem. 2003 szeptemberétől a BKÁE kibővült a Szent István Egyetem volt három karával. A 2004. évi LX. törvény alapján Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem és a Szent István Egyetem három volt kara (Élelmiszertudományi Kar, Kertészettudományi Kar, Tájépítészeti Kar) 2004. szeptember 1-jétől Budapesti Corvinus Egyetem néven kezdte meg működését. 2005. decemberétől az egyetemi kar elnevezése Közigazgatás-tudományi Kar volt.

2006-tól elindult kétciklusú Bologna-folyamat keretében az igazgatásszervező alapképzési szak célja sokoldalú igazgatásszervezők képzése, akik kellő mélységű elméleti ismeretekkel rendelkeznek a képzés második ciklusban történő folytatásához.

A Kormány 1278/2010. (XII.15.) határozatával döntött a Nemzeti Közzolgálati Egyetem létrehozásáról, amellyel a közzolgálati felsőfokú szakemberképzést egységes intézményi alapokra kívánja helyezni.

⁷⁸ <http://ktk.uni-nke.hu/index.php/hu/bemutakozunk/a-kar-tortenete>

A Kormánydöntés alapján az új egyetem a honvédelmi és katonai felsőoktatást végző Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a rendvédelmi és rendészeti felsőoktatást képviselő Rendőrtiszti Főiskola és a Budapesti Corvinus Egyetemtől különváló, a közigazgatási felsőoktatást alaptevékenységként folytató Közigazgatás-tudományi Kar egyesülésével jött létre.

A jogelőd intézmények 2012. január 1-jétől a Nemzeti Közszerológati Egyetem önálló karaiként működnek tovább.

A szakon végzettek rendelkeznek együttműködő, kapcsolatteremtő képességgel, kommunikációs készséggel, idegen nyelvtudással, minőség iránti igényvel, felelősségtudattal.

Az EU-csatlakozás eredményeként is felgyorsuló közigazgatási reformok felértékelik a helyi és országos közigazgatás szervezeteinek menedzserszemléletű működtetésére képes szaktudást. Az átalakuló rendszerek sokkal hatékonyabban, komplex gondolkodással és kompetenciákkal rendelkező közszolgálati dolgozókra építenek.

Az okleveles közigazgatási menedzser mester képzés keretében célként jelent meg olyan igazgatási szakemberek képzése, akik a közigazgatás módszertanának, céljainak és gyakorlati technikájának ismerete alapján alkalmasak a központi, területi és helyi közigazgatás szerveiben vezetői és magas szintű irányítási, felügyeleti, ellenőrzési, hatósági, döntés-előkészítő és szervezési-igazgatási feladatok ellátására.

Ezekkel a képességekkel alkalmassá válnak arra, hogy a modern, megújuló közigazgatás stabil, biztos szakmai bázisát adják.

Javaslatom:

Mint ahogy fent érzékeltettem, a közigazgatási menedzserek újonnan képzett kara innovatív részét képezi a közszolgálat személyi állományának. Azonban hiba lenne a gyakorlati tapasztalattal rendelkezők szakmai tudására nem építeni, és közéjük tartoznak a jegyzők is.

A folyamatban levő közigazgatási reform jelentős mértékben érinti a jegyzők feladatellátását is. A feladat- és hatáskör átrendeződés után kevésbé lesz hangsúlyos a jegyzők szerepében az eddig jellemzően hatósági jelleg helyett a közszolgáltatási menedzser szemlélet kell, hogy erősödjön. Ehhez azonban más kompetenciákra, ismeretekre lesz szüksége a hivatalok

vezetőinek. Az elmúlt évtizedekben nagyon sok jegyző munkája segítette a közigazgatás helyi-területi szintjeinek működését, azonban szükségesnek látom olyan képzési forma kidolgozását, mely jegyzőknek is lehetőséget ad a megváltozott szemlélet elsajátítására.

Áttekintve a Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem okleveles közigazgatási menedzser mesterképzési szakán megszerezhető ismereteket, úgy érzem, hogy a közigazgatási felsőoktatási képzés már megindult a közigazgatási reformhoz igazodó változáson.

Ennek ellenére úgy látom, hogy az akár több évtizede a jegyzői pályán dolgozó jegyzők számára nem biztos, hogy ez a képzési forma általánossá válna. Úgy ítélem meg, hogy ki kellene dolgozni egy olyan továbbképzési rendszert, melynek elvégzése a napi munkavégzés mellett is megvalósítható, és sikeresen felkészítheti őket arra az új elvárásra, amellyel hatékonyan tudja segíteni a település vezetőinek munkáját.

A továbbképzés során a távoktatási és személyes részvétellel történő olyan módszer lehet célravezető, amely a kiegészítő elméleti ismeretek mellett a gyakorlati oktatásra helyezi a hangsúlyt.

A továbbképzés tananyagának összeállításánál mindenképpen figyelembe kell venni azt a jelentős mennyiségű lexikális és gyakorlati tapasztalatot, amivel a jegyzőként dolgozó köztisztviselők már rendelkeznek, illetve rendelkezniük kell. A cél, hogy nyitottan és tudásvágygal, ne pedig „kötelezően túlélendő” tanfolyamnak tekintve álljanak a képzése előtt az érintettek, a kiegészítő elméleti ismereteknek és a gyakorlati ismereteknek az aránya és tartalma a szemléletváltozáshoz szükséges ismeretekre kellene, hogy koncentráljon.

Ennek a javaslatomnak a megvalósulását látom a 273/2012.(IX.28.) Korm.rendeletben, mely szabályozza a községi szolgálati tisztviselők továbbképzésének szabályait. 2014. január 1-étől kezdődő és 2017. december 31-éig tartó időszakra vonatkozó továbbképzési programok lehetőséget adhatnak arra, hogy megfelelő módszertannal kidolgozott továbbképzési programok álljanak rendelkezésre a jegyzői kar új feladatokra történő felkészítésére.

A változásba vetett hitet Bibó István szavai is erősíthetik: *„Való, hogy egy igazgatási szerkezet nagyon szívósan tudja őrizni a maga levegőjét és eljárás módjait, és ez olyan tényező, mely gyakran erősebb az igazgatásban működő személyek egyéniségénél és szándékánál. Ugyanakkor azonban egy igazgatási szerkezet képes nagyon rövid idő alatt döntően és igen termékenyen át is alakulni, feltéve, ha a közigazgatást meghatározó vagy általa érintett társadalmi feltételek vagy azok egymáshoz való viszonya mozgásba, változásba kerülnek.”*⁷⁹

Ahhoz, hogy a változó közigazgatási szerepre fel lehessen készíteni korunk jegyzőit, mindenképpen hozzá kell formálni a szemléletet az elvárásokhoz. És hogy mi az elvárás? Egyik álláspont dr. Dudás Ferenc egy interjújában elhangzott megfogalmazásában:

*„Azt vallom, hogy a közigazgatás és annak reformja a kis lépések és a nagy türelem területe. Idő kell hozzá, amíg megszűnik a „kicsi ügyfél” és a „magas hivatal” ellentéte. A jó megoldásokat tudatosan kell terjeszteni – ez visz előre a közigazgatás korszerűsítésében. Fontos, hogy valaki milyen érzésekkel lép be egy hivatalba, de ennél sokkal fontosabb, hogy milyen érzésekkel távozik. Azt a szemléletet kell általánossá tenni: ne ügyeket intézzünk, hanem az emberek problémáit oldjuk meg.”*⁸⁰

⁷⁹ Bibó István: Válogatott tanulmányok II. kötet, Hungarológiai Alapkönyvtár 1990. 469. o.

⁸⁰ Complex Magazin XIII. évfolyam 3. évfolyam 2006. március 24-28. o.

VI. Fejezet

Összegzés

Dolgozatom célja az volt, hogy áttekintés szintjén bemutassam a jegyzőre, mint a hivatali vezető köztisztviselőre vonatkozó szabályozás tartalmát, visszatekintve magyarországi történetére, egészen napjaink szabályozásáig, illetve a várható változásokra is kitérve.

Azt gondolom, hogy a múlt századokban a jegyző szerepe és pozíciója és megbecsülése minden téren sokkal erősebb volt, mint az elmúlt évtizedekben. Kezdetben a jegyzői hivatás élethosszig tartó tisztséget jelentet, melyet csak tisztességtelen cselekmény miatt lehetett elveszíteni, viszont napjainkra túlzottan fellazult a köztisztviselői életpálya-modell, amely értelemszerűen a jegyzőket is érintette.

A jegyzők döntő többsége elégedett a szabályozással, bár érthető, hogy nagyobb stabilitást és kiszámíthatóságot várnak a jogalkotóktól.

A közigazgatási reform egy új típusú jegyzőt kíván, melyhez napjaink jegyzőinek hozzá kell igazodniuk, mert a velük szembeni elvárásoknak csak így tudnak megfelelni, és csak így tudják megőrizni állásukat.

Ebben kiemelkedő szerep hárul szerintem a Nemzeti Közszerológiai Egyetemre, mely a megfelelő szakmai tartalmú továbbképzései során meg tudja teremteni a megfelelő ismereteket az újszerű jegyzői feladatok ellátásához. Azt gondolom, hogy a közszerológiai szükség van a tapasztalattal rendelkező és innovatív gondolkodású jegyzők munkájára, így - az ő hatékony együttműködésükkel - a kormányzatnak arra kell törekednie, hogy minden eszközzel segítse ebben a hivatalok vezetőit.

Felhasznált irodalom:

Antal Tamás: A szovjet típusú közigazgatás Kelet- és Közép Európában Jogtörténeti szemle 2009/3.

Balogh-Gergely-Izsák-Jakab-Pritz-Romsics: Magyarország a XX. században Kossuth Könyvkiadó 1986.

Bárdos László: Az önkormányzatok húsz éve - jegyzői szemmel Jegyző és Közigazgatás 2010/5 Évfolyam: XII. Lapszám: 5

Bibó István: Válogatott tanulmányok II. kötet, Hungarológiai Alapkönyvtár Magvető Kiadó Bp.1990.

Complex Magazin XIII. évfolyam 3.évfolyam 2006. március

Fazekas Marianna – Ficzer Lajos: Magyar közigazgatási jog, Általános rész, Osiris Kiadó Budapest,2006.

Heti Világgazdaság 2010. május 24. 21. lapszám

dr. Holló András: A végrehajtó bizottság titkára által gyakorolt törvényességi felügyelet (Budapest, 1981)

Lőrincz Lajos:A közigazgatás alapintézményei Hvgorac Lap és Könyvkiadó Budapest, 2007

Madocsai Márton: A területi közigazgatás történelmi változásai Magyarországon, Jegyző és Közigazgatás 2011/6. lapszám

Mezei Barna: A jogászképzés és a rendszerváltás Jogtörténeti szemle 2010/2.szám

dr. Popovics Béla: Államigazgatás A-tól Z-ig (Budapest, 1973).

Rixer Ádám: Jogászok a közigazgatásban, Dieip. Jog és politikatudományi folyóirat I.évf.2007/3.

Nemzeti Közigazgatási Intézet 2011. április 1.

Önkormányzati igazgatás (tankönyv), Nemzeti Közigazgatási Intézet Budapest, 2012.

Varga Norbert: A köztörvényhatósági törvény(1870:XLII.tc.) bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban (1870-1872) Szeged, 2007.

Köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. Hatályos állapota, Complex Jogtár, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., 2012.

<http://allamszocializmus.lapunk.hu/?modul=oldal&tartalom=716507>

<http://www.terport.hu/vezercikkek/jarasok-a-magyar-kozigazgatas-torteneteben>

[http://www.kormany.hu/jarasok történeti áttekintése](http://www.kormany.hu/jarasok-torteneti-attekintese)

<http://tortenelem.ektf.hu/efolyoirat/04/olahcs.htm>

<http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5484>

<http://ktk.uni-nke.hu/index.php/hu/bemutakozunk/a-kar-tortenete>

