

FEKETE LETÍCIA

FÜGGETLEN SZAKÉRTŐ

**MOLNÁR SZILÁRD**

SZAKÉRTŐ

NEMZETI HÍRKÖZLÉSI ÉS INFORMATIKAI TANÁCS

**DR. SÁNTHA GYÖRGY**

VEZETŐ TANÁCSADÓ

eGov TANÁCSADÓ KFT.



Kárpát-medencei szintű közigazgatás-fejlesztési koncepció¹

1. Bevezető

2020-ban lesz egy évszázada, hogy a Kárpát-medencei magyarság mintegy harmada nem magyar többségű államok polgárává vált. A Kárpát-medencei magyarság legfőbb erőforrása az a humán vagyon, amelyet a magyar anyanyelvet beszélő, magyar kultúrkörhöz tartozó emberek jelentenek. Az új európai berendezkedés megteremti annak a lehetőségét, hogy az azonos történelmi gyökerű nemzetek egysége erősebbé váljon, és a nemzeti identitástudat elmélyedjen. Mindezeket is figyelembe véve a magyar nemzetpolitika az utóbbi két évtizedben – az asszimiláció és a Kárpát-medencéből való kivándorlás megelőzése érdekében – alapelveként fogalmazta meg, hogy a magyar emberek számára a boldogulást alapvetően a szülőföldjükön kell elősegíteni.

Az elmúlt években történt fontos nemzetpolitikai hangsúlyváltás eredményeként a magyar Országgyűlés a 2011. április 25-én elfogadott Alaptörvényben átértelmezte a Magyar Állam fogalmát. Alkotmányunk ennek megfelelően a magyarságot nem határok által körbezárt területként, hanem egy közösségként értelmezi, államalkotó tényezőként tekint a külföldi magyarokra, akikért az Állam mindenkor felelősséggel tartozik. Mindezek ellenére sem a Magyarországon eddig kidolgozott közigazgatás-fejlesztési stratégiai dokumentumok (így a 2011 és 2013 közötti Magyar Zoltán Köz-

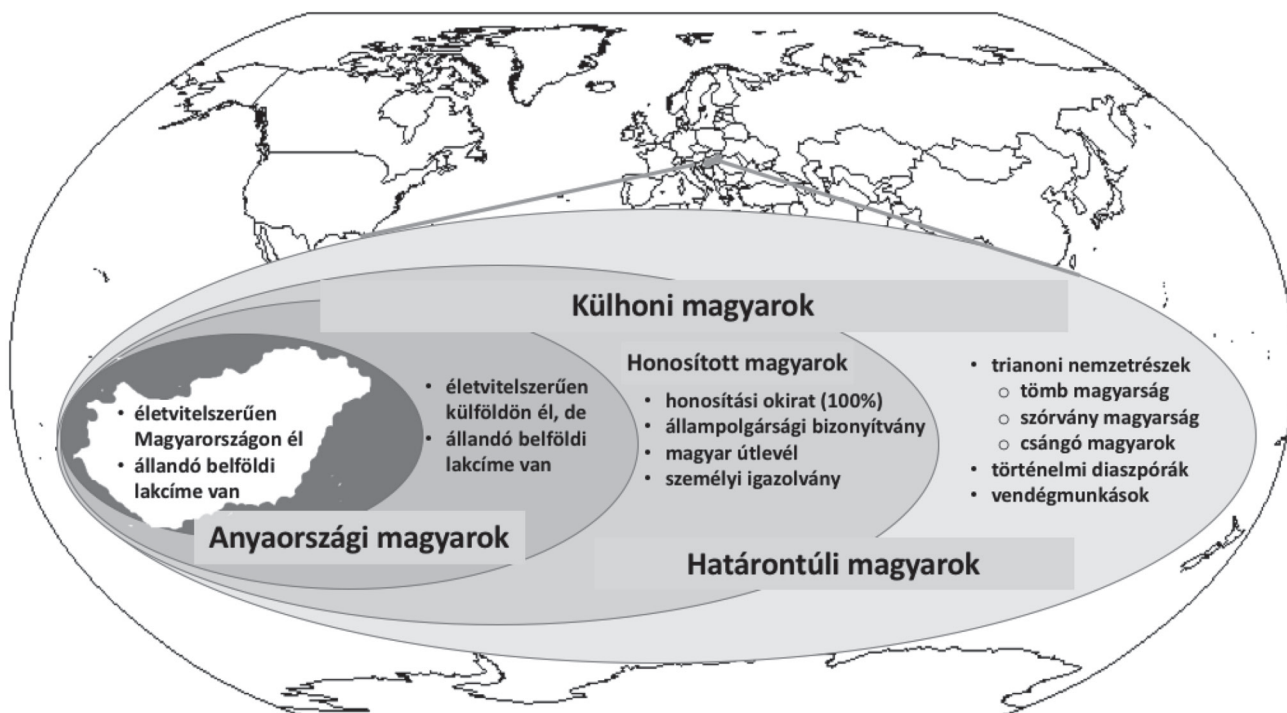
igazgatás-fejlesztési Program, illetőleg a 2014 és 2020 közötti időszakra szóló Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia), sem a 2012-ben elfogadott Nemzetpolitikai Keretstratégia nem foglalkozik érdemben az anyaországi közigazgatás és a külföldi magyarok kapcsolatával.

A kérdés mindazonáltal nem egyszerű, hiszen akár hatósági ügyintézésről, akár közszolgáltatások igénybevételéről van szó, érintve lehet a környező országok szuverenitása. Ugyancsak fontos kérdésként merül fel az ügyfelek honossága, amely tekintetben egyáltalán nem mellékes, hogy a magyarok lakta Kárpát-medencei országok közül mely államok tagjai az Európai Uniónak, illetőleg mely országok törvényei teszik lehetővé – vagy éppen zárják ki – a többes állampolgárságot. Utóbbi kapcsán döntő jelentőségű volt az állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 2010. évi módosítása, amely lehetővé tette, hogy a külföldi magyarok meglévő ukrán, román, szerb, horvát, szlovén honosságuk mellett magyar állampolgárságot is szerezzenek². Mindennek eredményeként az elmúlt hat évben megközelítőleg egymillió fővel nőtt a magyar állampolgárok száma, akik számára egyre fontosabbá válik az anyaországgal való szabályozott kapcsolattartás.

A jelen *tanulmány elsőként tesz kísérletet arra, hogy egy Kárpát-medencei szintű közigazgatás-fejlesztési koncepciót vázoljon fel, számba véve a témában korábban készült szakmai anyagokat és kutatási eredményeket, értékelje az elmúlt években kialakult helyzetet, majd ezek alapján olyan közigazga-*

¹ A Kárpát-medencei Közigazgatás-fejlesztési Koncepciót a Nemzetstratégiai Kutatóintézet megbízásából készítette az eGov Tanácsadó Kft. 2016. november végén. A tanulmány ennek összefoglalását tartalmazza.

² Kivétel sajnos a kettős állampolgárságot általában tiltó Ausztria, és a kettős állampolgárságot elismerni nem hajlandó Szlovákia.



1. ábra

Anyaországi és külhoni magyarok

Forrás: Saját szerkesztés Fekete-Molnár-Sántha

tás-fejlesztési intézkedésekre tegyen javaslatot, amelyekre Kárpát-medencei szinten is igény mutatkozik.

A tanulmányban megfogalmazott, határokon túlra kiterjesztett közigazgatás-fejlesztési koncepció esetében az egyes intézkedések megvalósítására napjainkban kivételes lehetőséget jelent, hogy az európai uniós tagállamok 2014 és 2020 között jelentős összegben használhatnak fel fejlesztési célú támogatásokat közigazgatási kapacitásaik megerősítésére.

2. Fogalom meghatározások

Mivel a Kárpát-medencei szintű közigazgatás-fejlesztési koncepciónak nincsenek írott előzményei, a javaslat kidolgozásakor különösen fontos volt a terjedelem, a stratégiai beavatkozási terület (*scope*) meghatározása. A jelen koncepció a Magyarország határain túl élő valamennyi külhoni magyar szemszögéből keresi a megoldást az anyaországgal való intézményesült kapcsolattartásra az egyes anyaországi igazgatási, ügyintézési, illetőleg közszolgáltatások nyújtásán keresztül. Ennek során azonban a fókuszban elsősorban a Kárpát-medencei magyarság áll, hiszen a külhoni magyarság döntő része a környező országokban él.

2.1. Az alkalmazott „kültthoni magyarság” fogalom

A Kárpát-medencei szintű közigazgatás-fejlesztési koncepció terjedelmének meghatározása szempontjából a köznyelvben élő különböző – „anyaországi”, „honosított”, „kültthoni”, „határon túli” stb. – magyarság fogalmak rendszerezése látszott fontos feladatnak, a későbbiekben ugyanis jelentősége lesz

annak, hogy az egyes stratégiai célcsoportok jogállása tekintetében egyértelmű és világosan megkülönböztetéseket lehessen tenni. Ilyen módon nyilvánvaló például, hogy más és más szolgáltatásokat tud igénybe venni a Magyar Államtól egy belföldi lakóhellyel rendelkező és életvitelszerűen belföldön élő magyar állampolgár egy Londonba kiköltözött kárpátaljai származású ukrán-magyar állampolgárhoz képest. Ezeket is figyelembe véve, a koncepció célcsoportjába alapvetően a „kültthoni magyarok” sorolandók, akiknek pedig legnagyobb hányada az 1920. évi trianoni szerződés értelmében valamely másik, szomszédos országban született. A stratégiai célcsoportot az 1. ábra szemlélteti.

A külhoni magyarok elsősorban földrajzi és időbeli szempontok alapján bonthatók csoportokra. A továbbiakban az alábbi kategóriák alapján tárgyaljuk a közigazgatás-fejlesztési koncepció szerinti célcsoportot:

- trianoni nemzetrészek (ezen belül tömb-, szórvány- és csángó magyarok),
- történelmi diaszpórák (az I-II. világháborúban, 1956-ban, 1989-ig kivándorolt magyarok),
- vendégmunkások (az utóbbi évtizedekben külföldre költözött, belföldi és határon túli magyarok).

2.2. Az alkalmazott „nemzetpolitika” fogalom

Az anyaországi és külhoni magyarsághoz hasonlóan fontos fogalom a nemzetpolitika, amelynek lényege, hogy támogassa a világ bármely részén élő nemzetársakat és erősítse kötődésüket az anyaországhoz. A nemzetpolitika célja az intézményesült nemzetépítés, amelynek három fontos réteget képezik az alábbiak:

- társadalomépítés,
- közösségépítés,
- egyéni identitáserősítés.

A közösségépítés a külföldi magyar közösségek és a Magyar Állam közös feladata. A Magyar Állam törvényi szintű intézkedései ezt a közösségépítést is hivatottak segíteni az állampolgárság és a szavazati jog kiterjesztése, a gazdasági, oktatási és kulturális támogatások stb. révén. A saját közösséghez, valamint a Magyar Államhoz való kötődés minden esetben a nemzethez való kötettség erősítése. A közösségépítésben a Magyar Állam szerepe abban is megnyilvánul, hogy Kárpát-medencei szintű, az összmagyarság egységét erősítő, az összetartozását is szimbolizáló kezdeményezésekkel járul hozzá az önszerveződéshez. A szimbolikus lépéseken túl szükség van olyan kezdeményezésekre, amelyek a Magyar Állam és a külföldi magyarok közti intézményesített kapcsolatot teremtik meg azáltal, hogy a közigazgatás-fejlesztési elképzelések és intézkedések nemcsak a Magyarországon élő állampolgároknak, hanem a külföldi magyarságra is kiterjednek.

Fontos megjegyezni, hogy az önálló nemzetpolitika megfogalmazása nem valamiféle „*hungarikum*”, a gyakorlatban ugyanis alig találunk olyan európai államot, amely számára közömbösek lennének más országban élő nemzetársaik. Ugyanakkor Magyarországon kívül egyetlen ország sincs, amelynek nemzete ilyen nagy számban/arányban éljen az anyaország területén kívül.

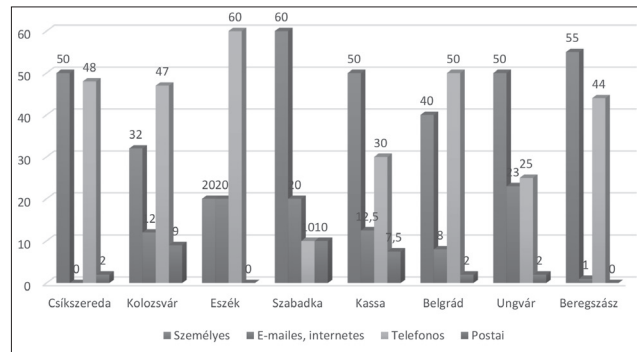
3. Ügyintézési trendek a Kárpát-medencében

Az elemzést a 2016 tavaszán folytatott szakértői interjúk és a 2016 májusában – a Külgazdasági és Külügyminisztérium Konzuli Főosztálya közreműködésével – a londoni, valamint a Kárpát-medencei konzulátusokon végzett kérdőíves felmérés eredményeinek figyelembe vételével végeztük el.

A határon túli magyarok számára a Magyar Állam által nyújtott közigazgatási szolgáltatások köre, valamint az igénybevétel helye, ideje és módja tekintetében – a Kárpát-medencei konzulátusok körében végzett felmérés alapján – 2016-ban az alábbi megállapítások tehetők.

A külföldi magyarok a konzulátusokon keresztül – az esetek túlnyomó részében telefonon (átlagosan 55%), illetve személyesen (31%) – intézik a Magyar Állammal kapcsolatos ügyeiket. Megközelítőleg csak minden tizedik ügyfél intézi ügyeit interneten vagy e-mailen keresztül (11%), míg a hagyományos papír alapú, postai iratcserén alapuló ügyintézés aránya 4 százalék körüli. Az átlagból kilóg az eszéki konzulátus, ahol a szokásosnál is nagyobb az elektronikus csatornák (telefon, internet) kihasználtsága, amellyel együtt a személyes ügyintézés gyakorisága is jóval alacsonyabb szintű (20%). Az e-mail, internetes kapcsolattartás 20% vagy magasabb arányú még Ungváron és Szabadkán is. Az ügyintézési csatornák megoszlását az alábbi ábra szemlélteti, ahol az oszlopokon jelölt számadatok az adott ügyintézési csatorna igénybevételének arányát jelzik.

A fentiekhez képest, érdekes módon, eltérést mutat a diaszpóra magyarság, így például a londoni konzulátuson az



2. ábra

Jellemző ügyintézési csatornák a konzulátusokon
Forrás: Saját szerkesztés Fekete-Molnár-Sántha

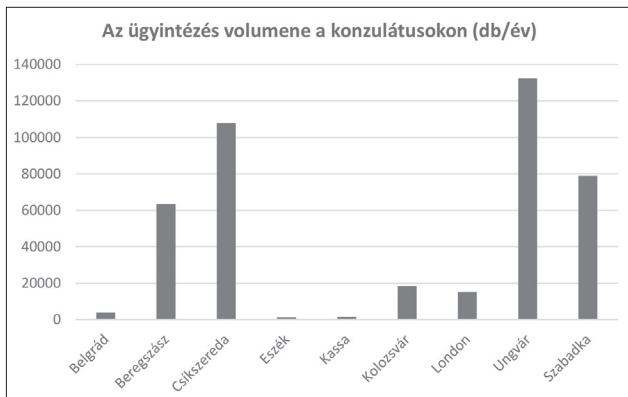
esetek túlnyomó részében a személyes ügyintézés a jellemző (96%), a telefonos és internetes ügyintézés nem kimutatható, a hagyományos papír alapú, postai iratcserén alapuló ügyintézés aránya pedig 4 százalék körüli.

Ami az ügyfelek részéről történő megkeresések számát, gyakoriságát illeti, megállapítható, hogy a magyarok lakta területeken létrehozott Kárpát-medencei konzulátusokon eltérő forgalom mérhető. Átlagosan naponta 180 ügyet intéznek, ezen belül kiemelkedő Ungvár, ahol a napi ügyintézés száma 500 db, valamint Szabadka, ahol a napi ügyintézés 300 db körül van, illetőleg Beregszász és Csíkszereda, ahol kb. 200 ügyintézés jellemző naponta. Összességében, naponta átlagban 1670, évente több mint 420 ezer ügyintézés mérhető a magyarok lakta Kárpát-medencei területeken.

Az intézett ügyek jellemzően az alábbiak:

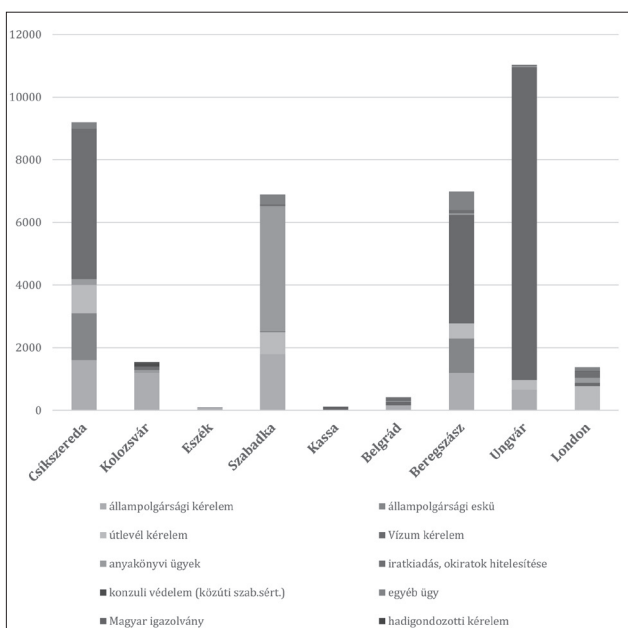
- vízum kérelem (az ügyek 38,6%-a, kiugróan nagy számban Kárpátalján jellemző),
- állampolgársági kérelem és eskütétel (az ügyek 23%-a, kiugróan nagy számok Csíkszeredán, Beregszászon és Szabadkán jellemzők),
- anyakönyvi ügyek (az ügyek 12,6%-a, itt Szabadka jelentett kiugróan nagy számot),
- iratkiadás, irattovábbítás, okirat hitelesítés (az ügyek 14,5%-a),
- útlevelekérelem (az ügyek 8,8%-a),
- lakcím igazolvány, személyi igazolvány, SZL (1,1%),
- konzuli védelem (jellemzően közúti szabálysértések kapcsán, az ügyek 0,5%-a),
- magyar igazolvány kiadása (az ügyek 0,3%-a, jellemzően Szlovákiában és Horvátországban fordul elő),
- egyéb (például hadigondozotti kérelem intézése) ügy (az ügyek 0,1%-a).

Összehasonlításként, míg a Kárpát-medencei konzulátusokon a vízumkérelem igénylése képviseli az összes ügy 38%-át (különösen a Kárpátalján magas az arány), továbbá az állampolgársággal (az egyszerűsített honosítással eljárással) összefüggő ügyek teszik ki az összes ügy közel 19%-át, addig a londoni konzulátuson ugyanezen ügyek aránya alig haladja meg az 8%-ot. A diaszpóra magyarság esetében a legfontosabb közigazgatási ügyintézési szolgáltatást az útlevelekérelem intézése (55%), a különféle okiratok hitelesítése, továbbítása (15%), az anyakönyvi ügyek (11%) és a vízumkérelmek intézése jelenti (8%).



3. ábra

Az ügyintézés volumene a konzulátusokon (db/év)
 Forrás: Saját szerkesztés Fekete-Molnár-Sántha



4. ábra

A konzulátusokon intézett ügyek megoszlása
 Forrás: Saját szerkesztés Fekete-Molnár-Sántha

Mindebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a külföldi magyarok által igénybe vett közigazgatási szolgáltatások köre és módja jelentős mértékben eltér attól függően, hogy a diaszpóráról vagy a szomszédos országokban élő külföldi magyarokról beszélünk. Sőt, a Kárpát-medencében is nagyon eltérő ügyintézési mintázatok figyelhetők meg. Az intézett ügyek köre és módja nem csak attól függően változik, hogy európai uniós tagállamról beszélünk, hiszen az EU-tag Szlovákia és Románia, valamint Horvátország tekintetében is nagyon eltérő számokat figyelhetünk meg – például attól függően, hogy az adott ország jogrendszere hogyan viszonyul a kettős (többes) állampolgárság jogintézményéhez, illetve hogy az adott országban mennyire nagy a nemzeti kisebbségek száma.

Valamennyi ország esetében közös jellemzőjeként megfigyelhetjük, hogy az elektronikus ügyintézés és kapcsolattartás súlya az ügyintézésben meglehetősen alacsony (11% körüli). Ez mind az európai uniós átlagnak, mind az egyes tagállamok egyedi teljesítményének is csupán töredéke. Az Európai Bi-

zottság által 2014-ben készített e-közigazgatási benchmark kutatás³ azt mutatta, hogy Európában az elektronikusan beküldhető, valamint a hatóságok által elektronikus kézbesítésre alkalmas dokumentumok aránya a tagállami közigazgatásokban átlagosan 57% körüli.⁴ Ez különösen a térben egymástól messzebb elhelyezkedő szereplők esetében jelent fontos segítséget, ezért indokolt lenne megvizsgálni, hogy a külföldi magyarokkal összefüggő közigazgatási ügyintézési szolgáltatások milyen módon elektronizálhatók, illetőleg hogy – mind hivatali, mind ügyfél oldalon – mi az oka az elektronikus megoldások alacsony mértékű igénybe vételének.

A fentiek kapcsán megjegyzendő, hogy a magyarországi közigazgatási ügyintézési gyakorlat azt mutatja, hogy az egyes ügyintézési csatornákat a lakosság az alábbi arányban használja, amikor kapcsolatba lép a közigazgatással:⁵

1. táblázat

Ügyintézési csatornák használati arányai, az adott válaszok százalékában (maximum két válasz volt lehetséges)

Személyesen	79,2%
Interneten keresztül	35,1%
Telefonon keresztül	26,0%
Hagyományos postai levélen keresztül	5,9%

Forrás: Saját szerkesztés Fekete-Molnár-Sántha

A fentiek kapcsán egy jól kirajzolódó generális trendként érdemes felhívni a figyelmet a telefonos kapcsolattartás átlagosan magasabb arányára a külföldi magyarok által folytatott ügyintézésben, amelynek oka minden valószínűség szerint egyfelől a nagyobb távolságok leküzdésében és a személyes megjelenés elkerülésében, valamint – egységes elektronikus ügyintéző felület hiányában – az információkérés szokott formáiban keresendő. A hagyományos postai levelezés 5% körüli aránya a külföldi magyarok ügyintézési szokásait tekintve teljesen megfelel az általános trendeknek.

3.1. Gyengeségek

Az azonosított gyengeségek, problémák tekintetében generális és specifikus megállapítások egyaránt tehetők. Makro-szinten a Nemzetpolitikai Keretstratégia problémaként fogalmazza meg, hogy

– az elmúlt években történt jelentős előrelépések ellenére „nem alakult ki konszenzus a nemzetpolitikában”, illetve

³ Lásd CAPGEMINI 2014. *Delivering on the European Advantage? 'How European governments can and should benefit from innovative public services' – eGovernment Benchmark report 2014.* https://www.capgemini.com/resource-file-access/resource/pdf/insight_report_20-05_final_for_ecv2.pdf Utolsó hozzáférés: 2016. november 2.

⁴ „Electronic Documents (eDocuments), which allows users to send and receive authenticated documents online, has an online availability of 57%.” (CAPGEMINI 2014, 13)

⁵ A hivatkozott adat a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium számára 2013-ban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény X. fejezetéről készített szabályozási hatásvizsgálat záró tanulmányában szerepel. (Forrás: eGov Kft.)

hogy „a magyarországi pártoknak nem sikerült kivonni a nemzetpolitikát a belpolitikai küzdelemből”.⁶

- „...a nemzetpolitika nem volt koherens”; „nem létezett sem Magyarország részéről, sem a külhoni magyar szervezetek részéről egy koherens, összehangolt, prioritásokat megfogalmazó elképzelés”.⁷

A fentieket azzal célszerű finomítani, hogy a koherens, összehangolt, prioritásokat megfogalmazó elképzelésekben a Nemzetpolitika Stratégia 2011. évi elfogadása óta jelentős előrelépések történtek. Tény ugyanakkor, hogy a Magyar Állam és a külhoni magyarok közötti kapcsolattartás, valamint a közigazgatás és közszolgáltatások – ügyfélszemponthú – fejlesztése eddig nem került előtérbe, így ezen a területen további stratégiai tervező és projekt-előkészítő munkára van szükség. Jelenlegi kutatásunk – alapvetően hivatali perspektívából – egy gyors áttekintésre alkalmas, ugyanakkor hiányzik a külhoni ügyfelek ügyintézési igényeinek és tapasztalatainak módszeres megmérése és feldolgozása.

Addig is problémaként azonosítjuk az érdemi ügyintézésben a személyes megjelenés felülreprezentáltságát, amely nem kevés adminisztratív terhet gerjeszt, ügyfél- és hivatali oldalon egyaránt. Emellett az elektronikus ügyintézés 11% körüli aránya nyilvánvaló technikai, szolgáltatásnyújtási korlátokra, ismeretbeli hiányosságokra, valamint kulturális különbségekre hívja fel a figyelmet. Mindez egy olyan komplex problémát sejtet, amelyet várhatóan csak valamennyi érintett bevonásával lehet kezelni.

Tényként kell elfogadni, hogy önmagában az Európai Unióhoz való csatlakozás nem oldotta meg a külhoni magyarok ügyével kapcsolatos évtizedes problémákat, mivel sem a nemzetközi egyezmények, sem a környező országok nem ismerik el a kollektív kisebbségi jogokat. Sőt, némely országok kifejezetten blokkolják mind az egyéni, mind a kollektív szintű kisebbségi jogok gyakorlását (lásd például a kettős állampolgárság törvényi tiltását Szlovákiában). A szomszédos országok némelyike emellett területi közigazgatási átszervezéssel vagy államszervezési intézkedésekkel igyekszik megőrizni többségi befolyását a nemzeti kisebbségek felett. Ilyen intézkedések lehetnek például az anyanyelv használatát érintő jogok szűkítése, települések többnyelvű elnevezésének korlátozása. Területi közigazgatási kialakításakor kerülnek, hogy egy kisebbség többségbe kerüljön egy adott közigazgatási egységen belül. A nemzeti jelképek használatát is számos szomszédos országban korlátozzák.

Mindezek következményeként a külhoni magyarok gyakran érzik úgy, hogy a szülőhelyük szerinti országban joghátrányban vannak. Ezért is fontos, hogy a külhoni magyarok az anyaországgal minél közvetlenebb és intenzívebb szolgáltatási kapcsolatba tudjanak kerülni, és hogy lehetőség szerint az ügyintézés során jelentkező megkülönböztetés, akadályoztatás minden lehetséges formájától mentesüljenek.

Magyarország részéről mulasztásként értékelendő, hogy – a fejlett EU-s stratégiai, szakpolitikai és támogatáspolitikai környezet ellenére – sokkal kevesebb lehetőséget használ ki,

mint amennyi kínálkozik. Terjedelmi korlátok miatt most csak röviden utalunk arra, hogy a magyarországi operatív programok nem, vagy csak alig élnek az EU-magyar Partner-ségi Megállapodásban biztosított ún. transznacionális együttműködések és/vagy határokon átnyúló fejlesztési lehetőségekkel. Emellett a magyar közigazgatás-fejlesztési stratégiai tervdokumentumokban mindeddig nem volt szempont a külhoni magyarokkal való kapcsolattartás fejlesztése, mint ahogyan az elmúlt években a külhoni magyarság által kidolgozott stratégiai fejlesztési dokumentumok sem foglalkoztak a közigazgatási ügyek intézésének fejlesztésével.

Gyengeségként kell megállapítani, hogy a magyarországi közigazgatás-fejlesztési kezdeményezésekben továbbra sem hangsúlyos az ügyféligény-központúság és az elektronikus megoldások előnyben részesítése, pedig ezek az eszközök a külhoni magyarok számára kulcsfontosságúak – különösen azért is, mert országonként jelentősen eltérnek az ügyfelek szolgáltatási igényei. Utóbbi kérdést ráadásul csak bonyolítja az európai uniós csatlakozás utáni egyre növekvő méreteket öltő kivándorlás jelensége. A szabad munkavállalás adta lehetőségekkel ráadásul nem csak a magyarországi, hanem a szomszédos országokban élő magyarok is egyre gyakrabban élnek. Ezzel kapcsolatban vészjósló trend, hogy a jellemzően fiatal és munkaképes kivándorlók száma az elmúlt 5 évben megduplázódott.

Amennyiben sikerül egy egységes stratégiában és az abból levezethető fejlesztési irányokban megállapodni, továbbá lehetőség nyílik megfelelő források felhasználására is a megfogalmazott célok elérése érdekében, úgy számolni kell azzal a problémával, hogy bizonyos közigazgatási szolgáltatások más országok területére történő kiterjesztésének akadályai lehetnek az alábbiak miatt:

- A közigazgatást az alkotmányos államhatalmi ágak végrehajtóágán azonosíthatjuk a kormányzó, irányító funkciók alatt. Ez a végrehajtószerep – a törvényhozó hatalom felhatalmazásai alapján – közhatalmi funkciókkal egészül ki, biztosítva az egyes intézkedések végrehajthatóságát. Ilyen módon a közigazgatás (benn a rendvédelmi szervek) legitím módon alkalmazhatnak szankciókat (erőszakot) azokkal szemben, akik törvényes kötelezettségeiket nem teljesítik. A nemzetközi és alkotmányos jogelveknek megfelelően e lehetőségek igénybevétele (azaz a közhatalmat megtestesítő szuverenitás gyakorlása) szorosan kapcsolódik a mindenkorri államterülethez. Ebből következően a közigazgatási feladatok ellátása is szorosan kötődik egy-egy állam területéhez, mert amennyiben nem így lenne, úgy máris konkurálnának egymással a különböző államok törvényhozó hatalmai. Ebből az következik, hogy direkt – fizikai – módon a közigazgatási feladatellátás nem terjeszthető ki térben az államhatáron túli területekre.
- A fenti alkotmányos korlát alól kivételt jelentenek természetesen a nemzetközi jogban szabályozott, diplomáciai mentességet élvező területek, így az országok külképviseletei, amelyek jogilag quasi a képviselt ország területének minősülnek. Nem véletlen ezért, hogy nemzetközileg elfogadott, szokásjogilag kialakított módon, a nagykövetségeken és a konzulátusokon folyik a külföldi

⁶ A magyar nemzetpolitika – a nemzetpolitika stratégiai kerete, 1.2.3. A magyar nemzetpolitika eddigi eredményei és hibái (10. old.).

⁷ Lásd *uo.*

államok polgáraival összefüggő mindennemű hatósági ügyintézés. Bár ezt a 19. századi gyökerű jogelvet egyre nehezebb tartani a globalizálódó információs társadalmak és az elektronikus ügyintézés korában, azt nyugodtan leszögezhetjük, hogy a külképviseleteken kívülre (például eMagyar Pontokon) szervezett magyar vonatkozású közigazgatási ügyintézés a környező országok hatóságai és kormányai ellenezni, támadni fogják.⁸

Mindez arra enged következtetni, hogy a jövőben olyan, a külhoni magyarokat érintő közigazgatás-fejlesztési projekteket célszerű megvalósítani, amelyek

- *Magyarországról épülnek és a határokon átnyúlóan nyújtanak* – alapvetően elektronikus ügyintézési – közigazgatási szolgáltatásokat,
- tisztán nemzeti forrásból vagy a Széchenyi 2020 Program KÖFOP forrásaiból nyernek finanszírozást, és *megkülönböztetés-mentesen nyújtanak közigazgatási ügyintézési szolgáltatást valamennyi EU polgár számára.*

A konzulátusok beszámolóai alapján, a fenti általános jellegű problémákon felül a napi közigazgatási ügyintézési teendők kapcsán – ügyintézői, illetőleg ügyfél szemszögből – az alábbi jellemző problémák fogalmazhatók meg:

Ügyintézői oldalon

- tájékozatlan, ügyintézésre felkészületlen ügyfelek,
- hiányos technikai feltételek, létszámhiány,
- kiterjedt papír alapú bürokrácia,
- ügyfelek nehéz elérése.

Ügyfél oldalon

- hosszú ügyintézési várakozási idők,
- az anyaországi közigazgatási szervek lassú válaszüzeje,
- a konzulátus nehéz fizikai (távolság) és telefonos elérhetősége.

3.2. Erősségek

Az elmúlt évekre visszatekintve fontos mérföldkő az egyszerűsített honosítási eljárás bevezetése. A magyar állampolgárságról szóló törvény hat évvel ezelőtti módosítása értelmében a külhoni magyaroknak 2010. augusztus 20. óta a magyar állampolgárság megszerzéséhez már nem kell Magyarországon letelepednie, nem kell állampolgársági vizsgát tennie (azaz nem szükséges a magyar nyelv ismeretének külön igazolása), nem kell a magyarországi lakóhelyet, illetve megélhetést igazolnia. Mindennek eredményeként 2017. év végéig hazánkban mintegy 1 millió ezer új állampolgára lesz. A külhoni magyarság az Országgyűlés által 2011. április 25-én elfogadott – 2012. január 1-jétől hatályos – Alaptörvény értelmében, jogilag is államalkotó tényező lett.⁹ Alkotmányunk

⁸ A szomszédos országok – a 20. századi történelmi örökség nehéz terhei miatt – különösen nem nézik jó szemmel, ha Magyarország jogokat gyakorol, vagy kiterjeszteni igyekszik szuverenitását államhatárán túli területeken, tegye az bármilyen – nyílt vagy burkolt – formában.

⁹ Ld. Alaptörvény: Alapvetések, D) cikk: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön

tehát a magyarságot nem egy határok által körbezárt terület lakóiként, hanem egy közösségként értelmezi, amelynek valamennyi tagját felruhazza az állampolgárság, a választás és a demokratikus szavazás jogával. Emiatt nem lehet kérdés, hogy a Magyar Államnak a határon túli magyar ügyfelek számára is ugyanolyan mennyiségben és minőségben kell szolgáltatásokat nyújtania, mint az anyaországi ügyfeleknek.

Egy külhoni magyarokra kiterjesztett közigazgatás-fejlesztési koncepció esetében ugyancsak fontos kiindulópontként kell számításba venni, hogy – a Kárpát-medencei külhoni magyarok aktív közösségeinek és helyi önszerveződéseinek köszönhetően – *a magyar önkormányzati rendszer 15–20%-át kitevő öngazgatási rendszer működik a határokon túl, mintegy 500 választott, magyar anyanyelvű polgármesterrel és megközelítőleg 4500 helyi önkormányzati képviselővel.*

Végül, szintén erősségként értékelendő, hogy a nemzetpolitikai intézmény-rendszer alapjai csak a II. világháború előtt voltak olyan befolyásosak és működésükben állandósultak, mint napjainkban. A korábbi évtizedekhez képest sokkal rendszeresebben és nagyobb befolyással működnek az *összmagyar érdekeket megjelenítő* – egyetemes – *testületi szervek* (Magyar Állandó Értekezlet, Magyar Diaszpóra Tanács), valamint a nemzetpolitikát, mint önállósult kormányzati szakpolitikát kimunkáló és megvalósító *kormányzati szervek* (nemzetpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettes, a Miniszterelnökség nemzetpolitikáért felelős államtitkársága, Bethlen Gábor Alapkezelő Nonprofit Zrt., a honosítási, visszahonosítási és állampolgárság megállapítási eljárások kormányzati koordinációjáért felelős miniszteri biztos), továbbá a külhoni magyarsággal foglalkozó *kutatóintézetek* (NSKI, Nemzetpolitikai Kutatóintézet) és *civil szervezetek* (Rákóczi Szövetség stb.).

3.3. Jövőkép

A külhoni magyar ügyfelekre kiterjesztett nemzeti közigazgatás-fejlesztési koncepció jövőképét az alábbiak szerint fogalmazzuk meg: *nemzeti közigazgatásunkat 5 éven belül (2022-ig) egy olyan tértől és időtől függetlentett információszolgáltató és ügyintéző rendszerként képzeljük el, mely az 1000 éves Magyar Államhoz méltó, 21. századi szolgáltatások nyújtására képes minden külhoni magyar ügyfél számára, legyen az akár idősebb vagy fiatalabb természetes személy, akár külföldi vagy belföldi székhellyel, illetőleg telephellyel rendelkező vállalkozás* – függetlenül attól, hogy az anyaországban, a Kárpát-medence más országaiban vagy a diaszpórában *lép kapcsolatba az Állammal.*

A koncepció jövőképe egyértelműen az *elektronikus megoldásokat helyezi előtérbe*, amelynek több oka is van:

- a digitális transzformáció a vártnál világszerte gyorsabban megy végbe, az ügyfelek alapvető digitális írástudása már most is mindenhol meghaladja az 50%-ot,
- az igényközpontúság IKT eszközökkel sokkal könnyebben biztosítható,

való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”

- az elektronikus megoldások különösen (lakossági, vállalkozói) ügyfél oldalon eredményeznek idő- és költségmegtakarítást,
- az online szolgáltatások minden felhasználó számára egyenlő bánásmódot biztosítanak.

A jövőképpen hivatkozott tértől és időtől függetlenül állami szolgáltató rendszer egyértelmű módon azokra az e-közigazgatási megoldásokra utal, amelyek kialakítása Magyarországon másfél évtizede tevőlegesen is megkezdődött, és amelyek alkalmazását az Európai Unió – mintegy 250 Mrd Ft közigazgatás–fejlesztési forrás felhasználása ellenében¹⁰ – joggal kéri számon a tagállamokon.

4. Stratégiai célrendszer

A helyzetelemzésből és a fent megfogalmazott jövőképből következően a határon túli magyar ügyfelekre kiterjesztett nemzeti közigazgatás–fejlesztési koncepció átfogó célja „*az 1000 éves Magyar Államhoz méltó szolgáltatások nyújtása minden külföldi magyar számára*”. A koncepcióban négy nagyobb területen javasolunk részletesebb célokat, illetőleg intézkedéseket megfogalmazni:

1. *Az állami szolgáltatások igényalapú meghatározása:* a helyzetelemzés során készített interjúk fontos tanulsága, hogy a külföldi magyarok esetében különösen fontos az Állam szolgáltatásait igény alapon megszervezni, mivel itt országonként is nagyon különböző *ügyféligények, valamint szabályozási és szolgáltatási körülmények* merülhetnek fel.
2. *A külföldi ügyfelek jobb eligazodásának segítése:* mind a konzulátusokon végzett kérdőíves adatfelvétel, mind a határon túli magyar közösségek tagjaival folytatott beszélgetések azt a tapasztalatot erősítették, hogy az ügyfelek nincsenek tisztában az anyaország közigazgatási működésével, nem értik a „budapesti bürokrácia” nyelvezetét, amely miatt sok esetben kerülnek olyan helyzetbe az ügyintézés során, amelyre nem készültek fel. A félreértések következményei (például *módosítások, hiánypótlások*) mind a *hatóságok, mind az ügyfelek oldalán jelentősen növelik az ügyintézéshez szükséges időt, valamint a kapcsolódó adminisztratív terheket*, ezért a határon túli magyar ügyfelekre kiterjesztett nemzeti közigazgatás–fejlesztési koncepcióban különösen nagy hangsúlyt kell fektetni az ügyfelek tájékoztatására, az ügyintézés megelőző felkészítésére, valamint az ügyintézés közbeni segítségnyújtásra.
3. *A külföldi magyarság és az Állam közötti kapcsolattartás ügyfélközpontú fejlesztése:* minden közigazgatási és közszolgáltatást nyújtó rendszerben maga az ügyintézés,

illetőleg a közszolgáltatások igénybevétele áll a folyamatok középpontjában, így van ez a határon túli magyar ügyfelekre kiterjesztett nemzeti közigazgatás–fejlesztési koncepció esetében is. Ugyanakkor több okból is differenciálni célszerű az ügyintézés és az ügyfelekkel való kapcsolattartás megszokott csatornáit között. A helyzet-elemzés tapasztalatai alapján a Kárpát-medencében az átlagosnál nagyobb a szerepe a telefonos kapcsolattartásnak, illetőleg nagy az igény a személyes megjelenés mellőzésével elérhető ügyintézési szolgáltatások kifejlesztésére – mind ügyfél-hatóság, mind pedig konzulátus-anyaország viszonylatban. Ebből következően a koncepció az elektronikus és a telefonos kapcsolattartást helyezi középpontba, ugyanakkor – a realitásokkal is számolva – a személyes ügyintézés fizikai körülményeinek javítását (időpontfoglaló, sorszámosztó megoldásokkal) is célként fogalmazza meg, elsősorban annak érdekében, hogy az ügyfelek helyszíni várakozási ideje minimálisra szorítható legyen.

4. *A közigazgatási személyzet képzése:* mivel minden szolgáltatás minőségének kulcsa maga a szolgáltatást nyújtó személyzet, így nélkülözhetetlen, hogy a koncepció is beavatkozásokat, intézkedéseket fogalmazzon meg ezen a területen. E tekintetben ugyanakkor célszerű különbséget tenni azok között, akik a konzulátusokon találkoznak ügyfelekkel, és azok között, akik az anyaországi hivatali (*back office*) struktúrákban dolgoznak. Utóbbiak esetében rendkívül fontos, hogy tisztában legyenek egy a határokon túlra kiterjesztett közigazgatási szolgáltató rendszer működtetésének alapkérdéseivel, továbbá olyan gyakorlati tapasztalatokat is szerezzenek – akár egyes régiók meglátogatásával –, amelyek segítik a kötelező tananyagok megértését, elfogadását.

A koncepció célrendszerét (stratégiai céltérkép) az 5. ábra foglalja össze.

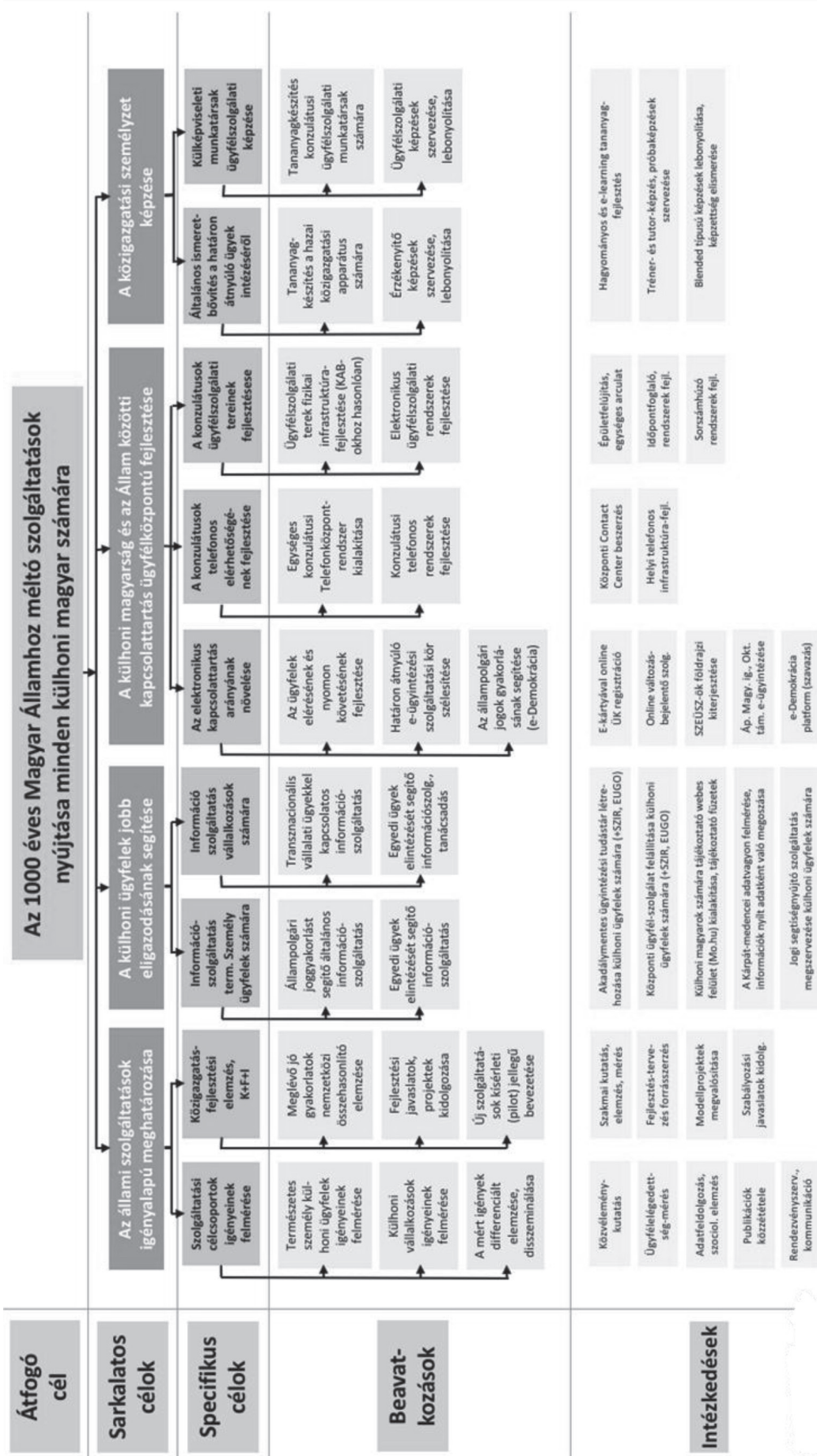
4.1 Specifikus célok, stratégiai beavatkozások, javasolt intézkedések

A továbbiakban a külföldi magyar ügyfelekre kiterjesztett nemzeti közigazgatás–fejlesztési koncepció sarkalatos céljai mentén specifikus célokat, illetőleg konkrét intézkedéseket fogalmazunk meg.

4.1.1 Az állami szolgáltatások igényalapú meghatározása

Az első sarkalatos cél a helyzetelemzés során elvégzett interjúk egyik fontos tapasztalatára reflektál, nevezetesen, hogy az Állam határokon túlra kiterjesztett szolgáltatásait feltétlenül igény alapon kell megszervezni, elsősorban azért, mert a külföldiek a megszokottnál sokkal heterogénebb ügyfélcsoportot képeznek, országonként jelentősen eltérő igényekkel. Így, míg interjúalanyaink a Felvidéken döntően kulturális és szabadidős (sőt, sport jellegű) közszolgáltatások iránt jeleztek igényeiket, addig a kárpátaljaiak a vízumügyintézésben, az erdélyiek az okmányügyintézésben, míg a londoni megkérdezettek az anyakönyvi ügyekben várnak előrelépést.

¹⁰ A 2007–2013 közötti európai uniós támogatási ciklusban Magyarország 100 Mrd Ft-ot használt fel az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) keretében nyújtott támogatásokból. A 2014–2020 közötti finanszírozási periódusra 2014. szeptember 11-én létrejött Partnerségi Megállapodásban 245,5 Mrd Ft-os keretösszeggel szerepel a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP), amelyen belül az elektronikus közigazgatási fejlesztéseket támogató 1. prioritásra mintegy 152,2 Mrd Ft került allokálásra.



5. ábra
A koncepció célrendszere
Forrás: Saját szerkesztés Fekete-Molnár-Sántha

Mivel az ügyfelek igényeinek minden részletre kiterjedő feltárása – erőforrás okokból – jelen koncepció kidolgozása során nem történhetett meg, az állami szolgáltatások igényalapú meghatározása körében, logikus módon következik az alábbi két specifikus cél.

1. *A szolgáltatási célcsoportok igényeinek alapos felmérése:* e specifikus cél körében mindenképp először célszerű megkülönböztetni a külhoni természetes személy ügyfeleket, valamint a külhoni vállalkozásokat, akik esetében az őket megillető jogok, valamint a működés jellege miatt várhatóan jelentősen eltérő igények lesznek azonosíthatók. Az igények felmérése érdekében szociológiai módszerekkel (különböző földrajzi területeken, korcsoportokban és társadalmi szegmensekben) különböző célcsoportokon végzett adatfelvételek (közvélemény-kutatások, interjúk stb.), valamint közigazgatási ügyfél-égedettség-mérések eredményeit célszerű tudományos alapossággal is feldolgozni, illetőleg differenciált módon elemezni, majd a kutatási eredményeket széles körben eljuttatni minden érintetthez. Utóbbiakhoz kapcsolódóan a specifikus cél megvalósítása érdekében nagyon fontos, hogy az igényfeltárás eredményeit nyilvánosságra hozó regionális és országos (határon túli) rendezvények megszervezésére, valamint a kutatási eredményekről beszámoló szakmai publikációk elkészítésére is sor kerüljön.
2. *Részletes közigazgatás-fejlesztési elemzések, közigazgatás-szakmai kutatás-fejlesztési és innovációs projektek megvalósítása:* az ügyféligenyek részletes feltárását, feltérképezését követően – egy második lépésben – képzelhető el azoknak az állami szolgáltatásoknak a meghatározása, valamint a szolgáltatásnyújtás részletes megtervezése (projekt-generálás), amelyek a lehető legjobban szolgálják az ügyfelek igényeit. A konkrét fejlesztések előkészítéséhez és a szükséges költségvetési források megtervezéséhez fontos segítséget nyújthat az ügyintézési folyamatok mérése és elemzése, valamint a legjobb gyakorlatok megismerése és összehasonlító elemzése azokban az országokban, ahol korábban – Magyarországhoz hasonlóan – határon túlnyúló módon kellett közigazgatási szolgáltatásokat megszervezni. Ezt követően nagyobb valószínűséggel lehet sikeresen megvalósítható, konkrét közigazgatás-fejlesztési projektekre javaslatot tenni. A fejlesztési kockázatok olyan kísérleti (pilot) projektekkel csökkenthetők tovább, amelyek a kutatás-fejlesztési eredmények alapján megfogalmazott szolgáltatás-innovációkat első lépésben szűkített földrajzi és személyi körre terjesztik ki. Az ilyen modellprojektek megvalósítása során szerzett (mért) tapasztalatok ezt követően széles körben hasznosíthatók a különböző igényű ügyfelek számára nyújtott szolgáltatások megszervezéséhez, illetőleg a szükség szerinti jogszabály-módosítások előkészítéséhez.

4.1.2 A külhoni ügyfelek jobb eligazodásának segítése

A helyzetelemzés során végzett konzulátusi adatgyűjtés során megállapítást nyert, hogy a Kárpát-medencei konzulátusokon folyó hatósági ügyintéző és közigazgatási szolgál-

tató munkában az egyik legnagyobb akadályt az ügyfelek tájékozatlansága, felkészületlensége jelenti. Ez mind ügyfél oldalon, mind hivatali oldalon jelentős mértékben rontja az erőforrások felhasználásának hatékonyságát, ezért a következő években nagy hangsúlyt kell fektetni az ügyfelek jobb eligazodásának segítésére. E sarkalatos cél teljesítése érdekében – a természetes személy ügyfelek és a vállalkozások eltérő igényeit is figyelembe véve – az alábbi két specifikus cél mentén lehet indokolt konkrét beavatkozásokat tenni.

1. *Információ-szolgáltatás természetes személy ügyfelek számára:* itt első körben az egyszerűsített honosítással érintett természetes személy ügyfelek állampolgári joggyakorlását (választójog gyakorlása, népszavazás, okmányügyek intézése stb.) segítő általános információszolgáltatást szükséges megoldani.
 - Az e körben megvalósítandó beavatkozások között kiemelendő egy kifejezetten a *külhoni magyarok számára* elkészítendő webes tájékoztató felület (akár a Magyarország.hu külhoni aloldalának) fontossága, valamint olyan *tájékoztató füzetek* készítése, amelyek a nem online ügyfelekhez is eljuttathatók. Az információszolgáltatás minden formájában alapvető követelményként érvényesítendő az egyszerű nyelvezet és az *érthető forma*, amely minden *tájegység és minden korcsoport számára* akadálymentessé teszi az információk befogadását, továbbá egyértelmű módon rögzíti a teendőket.
 - Egy további lépésben arról is gondoskodni szükséges, hogy a külhoni *ügyfelek* konkrét élethelyzetek szerint csoportosítottan, gyakorlati példákon keresztül, előre is kaphassanak tájékoztatást arról, hogy adott ügyekben hogyan zajlik a magyarországi ügyintézés, illetőleg a részükről milyen előkészületek szükségesek. Ehhez kapcsolódóan konkrét intézkedésként fogalmazható meg egy külhoniak számára készített – nyelvi is – akadálymentesített ügyintézési tudástár létrehozása, valamint egy olyan központi ügyfélszolgálat felállítása, amely más országok közigazgatási kontextusába helyezett ügyek megoldásában is képes érdemi segítséget nyújtani az érdeklődőknek.
 - Ugyancsak a generális információszolgáltatást segítheti a Kárpát-medencei adatvagyon felmérése, ennek keretében az igazgatási jelentőségű vagy az egyébként kulturális értékkel bíró adatkincsek digitalizálása, majd az így nyert közösségi információk nyílt adatként történő megosztása.
 - Végezetül, nehezebb ügyekben – már csak a jogrendszerek eltérősége okán is – gondoskodni szükséges a külhoni magyar ügyfelek által ingyenesen igénybe vehető jogi segítségnyújtó szolgáltatások megszervezéséről.¹¹

¹¹ Utóbbi szolgáltatás a 2009-ben a magyarországi szakszervezetek (IPOSZ, Magyar Iparoszövetség stb.) által létrehozott Jogpont hálózat (<http://jogpont.hu/>), illetőleg a 2016. július 1-jétől elérhető, továbbfejlesztett „Jogpont O.K.” segítségnyújtó hálózat (<https://www.jogpontok.hu/>) alapjain is elképzelhető.

2. *Információ szolgáltatás vállalkozások számára:* esetükben alapvetően a transznacionális kereskedelmi és vállalati ügyekkel kapcsolatos rendszeres információ-szolgáltatást indokolt megoldani.

- A szükséges beavatkozások között kiemelendő egy kifejezetten a külhoni magyarok részvételével működő vállalkozások számára elkészítendő webes tájékoztató felület, amely közvetlen módon is hozzájárulhat az érintett országok közötti kereskedelmi kapcsolatok és a gazdasági együttműködés fejlesztéséhez. Ez utóbbit célszerű összekötni a Magyarország.hu-val, a Nemzeti Befektetési Ügynökség weboldalával¹², valamint az Európai Unió Szolgáltatási Irányelvének végrehajtása érdekében létrehozott EUGO portállal.¹³ Az információszolgáltatás kapcsán itt is alapvető követelményként érvényesítendő az egyszerű nyelvezet és az érthető forma, amely minden országban akadálymentessé teszi az információk befogadását, továbbá egyértelmű módon rögzíti a teendőket.
- Vállalkozások esetében a természetes személy ügyfelekhez képest még nagyobb jelentősége lehet az élethelyzetekhez kapcsolódó, gyakorlati példákon keresztül levezetett tájékoztatásoknak arról, hogy adott (például adó-, vám-, szabadalmi stb.) ügyekben mit kell a magyar hatóságok felé teljesíteniük, illetőleg milyen előkészületek szükségesek. Ehhez kapcsolódóan itt is konkrét intézkedésként fogalmazható meg egy külhoni vállalkozások számára készített – nyelvi- is – akadálymentesített ügyintézési tudástár létrehozása, valamint egy olyan központi ügyfélszolgálat felállítása, amely más országok közigazgatási kontextusába helyezett ügyek megoldásában képes érdemi segítséget nyújtani. Itt is megjegyezzük, hogy ezeket a fejlesztési eredményeket is célszerű összekötni az Európai Unió Szolgáltatási Irányelvének végrehajtása érdekében létrehozott EUGO portállal.
- A vállalkozások esetében is nagy jelentősége lehet a Kárpát-medencei szintű nemzeti adatvagyon felmérésének, ennek keretében az igazgatási jelentőségű és a kulturális értékkel bíró adatkincsek digitalizálásának, továbbá az információk nyílt adatként történő megosztásának.
- Végezetül a vállalkozások esetében is felmerül annak szüksége, hogy gazdasági természetű ügyekben egyszerűen és gyorsan elérhető üzleti tanácsadó, vagy – szükség szerinti – jogi segítségnyújtó szolgáltatásokat vehessenek igénybe, amelynek elérését szintén e beavatkozások között célszerű biztosítani.¹⁴

4.1.3 A külhoni magyarság és az Állam közötti kapcsolattartás ügyfélközpontú fejlesztése

A jövőképből is levezethető módon, középtávon a Magyar Állam és ügyfelei közötti kapcsolattartást akadálymentessé

kell tenni olyan módon, hogy közigazgatásunk egy tértől és időtől függetlenített információszoolgáltató és ügyintéző rendszerként jelenjen meg. Ennek érdekében jelen koncepció az alábbi három – elektronikus, telefonos, személyes – ügyintézési csatorna esetében határoz meg speciális célokat, illetőleg konkrét beavatkozásokat.

1. *Az elektronikus kapcsolattartás arányának növelése:* a külhoni ügyfelek és az Állam közötti kapcsolattartásban a legnagyobb lehetőségeket az elektronikus formák rejtik.
 - A helyzetelemzésben feltárt problémák közül első helyen az ügyfelek elérésének és nyomon követésének fejlesztése érdekében indokolt fejlesztéseket meghatározni. E beavatkozási területen így konkrét intézkedésként merülhet fel az ügyfelek elektronikus regisztrációjának támogatása (alapvetően a Magyarország.hu-n), a regisztrációs lehetőségek kiszélesítése elektronikus személyi okmányokkal (lásd e-személyi), továbbá egy olyan online felület kialakítása, amelyen az elérhetőségekben bekövetkezett változások gyorsan és egyszerűen átvezethetők (elektronikus változásbejelentő).
 - Mindemellett a legfontosabb feladat a határon átnyúlóan igénybe vehető elektronikus ügyintézési szolgáltatások körének kiszélesítése. Ennek egyik feltételeként a 2016 januárjától immár az e-személyi igazolvánnyal is elvégezhető Ügyfélkapu (ÜK) regisztrációt célszerű népszerűsíteni a külhoni magyarok körében, míg hivatali oldalról a határon túlra kiterjesztett közigazgatási ügyintézésben – különösen pedig a konzulátusokkal való kapcsolattartás során – szükséges mind szélesebb körben alkalmazni a 2015. évi CCXXII. törvényben szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokat (lásd SZEÜSZ). Az ügyintézési szolgáltatások között kiemelten is biztosítani szükséges az állampolgársági ügyekkel, a magyar igazolvány, az oktatási és nevelési támogatás igénylésével, továbbá az anyakönyvi ügyekkel, valamint az egyéb okmány-ügyintézésel összefüggő esetekben a teljes körű (a személyes megjelenést mellőző) elektronikus ügyintézés lehetőségét.
 - Az állampolgári jogok gyakorlásának segítése érdekében szükségesnek tartjuk egy olyan e-Demokrácia felület kialakítását, amelyen keresztül lehetővé válik a demokratikus hatalomgyakorlásban való részvétel (szavazással, népi kezdeményezéssel, a választójog gyakorlásával, tervezetek véleményezésével, javaslatok, panaszok megfogalmazásával), illetőleg a hatalomgyakorlás közvetlen kontrollálása.
 - *A konzulátusok telefonos elérhetőségének fejlesztése:* figyelemmel a jelentős földrajzi távolságokra és az állandó utazási nehézségekre, a konzulátusokon folyó ügyintézés esetében a telefonos kapcsolattartás fontossága mellett nem szükséges hosszasan érvelni. Kiemelendő ugyanakkor, hogy az ügyfelek számára a személyes megjelenés mellett jelenleg messze ez a leggyakoribb kapcsolattartási forma, amellyel kapcsolatban ugyanakkor sok panasz is érkezett a konzulátusokon végzett kérdőíves felmérések során. A te-

¹² Lásd: <https://hipa.hu/main>

¹³ Lásd: <http://eugo.gov.hu/>

¹⁴ Lásd: <https://www.jogpontok.hu/>

lefonos ügyfélszolgálatok és a vonalak túlterheltsége miatt az ügyfelek gyakran csak nehezen érik el az ügyintézőket, ezért legalább az alábbi két területen indokoltak beavatkozások:

- Figyelemmel arra, hogy ma már a világon szinte mindenütt internet alapúvá válik a telefónia, felmerül egy olyan IP-alapú külügyi telefonrendszer kialakítása, amely közel egységes műszaki paraméterekkel stabil és gyors adatkapcsolatot biztosít a Külgazdasági és Külügyminisztérium, valamint a Kárpát-medencei konzulátusok között, továbbá megfelelő vonalkapacitást teremt az egyidejű ügyfélhívások kezelésére az egyes konzulátusokon. Egy egységes műszaki alapon és hálózatszerkezési elveken működő telefonrendszer esetében, a fizikai infrastruktúrára egységes logikán felépülő szoftveres alkalmazásrétegek (például *contact center* alkalmazások, biztonsági alkalmazások) jelentős hatékonyság-növekedést eredményezhetnek a kapcsolattartásban, ügyfél (*front office*) és hivatali (*back office*) oldalon egyaránt. A legújabb telekommunikációs megoldások emellett olyan magas szintű elektronikus ügyintézési szolgáltatások előtt is megnyithatják az utat, mint a telefonos azonosítás, időpont foglalás, (video) telefon-konferenciák stb.
- A központi típusú – Magyarországról szervezett, internetes kapcsolatokon alapuló – telekommunikációs fejlesztések mellett fontos a periférikus hálózati elemek fejlesztése is. Ennek érdekében célszerű erőforrásokat allokálni a konzulátusok helyi telekommunikációs rendszereinek (helyi telekommunikációs hálózatok, aktív és passzív hálózati eszközök, készülékek, szoftverek) megújítására.

2. *A konzulátusok ügyfélszolgálati tereinek fejlesztése:* a Magyar Állam és az ügyfelek közötti kapcsolattartás legfontosabb csatornája jelenleg (még) a személyes ügyintézés, amellyel kapcsolatban ugyanakkor szintén foglalmaztak meg problémákat a helyzetelemzésben megszólított tisztviselők. Itt alapvetően az egyszerre érkező nagy létszámú ügyfél kezelését, valamint a várakozási idők lerövidítését célszerű megoldani, amelynek érdekében specifikus célként fogalmazandók meg a következők:

- Különösen a nagy forgalmat lebonyolító konzulátusok (Beregszász, Ungvár, Csíkszereda, Kolozsvár, Szabadka) esetében indokolt az ügyfélszolgálati terek fizikai infrastruktúra-fejlesztése, annak érdekében, hogy a Magyar Állammal való találkozás a külhoni ügyfelek számára is azonos (egyenlő) feltételek között történjen. Ennek érdekében olyan beruházásokat célszerű támogatni, amelyek biztosítják a magyarországi kormányablakok esetében előírt arculati, technikai követelményeknek való teljes megfelelést.
- A hullámzó vagy egyenletesen nagy ügyfélforgalmat bonyolító konzulátusok esetében indokolt olyan elektronikus ügyfélszolgálati rendszerek telepítése, amelyek megoldást kínálnak a hivatali apparátus egyenletes leterhelésére, továbbá amelyek más helyszíneken már hatékony eszköznek bizonyultak az ügyfelek várakozási idejének csökkentésében. E be-

avatkozások körében javasolt különösen elektronikus, illetőleg telefonos időpontfoglaló megoldások kialakítása, valamint az ügyfélszolgálati helyiségekben sorszámhúzó rendszerek kiépítése.

4.1.4. A közigazgatási személyzet képzése

Magyarországon a 2011-ben kidolgozott Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program¹⁵ átfogó célként a hatékony nemzeti közigazgatás kialakítását definiálta, amely körében elsőként fogalmazta meg elvárásaként a közigazgatási szolgáltatások egyetemes voltát, ezen belül pedig határon túra kiterjesztett, nemzeti jellegét. Utóbbinak két értelme is van.

A nemzeti jelleg egyrészt kifejezi azt, hogy a közigazgatásnak nem pusztán a jogszabályok által meghatározott közigazgatási ügyfelei vannak. Egy-egy ügyintézés esetében mögöttes ügyfél az egész magyar nemzet, annak „*valamennyi tagja térben és időben korlátlanul, akinek érdekeire méltányosan tekintettel kell lenni*”¹⁶. Ennek azért van jelentősége, mert az ugyanazon nemzethez tartozás tudata és hétköznapi megélése képes egységes érték-keretekben elhelyezni más közösségi (európai unió) és emberi értékeket, érdekeket. Mindezek fontossága különösen a diplomáciai és a nemzetközi gazdasági együttműködési kapcsolatokban, valamint a Magyarország tagságával működő nemzetközi szervezetekkel – Egyesült Nemzetek, Európai Unió, NATO – összefüggésbe hozható ügyekben nő meg.

A második jelentéstartalom lényege a történeti kontinuitásban fogalmazható meg. Ilyen értelemben *a ma ismert magyar közigazgatás egy évszázadok alatt formálódott rendszer, és Kárpát-medencei elődeink közös öröksége*. Ugyanakkor – mint a jelenben élő közösség sorsának alakítója és kerete – aktuális közigazgatás-fejlesztési intézkedései a jövő magyarságára és az elkövetkező magyar nemzedékek életére gyakorolnak majd jelentős hatást államszervezeti szempontból. Fontos, hogy ezekkel a szempontokkal minden olyan ügyintéző tisztában legyen, akinek hatása van az államszervezet és a közigazgatás jelenének, illetőleg jövőjének alakítására.

A nemzeti jelleg hangsúlyozásán felül nagyon fontos, hogy mint minden szolgáltatás esetében – így az államigazgatási és közszolgáltató funkciói esetében is – azok a szereplők tekinthetők kulcstényezőknél, akiktől az ügyfelek a szolgáltatásokat közvetlen módon igénybe veszik. Éppen ezért a külhoni magyar ügyfelekre kiterjesztett nemzeti közigazgatás-fejlesztési koncepció sarkalatos céljai között a közigazgatási személyzet képzettségének javítása érdekében olyan beavatkozásokat célszerű megvalósítani, amelyekkel a lehető legrövidebb időn belül, a legdirektebb módon befolyásolható a külhoni magyar ügyfelek elégedettsége és az ügyintézés hatékonysága. Fontos szem előtt tartani, hogy a közigazgatási személyzet megkerülhetetlen tényező a nemzet érdekeinek és a közigazgatás nemzeti jellegének közvetítésében.

¹⁵ Lásd Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0, 2.2.2. pont a Nemzeti jelleg, 18. old. Forrás: <http://magyaryprogram.kormany.hu/> Utolsó hozzáférés: 2016. november 2.

¹⁶ Lásd uo. 2.2.2. pont a Nemzeti jelleg, 18. old.

1. *Általános ismeretbővítés a határon átnyúló ügyek intézéséről:* első lépésben specifikus célként olyan ismeretterjesztő anyagok, illetőleg az ismeretek kiszélesítését lehetővé tevő képzések, előadások megszervezését indokolt meghatározni, amelyek a teljes magyar közigazgatási apparátus esetében elmélyítik a fontosabb nemzetpolitikai fogalmakat, továbbá, amelyek lehetővé teszik, hogy a közigazgatási ügyintézők gondolkodási keretében folyamatosan jelen lévő és élő tényezők legyenek a Magyar Programban korábban deklarált nemzeti szempontok.¹⁷
2. *Küldépviseleti munkatársak ügyfélszolgálati képzése:* második lépésben specifikus célként olyan oktatási anyagok, illetőleg a külügyi igazgatásra specializált közigazgatási továbbképzések megszervezését indokolt meghatározni, amelyek különösen a konzulátusokon ügyfelekkel foglalkozó munkatársak esetében szélesítik az elektronikus ügyintézésrel, valamint az ügyfélközpontú szolgáltatásokkal kapcsolatos általános és gyakorlati (adott szakrendszerek használatával kapcsolatos) ismereteket.

¹⁷ Kiinduló pontként javasolt megvizsgálni azokat az európai uniós támogatási rendszerhez az elmúlt évtizedben kidolgozott megoldásokat (oktatási anyagok, módszertani útmutatók), amelyek bizonyos gondolat-lemek (így például fenntarthatóság, esélyegyenlőség, nők és férfiak esélyegyenlősége stb.) horizontális érvényesülését hivatottak biztosítani a támogatásleboncoló rendszer minden szintjén.