

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2019 3

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM-
ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 3. SZÁM

köszöntő	BOROS ANITA	3
tudományos közlemények/ tanulmányok	CSERVÁK CSABA • Mérlegen az alkotmánybíróági reformok DARIDA ZSUZSA – JÓZSA LÁSZLÓ • Lehetünk-e elégedettek azzal, ami kötelező? JÓZSA ZOLTÁN • A hatósági ügyintézés fejlődésének főbb állomásai KÖBEL SZILVIA • „Az állam és a nép érdekében fogok eljárni” – A közigazgatási bíróság 1949-ben történt megszüntetésének körülményei és következményei	4 22 40 66
nemzetközi kitekintés	KÁRPÁTI ORSOLYA • Az osztrák anyakönyvi igazgatás	94
fórum	LEHOCZKI ZÓRA ZSÓFIA • Az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok jellegzetességei SZABADI ERNŐ LORÁND • Székelyföld közigazgatásának alakulása és ennek a kisebbségekre gyakorolt hatása a kiegyezést követően az 1925. évi romániai egységesítő közigazgatási törvény hatálybalépéséig	112 130
szemle	DOMOKOS KLAUDIA – MÉHES TAMÁS • A (jegyzői) birtokvédelem és annak komplex jogi természete VERESS EMŐD • Szerződő felek a szindikátusi szerződésben	142 168

Publikációs felhívás	186
Idegen nyelvű tartalomjegyzék	188
Szerkesztőbizottság	190
Impresszum	192

LECTORI SALUTEM!

A Tisztelt Olvasó a *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2019. évi harmadik számában változatos témákon keresztül ismerkedhet meg a közigazgatás-tudomány aktuális kérdéseivel. Különös figyelmet fordítottunk arra, hogy a szűk keretek közül kilépve, a tágabb értelemben vett közjogi kérdésekbe is bepillantást nyerhessen e kiadvány forogatója. A művek ugyanis nem tematikus közigazgatási témákat dolgoznak fel, hanem különböző területekkel foglalkozva színes képet igyekeznek nyújtani az Olvasó számára.

A jelen lapszámunkban számos olyan témakört dolgoztunk fel, amelyek a tudományos kutatói-oktatói közösség mellett a gyakorlati szakemberek, valamint az egyetemi hallgatók és más érdeklődők figyelmét is felkelthetik. Cservák Csaba tanszékvezető egyetemi docens tanulmányában például az alkotmánybírósági reformokat vizsgálja kiemelt figyelemmel, az alkotmányjogi panasszal kapcsolatos aktuális jogdogmatikai kérdésekre fókuszálva. Az alkotmányjog mellett a közigazgatási jog, illetve a közigazgatás-tudomány aktuális kérdései is helyet kaptak a *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* harmadik számában. Így például a tanulmányok egyikében részletesen bemutatjuk a közigazgatási képzési rendszerrel kapcsolatos önkormányzati köztisztviselői elégedettségi vizsgálat eredményeit. Józsa Zoltán egyetemi docens pedig a közigazgatási hatósági ügyintézés főbb állomásait elemzi a közigazgatás-tudomány nézőpontjából, és fogalmaz meg érvényes megállapításokat a közigazgatás közhatalmi cselekvésére és a kapcsolódó jogintézményekre vonatkozóan, továbbá külön tanulmány mutatja be a közigazgatási bíróság 1949. évben történt megszüntetésének körülményeit és következményeit.

Az említetteken túl számos érdekes, esetekben több jogághoz is kapcsolódó témát dolgozunk fel, amelyeket ezúton ajánlunk minden Olvasó szíves figyelmébe.

Pro Publico Bono!

Boros Anita
főszerkesztő

Cservák Csaba

MÉRLEGEN AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI REFORMOK

Reforms of the Constitutional Court on Balance

Dr. habil. Cservák Csaba PhD, tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem; tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék, cscservak@gmail.com

Az új alkotmánybírósági törvény komoly hangsúlyeltolódást hozott az Alkotmánybíróság funkcióját tekintve, amelynek jelentős hatása van annak államhatalmi pozíciójára, továbbá – alkotmányjogi panasz intézménye átalakításának eredményeként – a bírósági jogalkalmazásra. Az alkotmányjogi panasz új szabályai lehetőséget adnak nem csupán a jogszabály, hanem a bírói döntés által okozott – elvileg bármilyen okból bekövetkezett – alapjogsértés orvoslására is. A túlzottan lakonikus szabályozás igen nagy mozgásteret ad az Alkotmánybíróságnak. A jelenlegi gyakorlat alapján egyre inkább elmondható, hogy hiányzik egy törvényi szinten meghatározott lista arról, hogy mikor lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani. Álláspontom szerint az alkotmányjogi panasz létjoga különösen joghézag fennállta esetén lenne indokolt.

KULCSSZAVAK:

alkotmánybíróságok, az Alkotmánybíróság tagjai, alkotmányjogi panasz, Alkotmánybíróság és rendes bíróságok

The new Constitutional Court Act has put a serious shift of emphasis on the function of the Constitutional Court, which has a significant impact on its position in the state governance, furthermore, as a result of the transformation of the institution of constitutional complaints, on the judicial law enforcement, as well. According to the new rules of constitutional complaint, not only the law itself can be appealed by its unconstitutionality, but any court decision for whatever reason violating any fundamental right. This excessively laconic regulation gives the Constitutional Court a great margin for manoeuvring. Based on the current practice, it is argued increasingly that there is a need for a list of legal requirements when a constitutional complaint can be lodged. In my opinion, the existence of a constitutional complaint would be justified in case of loopholes in particular.

KEYWORDS:

Constitutional Courts, Members of Constitutional Court, Constitutional Complaint, Constitutional Courts and Ordinary Courts

1. BEVEZETÉS

A rendszerváltozáskor létre hívott Alkotmánybíróság szintén a klasszikus „kelsenii” – tartósan először a bonni Alaptörvény által meghonosított – modellt követte. Az ennek alapjául szolgáló „joglépcső”- vagy alapnorma-elmélet értelmében, egy, az alapnormával esetlegesen ellentétes szabály érvényességét vélelmezni kell mindaddig, amíg annak ellenkezőjét egy külön ezen célra felállított testület ki nem mondja.¹ A közkeletű „negatív törvényhozói” elnevezés azonban pontatlanságot hordoz magában.² Az alkotmánybíráskodási funkciókat a rendszerváltozás utáni Magyarországon sem lett volna célszerű a rendes bíróságokra bízni.³ A jellegadó hatáskörei, így a normakontroll, a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatáskörök,⁴ az állambíráskodás, az elvi alkotmányértelmezés mellett az egyik fő eljárási típus átvétele tekintetében egy nagy hiányosságot kimutathatunk. Magyarország Alaptörvénye és az új alkotmánybírási törvény komoly hangsúlyeltolódást hozott Alkotmánybíróságunk működésében.⁵ Az objektív intézményvédelem, az absztrakt normakontroll helyett az egyéni jogvédelem került a fókuszba.⁶ A hivatkozott normák nagy lehetőséget rejtenek magukban, mindazonáltal a tételes jogszabályok konzekvens gyakorlatának kikristályosodása után tudjuk kellően objektíven levonni következtetéseinket. Már kezdenek kirajzolódni bizonyos alapvonások a testület jogértelmezése tekintetében, azonban e szűk öt év tapasztalatai nem mérhetőek az előző 22 esztendő hosszúságának gyakorlatához. (Hozzáteve, hogy e bizonyos időszak alatt is megfigyelhetők voltak változó tendenciák.)

Hazánkban a rendszerváltozás egyik legfontosabb új jogszabályának tekintetjük – az Alkotmány reformját követően – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt. Ennek főképp 2010 nyarán és októberében volt több számottevő

¹ SÜLYÖK 2011, 110.

² Ennek igen logikus levezetését lásd: VARGA 2016, 1. Ezen logika szerint – a hivatkozott személetes megfogalmazás alapján – a rendes bíróságokat negatív szerződéskötőnek, negatív bűnelkövetőnek lehetne titulálni.

³ A '20-as években Ausztriában ez ellen az szólt, hogy a tekintélyes kódexeket feltétlenül tisztelő hagyományos bíraktól nem várható el, hogy absztrakt alkotmányos elvek alapján – vitás helyzet esetén – megsemmisítsék például az addig időtállóknak bizonyult polgári jogi szabályokat. Ezt bizonyítja az is, hogy a német birodalmi bíróság a tényleges tapasztalat szerint is alkalmatlannak bizonyult e feladatra. VARGA 2015, 141. (Bizonyos értelemben a szocializmus alatt szocializálódott bíróságok tekintetében is felmerülhet ez, nem is értékrendbeli/politikai okokból, hanem a korábbi időszak túlzottan textualista értelmezési hagyományai okából.)

⁴ A nemzetközi jog „alkotmányjogiasításával” és a 21. század társadalmi kataklizmáival párhuzamosan fokozottan kerül előtérbe az alkotmánybíróságok e hatásköre. Ebben is sok szempontból zsinórmérték a német alkotmánybíróság gyakorlata. A karlsruhei testület évtizedekig igen visszafogottan gyakorolta ezt a jogkörét. Lásd: POKOL 2014a, 57.

⁵ Az Alkotmánybíróság külön hatalmi ág mivoltáról pro és kontra lásd: SZMODIS 2015, 125–127.

⁶ A klasszikus igazságszolgáltatási funkció miatt is utalnunk kell a német testület tagsági kritériumaira. A valódi alkotmányjogi panasz miatt különösen fontos, hogy Németországban a 16 alkotmánybíróból legalább hatnak minimum hároméves (rendes) bírói múlttal rendelkező szakembernek kell lennie. Sőt, a tanácsadó jelentős részére is jellemző ez. (Hazánkban az egyébként szigorúknak tűnő 45 éves korhatár mellett – az egyetemi tanári múlt melletti vagylagos feltételként – 20 éves gyakorlat elvárása meglehetősen képlékeny kritérium.) Lásd: POKOL 2014b, 226–243.

reformja, majd ezt követően megszületett a 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.). Ebben a tanulmányban főképp a 2011-ben alkotott új jogszabályra fókuszálunk, de utalunk részint a korábbiakhoz képest jelentős novumokra, részint az azóta bekövetkezett változtatásokra. Emellett – leginkább lábjegyzetek formájában – összehasonlító jellegű külföldi példákat hozunk fel.

Az Országgyűlés – a jogszabály öndefiníciója szerint – a demokratikus jogállam, az alkotmányos rend és az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, a jogrendszer belső összhangjának megőrzése, valamint a hatalommegosztás elvének érvényre juttatása érdekében, az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként működő Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének szabályozásáról az Alaptörvény végrehajtására, az Alaptörvény 24. cikk (9) bekezdése⁷ alapján alkotta meg a jogszabályt.

2. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÁK JOGÁLLÁSA

Az Abtv. szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének *legfőbb* szerve. Bár minden állami szervnek a maga működési keretei között védelmeznie kell az alkotmányosságot, azonban a törvény a fogalmazásmód szerint (is) kiemelt szerepet szán ebben az Alkotmánybíróságnak.

Az Alkotmánybíróság székhelye Budapest. A korábbi Abtv. legendás módon még Esztergomot jelölte meg székhelyként, azonban a testület hivatalosan soha egy napig sem székelt ott, ezzel tehát az új jogszabály a tényleges gyakorlatot legitímálta.⁸

Az Alkotmánybíróság költségvetése a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezet. Az Alkotmánybíróság a költségvetésére vonatkozó javaslatát és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját maga állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. Rendkívüli jelentősége van a „változtatás nélkül” fordulatnak, mert ennek hiányában már magában a törvényjavaslat jelentősen módosíthatna a testület működési feltételeivel kapcsolatos igényein, mintegy nyomásgyakorlási lehetőséget teremtve a mindenkori kormánzatnak. *Az Alkotmánybíróság költségvetését úgy kell megállapítani, hogy ne legyen kevesebb az előző évi központi költségvetésben megállapított összegnél. Az önállóság ezen foka – a széles hatáskörökkel együttesen – joggal veti föl, hogy a testület a hatalmi ágak függetlenségének ismerveivel rendelkezik.*⁹

⁷ Alaptörvény 24. cikk (9) bek.: „Az Alkotmánybíróság hatáskörének, szervezetének, működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

⁸ Néhány protokolláris ülésre került sor csupán a történelmi városban a hosszú évek alatt.

⁹ Pokol Béla korábbi kutatásai során „hatalmi négyszögnek” nevezte az Alkotmánybírósággal együtt a három hagyományos hatalmi ágat, újabban „jurisztokratikus államként” utal a szerinte túlhatalommal rendelkező Alkotmánybíróságra. Lásd: POKOL 2017. Tegyük azonban hozzá, hogy e kritika leginkább nem az alkotmánybíráskodás széles hatásköreire, hanem ad absurdum a hatásköri határok áthágására vonatkozik. (Tehát ha a testület nem értelmezi, hanem alkotja az alkotmányt.) Ezek tekintetében különösen igaz, hogy bíráskodó hatalom mozgásterét rendkívül kiszélesíti, ha az alkotmány rugalmas, általános jellegű szabályokat tartalmaz. Ez utóbbi

A tagok jogállását az új vonatkozó jogszabály lényegében nem módosította. Az Alkotmánybíróság tagja független,¹⁰ csak az Alaptörvénynek és a törvényeknek van alárendelve.

Alkotmánybíróvá választható az a büntetlen előéletű és az országgyűlési képviselők választásán választható magyar állampolgár, aki

1. jogász végzettséggel rendelkezik,
2. 45. életévét betöltötte és
3. kiemelkedő tudású elméleti jogász (egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora), vagy legalább húszévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkezik.

A három pont együttes érvényesülése tehát konjunktív feltétel, míg a 3. ponton belüli kitételek – azaz elméleti vagy gyakorlati – vagylagosnak minősíthetők.

A 2013. évi CCVII. törvény máris fontos változtatásokat hozott. A törvénymódosítás még hozzátette, hogy a jelölt a 70. életévét még nem töltötte be. (Mint az alábbiakban látni fogjuk, ez azért történt, mert a mandátum nem szűnik meg a bírák 70. születésnapján.)

A szóban forgó jogi szakmai gyakorlatot olyan munkakörben kell eltölteni, amely betöltésének feltétele a jogász végzettség. *Álláspontom szerint célszerű lenne valamelyest meghatározni, hogy mi számít kiemelkedő gyakorlatnak, és hogy hol kell azt eltölteni.* (Legalább az ombudsmanhoz vagy a NAIH elnökéhez hasonló módon.) Az rendkívül összetett elméleti kérdés, hogy a bírák az alkotmányjog szakértői legyenek vagy esetleg az egyes szakjogágnak a tudósai. Nyilván valamennyire mindkettő fontos, hisz az Alkotmánybíróság a szakági normákat veti össze az Alaptörvénnyel. Azt is érdemes még hangsúlyozni, hogy a – szakszargonban élő fordulattól eltérően – a szöveg alapján a 20 évi szakmai gyakorlatnak nem is szükséges kiemelkedőnek lennie. (Azt csak az elméleti munkásságra érti a norma. Tehát szükségszerű lenne a legalább 20 év kiemelkedő gyakorlat elvárása.)¹¹

Az Alkotmánybíróság tagjának megbízási ideje tizenkét év. Az Alkotmánybíróság tagja nem választható újra. Ez jelentős változást jelent a korábbi törvényhez képest, amely kilenc éves megbízási idő mellett lehetőséget adott az egyszeri újraválasztásra.¹² Ez azonban legalábbis elvi esélyt teremtett arra, hogy az alkotmánybírák (mandátumidejük vége felé legalábbis) „viselkedésükkel”, szavazatukkal megpróbálják előmozdítani újraválasztásukat.

kérdésről lásd: CSINIK 2016, 153. A túlzottan magvas alkotmány – egyéb érneyei mellett – is járhat hasonló mellékzöngékkel. Vö. SZMODIS 2013, 156–167. Költői kérdésként vetődhet fel, vajon milyen mértékű aktivizmus az, amely még elfogadható a „törvényozitivizmus” oldaláról. Lásd: BADÓ 2016, 145–148.

¹⁰ Talán a legcizelláltabb megfogalmazás a függetlenségre az lenne, hogy az alkotmánybíró „a testület határozatának meghozatala és kidolgozása során véleményét és álláspontját kizárólag az Alkotmány és a jogszabályok alapján alakítja ki”. Lásd: TILK 2008, 23. A valódi alkotmányjogi panasz miatt hosszú távon fontos lenne az Alkotmánybíróság elemzése a bírói függetlenség aspektusából. Utóbbiról részletesen lásd: BADÓ 2011.

¹¹ A valódi alkotmányjogi panasz igazságszolgáltatási jellege miatt különösen fontos, hogy Németországban a 16 alkotmánybíróból legalább hatnak minimum 3 éves (rendes) bírói múlttal rendelkező szakembernek kell lennie. (Sőt, a tanácsadók jelentős részére is jellemző ez.) Lásd: POKOL 2014b, 2.

¹² Néhány államban a mandátumidő a nyugdíjba vonulásig tart (például: Ausztria, Bosznia-Hercegovina, Törökország stb.). Azerbajdzsánban az első mandátumidő 15 év! Egyszeri újraválasztás lehetséges, de a második ciklus csak 10 évig tarthat. Lásd: LEGÉNY 2006, 235.

Az Alkotmánybíróságnak nem lehet tagja az, aki a megválasztása napját megelőző négy éven belül a Kormány tagja, valamely párt vezető tisztségviselője volt, vagy állami vezetői tisztséget töltött be. Az Alkotmánybíróság tagjaira a parlamentben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt legalább kilenc és legfeljebb tizenöt képviselőből álló jelölőbizottság tesz javaslatot. A bizottságban a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia.¹³ Ha a törvény eltérően nem rendelkezik, az Alkotmánybíróság új tagját az Országgyűlés az elődje megbízási idejének lejártát megelőző kilencven napon belül választja meg. Az Alkotmánybíróság tagja az elődje megbízási idejének megszűnését követő napon, ha pedig elődje megbízási idejének megszűnését követően választották meg, vagy elődje megbízási idejének meghosszabbodott, a megválasztásáról szóló határozatban megjelölt napon lép hivatalba. Az Alkotmánybíróság tagja hivatalba lépését megelőzően az Országgyűlés előtt esküt tesz.

A másik kérdéses pont a bírák megválasztása. A nemzetközi gyakorlat rendszerint megosztja a választás jogát. Sok országban az államfőnek is van lehetősége tagokat delegálni. A kétkamarás parlamentek is összetett lehetőségeket nyújtanak.¹⁴

¹³ A korábbi szabály szerint a frakciók egy-egy tagjából állt a jelölőbizottság; lényegében 2 tag nemleges szavazata vétőzhatta meg a jelöltet. E módosítást már 2010 nyarán megtette az Országgyűlés. E nélkül ugyanis az a különös helyzet állt volna elő, hogy a kormánytöbbség – bár simán megválaszthatna volna a kívánt alkotmánybírákat – de jelölni nem tudta volna azokat.

¹⁴ Franciaországban például a köztársasági elnök, a Nemzetgyűlés elnöke és a Szenátus elnöke nevez ki a lehetséges kilencből 3–3 főt. Az olasz alkotmánybíróság 15 tagjának harmadát a parlament, harmadát az államfő delegálja, hármat az erre felhatalmazott kollégiumai útján a Legfelsőbb Bíróság, egyet-egyet pedig az Államtanács, illetve a Legfelső Számvevőszék. Ez a modell eleve biztosítja, hogy rendes bírói gyakorlattal fölvértezett személyek is a testület tagjává váljanak. Ausztriában az elnököt, az alelnököt, a 12 rendes tag, valamint a 6 póttag felét a köztársasági elnök a kormány jelölése alapján nevezi ki. A Szövetségi Tanács és a Nemzeti Tanács 9-9 rendes és 3, illetve 6 póttagot javasol, akiknek harmadát szintén kinevezi a köztársasági elnök. Szlovákiában szintén a köztársasági elnök nevezi ki a 10 alkotmánybíró a Nemzeti Tanács által javasolt 20 személy közül. Ezen két utóbbi rendszer mellékzöngéje a többes jelölés, vagyis az, hogy a megválasztásra kerülők mellett lesznek csaldódtok, akik szóba kerülnek, vállalnák is a megbízási, de mégsem emelkednek bírói tisztségbe. Ez részint csökkentti a jelöltség tekintélyét, részint pedig abba az irányba hat, hogy a legmegfelelőbb személyek esetleg nem vállalják a jelöltséget. Spanyolországban az alkotmánybírák a királytól nyerik el tisztségüket. Négyüket-négyüket kétharmados többséggel az alsó, illetve a felsőház, két-két főt pedig a kormány és a Bírósági Főtanács jelölése alapján. A portugál alkotmánybíróság 13 tagja közül 3-at a már megválasztott 10 személy kooptál. Ez a különös megoldás megítélésem szerint azért tekinthető üdvözítőnek, mert belülről egyrészt tárgyilagosabban ítéltető meg a jelöltek szakértelme, másrészt pedig jobban értékelhető, milyen terület szakértőire van nagyobb szükség az ügyek minél megfelelőbb elosztása érdekében. Rendkívül sajátos megoldás a belga alkotmánybíróságé. A bírákat a király nevezi ki a szenátus kétharmados többségével két különböző jelölti körből. Az egyik csoport tagjai legalább 5 éven keresztül magas beosztást töltöttek be a Semitőszéknél, az Államtanácsnál avagy az Alkotmánybíróság apparátusánál, vagy pedig legalább ennyi időt töltenek el az egyetemi tanárok is. A második csoport tagjai viszont olyan személyek, akik legalább 8 évig a szenátus vagy a képviselőház tagjai voltak, tehát a taláros testületek többségének politikától való távol tartását célzó modelljeivel szöges ellentétben itt kifejezetten megtörténik a politika becsatornázása! Ez a megoldás kifejezetten a hatalommegosztás rendszerének részévé teszi az Alkotmánybíróságot. Rendkívül sajátos a török modell. A 11 rendes és 4 helyettes tag kinevezése az államfő hatásköre. A kuriózum az, hogy közjogi intézményeket/szervezeteket illet a jelölési jog. (Így felsőbírókat, az Államtanácsot, a Felsőoktatási tanácsot, közigazgatási szakemberek szervezetét és ügyvédi kamarákat.) A jelölési rendszerről lásd átfogóan: KELEMEN 2011, 3–14., illetve LEGÉNY 2006, 232.

Magyarországon tehát az alkotmánybírákat az Országgyűlés választja meg; kétharmados többséggel. A tisztségnek teljes egészében parlamenttől való keletkezése tényleges ereszték a politika és a testület között. Amennyiben egyik politikai oldalnak kétharmados támogatottsága van, úgy az általuk jelölt legkiválóbb tudósok is megkapják a „pártkatonabélyeget. Amennyiben viszont a kétharmados részarány több politikai erő között oszlik meg, a helyzet szintén aggályos. Általában a bizottsági egyetértés érdekében mindkét oldal kölcsönösen elfogadja a másik jelöltjét, tehát visszavezethető, kit mely pártok ajánlottak. Ezért is célszerű volna bevezetni a tagok többcsatornás jelölését.

Az Alkotmánybíróság tagjának megbízása összeegyeztethetetlen minden más állami vagy önkormányzati, társadalmi, politikai, gazdasági tisztséggel, illetve megbízással, kivéve a tudományos és felsőoktatási tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó tisztségeket, ha az az alkotmánybírói feladatok ellátását nem akadályozza. Az Alkotmánybíróság tagja a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi utalom alá eső szellemi tevékenységen kívül más keresőfoglalkozást nem folytathat. Amennyiben az Alkotmánybíróság tagjává megválasztott személlyel kapcsolatban összeférhetlenségi ok áll fenn, azt a hivatalba lépését követő tíz napon belül meg kell szüntetnie.

Az Alkotmánybíróság elnökének javadalmazása és protokolláris besorolása a miniszterelnökéhez, a tagoké a miniszterekéhez van igazítva.

Az alkotmánybíráknak az országgyűlési képviselőkéhez hasonló tartalmú *mentelmi joguk van.*¹⁵

Az új törvény szerint az Alkotmánybíróságban betöltött tagság *megszűnik*

- a megbízatási időtartam leteltével,
- halállal,
- lemondással,
- összeférhetlenség miatt a megbízatás megszűnésének megállapításával,
- ha az országgyűlési képviselők választásán már nem választható,
- felmentéssel vagy
- kizárással.

¹⁵ Az Alkotmánybíróság tagja az alkotmánybírósági *hatáskörök gyakorlása során kifejtett tevékenysége, az általa közölt tény vagy vélemény* miatt bíróság vagy hatóság előtt – megbízatásának ideje alatt és azt követően – nem vonható felelősségre, e tény vagy vélemény miatt az Alkotmánybíróság ellen bíróság vagy hatóság előtt eljárás nem indítható. Ez a mentesség nem vonatkozik a szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal való visszaélésre, a rágalmazásra és a becsületsértésre, valamint az Alkotmánybíróság tagjának polgári jogi felelősségére. Ez a mentesség kiterjed a közhatalmat gyakorló személy vagy közszereplő politikus sérelmére elkövetett becsületsértésre, valamint – ha az Alkotmánybíróság tagjának nem volt tudomása arról, hogy a közlés a lényegét tekintve valótlán – rágalmazásra. Az Alkotmánybíróság tagját *csak tettenérés* esetén lehet őrizetbe venni, és ellene csak az Alkotmánybíróság előzetes hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, valamint szabálysértési eljárást indítani vagy folytatni, továbbá büntető eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni. A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt a vádirat benyújtásáig a legfőbb ügyész, azt követően, illetve magánvádas ügyben a bíróság terjeszti elő az elnökhöz. Az indítványt az Alkotmánybíróság tagjának tettenérése esetén haladéktalanul elő kell terjeszteni. Szabálysértési ügyben a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt – a szabálysértési hatóság megkeresése alapján – a legfőbb ügyész terjeszti elő az elnökhöz. Az Alkotmánybíróság tagja mentelmi jogáról – a szabálysértési eljárás kivételével – nem mondhat le. E jogát mindenki köteles tiszteletben tartani. Az Alkotmánybíróság tagja köteles mentelmi jogának megsértését az elnöknek haladéktalanul bejelenteni. Lásd: Abtv. 14. §.

Itt ki kell emelnünk, hogy a 70. életév betöltésével nem szűnik meg a módosítást követően a tisztség.¹⁶ Tehát mondjuk egy 69 esztendősen megválasztott szakember akár 81 éves koráig hivatalban maradhat. (Ezzel párhuzamosan viszont hatályon kívül helyezték azt a rendelkezést, miszerint az új alkotmánybíró megválasztásának elhúzódása esetén az Alkotmánybíróság tagjának megbízatása az utódja hivatalba lépéséig meghosszabbodik.)

3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG FELADAT- ÉS HATÁSKÖREI

Tekintsük át vázlatosan az Alkotmánybíróság hatásköreit, majd célszerűnek tartjuk kiemelni ezek vonatkozásában az előző törvényhez viszonyított legfontosabb változásokat.

- Az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálata: *(előzetes normakontroll)* annak megelőzésére, hogy a parlament alkotmányellenes törvényt hozzon létre. A már elfogadott, de a még ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés Hárszabálya, nemzetközi szerződés esetében jelenik meg. Köztársasági elnök alkotmányossági vétója törvény esetén, de a parlament (legitimációs célból) maga is megküldheti az Alkotmánybíróságnak.
- Az Alaptörvénnyel való összhang utólagos vizsgálata *(utólagos normakontroll)*: meghatározott kör kezdeményezheti valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányosságának megállapítására. Ez a priorált személyi kör: az alapvető jogok biztosa, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, a Kormány, valamint a parlamenti képviselők legalább egynegyede. Álláspontom szerint apró finomításként az államfőnek nem csupán előzetes, hanem utólagos normakontrollra is lehetőséget kellene biztosítani egyértelmű jogszabályi rendelkezés által, (Lehetséges ugyanis, hogy csak a gyakorlat során manifesztálódnak az aggályok.) arra is tekintettel, hogy az előzetes normakontroll során a köztársasági elnök adott esetben mintegy ágyúval lő verébre. Ugyanis csak a teljes egész jogszabály normakontrollját indítványozhatja. Egy 1000 paragrafusos, akár egyetlen szakaszában alkotmányosan aggályos norma lehet, hogy a többi 999 §-ában alapvető jogokat szavatol, garantál, teljesít ki. [A gyakorlat kvázi feloldotta ezt a problémát, eszerint az államfő nem csupán a teljes törvény, hanem kizárólag a meghatározott jogszabályi rendelkezés normakontrollját is kezdeményezheti, lásd például 1/2017. (I. 17.) AB határozat.]
- Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt: amennyiben az eljáró bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kellene alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy amelynek alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, úgy kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének

¹⁶ Ausztriában szintén 70 év a korhatár, de a megválasztástól automatikusan eddig tart a regnálás, nincs kötött mandátumidő. Németországban 68, Kanadában viszont 75 esztendő. Néhány államban nincs korlátozás, ezen országok például: Bulgária, Csehország, Olaszország, Portugália, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország. Lásd: LEGÉNY 2006, 235.

- megállapítását vagy az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását a bírósági eljárás felfüggesztése mellett.
- Alkotmányjogi panasz: ezen hatáskör tekintetében jelentős változást hozott az új jogszabály, így ezzel majd az alábbiakban külön részletesen foglalkozunk.
 - Nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata: jogszabály (vagy állami irat) tekintetében. Kérelemre és hivatalból is eljárhat az Alkotmánybíróság ekkor. Kezdeményezheti az eljárást például országgyűlési képviselők egynegyede, a Kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa.
 - A parlament népszavazás elrendelésével összefüggő határozatának vizsgálata: az Országgyűlés népszavazást elrendelő vagy elutasító határozatának Alaptörvény-nyel való összhangját vizsgálhatja meg a testület.¹⁷ A vizsgálatot bárki kezdeményezheti az országgyűlési határozat közzétételét követő tizenöt napon belül. Az Alkotmánybíróság az indítványt harminc napon belül elbírálja. Viszont ki kell emelnünk, hogy a Nemzeti Választási Bizottság népszavazási aláírásgyűjtő ívek hitelesítését megtagadó, kvázi a referendumot megtiltó (vagy akár engedélyező) döntését már nem az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria előtt lehet megtámadni. A legfőbb bírói szervnek nem kasszációs, hanem reformatórius a jogköre ezen eljárásban. (Ellentétben a korábbi rendszerrel, amelyben az Országos Választási Bizottság döntését csak megsemmisíthette – vagy jóváhagyhatta – az Alkotmánybíróság.) Érdekes, hogy a popularis actio ezen eljárásban fennmaradt.
 - Az önkormányzati rendelet, a közjogi szervezetszabályozó eszközök és jogegységi határozatok alkotmányossági vizsgálata.
 - Az Alaptörvény elvont, absztrakt értelmezése. Meghatározott személyi kör indítványozhatja, például az Országgyűlés vagy annak bizottsága, köztársasági elnök, alapvető jogok biztosa.
 - Az Országgyűlés vallási tevékenységet végző szervezet egyházként való elismerését elutasító döntésének vizsgálatát az érintett szervezet kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a határozat közzétételét követő 15 napon belül.
 - Alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a Kormány indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.
 - Vallási közösség alaptörvény-ellenes működésével összefüggésben a testület a Kormány vagy bíróság indítványa alapján elvi véleményt nyilvánít.
 - A köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása során az Alkotmánybíróság lefolytatja az eljárást. Viszont különbség a korábbi törvényhez képest, hogy az esetleges bünvádi jogkövetkezményeket már nem a testület, hanem a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság szabja ki. (Korábban az Alkotmánybíróság ad absurdum kétévnyi felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt volna a szándékos bűncselekményt elkövető államfőt.)

¹⁷ Lásd erről részletesen: TÉGLÁSI 2015b, 339–351.

- Hatásköri összeütközés (hatásköri vita) feloldása a különböző típusú (hatalmi ághoz tartozó) állami szervek egymás közötti vagy önkormányzati szervekkel kapcsolatban felmerülő, illetve az önkormányzati szervek egymás közötti hatásköri vitáinak feloldásáról szól.

A továbbiakban az állampolgárok életét talán legközvetlenebbül meghatározó, illetve az új jogszabály által leginkább megreformált jogintézménnyel, az alkotmányjogi panasszal foglalkozunk kiemelten.

4. A KORÁBBI ALKOTMÁNYJOGI PANASZ ALAPVETŐ SZABÁLYAI

Az új alkotmánybírószági törvénnyel az objektív intézményvédelem, az absztrakt normakontroll helyett az egyéni jogvédelem került a fókuszba. A hivatkozott normák nagy lehetőséget rejtenek magukban, mindazonáltal a tételes jogszabályok konzekvens gyakorlatának kikristályosodása után tudjuk kellően objektíven levonni következtetéseinket. Már kezdenek kirajzolódni bizonyos alapvonások a testület jogértelmezése tekintetében, azonban e szűk négy év tapasztalatai nem mérhetők az előző 22 esztendő hosszúságának gyakorlatához. (Hozzáteve, hogy e bizonyos időszak alatt is megfigyelhetők voltak változó tendenciák.) A korábbi, Alkotmánybírószágról szóló 1989. évi XXXII. törvény 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhatott az Alkotmánybírószághoz az, akinek a jogsérelem az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.¹⁸ A (2) bekezdés szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Elsőként rögtön azt kell kiemelnünk, hogy csupán az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása esetén volt mód a testülethez fordulni. A testület ars poeticája is arra irányult, hogy ők főképp és szinte kizárólag normakontrollt végző testületnek számítanak, az egyedi ügyre kiható hatályú alkotmányjogi panasz szinte kuriózumnak minősül.¹⁹

¹⁸ Arról tehát nem szólt a jogszabályszöveg, hogy az alkalmazásnak milyen eljárásban kellett történnie. (A szöveg alapján lehetett akár egy munkáltató jogalkalmazása is a munkavállaló felé.)

¹⁹ A lakonikus törvényi regulákat az Alkotmánybírószág értelmezési gyakorlata próbálta meg kibontani. Eszerint valamely szerv „tevékenységével okozott esetleges jogsérelmek orvoslására vonatkozó szabályozás hiányosságait nem lehet az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének hátrányára figyelembe venni. Az indítványozó ugyanis – egyebek mellett – éppen ezeket a hiányosságokat kifogásolta. Az Alkotmánybírószágnak az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat óta követett gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Ez következik egyrészt abból, hogy az Abtv. a jogintézményt »panasz«-nak nevezi, másrészt abból, hogy azt az »egyéb jogorvoslati lehetőségek« kimerítése után vagy »más jogorvoslati lehetőség hiányában«, vagyis további, illetőleg végső jogorvoslatként biztosítja a jogosult számára”. (ABH 1991, 272, 281–282.) Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. [23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.] Az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatti konkrét jogsérelem orvosolhatóságának hiányában ugyanis az alkotmányjogi panasz nemcsak funkcióját

5. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ÉRTELMEZŐ SZEREPE A KORÁBBI ALKOTMÁNYJOGI PANASZ TEKINTETÉBEN

Az Alkotmánybíróság a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatot alapul véve a kérdéses ügyek tárgyát képező alkotmányjogi panasz sajátosságaihoz igazodóan biztosított jogorvoslást a megalapozott alkotmányjogi panasz előterjesztőjének.

A fenti AB határozatok ellenére azonban a testület a későbbi években igencsak óvatosan bánt az alkotmányjogi panasz intézményével. Noha működésének elején meglehetősen aktivistán lépett fel az alapjogok védelme érdekében, később azonban – a Pp.²⁰ és a Be.²¹ perújítást és felülvizsgálatot beiktató szakaszainak hatálybalépését követően²² – nagyon szűken értelmezte mozgásterét.²³

Az Alkotmánybíróság korai gyakorlata szerint az *indítványozónak kvázi kedvezményt nyújtott*, és kimondhatta a jogszabály alkalmazhatóságának visszamenőleges tilalmát [32/1990. (XII. 22.) AB határozat óta]. Különlegesen indokolt esetben a testület ezen is túlmént. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat a támadott bírósági ítéletet is megsemmisítette.²⁴ A 22/1991. (IV. 26.) AB határozatban az Alkotmánybíróság felhívta a belügyminisztert, hogy az alkotmányjogi panaszt előterjesztő állampolgárok ügyében az államigazgatási határozatokat semmisítsék meg, és utasítsák az eljáró szerveket új eljárás lefolytatására. Feltétel, hogy az indítványozónak „különösen fontos érdeke” kellene fűződni ahhoz, hogy a normát ne alkalmazzák. Ezen felül a *jobbiztonság elősegítése érdekében* volt mód a panasz elfogadására. További előnynek számított, ha „*kívülálló személyek*” *alkotmányos alapjogait is érintette az ügy*.

Idővel – főképp a Pp. és a Be. említett módosításával párhuzamosan – az Alkotmánybíróság gyökeresen változtatott hozzáállásán, és nem csupán a konkrét ítéletek felülbírálatától őrizkedett (ettől helyesen!), hanem még attól is, amire klasszikusan joga lett volna: az alkalmazott jogszabályok alkotmányellenesség nyilvánításától.

A fentiekkel összefüggésben még egy igen összetett kérdés osztotta meg az alkotmánybírákat és alkotmányjoggal foglalkozó szakembereket. A testület ugyanis kidolgozta az „elő jog” tanát, vagyis a jogszabályokat általánosan értelmezett tartalmuk alapján bírálta el.

veszteni el, de azt a sajátosságát is, amely az Abtv. 21. § (2) bekezdése alapján bárki által indítványozható utólagos normakontrollhoz képest magában a jogintézményben megnyilvánul. Az indítványozó szempontjából is egyedül csak akkor van értelme az Alkotmányban biztosított jogok megsértése miatti panasznak, ha az Alkotmánybíróság eljárása folytán jogséremlé orvosolhatóvá válik. (ABH 1991, 272, 282.)

²⁰ 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról.

²¹ 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról.

²² A perújítás és a felülvizsgálat ezirányú lehetővé tételét megelőzően kényszerült az Alkotmánybíróság nem egy esetben – más jogorvoslási lehetőség nem lévén – hatáskörének igen tág értelmezésére.

²³ Számos ügyben, ahol pedig az indítványozó alkotmányellenes jogszabály alkalmazására hivatkozott, blanket-talevet küldtek formális elutasításként, mondván: „az Alkotmánybíróságnak nem tiszte egyedi jogviták elbírálása, feladata a normakontroll”. Ezekről nagyrészt nem is született formális határozat, csak főtítkári (legjobb esetben elnöki) levél.

²⁴ Noha erre nem is volt törvényi felhatalmazás, mint például a kuriózumnak számító Jánosi-ügyben. [57/1991. (XI. 8.) AB határozat.]

Azokat a törvényeket megsemmisítette az Alkotmánybíróság, amelyeknek következetesen érvényesülő tartalmuk alkotmányellenességet eredményezett. Ezt az – önmagában teljesen védhető – megközelítést viszont az bonyolította, hogy mi legyen a nem teljesen következetesen értelmezett normákkal... Vagyis megsemmisítse-e a testület az alkotmányellenes értelmezést (is) magában rejtő jogszabályokat? A hatályos jog kíméletének elve ez ellen szólna. Ha viszont az Alkotmánybíróság mégis orvosolni kívánta az alapjogsértést, akkor annak lehetséges eszköze a jogszabály alkotmányos értelmezése lehetett volna. Ez pedig már a jogalkalmazás kontrollját jelenti, amelyre nem volt felhatalmazása a testületnek. A fenti kérdéskört a gyakorlat nem teljesen egységesen ítélte meg. A német Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel egy törvény autentikus alkotmányos értelmezése vonatkozásában, de összefüggésben van azzal is, hogy a bírói ítéletek alapjogsértését is megállapíthatja. Kilényi Géza kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság nem „büntetheti” a jogalkotót a jogalkalmazó szervek alkotmányellenes jogértelmezése miatt azzal, hogy megsemmisíti a helyes értelmezés mellett egyébként nem alkotmányosértő rendelkezést.²⁵ Érdekes viszont, hogy az egyébként számos kérdésben gyökeresen ellentétes felfogást képviselő Sólyom László és Kilényi Géza szerint egyaránt – az „akinek joga van a többhöz, annak joga van a kevesebbhez is” elvre alapozva – elfogadható volt a jogszabályok alkotmánykonform értelmezése. Valójában ebben az esetben az Alkotmánybíróság helyett, hogy megsemmisítené az általa alkotmányellenesnek ítélt jogszabályi rendelkezést, és a jogalkotóra bízna az új norma megalkotását – a jogszabályt, és nem az alkotmányt értelmezi mindenkire kötelező érvénnyel, amire semmilyen hatásköri szabály nem jogosítja fel, ugyanis ez egyértelműen pozitív jogalkotás. Halmai Gábor szerint ez pedig kétségkívül ellentétes Kelsen felfogásával, aki az alkotmánybíróságot negatív törvényhozóként definiálta.²⁶ Pokol Béla azonban úgy értelmezte a hazai Alkotmánybíróság akkori gyakorlatát, hogy a testület elvi érveléssel kizárta a jogalkalmazói jogértelmezés alkotmányosságának megítélését.²⁷ Ezt a rendkívül összetett kérdést és a látszólagos ellentmondást úgy lehetne kissé tisztába tenni, hogy ha elhatároljuk a jogszabály hivatalos értelmezésének meghatározásától a jogszabály kifejezetten alkotmányosértő (egyik) értelmezésének megtiltását.²⁸ A 38/1993. (VI. 11.) AB határozat szerint ilyenkor a vizsgált norma alkotmányossági vonatkozású értelmezéséről, nem pedig konkrét jogértelmezéséről volt szó, a testület hasonló esetekben a lehetséges értelmezések elvont alkotmányos tartományát, határait szabta meg.²⁹ Álláspontom szerint igen nehéz a gyakorlatban a két kategóriát élesen elválasztani.

²⁵ HALMAI 2005, 3–14.

²⁶ HALMAI 2005, 12.

²⁷ POKOL 2005, 107.

²⁸ Tehát mondjuk, ha egy jogszabálynak több értelmezése is levezethető, és az egyik alkotmányellenes, az Alkotmánybíróság nem mondhatja ki, hogy a fennmaradó értelmezési lehetőségek közül melyik helyes.

²⁹ BODNÁR 2015, 44.

6. AZ ALKALMAZÁSI TILALOM KÉRDÉSKÖRE

Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójával szervesen összefügg az a kérdéskör, hogy mi van akkor, ha egy konkrét ügyben egy már korábban alaptörvény-ellenesnek minősített jogszabályt kell alkalmazni.³⁰ Ezt a problémát még árnyalja, hogy utólagos normakontroll, bírói kezdeményezés vagy egy másik alkotmányjogi panasz keretében történt-e az Alkotmánybíróság korábbi döntése. Ha az alkotmányjogi panasz jogorvoslati funkciójából indulunk ki, akkor aggályosnak tarthattuk azt, hogy pusztán egy már korábban elbírált ügy miatt nem orvoslunk egy konkrét alapjogsértést. Ez pedig diszkriminációt idézhetett elő két *ad absurdum* azonos tényállású ügy érintettjei között. A 442/D/2000. AB végzésben a testület kimondta, hogy az alkotmányjogi panasz intézménye kettős jellegű. Utólagos normakontrollra irányuló és jogszabály alkalmazhatóságának valamely konkrét perben történő kizárására vonatkozó indítványt egyaránt tartalmaz, de e kérelmek elbírálása csak egyazon eljárás keretén belül történhet meg. Ennek alapján nincs mód arra, hogy elbíráljon egy alkotmányjogi panaszt, ha az abban sérelmezett jogszabály alkotmányosságáról már korábban döntött, vagyis külön az alkalmazhatóságban nem dönthet a testület.³¹

Az új alkotmánybírói törvényben ehhez képest jelentős novum található. Folyamatban lévő peres ügyben az eljáró bírácoknak lehetőségük nyílik arra, hogy egy már korábban alaptörvény-ellenesnek minősített jogszabály alkalmazási tilalmának kimondását kérjék az Alkotmánybíróságtól.³² Hangsúlyozzuk, hogy ez tehát a bírói kezdeményezésre, és nem az alkotmányjogi panaszra vonatkozik, de a jogalkotói szándék tetten érhető és egyéb paragrafusok alapján kiterjeszhető. Így az Abtv. 45. §-a alapján az Alkotmánybíróság a főszabálytól eltérően is meghatározhatja az Alaptörvénynek ellentmondó jogszabály hatályon kívül helyezésének időpontját, illetőleg a vonatkozó norma (akár konkrét ügyben fennálló) alkalmazhatatlanságát, ha az érintett személy különösen fontos érdeke, a jogbiztonság vagy az Alaptörvény egyéb szempontú védelme ezt indokolja. Más megközelítésben viszont *a contrario*, ha a jogalkotó be akarta volna vonni az érintett körbe az alkotmányjogi panaszt is a bírói kezdeményezés mellé, akkor külön megnyitotta volna a fenti utat azon eljárás tekintetében is. A testület gyakorlata egyelőre ez utóbbi, megszorító értelmezést követi.³³

³⁰ Előfordult számos alkalommal, hogy az Alkotmánybíróság azért utasította vissza a valódi alkotmányjogi panasz indítványokat, mert az azokban felvetett alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket korábban utólagos normakontroll keretei között már eldöntötte, az indítványok alapjogi érvelése megegyezik az utólagos normakontroll eljárásban vizsgáltakkal. Lásd: FARKAS 2019, 561–562.

³¹ Később ettől eltérést jelentett a 35/2011. (V. 6.) AB határozat értelmezése.

³² NASZLADI 2013, 79.

³³ Erről kritikusan ír: NASZLADI 2013, 78–80. Ha ezt kritizáljuk, akkor a fentiek értelmében ez inkább a jogértelmezés, mintsem a jogszabály kritikája. Mindenesre a gyakorlatban e probléma talán úgy lesz orvosolható, ha az ilyen aggályos jogszabályok esetében az érintettek valamilyen speciális indokolással csatlakoznak a már folyamatban lévő (publikus) normakontrollhoz és a testület egyesíti ezeket az ügyeket. Továbbá – az előzőekben kifejtettek alapján – egy már korábban valamilyen indokok alapján alaptörvény-ellenesnek minősített jogszabály konkrét ügyben más aspektusból (is) okozhat alapjogsértést.

7. KONKLÚZIÓK

Az alkotmányjogi panasz új szabályai lehetőséget adnak nem csupán a jogszabály, hanem a bírói döntés által okozott – elvileg bármilyen okból bekövetkezett – alapjogsértés orvoslására is.³⁴ A túlzottan lakonikus szabályozás igen nagy mozgásteret ad az Alkotmánybíróságnak. Ha tágan értelmezi hatáskörét, egyfajta „szuperbíróssággá” válhat;³⁵ ha szűkítően, akkor viszont nagyon kevés ügyet fog befogadni.³⁶

Ama tekintetben kell disztingválni, hogy közvetlen vagy közvetett alapjogsértésről beszélünk. Utóbbi esetről akkor lehet szó, ha egy alapjogot biztosítani hivatott tételes jogszabályt szegnek meg. Voltaképp szinte minden jogszabály visszavezethető valamely alapvető jogra, így ebben a kontextusban minden jogsértés alapjogsértés is lenne. Nyilván ildomos tehát elhatárolnunk a közvetlen alapjogsértéseket, a közvetett sérelmek védelmére ugyanis az egész igazságszolgáltatási struktúra, az egész jogrendszer hivatott. Az Alkotmánybíróság Ügyrendje bevezette – a Kúriával való párhuzamos eljárás problematikájának orvoslására – az eljárás szünetelésének intézményét.³⁷ Nem túlzás azt állítani, hogy ha lenne jogi Nobel-díj, megérdemelné az, aki egészen szabatosan el tudja határolni az alapjogsértéstől a „puszta” jogsértéseket. *Talán nem járunk messze a valóságtól, ha úgy fogalmazzunk: a jogalkalmazásnak a jogesetet kell néznie, az alapjogvédelemnek pedig az embert.* Vagyis – adott aspektusból – az illető személyre nézvést alkalmazott normák együtthatását.

Az eddig kikristályosodott gyakorlat az utóbbi valószínűségét növelte, bár a testület az első pár év óvatosságát követően aktívabb alapjogvédő szerepet kezdett játszani. Az első megítélt ügy kapcsán rögtön megerősítést nyert az újfajta alkotmányjogi panasz létjoga: a gyülekezés alapjogával közterületen lehet élni. A korábbi években többször előfordult, hogy a közterületi minősítés alóli kivonással akadályoztak meg tüntetéseket. A testület szerint a bíróságnak érdemben vizsgálnia kell a közterület lefoglalásáról szóló dokumentumokat is, és esetlegesen felülvizsgálnia a visszaélészerű aktust.³⁸ A korábbi rendszerben sem a normakontroll, sem a bírósági jogorvoslati út nem oldotta volna meg az ilyen jellegű problémákat.

Az mindenestre konzekvens gyakorlatnak tűnik, hogy az Alkotmánybíróság nem fogadja be: a) felhasznált bizonyítási eszközök kiválasztását vagy mellőzését, b) a tényállás megállapítását, c) a bizonyítékok bíróság általi értékelését, d) az alkalmazandó

³⁴ Álláspontom szerint különösen egyértelmű rendelkezésekre lenne szükség az egyes „független testületek” döntését felülbíráló bírósági határozatok alkotmánybírósági megtámadhatósága tekintetében, így például a Közbeszerzési Hatóság vonatkozásában. Utóbbi jogorvoslatokról lásd: ARATÓ 2015, 2–33., különösen 2–17.

³⁵ Ennek kapcsán is megemlíthetjük, hogy szintén külön elemzést érdemelnek a hagyományos bíróságok alkotmányjogi panasz folyamánként lefolytatott eljárásai. Az Alkotmánybíróságra benyújtott valamennyi típusú alkotmányjogi panasz kapcsán meghozott határozatra tekintettel a Kúria 2013-ban öt, 2014-ben nyolc, 2015-ben pedig tizenegy, 2016-ban pedig tíz alkalommal hozott valamilyen határozatot a Pp. 361. § a)–d) pontjai alapján. Lásd: RIMASZÉCSI 2019, 576.

³⁶ Vö. DARÁK 2012.

³⁷ BRTSKEY 2015, 95–96. Tegyük hozzá, hogy ennek a „valódi” alkotmányjogi panasz folytán nőtt meg a jelentősége, mert itt kvázi jogértelmezés konkurál jogértelmezéssel.

³⁸ 3/2013. (II. 14.) AB határozat.

jogszabályok kiválasztását vitató beadványokat.³⁹ Kutatásainkat követően egyre inkább hiányzik egy pozitív lista.⁴⁰ Nevezetesen: kifejezetten mikor lehet alkotmányjogi panaszt benyújtani. Vagyis mik a testület hatáskörét megalapozó alapjogsértés (és nem pusztán jogsértés) tipikus esetei. Ennek definiálása álláspontom szerint törvényi szinten lenne célszerű. Ennek hiányában a testület következetes gyakorlatának kell kialakítania a választ. Persze úgy is megközelíthetjük: minden, az indítványozók szerint alapvető jogukat sértő döntés az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik, kivéve a kifejezetten nevesített esetköröket.

Kijelenthetjük: az alkotmányjogi panasz létjoga különösen joghézag fennállta esetén indokolható. Joghézagról akkor beszélünk, ha valamiről nincs szabály, holott valamilyen felsőbb szintű elv vagy norma miatt kellene, hogy legyen. Rejtett joghézagon érthetjük – Larenz nyomán – azt a helyzetet, amikor valamiről rendelkezik egy szabály, de valamilyen felsőbb szintű rendelkezés vagy jogelv miatt egy *lex specialis* léte lenne indokolt; az általános szabály szubszumálását aggályosnak tarthatjuk. „*A hézag itt a korlátozás beiktatásának hiányából áll.*”⁴¹

Mintha úgy tűnne, hogy az Alkotmánybíróság inkább a politikailag érzékeny ügyekben vállal szerepet...⁴²

A fentiekben pozitívan emlegetett hatáskörbővítés melléközöngéje lehet – kiterjesztő alkotmánybíróági értelmezés esetén – az, ha a több évszázados szerves fejlődésen keresztülment polgári-⁴³ vagy büntetőjogi dogmatika keveredik⁴⁴ az ehhez képest szubjektivebb, átmoralizált alapjogi érveléssel.⁴⁵ Ezt a későbbi évek remélhetőleg konzekvens gyakorlatának alapos feldolgozásával tudjuk majd sommázni.

³⁹ TÓTH 2014, 231.

⁴⁰ Talán kicsit sommásan megfogalmazva: általában azon ügyeket fogadja be az Alkotmánybíróság, amelyek esetében a szubszumálásokról, illetőleg a jogszabály értelmezésekor figyelembe sem vették az Alaptörvény konkrét vonatkozó cikkét.

⁴¹ POKOL 2005, 143.

⁴² Különösen megfigyelhető volt ez választójogi ügyekben. A 31/2013. (X. 28.) AB határozatban a testület a jelölésért való juttatás tilalma alól – helyesen – kivonta a párt aktivistáit, tehát az ajánlásokat gyűjtő pártaktivistákat eszerint lehet jutalmazni. Az 1/2014. (I. 21.) AB határozat alapján bár a törvény szerint munkahelyen tilos ajánlószelvények gyűjtése, az Országház épülete nem számít a képviselők munkahelyének. Mindkét határozat a teleologikus jogértelmezésre alapozott, és a jogintézmények céljából indult ki, amikor megsemmisítette az alapul szolgáló kúriai határozatokat. (Bár a döntések logikája elfogadható, mégis elgondolkodtató, hogy a sok ügy befogadásától őrizkedő testület szűk értelemben véve lényegében jogértelmezési kérdésekben, mondhatni *contra legem* vállalta fel a döntést. Elvileg az is elképzelhető lett volna, hogy az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapít meg, és az említett joghézagok vonatkozásában a törvény magyarázó kiegészítését rendeli el.)

⁴³ A német alkotmánybíróágnak vannak legendás, e témát érintő döntései. Választási kampányidőszakban nem számít a tulajdonos klasszikus rendelkezési joga, mert a bérlő véleménynyilvánítási szabadsága erősebb. A tulajdonos engedélye nélkül is elhelyezheti ablakában a választási plakátot. Lásd: TÉGLÁSI 2015a, 148–157. Ugyanezen problémakörörről lásd: MOLNÁR–TÉGLÁSI–TÓTH 2012, 88–117. A véleménynyilvánítás további alkotmánybíráskodási aspektusáról lásd: JUHÁSZ 2016, 88–107.

⁴⁴ Az alkotmánybíróági elvárások büntetőjogra gyakorolt hatásáról lásd: SZOMORA 2014, 469–476.

⁴⁵ Lásd: POKOL 2005, 114–116.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ARATÓ Balázs (2015): A közbeszerzési jogorvoslat története a rendszerváltozástól. *Jogelméleti Szemle*, 3. sz. 2–33.
2. BADÓ Attila (2011): A bírák kiválasztása, a tisztességes eljárás és politika. A pártatlanság megdönthető vélelme. In BADÓ Attila szerk.: *A bírói függetlenség, a tisztességes eljárás és a politika. Összehasonlító jogi tanulmányok*. Budapest, Gondolat Kiadó. 39–64.
3. BADÓ Attila (2016): Az „antiaktivizmus” határaitól. *Jogelméleti Szemle*, 1. sz. 145–148.
4. BITSKEY Botond (2015): Az alkotmánybíróvási panasz eljárás általános szabályai. In BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát szerk.: *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC. 59–122.
5. BODNÁR Eszter (2015): Az alkotmányjogi panasz intézménytörténet és nemzetközi kitekintés. In BITSKEY Botond – TÖRÖK Bernát szerk.: *Az alkotmányjogi panasz kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC. 19–58.
6. CSINK Lóránt (2016): Az alkotmánybíráskodás szerepe parlamentáris kormányformában. *Jogelméleti Szemle*, 1. sz. 149–155.
7. DARÁK Péter (2012): Az alkotmányjogi panasz bírói szemmel. *Alkotmánybíróvási Szemle*, 1. sz. 70–72.
8. FARKAS György Tamás (2019): Az utólagos normakontroll valódi alkotmányjogi panasz befogadhatóságára gyakorolt hatása, avagy az alapvető alkotmányjogi kérdés követelménye, mint speciális ítéltdolog az Alkotmánybíróság gyakorlatában. In *Alkotmányjogi Panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II.* Alkotmánybíróság, Kúria, HVG-ORAC.
9. HALMAI Gábor (2005): Hans Kelsen és a magyar Alkotmánybíróság. *Világosság*, 46. évf. 11. sz. 3–14.
10. JUHÁSZ Imre (2016): Fiat libertas, pereat mundus?: A vélemény-nyilvánítás szabadsága kontra emberi méltóság – örök küzdelem vagy békés egymás mellett élés? *Alkotmánybíróvási Szemle*, 1. sz. 88–107.
11. KELEMEN Katalin (2011): Az alkotmánybírák választása Európában és hazánkban. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 3–14.
12. LEGÉNY Krisztián (2006): Az alkotmánybíráskodás modelljei. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex Kiadó.
13. MOLNÁR András – TÉGLÁSI András – TÓTH J. Zoltán (2012): A magánjogi és az alapjogi érvelések együttélése – feszültségek és dilemmák. *Jogelméleti Szemle*, 2. sz. 88–117.
14. NASZLADI Georgina (2013): Veszélyben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege. *Fundamentum*, 17. évf. 1. sz. 76–83.
15. POKOL Béla (2005): *Jogelmélet*. Budapest, Századvég.
16. POKOL Béla (2014a): *Alkotmánybíráskodás – szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*. Budapest, Kairosz.
17. POKOL Béla (2014b): Generális bíráskodás versus specializált bírósági rendszer – Az alkotmánybíráskodás egy dilemmájáról. *Jogelméleti Szemle*, 2. sz. 226–243.
18. POKOL Béla (2017): *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

19. RIMASZÉCSI János (2019): A felülvizsgálat és a valódi alkotmányjogi panasz egymáshoz való viszonya a rendkívüli jogorvoslatok rendszerében, a Kúria határozatai ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága. In: *Alkotmányjogi Panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II.* Alkotmánybíróság, Kúria, HVG-ORAC.
20. SULYOK Tamás (2011): Az osztrák Verfassungsgerichtshof és a magyar Alkotmánybíróság utólagos normakontrollt érintő hatáskörei. *Alkotmánybírósági Szemle*, 1. sz. 110–116.
21. SZMODIS Jenő (2013): Az Alkotmány magja és annak védelme. *Jogelméleti Szemle*, 2. sz. 156–167.
22. SZMODIS Jenő (2015): Az alkotmánybíráskodás néhány elvi kérdéséről. *Jura*, 21. évf. 2. sz. 123–129.
23. SZOMORA Zsolt (2014): Az alkotmányos követelmények hivatkozási tipológiája becsületsértési és rágalmazási ügyekben hozott büntetőítéletekben. *Jogtudományi Közlöny*, 10. sz. 469–476.
24. TÉGLÁSI András (2015a): Az alapjogok hatása a magánjogi viszonyokban az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény hatálybalépését követő első három évben – különös tekintettel a tulajdonhoz való jog alkotmányos védelmére. *Jogtudományi Közlöny*, 70. évf. 3. sz. 148–157.
25. TÉGLÁSI András (2015b): A népszavazás aktuális alkotmányjogi kérdései az Alaptörvény elfogadása óta. In TAKÁCS Péter szerk.: *Az állam szuverenitása.* Budapest–Győr, Gondolat Kiadó. 339–353.
26. TILK Péter (2008): *A magyar Alkotmánybíróság.* Doktori értekezés. Pécs.
27. TÓTH J. Zoltán (2014): A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 69. évf. 5. sz. 224–238.
28. VARGA Zs. András (2015): *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája.* Budapest, Századvég Kiadó.
29. VARGA Zs. András (2016): Az egyedi normakontroll iránti bírói kezdeményezések eljárási feltételei. *Eljárásjogi Szemle*, 1. sz. 4–10.

Jogi források

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
3. 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról
4. 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
5. 2013. évi CCVII. törvény az egyes törvényeknek az Alaptörvény ötödik módosításával összefüggő módosításáról
6. 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
7. 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
8. 57/1991. (XI. 8.) AB határozat
9. 23/1998. (VI. 9.) AB határozat

10. 35/2011. (V. 6.) AB határozat
11. 31/2013. (X. 28.) AB határozat
12. 1/2017. (I. 17.) AB határozat

Dr. habil. Cservák Csaba PhD 2013-tól a Nemzeti Közszerológati Egyetem docense, 2014-től tudományos főmunkatársa. 2015-től a demokrácia elfogadottságát vizsgáló kutatócsoportot (Jó Állam, Demokrácia hatásterület) is vezeti. 2002-től oktat több egyetemen, 2008-tól a Szegedi Tudományegyetem adjunktusa. 2010 decemberétől a Károli Gáspár Református Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének egyetemi docense, majd 2011 szeptemberétől tanszékvezetője. 2016 nyarán sikerrel teljesítette habilitációs eljárását a KRE ÁJK-n. 2017-ben felkérték a Magyar Jogász Egylet közjogi (később alkotmányjogi) szakosztály elnökének. 2010-től 2012-ig a Köztársasági Elnök Jogi, Alkotmányossági és Közigazgatási Hivatalvezetője volt államtitkári besorolásban. 2014-ben az Országgyűlés a „kollektív ombudsman”, a Független Rendészeti Panasztestület tagjává választotta. A Jogi Szakvizsga Bizottság cenzoraként is tevékenykedik 2011-től kezdődően alkotmányjogból és közigazgatási jogból, több alkalommal elnökölve is a vizsgákon. Korábbi szakmai tapasztalatait az Országos Választási Bizottság tagjaként és ügyvédként szerezte. Több mint 100 tudományos publikáció szerzője.

Darida Zsuzsa – Józsa László

LEHETÜNK-E ELÉGEDETTEK AZZAL, AMI KÖTELEZŐ? FÓKUSZBAN A KÖZIGAZGATÁSI KÉPZÉSI RENDSZERREL KAPCSOLATOS ÖNKORMÁNYZATI KÖZTISZTVISELŐI ELÉGEDETTSÉGVIZSGÁLAT EREDMÉNYEI

Can we be satisfied with what is obligatory?

Focusing on the satisfaction results of the training system for public administration

Darida Zsuzsa doktorjelölt, Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, óraadó tanár, Pannon Egyetem, zsuzsa.darida@gmail.hu

Prof. Dr. Józsa László egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar; Selye János Egyetem Gazdaságtudományi Kar, jozsal@sze.hu

Az elmúlt évtizedekben a munkahelyi képzések jelentősége a közigazgatási szférában is felértékelődött. A közszolgálati emberierőforrás-menedzsment kiemelt feladatává vált a megfelelő kompetenciákkal rendelkező munkaerő kiválasztása mellett az alkalmazott tisztviselők tudásának folyamatos frissítése, naprakészen tartása is. A köztisztviselői kar ismeretanyagának tervszerűen megvalósított fejlesztését tette lehetővé az a 2014. január 1-jétől országos szinten bevezetett képzési rendszer, amelynek első, négy évre szóló képzési ciklusa 2017. december 31-én ért véget. E négy év eredményeit és gyakorlati tapasztalatait vizsgáltuk, ezerfős mintán végzett primer kutatásunkban. Jelen tanulmányban a képzésben részt vevő önkormányzati köztisztviselők elégedettségvizsgálatának eredményeit mutatjuk be, a különféle képzési formákra vonatkozóan. A kutatás eredményei 11 vizsgálati tényező köré épülve rajzolják meg a köztisztviselői elégedettség mintázatát.

KULCSSZAVAK:

e-learning, elégedettségmérés, képzés, közigazgatás, oktatás, továbbképzési rendszer, vizsgálat, vezetői tréning

The significance of the education of the employees in the public sphere has been increased in the last decades. The most important task of the human resource management in the public administration has become the selection of competent employees, as well as the refreshing of the knowledge of the employees. A national training system for the work force in the public sphere, which enables the improvement of the civil servants' knowledge, was introduced in Hungary on 1 January 2014, which is the first 4-year training period. It ended on 31 December 2017. I monitored the results and the practical experience of this 4-year period that was conducted with a questionnaire survey based on a sample of 1,000 respondents. The present study shows the results of the contentment research of the civil servants referring to the different forms of training. The results of the research draw the contentment markings of the civil servants based on 11 factors.

KEYWORDS:

e-learning, contentment research, training, public administration, education, further education system, research, leader training

1. BEVEZETŐ

Napjaink sajátossága, hogy a különféle szervezetek – függetlenül attól, hogy a versenyszféra vagy a közsféra területén tevékenykednek-e – csak akkor lehetnek sikeresek, ha hatékonyan tudják használni az embert mint erőforrást.¹ *„A legfrissebb hazai, a közszolgálat egészét átfogó humánerőforrás-kutatási² eredmények alapján érzékelhető, hogy az elmúlt időszakban megnőtt a kereslet a tehetséges munkavállalók iránt. Kieleződött a verseny a gazdasági szervezetek között a minél tehetségesebb fiatalok alkalmazásában”* – írja egy szakcikk szerzőpárosa a közszolgálatban megvalósuló tehetségmenedzsmentet bemutató írásában, majd így folytatja: *„már nem elég megtalálni a tehetséges embereket, hanem képezni is kell őket”*.³

A helyes stratégiai megközelítés a munkaerőt, illetve a munkaerő fejlesztését befektetésnek tekinti. *„A tudásalapú gazdaságban az egyetlen dolog, ami [...] lehetővé teszi, hogy részt vegyünk a versenyben, maga a tanulás.”*⁴

A munkahelyi képzések iránt támasztott jogos elvárás, hogy egyrészt az adott munkálató igényeinek megfelelő, másrészt az ellátott munkaköri feladatok sajátosságaihoz illeszkedő szaktudást adják át, valamint a munkaköri feladatok ellátásához szükséges egyéni kompetenciákat fejlesszék.

A képzések eredményességéhez és a képzésbe befektetett erőforrások megtérüléséhez elengedhetetlen a megfelelő szakmai színvonalon kidolgozott tananyag és a jól képzett oktatói gárda, valamint az adekvát oktatásmódszertan alkalmazása. Azonban az átadásra váró tudásnak célba is kell érnie, ezért a hatékonyságnak fontos tényezője a képzendő munkavállalók (jelen esetben köztisztviselők) képzés elvégzése iránti motivációja, valamint a teljesített képzéssel való elégedettség is. Jelen tanulmányban ez utóbbi elemre fókuszálva 2018. év elején végzett primer kutatás ide vonatkozó eredményeit mutatjuk be.

2. A KUTATÁSI TÉMA ISMERTETÉSE

2.1. Reformok a közigazgatásban

A közigazgatási képzések tekintetében a rendszerváltást követő időszakban indult meg a változási folyamat, aminek következtében kialakult egy tervszerűnek nevezhető képzési rendszer hazánkban, amelynek működése – abban az időben – erősen formális jelleget öltött. A képzés-tervezés elsősorban adminisztratív céllal készült, a tervezett, illetőleg

¹ „A közszolgálaton belüli emberi erőforrás gazdálkodásnak egyrészt igazodnia kell az állandósuló változásokhoz, irány- és hangsúlyeltolódásokhoz, másrészt proaktívan, értékteremtően elébe is kell mennie a felmerülő kihívásoknak, feladatoknak.” BOKODI-SZAKÁCS 2014, 135–175.

² Köszolgálati Humán Tükör 2014 kutatás.

³ HOLLÓSY-VADÁSZ-SZABÓ 2016, 139.

⁴ PRINCZINGER-KISFALUDY 2015, 135.

a megvalósított képzések összefoglalása szerepelt a dokumentumokban, azonban a „tervek, és a végrehajtásról szóló beszámolók nem mutattak valósághű képet”.⁵

A problémára megoldást kínált a *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program*,⁶ amelynek megalkotása az egyik legjelentősebb mérföldkő az új, integrált képzési rendszer létrehozásának folyamatában. (Megjegyzendő, hogy a program nem csak a képzések témakörével foglalkozik; átfogó rendszerként tekint a közigazgatás megújítására. Viszont azt megállapíthatjuk, hogy az átfogó reformok egyik hangsúlyos eleme a továbbképzési rendszer megalkotása.) A Magyary Programban szereplő átfogó célok részletesebb kibontását a Kormányzati Személyzeti Stratégia tartalmazta, amelyben a tisztviselői képzési rendszer a közigazgatási személyzeti fejlesztések egyik kiemelt elemeként szerepelt.⁷

A közigazgatási rendszer megújításának további jelentős állomása a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény hatálybalépése. A törvény megalkotása idején legújabbnak tekinthető kormányzati személyzetpolitika a nemzet és a közjó szolgálatát tűzte ki célként maga elé. Megkezdődött az állam újjáépítése, amelyben kulcsszerepe volt a szak tudásnak és az elhivatottnak. A hatékony személyzetpolitika fejlesztésközpontú kell legyen – áll a Nemzeti Közszolgálati Egyetem által kiadott tananyagban.⁸ A fejlesztésközpontú személyzetpolitika megvalósításához viszont szükségessé vált a közigazgatási képzési rendszer megújítása is.

A kormányzat – a hatékony képzési rendszer megteremtése érdekében – egy olyan szervezeti forma kialakítására törekedett, amelynek kulcseleme a megfelelő személyzeti állomány kiválasztása⁹ és annak továbbfejlesztése. A közszolgálati emberierőforrás-gazdálkodásba beépült a kompetenciamenedzsment „mely magában hordozza a célirányos továbbképzést, átképzést”.¹⁰

2.2. A kutatási téma aktualitása

„A köztisztviselők életen át tartó képzése elengedhetetlen egy korszerű közigazgatás működtetéséhez a 21. században [...] ahogy más országok, úgy Magyarország is jelentős erőforrásokat fordít a köztisztviselők továbbképzésére.”¹¹

⁵ KOLTÁNYI–KOWALIK 2011, 58.

⁶ *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program*, 2011.

⁷ PRINCZINGER–KISFALUDY 2015.

⁸ BALÁZS 2014.

⁹ Annak érdekében, hogy a közszférában megfelelő képzettséggel és végzettséggel rendelkező személyi állomány dolgozzon, a Kormány rendeletben meghatározta az egyes munkakörök betöltéséhez szükséges képzési követelményeket. A közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól szóló, tartalmában többször módosított 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet részletesen taglalja, feladatkörönként csoportosítva, hogy mely feladat ellátásához milyen iskolai végzettségre van szükség. A rendelet figyelembevétele a dolgozók kiválasztásánál kötelező.

¹⁰ BELÉNYESI–DOBOS 2015, 32.

¹¹ GREGOR–PALLAI 2016, 6.

A források jelentős része annak az átfogó továbbképzési rendszernek a létrehozását és üzemeltetését finanszírozta, amelyet – egy féléves tesztelést követően – 2014. január 1-jétől vezettek be hazánkban. Az első képzési ciklus 4 éves időtartama 2017. december 31-én ért véget. Az elmúlt mintegy négy év során kellő számú elméleti és gyakorlati tapasztalat gyűlt össze úgy a rendszer működését, mint az egyes képzések megvalósulását és megvalósítását illetően. E tapasztalatokat összegyűjtő kutatásnak a köztisztviselők képzési rendszerrel való elégedettségére vonatkozó eredményeit mutatjuk be jelen tanulmányban.

2.3. A képzési rendszer bemutatása

A közigazgatás hatékonyságának növelése érdekében olyan országos szintű, szervezett formában működő, átfogó képzési rendszer került kialakításra, amely két alapvető célt szolgált:

- egyrészt egy olyan közigazgatási kar kialakítását, amelynek tagjai folyamatosan frissítik tudásukat annak érdekében, hogy feladataikat professzionális szinten ellátva álljanak ügyfeleik rendelkezésére;
- másrészt a köztisztviselői állománynak a haza (eredményes) szolgálatába állítását – folyamatosan frissülő ismeretek átadásával és a meglévő ismeretek bővítésével.¹²

A 2011. évben megalkotott (azóta hatályon kívül helyezett) Kormányzati Személyzeti Stratégiához illeszkedően, az Európa 2020 stratégiából levezetett fejlesztési célok mentén dolgozták ki a továbbképzési rendszer részleteit tartalmazó, a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendeletet. E rendelet értelmezi a továbbképzéssel kapcsolatban használt fogalmakat, felsorolja a továbbképzéssel kapcsolatban álló intézmények feladat- és hatáskörét, valamint részletesen kifejti a képzésbe bekapcsolódó tisztviselőkre vonatkozó szabályokat.¹³

E kormányrendelet szerint a képzési rendszerbe a továbbképzésre kötelezett tisztviselők a közigazgatási alapvizsga letételét követően kötelesek belépni,¹⁴ és kötelezettségeiket a továbbképzési programokban való részvétellel tudják teljesíteni.¹⁵

¹² Kís et al. 2014.

¹³ Jelen folyóirat 2015. évi 1. számában a képzési rendszer részletes ismertetésére már sor került, ezért tanulmányomban csak megemlítem a rendszer elemeit és sajátosságait. Forrás: PRINCZINGER–KISFALUDY 2015, 134–149.

¹⁴ Aki a Kttv. szabályozása alapján mentesül az alapvizsga letétele alól, annak számára a próbaidő leteltét követő napon kezdődik a képzési kötelezettség.

¹⁵ „A munkáltatóknak az éves egyéni képzési tervet úgy kell összeállítaniuk, hogy alapvetően a négyéves tervidőszak alatt teljesüljenek a továbbképzés egyéni fejlesztési célkitűzései.” Kís et al. 2014, 70.

A továbbképzési kötelezettség teljesítésének mérése egy kategorizált tanulmányi¹⁶ pontrendszerrel (úgynevezett kreditpontok segítségével) történik.

A tisztségviselők végzettségük függvényében eltérő követelményeknek kell megfelelniük. A felsőfokú végzettségű tisztségviselőknek négy év alatt összesen 128, a középfokú végzettségű tisztségviselőknek ugyanezen időtartam alatt 64 kreditpontot kell összegyűjteniük.

A tisztségviselők elektronikus tananyag segítségével (*e-learning* formájában), *jelenléti képzést* igénybe véve, vagy e kettő kombinációjával (úgynevezett *blended* képzésen való részvétellel) képezhetik magukat.

Egyrészt a képzésbe bekapcsolódó tisztségviselők nagy száma, másrészt pedig a képzők létszáma és a rendelkezésre álló infrastruktúra indokolta azt, hogy a kifejlesztett tananyagok között nagy arányban legyenek jelen elektronikus formában elérhető és elsajátítható tananyagok is.¹⁷

A programjegyzékben szereplő, az NKE által tartott *minősített közszolgálati továbbképzési programok* és/vagy az egyéb felnőttképzési intézmények által szervezett úgynevezett *szakmai továbbképzések*, és/vagy a közigazgatási szervek mint munkáltatók által szervezett úgynevezett *belső képzések* közül lehet választani.

A közszolgálati továbbképzési program keretében általános közigazgatási, szakmai és vezetői ismeretek átadása történik, valamint az úgynevezett szakvizsgára való felkészítés is a kínálat részét képezi.

A belső képzések közigazgatási szervek, felsőoktatási vagy felnőttképzési intézmények által folytatott képzések, amelyek speciális intézményi vagy munkaköri ismereteket nyújtanak a köztisztviselők számára.

A fenti két képzési típus jól kiegészíti egymást, illetőleg lehetőséget ad arra, hogy az általánosan megszerzendő szakismeretek köre olyan speciális tudással egészüljön ki, amely tudás egy kisebb köztisztviselői kör (például egy adott munkakört ellátó személyek) számára nyújt az elméleti és gyakorlati életben jól alkalmazható tudást, ismereteket.

A vezetők számára külön képzéseket ajánlanak, amelyek azok rendszeres képzését, kiválósági képzését és az utánpótlás kinevelését szolgálják.¹⁸

¹⁶ „A tanulmányi munka mértékegysége a tanulmányi pont, amely a továbbképzési programok, illetve az egyes kurzusok vonatkozásában arányaiban kifejezi azt a munkaórát, amely meghatározott ismeretek elsajátításához, a követelmények teljesítéséhez szükséges.” Kis et al. 2014, 70.

¹⁷ „Az NKE – a széles körű felsőoktatási és közigazgatási képzési együttműködés hálózatában – sem lehet képes 75 ezer tisztviselő számára rendszeres kiscsoportos tréningeket biztosítani. Szükség van az önálló tanulás támogatására és a virtuális képzési tér kiaknázására.” Kis et al. 2014, 74.

¹⁸ A programjegyzék elérhető a <https://probono.uni-nke.hu/magazin/> és a Közigazgatási Továbbképzési Intézet honlapján (<https://kti.uni-nke.hu/>).

3. EMPIRIKUS KUTATÁS

3.1. A kutatás központi témája, célja

Jelen kutatásban a kötelező közigazgatási képzésben részt vevő önkormányzati köztisztviselők véleményére alapozva, az általuk nyújtott válaszok segítségével vizsgáltuk a különféle *képzési formákkal* kapcsolatos elégedettséget. A képzések során a tananyagok az alábbi *képzési formákban* érhetők el a tisztviselők számára:

- e-learning (elektronikus tananyag),
- jelenléti képzés,
- úgynevezett blended (vegyes) képzés, amely az előző két képzési formát ötvözi,
- vezetői tréning.

A képzési formák vizsgálatakor arra voltunk kíváncsiak, hogy van-e elégedettségbeli különbség annak függvényében, hogy a tananyagot milyen formában sajátíthatják el a tisztviselők. Feltételezésünk szerint a tréningjellegű képzésekben részt vevők elégedettsége a legmagasabb szintű, a jelenléti képzésben részt vevők elégedettsége pedig magasabb fokú, mint az e-learning típusú képzésekben részt vevőké. (A blended képzési formát vegyes mivolta miatt ezúttal nem vizsgáltuk külön.)

3.2. A kutatás módszertana

A hipotézisek vizsgálatára primer kutatást végeztünk, kvalitatív és kvantitatív mérési módszerek felhasználásával.

A kutatás gerincét egy kérdőíves vizsgálat adja, amelyet szakértői interjúk egészítenek ki. Fontosnak tartjuk újra megemlíteni, hogy a közigazgatási rendszer alrendszerei közül kizárólag az önkormányzati közigazgatás területét tanulmányoztuk. Éppen ezért a kutatás megtervezésekor a cél az volt, hogy az országban található települési önkormányzatok legáltalább közigazgatási alapvizsgával rendelkező köztisztviselői közül 1000 fő köztisztviselőt vonjunk be a kutatásba.

A kérdőív lekérdezése országos szinten, 2018. január–február hónapokban zajlott. A kérdőívet tartalmazó linket az ország valamennyi (összesen 3155) települési önkormányzatának (KSH, 2017) megküldtük, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének ajánlásával. A kitöltendő kérdőív biztonsági szűrőket tartalmazott, így azt csak a kutatási mintához tartozó önkormányzatoknál dolgozó köztisztviselői jogállású személyek tölthették ki, akik elméleti ismeretekkel és gyakorlati tapasztalatokkal, valamint élő regisztrációval rendelkeztek a képzések elvégzéséhez szükséges elektronikus felületen (az úgynevezett Pro Bono tanulmányi és vizsgaportál rendszerében).

A kérdőív kitöltése önkéntességen alapult, és anonim módon zajlott. A tisztított minta 1053 darab kérdőívet tartalmaz.

4. KUTATÁSI EREDMÉNYEK

4.1. A vizsgálati minta bemutatása

A tisztított minta alapján a kérdőívet kitöltők 80,1%-a nő, 19,9%-a férfi. Ez az arány közel azonos a közigazgatásban dolgozó férfi-nő aránnyal.¹⁹

Életkori megoszlás alapján a legtöbben a közép-korosztálybeliek közé tartoznak. A kitöltők 24,8%-a 30–39 éves, 36,2%-a 40–49 éves és 30%-a 50–59 éves. A legfiatalabb korosztályhoz (18–29 évesek) tartozók aránya 6,6%, a legidősebbhez (60 év feletti) tartozóké 2,5%. Ezek az adatok is nagyságrendileg követik a közigazgatásban dolgozók életkori megoszlását.²⁰

A kutatásban részt vevő köztisztviselők 32,9%-a egyedülálló (nőtlen/hajadon – 19,5%; elvált – 10,8%, özvegy – 2,6%), 67,1%-a párkapcsolatban él (házas/bejegyzett élettárs), 43,2%-a gyermektelen, 56,8%-nak van gyermeke (1 gyermek – 25,0%; 2 gyermek – 24,2%; 3 gyermek – 6,3%, 4 vagy több gyermek – 1,4%).

Iskolai végzettség szerint 28,6% középfokú végzettséggel, 70,7% felsőfokú végzettséggel rendelkezik. (Egyetemi szintnél magasabb végzettségi szintet senki sem jelölt meg válaszként.)

Beosztás szerinti csoportosításról elmondható, hogy a vizsgált minta 18,0%-a vezető beosztású, 0,9%-a vezető utánpótlás-nevelési folyamat résztvevője, 81,0%-a pedig beosztottként tevékenykedik a munkavégzése során.

A válaszadók 43,8%-a több mint 10 éve dolgozik az őt foglalkoztató önkormányzatnál, és 62,7%-a több mint 10 éves közszolgálati jogviszonnal rendelkezik (amennyiben a jelenlegi munkáltatónál közszolgálati jogviszonyban töltött időt, illetőleg az azon kívül, más közigazgatási szervnél töltött szolgálati időt is figyelembe vesszük.) A dolgozók valamivel több, mint egynegyede (25,3%) viszont 3 évnél kevesebb időt töltött a jelenlegi munkáltatójánál. Ugyanakkor 3 évnél kevesebb közszolgálati jogviszonnal (amibe tehát a jelenlegi munkáltatótól eltérő más közigazgatási szervnél eltöltött időket is beleszámítjuk), csak minden 10. köztisztviselő rendelkezik. Az alábbi táblázat a válaszadók közszolgálati jogviszonyban töltött idejének megoszlását mutatja.

¹⁹ KAISER 2018.

²⁰ KAISER 2018, 163.

1. táblázat • A kérdőívet kitöltők közszolgálati jogviszonyának hossza
(Forrás: a szerző szerkesztése)

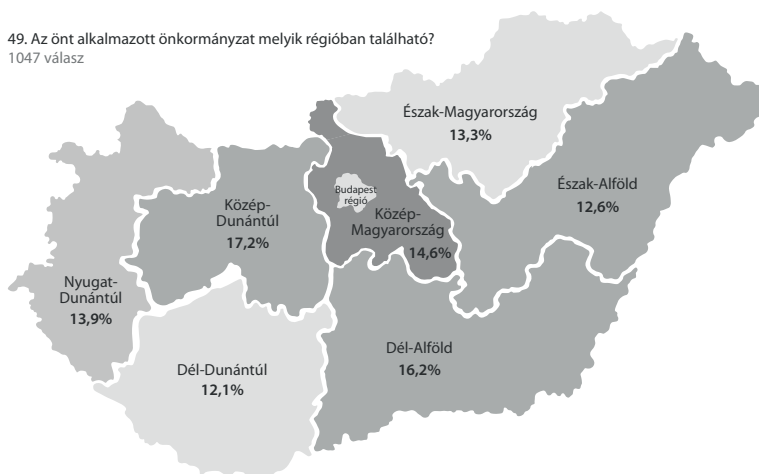
	Jelenlegi munkáltatónál közszolgálati jogviszonyban töltött idő %	Közszolgálatban töltött idő összesen (a jelenlegi jogviszonyt is beleszámítva) %
kevesebb mint 1 év	4,1	1,2
1–3 év	21,2	11,7
4–5 év	14,2	10,7
6–10 év	16,8	13,7
10-nél több év	43,8	62,7
Összesen	100,0	100,0

A kérdőívet kitöltők 21,4%-a megyei jogú város önkormányzatánál dolgozott a kérdőív kitöltésének idején, 38,3%-a egyéb városban, és 38,5%-a ennél kisebb településen, azaz falvakban vagy községekben tevékenykedett.

A válaszadók tisztviselők regionális eloszlása az 1. ábrán látható. A Közép-Dunántúli és Dél-Alföldi Régiókban volt a legmagasabb a válaszadói arány, a Dél-Dunántúli és az Észak-Alföldi Régiókban a legalacsonyabb, ugyanakkor elmondható, hogy a válaszadók regionális eloszlása nagyjából egyenletes, régióként az átlagosan elvárt 15% körüli értéket mutat.

Mivel a kérdőívet csak minimális számú fővárosi önkormányzatnál dolgozó köztisztviselő töltötte ki, ezért az adatok elemzéséből a fővárost kizártuk. Jelen kutatásban kizárólag a fővároson kívüli településekről érkező adatok elemzése olvasható.

49. Az önt alkalmazott önkormányzat melyik régióban található?
1047 válasz



1. ábra • A válaszadók munkahelyének regionális elhelyezkedése
(Forrás: a szerző szerkesztése)

A vizsgált képzési formákban való részvételi arány az alábbiak szerint alakult: 97,7%-nyi tisztviselőnek van tapasztalata az elektronikus tananyagokat illetően, 45,0%-nyi tisztviselő vett részt tisztán jelenléti oktatásban/képzésben, és 9,5%-nak volt alkalma tréningtípusú jelenléti képzésben részt venni.

4.2. Elégedettségi mutatószámok

A köztisztviselői elégedettséget a 3. fejezetben említett három képzési formánál külön-külön vizsgáltuk ugyanazon 11 tényező mentén. Arra kértük a válaszadókat, hogy egy hat plusz egy fokozatú skálán jelöljék meg, mennyire elégedettek a vizsgált tényezőkkel, állításokkal. A skála legalacsonyabb értéke az egyetértés legalacsonyabb fokát jelölte (egyáltalán nem ért egyet), a skála legmagasabb értéke pedig az egyetértés legmagasabb fokát (teljes mértékben egyetért). A skála 7. eleme a „nem tudom eldönteni” választ foglalta magába.

Az elégedettség átlagos mértékének kiszámításakor azt a módszert alkalmaztuk, hogy a skála értékeit számokkal helyettesítettük. Az értékeket úgy állapítottuk meg, hogy a minimális elégedettség az 1-es, a maximális elégedettség a 6-os értéket kapta, a köztük lévő értékekhez pedig az elégedettség mértékének növekedésével arányosan rendeltünk mérőszámokat (nagyon nem elégedett 2-es, inkább nem elégedett 3-as, inkább elégedett 4-es, nagyon elégedett 5-ös). A „nem tudom eldönteni” válaszokat az érékelésből kizártuk. A válaszok számmá konvertálása után számítottuk ki a 2. számú táblázatban megadott átlagokat.

Az átlagos elégedettségi mutatószámot a vizsgált tényezők tekintetében nyújtott valamennyi válasz figyelembevételével generáltuk, egy egyszerű átlagszámítást végezve.

2. táblázat • Köztisztviselői elégedettségmérés adatai (Forrás: a szerző szerkesztése)

Vizsgált tényező	Elégedettség mértékének átlaga (számított pontérték)		
	E-learning	Jelenléti képzés	Vezetői tréning
Tananyag minősége	4,13	4,32	4,28
Tananyag mennyisége	3,97	4,16	4,27
Tananyag érthetősége	4,26	4,31	4,35
Tananyag elérhetősége	4,46	4,36	4,35
Képzések során használt eszközök	4,32	4,33	4,30
Tananyagok hasznossága	3,86	4,22	4,17
Számonkérés módja	4,22	4,30	4,24
A vizsgának a tananyagra épülése	4,30	4,39	4,33
Tananyag felhasználóbarát mivolta	4,30	4,37	4,19
Tananyagban szereplő új információk	4,10	4,33	4,19
Mennyire érezte jól magát a képzés során	3,91	4,29	4,25
Átlagos elégedettségi mutató	4,17	4,31	4,27

Az *átlagos elégedettségi mutató* értékei bizonyos módon képet nyújtanak a tisztviselők elégedettségéről. A számok alapján a köztisztviselők közül a jelenléti képzések (4,31 pont) váltják ki a legnagyobb fokú elégedettséget. A jelenléti képzéseknél alig alacsonyabb elégedettségi indexszel rendelkezik a vezetői tréning (4,27 pont). A legalacsonyabb átlagos elégedettségi mutatószám az e-learning képzésekhez tartozik (4,17 pont).

A 2. táblázat oszlopai képzési formánként egymástól elkülönítve, mindig csak az adott képzési formára vonatkozóan mutatják be a válaszok átlagpontszámát.

A kérdőív adott képzési formára vonatkozó kérdéssorozatának kitöltésére csak azoknak a személyeknek volt lehetősége, akik legalább egyszer részt vettek az adott képzésben. A visszaérkezett válaszok alapján a kérdőívet kitöltők száma: $n = 1029$ az e-learning vizsgálata esetén, $n = 474$ a jelenléti képzés esetén és $n = 100$ a vezetőképzés esetén. Az eltérő vizsgálati minta miatt az adatokból a képzési formák közötti összefüggésekre vonatkozó következtetések (tudniillik: a legmagasabb elégedettségi indexe a jelenléti képzésnek van, a legkisebb az e-learninges képzésnek) az összehasonlítást nem teszik egyértelműen bizonyító erejűvé, azonban egyfajta tendenciát mégiscsak jeleznek.

Az *elégedettségmérés számított pontértéke* azt mutatja meg, hogy az adott képzési formában tartott oktatásokkal, a kurzust ugyanabban a képzési formában elvégző köztisztviselők elégedettsége milyen mértékű. Ilyen szempontból az értékek közötti különbségeket – amennyiben csak egy képzési formát vizsgálunk – a vizsgálati tényezőket illetően hitelesen lehet mérni.

Visszatérve az átlagos elégedettségi mutató alapján levont következtetéshez azt mondhatjuk, feltételezve, hogy a változók definiálása pontos volt, és az egymástól eltérő képzési formák esetében is ugyanazt és ugyanúgy értették rajta a kérdőívet kitöltő személyek – az eltérő elemszámú vizsgálati minta ellenére is – az eredmények utalhatnak a képzési formák közötti elégedettséggel kapcsolatos különbségekre.

E feltételezés szerint tekintettel arra, hogy az átlagos elégedettségi mutatószámok közül a legalacsonyabb az e-learning formájú képzésé (4,17 pont) a kutatási hipotézisnek az a pontja, amely szerint a legalacsonyabb fokú elégedettséget az e-learning formájú oktatásban való részvétel nyújtja, igazolódni látszik. Ennek okát abban látjuk, hogy a dolgozók elégedettségét növeli, ha a munkájukat megkönnyítő szakmai ismeretekre tehetnek szert, illetőleg csökkent, ha a várt szakmai tartalmakat a képzés során nem az elvárásuknak megfelelően kapják meg.²¹

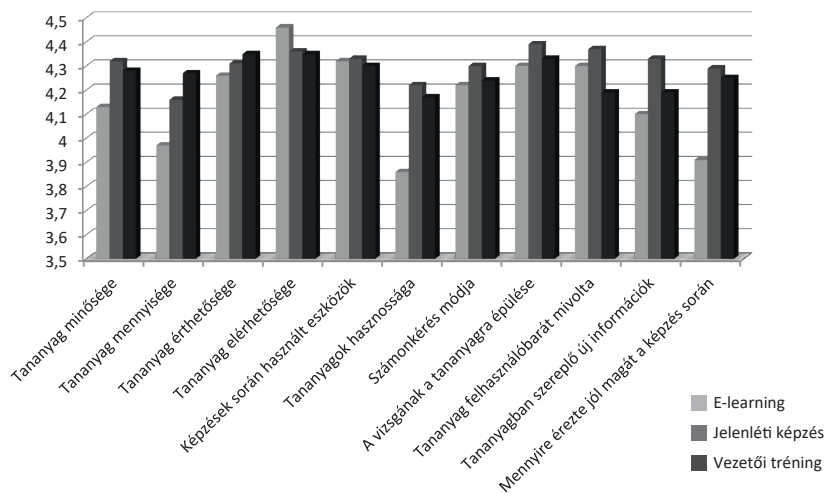
Megjegyzendő, hogy a jelenléti képzés (4,31 pont) és a vezetői tréning (4,27 pont) elégedettségi mutatószáma között nem jelentős az eltérés, azonban a jelenléti képzés mutatószámai valamivel magasabb szintű elégedettséget tükröznek.

²¹ E kutatás jelen tanulmányban nem ismertetett része kiter a képzések kiválasztásának vizsgálatára is. A Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar által szervezett *Kulturális gazdaság* című konferencián 2018. június 5-én bemutatott kutatási eredmények alapján elmondható, hogy a köztisztviselők számára a képzési rendszerbe való bekapcsolódás során a legerősebb motivációt a „szakmai tudás növelése” és a „személyes fejlődés elérése” jelentette.

Hipotézisünk megalkotásakor azt feltételeztük, hogy a jelenléti képzések és a vezetői tréningek során alkalmazott oktatási módszerek közötti különbség erősebb hatást gyakorol a köztisztviselői elégedettségre, mint a képzés során átadott szakmai tudás. A vezetői tréningek között számos képzés is található, amely többnapos élményszerű tréning során, szállodai körülmények között, a tanulást a kikapcsolódással ötvöző tudásátadást tartalmaz. A vezetői tréningek készségeket, képességeket, attitűdöket formálnak, valamint a vezetéssel kapcsolatos elméleti és gyakorlati ismereteket adnak át. A jelenléti képzések során nem annyira a személyes képességek és készségek fejlesztésére, mint inkább a szakmai tartalmakra helyeződik a hangsúly. Vélhetően ez – a szakmai ismeretek elsajátítására való erősebb vágy – az oka annak, hogy a kutatás megkezdése előtt feltételezett sorrend nem igazolódott.

Korábban már említettük, hogy a három képzési típusal kapcsolatos összehasonlító értékelés akkor lenne még megbízhatóbb, ha olyan személyek töltötték volna ki a kérdőívet, akik mindhárom képzésben egyformán részt vettek. Annak érdekében, hogy a fenti megállapításokat validáljuk, szűrést végeztünk, amelynek során a kérdőívet kitöltő személyek közül csak azoknak az adatait vizsgáltuk, akik mindhárom képzési típusban részt vettek. A vizsgálat során derült ki, hogy az 1053 fős mintából mindössze 61 olyan személy van (a vizsgált minta mindössze 5,8%-a), aki mindegyik képzési formában részt vett. A rendkívül alacsony elemszám miatt az adatok nem alkalmasak arra, hogy a jelenléti képzés és a vezetői tréningek közötti elégedettségre vonatkozó összefüggéseket megerősítsük vagy cáfoljuk a segítségükkel.

A 2. ábra grafikusán ábrázolja az egyes képzési formákon belül vizsgált tényezőkkel kapcsolatos átlagos elégedettségi mutatószámokat.



2. ábra • Átlagos elégedettségi mutatószám értéke (Forrás: a szerző szerkesztése)

Az *e-learning* képzési formában tartott képzések esetén a legmagasabb elégedettséget (4,46 pont) a tananyag elérhetősége váltotta ki a köztisztviselők közül. Amennyiben a válaszadók válaszait két kategóriába soroljuk, azaz elégedettnek tartunk mindenkit, aki az „inkább elégedett”, „nagyon elégedett” és „teljes mértékben elégedett” kategóriák valamelyikét jelölte meg a válaszában, akkor azt kell mondanunk, hogy a köztisztviselők 91%-a elégedett a tananyag elérhetőségével.

A legkisebb elégedettségi mutatója (3,86 pont) a „tananyagok hasznossága” tényezőnek volt. A fenti metodikát, azaz a két kategóriába sorolást követve azt mondhatjuk, hogy a tisztviselők 30,4%-a volt elégedetlen az *e-learninges* tananyagok hasznosságával.

Szintén alacsonyabb az elégedettségi mutatószáma (3,79 pont) a „tananyag minősége” mutatónak. Majdnem minden negyedik dolgozó (24,7%) elégedetlenségét fejezte ki ezzel a kérdéskörrel kapcsolatban.

A vizsgálati tényezők közül egy olyan akad még, ahol az elégedettség szintén minden negyedik dolgozónál (26,1%) negatív előjelű. Ez a terület inkább érzéseket vizsgál. Arra voltunk kíváncsiak, hogy „mennyire érezte jól magát az adott képzések során” a köztisztviselő.

A *jelenléti képzések* esetében a tananyagok több területen is magas fokú elégedettséget váltottak ki a köztisztviselők közül. A legelégedettebbek a dolgozók a „vizsgának a tananyagra való épülésével” (4,39 pont), és a „tananyag felhasználóbarát mivoltával” (4,37 pont). Az első esetben a köztisztviselők 88,5%-a, a második esetben 88,2%-a nyilatkozott a vizsgált tényezővel kapcsolatos elégedettségéről pozitívan. Szintén nagyfokú elégedettség tapasztalható a „tananyag elérhetősége” tényező esetén (4,36 pont). Az elégedett tisztviselők aránya ezúttal 87,9%.

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a fentiekben bemutatott számításokon alapuló elégedettségi mutató két esetben – néhány szélsőségesen negatív vélemény miatt – elrejt két további olyan területet, amivel a köztisztviselők jelentős többsége elégedett. A tananyag minőségével a köztisztviselők 89,2%-a elégedett bizonyos szinten; 37,5%-uk nagyon vagy teljes mértékben. Eléggé hasonló a helyzet a tananyag érthetőségével kapcsolatban, ahol szintén a köztisztviselők 89,2%-a nyilatkozott az elégedettségéről: 37,7%-uk nagyon vagy teljes mértékben elégedett a tananyag érthetőségével. A képzések során használt eszközökkel kapcsolatos elégedettség 89,0%, ebben az esetben a tisztviselők 38,6%-a volt nagyon vagy teljes mértékben elégedett ezzel a tényezővel.

A válaszadók a legkevésbé a tananyag mennyiségével elégedettek. A köztisztviselők 17,2%-a talált kivétlenül a tananyag mennyiségében, azonban a kutatás arra nem terjed ki, hogy soknak vagy kevésnek találták-e az elsajátítandó tananyagot. Ezt az adatot egy további vizsgálattal lehetne pontosítani.

A *vezetői tréningek* esetén a köztisztviselők a tananyag érthetőségével voltak leginkább elégedettek (4,35 pont), és az *e-learninghez* és a jelenléti képzéshez hasonlóan a „tananyag elérhetőségével” (szintén 4,35 pont), valamint a „vizsgának a tananyagra épülésével” (4,33 pont).

A legalacsonyabb fokú elégedettségi mutatóval (4,17 pont) a „tananyagok hasznossága” rendelkezik, azonban ez az érték is inkább pozitív tendenciát jelez: a vezetői tréningen részt vevő köztisztviselők 83,0%-a elégedett bizonyos szinten a tananyagok hasznosságával;

31% nagyon vagy teljes mértékben. Magas azoknak az aránya, akik elégedettek a tananyag minőségével (90,0%), a tananyag érthetőségével (92,0%), a tananyag elérhetőségével (92,0%) és a vizsgának a tananyagokra való épülésével (91,9%).

5. KONKLÚZIÓ

Összességében megállapítható, hogy a kötelező közigazgatási képzési rendszerben részt vevő köztisztviselők elégedettségi mutatói pozitívak.

A három képzési forma közül – az átlagos elégedettségi mutatószám alapján – a jelenléti képzéssel a leginkább elégedettek, és az e-learninges képzési formával a legkevésbé a tanulásban részt vevők. Ez utóbbi esetben a „tananyag hasznossága” és a „tananyag minősége”, valamint a képzések során megélt jó érzések esetén tapasztalható a válaszadók körében bizonyos fokú elégedetlenség – e területek fejlesztésére lenne célszerű intézkedéseket kidolgozni. A probléma egyik lehetséges megoldása a képzési kínálat növelése. Olyan új, egyéniesített képzési anyagok kidolgozására van szükség, amelyekben a képzések tartalmukban illeszkednek a képzésben részt vevő köztisztviselők munkaköréhez, számukra új, a mindennapi munkavégzésüket könnyebbé tevő hasznos információkat tartalmaznak.

A közszolgálati dolgozók képzési rendszerét átfogóan vizsgáló kutatás további (jelen tanulmányban nem ismertett) eredményei megerősítik azt az állítást, amely szerint az elsődleges cél a tananyagok fejlesztése/továbbfejlesztése esetén valóban a képzések egyéniesítése, azaz a képzésben részt vevő tisztviselők munkaköri feladataihoz illeszkedő tartalommal való megtöltése. Azonban a fentiekben említett lehetséges megoldás (tudniillik az e-learninges képzési formában készült új tananyagok kidolgozása) a tananyagfejlesztőket komoly kihívás elé állítja az elektronikus úton elvégezhető tananyagok oktatási/képzési sajátosságai miatt.

A jelen kutatás elkészítését megelőző szakirodalmi elemzés alapján elmondható, hogy az e-learning formában elsajátítható tananyagot alapvetően abban az esetben érdemes kidolgozni, ha a képzési programba nagy létszámban vonhatók be tanulók. A képzések egyéniesítése esetén ez a feltétel természetesen nem teljesül, ezért a speciális ismereteket átadó képzések esetén nem új e-learninges tananyagok kidolgozásában kell gondolkodnia a rendszer fejlesztőinek.

Véleményünk szerint *érdemes a szakmai képzéseket kidolgozó külső szervezetek* (felsőoktatási vagy felnőttképzési intézmények, valamint a munkáltató közigazgatási szervek) kisebb köztisztviselői csoportokat, pontosabban speciális, esetleg ritkábban előforduló munkafeladatokat érintő *tananyagfejlesztő tevékenységét támogatni* például *tananyagfejlesztő munkájuknak központi finanszírozása* által. Ennek egyik lehetséges módja, hogy az NKE számára a közigazgatási szervek által törvényi szabályozás alapján megfizetett normatív hozzájárulás egy része a tananyagfejlesztő felnőttképzési, felnőttoktatási vagy a munkáltató közigazgatási szervek számára kerül átadásra.

Javasoljuk tehát a képzésben részt vevő tisztviselők valós és reális igényeinek egy új kutatás keretében történő feltárását, a felmérés eredményeire épülve *új tananyagok kifejlesztését*,

a külső szolgáltatók szaktudásának a képzési rendszerbe való becsatornázását, tananyagfejlesztő tevékenységük anyagi támogatása mellett. Mindezt annak érdekében, hogy a korábbi gyakorlat (tudniillik a képzési kínálatban nagy tömegek számára elérhető általános képzések szerepelnek) tovább bővüljön egy speciálisabb, az egyes szűkebb tisztviselői körök számára kidolgozott képzési kínálattal. Olyan egyénre vagy adott munkakörre szabott elméleti és gyakorlati képzéseknek az elérhetővé tétele a kívánatos, amely a tisztviselőket hatékonyan támogatja munkaköri feladataik eredményes ellátásában.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BALÁZS István (2014): *Humánerőforrás és a közszolgálati menedzsment sajátos működése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
2. BELÉNYESI Emese – DOBOS Ágota (2015): Közeledés vagy távolodás? Továbbképzési trendek a magyar közigazgatásban és az amerikai szövetségi közszolgálatban. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 2. sz. 32–44.
3. BOKODI, Márta – SZAKÁCS, Gábor (2014): Characteristics of Civil Service Organisations and HR Management. In BOKODI, Márta – HAZAFI, Zoltán – KUN, Attila – PETROVICS, Zoltán – SZAKÁCS, Gábor: *Civil Service Career and HR Management*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 135–175. Elérhető: http://oszkdk.oszk.hu/storage/00/01/24/23/dd/1/SROP-2-2-17_EN_on-line.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 09. 07.)
4. GREGOR Anikó – PALLAI Katalin (2016): Kormánytisztviselői integritás tréningek hatékonyságának elemzése. 1. rész – a validálás hiánya és fontossága. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 4–24.
5. HOLLÓSY-VADÁSZ Gábor – SZABÓ Szilvia (2016): Tehetségmenedzsment a közszolgálatban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 138–151.
6. KAISER Tamás szerk. (2018): *Jó Állam jelentés 2018*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. Elérhető: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2018/>
7. KIS Norbert – PRINCZINGER Péter – KLOTZ Balázs – KISFALUDY László – MÉHES Tamás szerk. (2014): *Közszolgálati továbbképzési programkatalógus 2014*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
8. KOLTÁNYI Gergely – KOWALIK Tamás (2011): A továbbképzések megújítása a közszolgálatban. *Magyar Közigazgatás*, 1. (61.) évf. 3. sz. 57–66.
9. *Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (2011). Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Elérhető: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 05. 07.)
10. PRINCZINGER Péter – KISFALUDY László (2015): A „Jó Állam” alapköve: a közszolgálati továbbképzések rendszere. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 134–199.

Internetes források

1. *Magyarország Közigazgatási Helynévkönyve 2017. január 01.* (2017). Budapest, Központi Statisztikai Hivatal. Elérhető: www.ksh.hu/docs/hun/hnk/hnk_2017.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 05. 27.)
2. *Pro Bono portál*. NKE. Elérhető: <https://probono.uni-nke.hu/magazin/>
3. *Közigazgatási Továbbképzési Intézet*. NKE. Elérhető: <https://kti.uni-nke.hu/>

Jogi források

1. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
2. 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képzési előírásairól
3. 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről
4. 1336/2011. (X. 14.) Korm. határozat a Kormányzati Személyzeti Stratégiáról

Darida Zsuzsa emberierőforrás-menedzser, okleveles személyügyi szervező, a Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskolájának doktorjelöltje, a veszprémi Pannon Egyetem óraadó tanára. Főállásban a közsférában dolgozik személyzeti referensként. Oktatási és kutatási területe a munkahelyi képzések, ezen belül kiemelten a közigazgatási képzési rendszer világa. Ezzel párhuzamosan személyiségfejlesztő csoportterapeutaként tevékenykedik, a nemzetközileg elismert STR-módszer felhasználásával.

Prof. Dr. Józsa László professzor, a Széchenyi István Egyetem és a szlovákiai Selye János Egyetem egyetemi tanára. Kutatási területe a gazdálkodástudomány, azon belül a marketing. Speciális területe a marketingstratégia és -kommunikáció, amely területen közel 300 tudományos közlemény szerzője.

Józsa Zoltán

A HATÓSÁGI ÜGYINTÉZÉS FEJLŐDÉSÉNEK FŐBB ÁLLOMÁSAI¹

The Main Stages in the Development of the Official Administration

Dr. habil. Józsa Zoltán PhD, ny. egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, jozo@juris.u-szeged.hu

A tanulmány a történeti múlt rövid felvázolását követően a hatósági igazgatás három fő elemére koncentrálna: a szervezetre, a feladat- és hatáskörökre, valamint a személyzet sajátosságaira.

Az eltérő, de egymást kiegészítő kutatási módszerek (történeti, összehasonlító és dogmatikai) révén bemutatom a hatósági ügyintézés intézményeinek és működésének korszakokon átívelő változását, a változást előidéző okok hatását.

A hajdani formalizált, alá- és fölérendeltségi kapcsolatot jelentő hatósági ügyintézés napjainkban egyre inkább felváltja az ügyfélbarát, szolgáltató jellegű közigazgatás. Ennek megfelelő szervezeti kerete a kormányablakok rendszere, míg az általános közigazgatási rendtartás új intézményei a gyors, hatékony, olcsó szolgáltatások megvalósításának lehetőségét teremtik meg. A közigazgatási személyzet elkötelezettsége, képzettsége, hivatástudata továbbra is a legfontosabb tényező a modern, szolgáltató állam gyakorlati megvalósítása szempontjából.

A hatósági ügyintézés jellegének változása, a fejlődés nem szükségszerűen egyenes vonalú, de a tendencia a segítő, szolgáltató arculat erősödését mutatja.

KULCSSZAVAK:

államigazgatás, hatóság, hatósági ügy, hatósági szolgáltatás, általános közigazgatási rendtartás, kormányablak, egyablakos ügyintézés, ügyfélbarát közigazgatás

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Debreceni Egyetemen működő DE ÁJK Állami Erőforrások Államtudományi Kutatóműhely együttműködésével készült tanulmány átdolgozott változata. A projektirány elhelyezésére: HORVÁTH M.–BARTHA 2016.

After a brief outline of the historical past, the study focuses on the three main elements of public administration: the organisation, the tasks and competences and the characteristics of the staff.

Different but complementary research methods (historical, comparative, dogmatic) show the changes in the management and operation of official administration over historical periods. The formalised, subordinated and superordinate public administration is increasingly replaced by a customer friendly, service-like administration. The corresponding organisational framework is the government window system, while the institutions of general administration order provide the opportunity to implement fast, cheap and efficient services. The commitment, skills and professionalism of the public administration staff remain the most important factor for the realisation of a modern, service oriented state.

Changes in the nature of official administration is not straight-line, but the tendency is the strengthening of the help and service image.

KEYWORDS:

state administration, state administrative office, official case, state administrative service, general administrative order, government window, one stop shop, customer friendly administration

„Az is fontos, hogy az emberek milyen érzésekkel lépnek be egy hivatalba, de az sokkal inkább, hogy milyenekkel távoznak...”²

1. BEVEZETÉS

Történelmi beidegződések és reflexek nyomán még a közügyekben járatosabb emberek körében is a hatóság kifejezés ambivalens érzések és reakciók kiváltója. A hatóság maga az állam, az állam intézménye – tartja a közvélekedés –, amelynek révén az állami akarat, illetve az azt kifejezésre juttató jogszabályok érvényesülnek.

A hatóság hivatalos formában – a hétköznapi nyelv számára sokszor érthetetlenül – jogszabályok, előírások, utasítások stb. alapján intézi az ügyeket. Az eljárás hosszú, kanyargós, mivel a hivatal útvesztői gyakran végtelenek, és az ügyek sorsa – helyenként – kiszámíthatatlan. A hivatal misztikus, távoli, idegen, így a hivatal és közönség kapcsolatára inkább az óvatos tartózkodás, mintsem egyenrangú partnerek találkozása jellemző. A hatóság és az emberek (ügyfelek) viszonya sajátos, mivel a hivatal szakmai fölénye nap mint nap újratermeli és megerősíti az alá-főlé rendeltségi kapcsolatokat.

Hosszú út vezetett odáig, amíg az ügyfelektől térben és átvitt értelemben is távol levő bürokratikus, nehézkes, lassan intézkedő hatóságból nyitott, ügyfélbarát, polgárok közeli szervezet lett, amely mindenféle hivatali fölényt és arroganciát mellőzve nemcsak jogot szolgáltat, hanem a lehető legtermészetesebb módon tájékoztat, helyzetbe hoz, segít, támogat a szükséges döntések meghozatala során.

A tanulmány a történelmi visszatekintést követően a hatósági ügyintézés három meghatározó elemére, illetőleg azok kapcsolatára koncentrált: a szervezetre, a szervezethez rendelt hatáskörökre, a hatósági eljárás alapvető szabályaira, illetve azok változására, valamint a hatósági ügyintézés színvonalára is kiható személyi jellemzőkre. A téma összetettsége monografikus feldolgozást igényel, így a dolgozat – terjedelmi korlátok miatt – elsősorban a főbb tendenciákra, nem pedig az azokhoz vezető, sokszor ellentmondásos részletekre helyezi a hangsúlyt.

2. HATÓSÁG, HATÓSÁGI ÜGY, HATÓSÁGI SZOLGÁLTATÁS

A közigazgatásnak két nagy alrendszere az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás. A szakigazgatás elsősorban az államigazgatási szervek keretében valósul meg, jóllehet az önkormányzati igazgatásban is találkozhatunk szakigazgatási tevékenységgel.

A mai, modern államban az államigazgatási feladatokat, a hatósági ügyeket már nemcsak az államigazgatási és önkormányzati szervek látják el, hanem „a közigazgatási feladatot

² DUDÁS 2004b, 12.

ellátó nem közigazgatási szervezeteknek egyre szélesedő skálája vesz részt a hatósági tevékenységben”.³

A hatósági ügyintézésben részt vevő, hatósági feladatokat ellátó szervezetek egyre bővülő körére utal az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény is, amely szerint: „E törvény alkalmazásában hatóság az a szerv vagy személy, amelyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági jogkör gyakorlására jogosít fel, vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.”⁴

A hatósági ügyintézés végző szervek⁵ államigazgatási hatósági ügyben járnak el, amelynek fogalmát a jogszabály következőképpen rögzíti: „E törvény alkalmazásában ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tény, állapotot, adatot (a továbbiakban: adat) igazol, vagy nyilvántartást vezet, illetve ezeket érintő döntését érvényesíti.”⁶

A hatósági ügyintézés elsősorban sajátosságai miatt⁷ tipikusan alá-fölé rendeltségi kapcsolatot jelentett hatóság és az ügyfél viszonyában, amely kapcsolatban az anyagi és eljárási normák betartásán, a formalizmuson volt a hangsúly, és kevésbé a gyorsaságon, a takarékosaságon, valamint az ügyfelek partnerként történő kezelésén.

Az igény, hogy nemcsak az önkormányzati, hanem az államigazgatási hatósági ügyekben is indokolt és szükséges a gyors, egyszerű, takarékos eljárás, vezetett ahhoz, hogy a hatósági eljárásban az ügyintézés bevett fogalma helyett a szolgáltatás kifejezés⁸ nyert fokozatosan teret, utalva a klasszikus gyakorlat megváltoztatásának szükségességére.

Mindez nemcsak terminológiai, hanem tartalmi változást is jelentett egyben, hiszen a hatósági eljárást szabályozó kódexek és azok egyes jogintézményei is törekedtek az ügyintézés szemben támasztott új követelményeknek (gyors, olcsó, hatékony stb.) lehetőség szerint megfelelni.

3. A TÖRTÉNETI MŰLT MÁIG HATÓ SZEREPE: A KEZDETEKTŐL 1945-IG

A magyar bürokrácia kiépítése a felvilágosult abszolutizmus korában indult meg.⁹ Átszervezik a központi hivatalokat, növekszik a szakképzett hivatalnokok száma, a közszolgálat – a vármegyék kivételével – hivatássá válik.

³ BALÁZS 2015, 2–3.

⁴ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (a továbbiakban: Ákr.) 9. §.

⁵ LÓRINCZ 2010, 172–175.

⁶ Ákr. 7. §.

⁷ Az államigazgatási szervezet bürokratikus alapon szervezett hivatalok, ahol szakképzett hivatalnokok látják el a jogszabályokban meghatározott feladatokat. A tevékenység jellege ezekben a szervezetekben elsősorban hatósági jogalkalmazás az egységesség és kiszámíthatóság igényével.

⁸ A szakirodalom hatósági szolgáltatások alatt olyan hatósági tevékenységet ért, amelyben a hatósági tevékenység tartalma egy szolgáltatás, amely igénybevétele kötelező. Például gépjárművek kötelező műszaki vizsgálata stb.

⁹ CSIZMADIA 1979, 8.

A hatósági (igazgatási) eljárás, és ezen belül az ügyintézés egységesítése érdekében szintén intézkedések történtek. Az ügyiratok iktatása a 18. század elején még nem volt ismeretes, a fordulatot Mária Terézia és II. József rendeletei¹⁰ jelentették, majd 1849 után osztrák mintára egységes pénzkezelési, számviteli és adóigazgatási rendszer jött létre az országban.

A 19. századig a vármegye és a magyar nemesség ellenállása miatt a különböző reformelképzelések¹¹ megbuktak, a feudális igazgatás azonban egyre bővül, megindul a szakosodás, és ezek a lépések a bürokratikus vonások behatolását jelentik a közigazgatásba. A közigazgatással kapcsolatos kérdések megvitatása a század második felében a reformországyűléseken, a megyegyűléseken és a városokban folytatódott. A centralisták a vármegyei igazgatás alapvető reformját sürgették, azonban csak részeredményeket sikerült elérniük.

Az 1848–49-es szabadságharcot követően megindult a polgári közigazgatás alapjainak a kiépítése, az elfogadott reformok gyakorlati megvalósítására azonban nem jutott idő. Az elnyomó osztrák birodalom számos bürokratikus újítást vezetett be az országban, különösen az adó- és pénzügyi igazgatás bevált módszereit alkalmazva.

A kiegyezést követően továbbra is érvényesül a nemesi-dzsentri réteg által kézben tartott megyei közigazgatás dominanciája a községek felett, a polgárságnak csak a városi szakigazgatásban van némi befolyása. Az erőteljes gazdasági, társadalmi fejlődés nyomán az egymást váltó kormányok közigazgatással kapcsolatos elképzeléseit egyfelől a centralizációs törekvések, másfelől a feudális és polgári erők közötti kompromisszumkeresése jellemzi. A 20. század elején továbbra is napirenden van a városi, a fővárosi és a vármegyei törvény reformja, a kor szükségleteihez történő igazítása.

Az állandóságot képviselő laikus, előjogokon és kiváltságokon alapuló önkormányzati igazgatás mellett azonban fokozatosan kiépült a központi kormányzattól függő hierarchikusan szerveződő, dekoncentrált szervek rendszere, amelyek az igazgatási racionalitást, a szakszerűséget képviselték az egyes szakigazgatási ágazatokban. A képzettségen alapuló, kiszámítható életpályát nyújtó hivatásos állami közszolgálat elterjedése jelentős előrelépés volt a polgári közigazgatás kiépítése terén.

A dekoncentrált szervek, mint az állami intézményei a két világháború közötti időszakban is egyre több szakterületen jutnak meghatározó szerephez a jogszerűség, a szakszerűség, a kiszámíthatóság szempontjait érvényesítve a hatósági ügyintézés területén.

A két világháború között az egymást váltó kormányok programjának folyamatos tárgya a közigazgatás korszerűsítése¹² (városi törvény, községi törvény, közigazgatási eljárás stb.). A társadalmi, politikai viszonyok azonban nem kedvezőek a változások számára, így még

¹⁰ Mária Terézia 1754-ben, míg II. József 1784-ben szabályozta az ügyintézt. CSIZMADIA 1979, 9.

¹¹ Utalhatunk itt többek között Hajnóczy József szerémi alispán vagy Martinovics Ignác és Berzeviczy Gergely közigazgatási reformjaira.

¹² Az 1936-ben megtartott Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam programjában szerepelt Imre Sándor államtitkár előadása. Az előadó kiemelte a közigazgatás és a közönség hatásának kölcsönösségét, majd azt, hogy a közigazgatás minden részében közszolgálat, s nem a közönség van a hivatalért, hanem a hivatal a közönségért. Azaz, a hivatalnak szolgálnia kell a közönséget. IMRE 1936, 27–43.

olyan kiemelkedő személyiségek elképzelései is zátonyra futnak, mint Magyary Zoltán racionalizálási¹³ javaslatai.

A számos kezdeményezés, terv közül¹⁴ – mások mellett – témánk szempontjából megemlíthető Weis István javaslata, aki a jegyzőnek, mint szakképzett tisztviselőnek hatósági jogkört kívánt adni. Figyelemre méltó az a gondolata is, amely szerint az alsó hatóság intézze a konkrét ügyeket, a középső hatóság gyakorolja a felügyeletet, míg a felső hatóság konkrét ügyekkel ne foglalkozzon, hanem kormányozzon. Szintén közismert, hogy a Magyary Zoltán által vezetett Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet eljárásjogásza, Valló József két törvénytervezetet is kidolgozott 1937-ben és 1942-ben, de ezekből éppúgy nem lett törvény, mint Szitás Jenő tervezetéből.

A nagyobb léptékű reformok elmaradása mellett sikeres törekvések valósultak meg egyes szakigazgatási ágazatokban, így a hadügyi, szociális, közegészségügyi, földművelésügyi, anyakönyvi igazgatásban.

Általános jelleggel is elmondható, hogy 1867 után megkezdődött, majd a két világháborút követően fokozatosan épült ki az államigazgatási szervek területi és helyi rendszere, amelyek joghoz kötött, szakszerű ügyintézése éles ellentétben állt a nemesi vármegyei igazgatás elmaradott módszereivel és eljárásával.

4. A SZOCIALISTA ÁLLAMIGAZGATÁS: AUTORITÁS ÉS HATALOM

1945 után a nemzeti bizottságok feladata volt a demokratikus önkormányzati rendszer kiépítése, az igazgatási szervek felállítása. Számos javaslatot kidolgoztak az államigazgatás és az önkormányzati rendszer átalakítása céljából. Az Erdei-féle városmegye koncepció például a szakigazgatási szerveket az általános igazgatás szerveihez csatolta volna. A kerületi kormánybiztosok a különféle szakigazgatási ágakat fogták volna össze, a központi hatóságok intézkedéseinek koordinálása mellett.

1950 után a települési, járási, megyei szinten kiépülő tanácsrendszerben a képviselői és hatósági funkciók elválasztása valósult meg, a hatósági feladatok gazdái a szakigazgatási szervek lettek, amelyek a végrehajtó bizottság és a titkár szakmai felügyelete alatt gyakorolták hatáskörüket. A szakigazgatási szervek a település nagysága és az ellátandó feladatok köre alapján egységes, illetve tagolt szervezeti struktúrát alkottak.¹⁵

A szocialista államigazgatás a demokratikus centralizmus eszméjére¹⁶ épült, amely szerint a társadalomirányítási rendszer az igazgatottak érdekében működik,

¹³ MAGYARY 1942.

¹⁴ Az 1920-as és '30-as évek közigazgatási reformmunkálatairól ad átfogó képet: MARTONFFY 1936. Külön alfejezet foglalkozik a közigazgatási ügyintézés reformjával és a községi adminisztráció egyszerűsítésének a lehetőségeivel elsősorban Fluck András többéves gyakorlati és elméleti vizsgálatai nyomán. Lásd erre vonatkozóan FLUCK 1938.

¹⁵ FONYÓ 1985, 25–61.

¹⁶ BERÉNYI et al. 1984, 138–153.

és az igazgatottak közvetlenül és közvetve részt vesznek az igazgatásban. Ily módon az igazgatás demokratizmusa azt jelenti – legalábbis a korabeli értelmezés alapján – hogy az egész közösség érdekében végzett igazgatás akkor valósulhat meg, ha az igazgatottak uralmuk alatt tartják az igazgatást, az igazgatók tevékenységét meghatározzák, és teljes egészében kontrollálják azt. Mindez lehetővé teszi, hogy az igazgatás, az igazgatási szervezet és az igazgatást végző személyek az egész társadalmi közösség érdekeit szolgálják, és ne váljon az igazgatás a közösség felett álló, attól idegen hatalommá.

Az okfejtés belső ellentmondásai nyilvánvalóak: egyfelől az igazgatottak (ügyfelek) bekapcsolódása a hatósági ügyek intézésébe megfelelő szakmai ismeretek nélkül üres fikció, másfelől az igazgatottak csak akkor tudják „uralmuk alatt tartani” az igazgatást, ha képesek az igazgatók tevékenységét meghatározni, és egyben ellenőrizni is.

A demokratikus centralizmus elve a szakigazgatási szervek jogállására, szervezetére és működésére vonatkozó tételes szabályok esetében nem érvényesült. Jóllehet jogi személynek minősültek, de költségvetésük az egységes tanácsai költségvetés részét képezte. Szervezeti tagozódásukat felsőbb szintű irányelvek alapján alakították ki, településnagyság függvényében: így szakosított, egységes vagy osztott szakigazgatási szervek jöttek létre.

A nagyobb városokban és a fővárosban működő ügyfélszolgálatok,¹⁷ illetve a nem székelyközségekben, valamint a városi központtól távolabb eső településrészekben működtetett kirendeltségek segítették a hatósági ügyek elintézését. Lehetőség volt úgynevezett közigazgatási nap megtartására is, amely során a kirendeltség munkatársai a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott napokon ügyfélfogadást tartottak.

5. A HATÓSÁGI IGAZGATÁS SZERVEZETRENDSZERÉNEK VÁLTOZÁSA 1990-TŐL NAPJAINKIG

1990 után a politikai és gazdasági berendezkedés megváltozása nemcsak a közjogi rendszer teljes átalakulását vonta maga után a demokratikus jogállami intézmények kiépítése révén, de a közigazgatás társadalmi szerepével kapcsolatos elvárásokra¹⁸ is jelentős hatással volt.

A monolitikus, szocialista államigazgatással szemben a polgári közigazgatás két meghatározó alrendszere az államigazgatás és a jelentős önállósággal rendelkező önkormányzati igazgatás lett. A jogalkotó törekvése az államigazgatási és önkormányzati ügyek elválasztása volt, jóllehet a helyi önkormányzatok is jelentős számban gyakoroltak államigazgatási hatásköröket, elsősorban a jegyző révén.

¹⁷ Az első szakosított ügyfélszolgálati iroda a budapesti VII. kerületi tanácsnál 1971. január 3-án kezdte meg működését. ALMÁSSY 2012, 55.

¹⁸ Érdemes kiemelni, hogy néhány évtizeddel ezelőtt még a nyugati országokban is megkérdőjelezhetetlen volt a kormányok autoritása. Egészen az 1950-es évekig a közszolgáltatások – a ritka szegényellenes, élelmiszerbiztonsági és társadalombiztosítási programokat kivéve – elsősorban adó, rendészeti és honvédelmi igazgatást jelentettek. Következésképpen az állam legfontosabb feladata az ellenőrzés, nem pedig a társadalom, illetve a polgárok szolgálata volt. DEMMKE 2006, 5.

Az erős közjogi autonómiával, de gyenge feladat- és hatáskörökkel rendelkező megyei önkormányzatok miatt¹⁹ a területi szinten keletkezett igazgatási vákuumban nagy számban jöttek létre a minisztériumok által létrehozott dekoncentrált szervek az ellátatlan közfeladatok megvalósítása végett.

Mivel az ágazati szerveződések között nem volt érdemi kapcsolat, így a relatíve hasonló feladatok, tevékenységek is eltérően lettek szabályozva. A dekoncentrált szervek különböző színvonalú szolgáltatásokat tudtak biztosítani az ügyfeleknek, s néhány szakterülettől eltekintve a területi különbségek nem csökkentek. Számuk 1990 és 1994 között meggyenként meghaladta a 30-at, amely hivatalok változatos irányítás és gyenge ellenőrzés mellett alacsony hatékonysággal²⁰ működtek.

1994 után folyamatosan bővült a közigazgatási hivatalok feladat- és hatásköre. A kormány a közigazgatás korszerűsítésének a programja keretében felülvizsgálta a dekoncentrált szervek rendszerét és csökkentette azok számát. A cél az egységes területi igazgatás kialakítása volt az azonos ágazathoz tartozó dekoncentrált szervek összevonása, integrálása révén. A folyamatban meghatározó szereppel bírtak a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok, mint a kormányzati munka hatékonyságának letéteményesei.²¹ 1996-ban a közigazgatási hivatalok kormányhivatalokká alakultak át számos ágazati szervet magukba olvasztva.

2006-ban az önkormányzati törvény módosítása a közigazgatási hivatalok megnevezéséből törölte a fővárosi és megyei jelzőt, és a közigazgatási hivatalok illetékességi területe megyeiről regionálissá változott. A székhelyül szolgáló megyeszékhelyeket kivéve, a megyeszékhelyeken a közigazgatási hivatalok kirendeltségei, továbbá a közigazgatási hivatal szervezeti egységeiként ágazati szakigazgatási szervek működtek. 2009. január 1-jétől a regionális közigazgatási hivatalok helyébe a regionális államigazgatási hivatalok léptek.

Jóllehet konkrét adatok, felmérések a szervezeti változások ügyintézésre gyakorolt hatásáról nem állnak rendelkezésre, a dekoncentrált szervek klasszikus bürokratikus karaktere mindvégig meghatározó maradt az 1990-es években is, függetlenül az e szervek racionalizálását, korszerűsítését célzó (integráció, feladat- és hatáskörök revíziója, profiltisztítás, létszámkorlát stb.) kormányzati törekvésektől.

A dekoncentrált szervek mellett az államigazgatási és az önkormányzati hatósági ügyek intézésében jelentős szerep hárult a helyi önkormányzatokra is. A jegyző az államigazgatási feladat- és hatáskörök címzettjeként mint első fokú hatóság járt el egyes szakigazgatási ügyekben. Hatáskörébe tipikusan olyan ügyek tartoztak, amelyek esetében a helyismeretnek, valamint az ügyfelekhez való közelségnek (anyakönyv, szociális ügyek, birtokvédelem stb.) meghatározó jelentősége volt.

A jegyzői hatáskörbe tartozó hatósági ügyek esetében – a térbeli közelség okán is – adottak voltak a közvetlen, gyors ügyintézés feltételei, másfelől viszont főként a kisebb

¹⁹ PÁLNÉ KOVÁCS 2006, 228.

²⁰ BARTA 2013, 133–136.

²¹ BALÁZS 2011, 59.

településeken a hiányzó szakmai, technikai, pénzügyi források gyakran nem tették lehetővé az állampolgárok által elvárt szakszerű, hatékony eljárást.

Ezzel is magyarázható, hogy a '90-es évek közepétől a jogalkotó a jelentősebb, műszaki, technikai hátteret, illetve szakmai felkészültséget igénylő államigazgatási ügyeket a központi jegyzők, illetve az ország egész területét behálózó okmányirodák hatáskörébe²² utalta.

2010 után a közigazgatás szervezeti megújításának legfontosabb részét képezte a területi közigazgatás teljes átalakítása.²³ A cél az államigazgatási és önkormányzati feladatok elválasztása, a széttagolt területi közigazgatási szervezetrendszer egységesítése²⁴ volt. Az integrálásra kerülő szervek meghatározását hosszas szakmai elemzés és az ágazatokkal történő egyeztetés²⁵ előzte meg. Az alapvető rendező elv²⁶ az volt, hogy elsősorban a hatósági ügyet intéző, és így az állampolgárokkal kapcsolatban álló szervek kerüljenek integrálásra.

A területi szakigazgatási szervek integrálását követően 2011. január 1-jén megkezdték működésüket a fővárosi megyei kormányhivatalok, majd 2013. január 1-jétől a járási hivatalok.²⁷ A járási hivatalok kialakítása során érvényesített alapvető szervezeti szempont volt, hogy azok a fővárosi, megyei kormányhivatalok kirendeltségeiként²⁸ kerüljenek kialakításra.

A járásokhoz tartozó feladatok pontos meghatározása²⁹ megelőzte a járások területi lehatárolását, így a jegyzőtől átkerülő államigazgatási feladat- és hatáskörök tekintetében egyes megoldás³⁰ született. Helyi szintű ügyintézés, a helyi viszonyok ismeretét megkövetelő, azonnali reagálást igénylő ügyek, valamint az önkormányzat képviselő-testületének rendeletalkotási jogkörével összefüggő jegyzői hatáskörök³¹ maradtak helyi szinten.

A járási hivatalok szervezeti egységeiként működő, az ügyfelek igényeit és érdekeit szem előtt tartó szolgáltató jelleggel működő³² első kormányablakok³³ 2011 januárjában nyíltak meg 29 helyszínen, a fővárosban, a megyeszékhelyeken és a megyei jogú városokban.

²² SZEKERES 2012, 5–7.

²³ A Kormány a 1191/2010. (IX. 14.) számú határozatával döntött a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról.

²⁴ VIRÁGH 2012, 10–13.

²⁵ PILZ 2013, 24–35.

²⁶ A szakmai előkészítésben jelentős szerepe volt a HÉTFA Elemző Központ munkájának. CSITE–OLÁH–SZALKAI 2011.

²⁷ A járási rendszer 2013. január 1-jei kialakításával összefüggő alapelveket és a kapcsolódó feladatok végrehajtásának ütemezését a Kormány a járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatában rögzítette.

²⁸ ZÖLD-NAGY 2012, 4–5.

²⁹ Előzetes hatástanulmányok elősegíthetik a feladat- és hatáskörök optimális telepítését.

³⁰ KASZA–MEZEY–MITTÁK 2015, 16–24.

³¹ KISS 2015, 5–7.

³² *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatára* (2011). Budapest, KIM., illetve *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0) A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatára* (2012). Budapest, KIM.

³³ 2016-ban 197 volt a járások és 257 a kormányablakok száma. E mellett körülbelül 900 fő, mint ügysegéd támogatta az állampolgárok ügyintézését. A kormányablakok feladatainak ellátását az ügykörökhöz kapcsolódó tudástár segíti, amelynek folyamatos frissítése a szakminisztériumok feladata. Infojegyzet 2016/27.

2015-től a területi államigazgatás modernizációja újabb állomáshoz érkezett. A külső és belső integráció nyomán megvalósult a kormányhivatalok és a járási hivatalok egységes szervezeti struktúrájának kialakítása, amelynek a célja az állampolgárok szempontjából a hatósági eljárások egyszerűsítése és gyorsítása volt.

Ma már a kormányablakokban az állampolgárok 2500 féle ügykört³⁴ intézhetnek, kezdeményezhetnek, illetve kaphatnak tájékoztatást az eljárás menetéről. 2018. január 1. óta minden hatósági eljárás lefolytatására irányuló kérelem – amelyet törvény vagy kormányrendelet nem zár ki – a kormányablakokban is benyújtható.

A Kormány 2014–2020 közötti időszakra szóló közigazgatási és közszolgáltatás-fejlesztési stratégiája³⁵ kiemelten foglalkozik a területi államigazgatás intézményrendszerének további megerősítésével, a járási rendszer korszerűsítésével, illetve a kormányablakok rendszerének folyamatos továbbfejlesztésével.³⁶

A hatékony szervezeti működésnek nem elhanyagolható feltétele a működés fizikai és informatikai struktúrája. A közigazgatás hatékonysága növelésének egyik legfontosabb és legkorszerűbb eszköze az infokommunikációs technológiák használatának további elterjesztése. Az e-közigazgatási szolgáltatások körének bővítése és a minőségének javítása mind a közigazgatás ügyfelei, mind a közigazgatásban feladatokat ellátók munkájának megkönnyítése szempontjából is kiemelt fontossággal bír.³⁷

6. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI ELJÁRÁS SZABÁLYOZÁSA: AZ 1957. ÉVI IV. TÖRVÉNYTŐL A KET.-IG

Témánk szempontjából fontos kiemelni, hogy az államigazgatási hatósági ügyek korábbiakban bemutatott a fórumrendszerének 1990 utáni többszöri átalakulása nem járt a hatósági eljárás szabályait tartalmazó törvény³⁸ alapvető változásával. Mindez természetesen nem jelentette azt, hogy számtalan módosítás, korrekció révén a jogalkotó ne törekedett volna az életviszonyok változásával összhangban levő rendelkezések elfogadására. Lényegében azonban az alapeljárás tekintetében továbbra is az Áe. rendelkezései voltak az irányadók, kivéve, ha ágazati törvény ettől eltérést engedélyezett. Ugyanakkor a számtalan

2016. június 3. Elérhető: www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_27_jarasi_hivatalok.pdf/33a75b69-e250-4f80-9541-befc70434b09 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)

³⁴ 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról.

³⁵ *Közigazgatás és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Elérhető: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_strategia_.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)

³⁶ E körben megemlíthető a Mobilizált Kormányablak Ügyfélszolgálat, amely rugalmasan alkalmazható az igényekhez, körülményekhez.

³⁷ *Közigazgatás és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Elérhető: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_feljesztési_strategia_.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)

³⁸ A 1981. évi I. törvénnyel módosított 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárásról (a továbbiakban: Áe.).

módosítás következtében az Áe. áttekinthetetlenné vált, sokan még általános jellegét is megkérdőjelezték.

Az eljárási törvény a maga korában korszerű és előremutató rendelkezéseket³⁹ foglalt magába, és jól szolgálta a jogbiztonság, a demokratikus közigazgatás követelményeit. Ugyanakkor a demokratikus átalakulás nyomán megváltozott az állam szerepe, átalakult a közigazgatás intézményrendszere, megváltozott a központi és a helyi szervek viszonya. Mindez kihatott a hatáskör-telepítés szabályaira és a hatósági fórumrendszerre.

A nemzetközi kapcsolatok erősödése, az uniós szervekkel való együttműködés újfajta munkamegosztást, gyakorlatot és módszereket tett szükségessé a közigazgatási szervek eljárása során.

A jogállam közigazgatása lehetővé teszi az ügyfelek számára eljárási jogaiknak tényleges érvényesítését, a meghozott döntések bírósági felülvizsgálatát. A közigazgatásnak ezért meg kell könnyítenie az ügyféli jogok érvényesítését, az önkéntes jogkövetésnek meg kell előznie az állami, hatalmi eszközök érvényesítését.

A korszerű információs technológia eszközeinek a fokozatos elterjedése és használata mind a hatóságok, mind pedig az ügyfelek vonatkozásában új távlatokat nyitott az állami szervek és az állampolgárok kapcsolatában, és megteremtette a lehetőségét a gyors, költségtakarékos, ügyfélbarát ügyintézésnek.

Már a Ket. kidolgozására felállított bizottság munkájának megkezdése előtt számos felmérés irányult azokra az eljárásokra, amelyek általában meghatározzák a közigazgatási szolgáltatások minőségi színvonalát, függetlenül az egyes igazgatási tevékenységek tartalmától. Így például vizsgálták az ügyintézési határidő betartását, az ügyfélfogadás körülményeit, s az ügyfelek tájékozódását segítő szempontokat.

A közigazgatási reformprogramok egyik kiemelt célja a szolgáltató típusú igazgatási rendszer⁴⁰ kialakítása, a szolgáltató szemlélet központi és helyi szinten történő megerősítése. A szolgáltató szemlélet kialakításának feltétele, hogy a közigazgatási vagy önkormányzati szervek által az állampolgár számára nyújtott igazgatási típusú szolgáltatások a legszélesebb körben teljesüljenek. Az állampolgároknak adójukból finanszírozva ugyanúgy minőségi szolgáltatásokhoz⁴¹ van joguk, mintha a magánszféra bármelyik területén közvetlenül fizetnének érte.⁴²

A közigazgatással kapcsolatba kerülő állampolgár a legkevesebb idő alatt, lehetőleg egy-szeri utánjárással vagy anélkül, munka- és szabadidején túl, kulturált ügyfél és ügyintézési körülmények között véglegesen kívánja elintézni minden olyan ügyét, amely a polgármesteri hivatal vagy más államigazgatási szerv hatáskörébe tartozik.⁴³

³⁹ Intézményei egyszerűek és érthetők voltak, amelyek megkönnyítették a jogalkalmazást. A jogszabály egyetlen felülvizsgálatára csak 1981-ben került sor.

⁴⁰ DUDÁS 2004a, 11.

⁴¹ A 21. század elején a közbeszéd már kevésbé ideologikus, egyre inkább pragmatikus. Az emberek már nem elsősorban kevesebb államot akarnak, hanem jobb szolgáltatásokat, nagyobb hatékonyságot, az egyenlőség, a méltóság, a jog és a demokrácia tiszteletben tartása mellett.

⁴² DUDÁS 2004a, 11.

⁴³ DUDÁS 2004c, 6.

Hasonlóan fontos a teljes körű és hiteles tájékoztatás a polgármesteri hivatalok és az egyéb államigazgatási szervek részéről nyújtható hatósági ügyintézésről és szolgáltatásról, illetve a lakossági ügyintézéshez szükséges vagy azzal összefüggő szakhatóságok és egyéb közreműködők eljárásáról.

Szemléletes az a 2003-ból származó adat,⁴⁴ amely szerint a városok 73%-ánál, illetve a megyei jogú kerületek 33%-ánál munkaidőn túl nem lehetett ügyet intézni, ami azt jelenti, hogy a közigazgatás elsősorban nem az ügyfelek igényeire, hanem belső működésének minél egyszerűbb és költségtakarékosabb kialakítására koncentrált. Ez egyben azt is jelenti, hogy a KSH által 2002. január 1-jén közzétett átlagos lakossági statisztikai adatokat figyelembe véve több mint 3 300 000 állampolgárnak nem volt lehetősége ezeken a településeken⁴⁵ munkaidőn túli ügyintézésre.⁴⁶

A fejlesztésre szoruló területek között az alábbiak lettek prioritásként meghatározva:

- az állampolgárok, civil szervezetek bevonásának elmaradása a közigazgatási szolgáltatások fejlesztésébe;
- működéshez, illetve az ügyfelek kiszolgálásához szükséges technikai feltételek alacsony színvonala;
- a fogyatékkal élők ügyintézéséhez, illetve a gyermekbarát működéséhez nélkülözhetetlen feltételek hiánya, valamint
- a korszerű ügyfél-tájékoztatási eszközök alkalmazásának elmaradása.⁴⁷

Jól mutatja a hagyományos szemlélet tovább élését, hogy a lakosság véleménye szerint a közigazgatási szervek elsősorban a jogszabály rendelkezéseit tartják szem előtt, és csak másodsorban a lakosság és az ügyfelek érdekeit.⁴⁸

Természetesen érthető a közigazgatás részéről a törvényesség feltétlen tisztelete, de legalább ilyen fontos az is, hogy az ügyintéző a jogszabályt ne csak elvontan, mechanikusan alkalmazza, hanem a szabályok mögött az ügyfelet is lássa. Ez a szemlélet segítheti elő a közigazgatás szolgáltató jellegét.

A felmérések tükrében egyértelműen igazolást nyert, hogy a továbblépés érdekében a közszolgáltatások színvonalát jelentősen javító, ügyfélbarát rendszerek kiépítését szolgáló, valamint az ország polgárai közötti esélyegyenlőséget hatékonyan segítő hatósági megoldásokra van szükség.

Ennek érdekében szükséges:

- az egyes hatósági ügyekben az ügyintézési határidők csökkenése;
- felhasználóbarát módon egységesített formanyomtatványok, iratminták kidolgozása és alkalmazása;

⁴⁴ 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítéséről.

⁴⁵ A területi, települési egyenlőtlenségeknek, ha nem is a megszüntetése, de csökkentése mindig is elsőrendű feladata volt a közigazgatásnak.

⁴⁶ DUDÁS 2004c, 6–7.

⁴⁷ DUDÁS 2004c, 6–7.

⁴⁸ DUDÁS 2004c, 6–7.

- a hivatali nyelvezet közérthetőségének javítása;
- a tömegesen előforduló hatósági kérelmek digitalizált formában történő benyújtásának általánosság tétele, valamint
- a deregulációs ötletek, javaslatok, civil kezdeményezések intézményesített kezelése.⁴⁹

7. A 2004. ÉVI CXL. TÖRVÉNY HATÁSA A HATÓSÁGI ÜGYINTÉZÉSRE

A jogalkotó felismerve a társadalmi viszonyok gyökeres átalakulását, az egyre erősödő nemzetközi kapcsolatokat,⁵⁰ a gazdasági élet és a tulajdonviszonyok megváltozását,⁵¹ az információtechnológia⁵² rohamos fejlődését és ennek a közigazgatásra gyakorolt hatását, 2004-ben elkészült a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás új rendjét szabályozó törvénytervezet.

A Ket. legfőbb újítása, az Áe.-hez képest, hogy az ügyfeleket teszi az eljárás középpontjává a hivatalok helyett a szolgáltató állam⁵³ szellemiségének megfelelően. Cél a közhatalom szolgáltató funkciójának a kifejezése azáltal, hogy jelentősen csökkenjenek az ügyféli terhek, s a korszerű információtechnológia alkalmazása révén lehetővé váljon az ügyek gyors és egyszerű elintézése. Emellett a törvény átfogóan lehetőséget ad elektronikus ügyintézés bevezetésére.

Melyek a Ket. legfontosabb újításai⁵⁴ az ügyfelek szempontjából?

A jogállamiság követelményének megfelelően a törvények elsődleges szerepe érvényesül a rendeleti jogalkotással szemben, kiemelt érték a jobbiztonság, fontos az állami akarat kiszámíthatósága, a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme. A jogszabály a törvényben meghatározott időn túl a közigazgatási ügyeket végérvényesen lezártnak tekinti, azaz nem teszi lehetővé a határozat visszavonását, módosítását vagy megsemmisítését. A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát általános jelleggel biztosítja a jogszabály.

Szintén a jogállamiságból fakad az a megoldás, amely az ügyfelek számára eljárási jogaik érdemi gyakorlását teszi lehetővé, míg a kötelezettségek terén az önkéntes jogkövetés érvényesülését hangsúlyozza. Az államigazgatási és önkormányzati hatósági ügyek intézése során a hivatalokban meglévő adatok összegyűjtésének a terhét leveszi az ügyfelek válláról, és azt a hivatal feladatává teszi.

⁴⁹ DUDÁS 2004c, 6–7.

⁵⁰ Az Európai Unióhoz való csatlakozás miatt Brüsszel minden évben értékelte a magyar közigazgatás teljesítményét. Jelentős hatással bírt a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, amely rendelkezett az egyablakos ügyintézési pontok létrehozásáról, a tájékoztatáshoz való jog széles körben történő érvényesüléséről, valamint a hatósági ügyek elektronikus úton történő intézéséről is.

⁵¹ A gazdasági versenyképesség igénye azt követelte meg, hogy a közigazgatási eljárás ne akadályként, hanem támogatóként jelenjen meg a gazdasági társaságok életében. Kiszámítható szabályok alapján, gyors intézkedéssel lehessen társaságokat alapítani, működtetni.

⁵² A számítógépek és más információs adatbázisok robbanásszerű elterjedése és alkalmazása teljesen új alapokat teremtett a hatósági ügyintézésben is.

⁵³ TÓTH 2005, 5.

⁵⁴ KILÉNYI 2009, 23–33.

Új elvként került be a törvénybe az ügyfelekkel való udvarias kapcsolattartás követelménye, megmaradt a gyorsaságra és az egyszerűségekre való törekvés. Tartalmilag bővült az ügyfelek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogainak védelme. Változatlanul alapelv a törvény előtti egyenlőség. Hangsúlyt kapott, hogy az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog. Kiemelt súlyú az ügyfél jogorvoslati joga, erősödött az ügyféli jogok védelme. Új elv a költségtakarékosságra való törekvés és a hatékonyság követelménye. A hatóság hivatalból köteles gondoskodni arról, hogy a magyar nyelvet nem ismerő ügyfél hátrányt ne szenvedjen az eljárás során.⁵⁵

A törvény most már a hatósági ügyintézészt is szolgáltatásnak⁵⁶ tekinti. Célja az, hogy az ügyfelek számára a hatóság ne riasztó közhatalomként jelenjen meg, hanem segítőkészséget mutató partnerként. A Ket. a közigazgatás szolgáltatási jellegét hangsúlyozza. Eddig a szolgáltatások (közszolgáltatások) kifejezés elsődlegesen a helyi érdekű közügyekhez kapcsolódott, mint például háziiorvosi szolgálat, közutak fenntartása, közvilágítás biztosítása.

A Ket. a jogszabály több részében utal arra, mit ért hatósági szolgáltatáson, miképpen kívánja könnyebbé tenni az ügyfelek eligazodását az ügyintézési folyamatban. Kimondja például, hogy a hatóság nem kérhet az ügyféltől olyan adatot, amely más hatóság jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásában szerepel. Azaz, a jövőben nem az ügyfélnek kell egy-egy bonyolultabb eljárásban a kérelem különböző mellékleteit beszerezni más és más hatóságtól, hanem mindezt elvégzi az a hatóság, amely a döntést hozza.

Az elektronikus kapcsolattartás azt is lehetővé teszi, hogy az ügyfél az ügyfélkapun keresztül⁵⁷ nyújtsa be a kérelmét a hatósághoz, és ezt követően a hatóság jár el, illetve teszi meg azokat a lépéseket (például szakhatósági engedély beszerzése stb.), amelyek a végső döntés meghozatalához szükségesek. Fontos kiemelni, hogy az elektronikus ügyintézés szabályait – jelentőségének megfelelően – a törvény önálló fejezetben foglalja össze.

A fentiek túlmenően az alapeljárás számtalan intézménye, új megoldása segíti az ügyféli jogok érvényesülését, a hatósági ügyintézés szolgáltató jellegének erősítését. E körben említhetjük az adatkezelés, a kapcsolattartás új szabályait az ügyintézési határidő differenciált szabályozását, a támogató és hatósági közvetítő igénybevételének a lehetőségét vagy akár a hatósági szerződés megkötésének a lehetőségét.

A korábbiakban említett jogorvoslati lehetőségek mellett a végrehajtással kapcsolatos szabályok is változtak. A jobbiztonság mellett az ügyféli jogokat is védi a bírság összegének az emelkedése, a késedelmi pótlék alkalmazása, valamint a végrehajtás hatóság általi közvetlen elindítása.

⁵⁵ VÖLGYESI 2005, 11.

⁵⁶ SZABÓ 2005, 6–7.

⁵⁷ SZABÓ 2004, 20.

8. A KET.-TŐL AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSIG (ÁKR.)

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályait az Országgyűlés 2008-ban átfogó jelleggel módosította⁵⁸ elsődlegesen azzal a céllal, hogy egyszerűbbé és gyorsabbá tegye a közigazgatási eljárást.⁵⁹ A nagyszámú módosítás,⁶⁰ illetve a Ket. hatálya alól kivett eljárások növekvő száma⁶¹ mellett számos további körülmény is indokolta új eljárásjogi törvény megalkotását, így többek között a közigazgatás perrendtartás megalkotása, valamint a közigazgatási bürokráciacsökkentésről szóló törvény⁶² elfogadása.

Az általános közigazgatás rendtartással szemben alapvető követelmény volt, hogy *„a szabályozás olyan megoldásokat tartalmazzon, amelyek a hatósági ügyintézéshez kapcsolódóan az ügyfelek számára ténylegesen érzékelhető, pozitív változásokat eredményezzen”*.⁶³ *„A közigazgatási eljárás egyik, talán legfontosabb funkciója a jogvédelem, az ügyfelek érdekeinek, jogainak biztosítása, az állami szervek »önkényétől« megóvása valamint ezzel egyidejűleg a közérdek érvényre juttatása.”*⁶⁴

Az új eljárási kódexszel kapcsolatban koncepcionális célként fogalmazódott meg az a követelmény, hogy radikálisan rövidebb legyen, mint a Ket. Érvényesítendő szempont volt az is, hogy az Ákr. rendelkezései ténylegesen egyszerűbbek, lehetőség szerint az ügyfelek számára is közérthetőbbek⁶⁵ legyenek. Az általánosból levezethető, továbbá az ügyviteli, technikai kérdésekre vonatkozó részletszabályokat sem találunk a törvényben, mint ahogy hiányoznak az anyagi jogi jellegű és az alapvetően az ágazati szabályozásra tartozó rendelkezések is.

Az alapelvek körében továbbra is külön hangsúlyt kapott az ügyféli jogok védelme, az ügyféli jogok gyakorlásának elősegítése, a jóhiszeműség követelménye, valamint a bizalmi elv érvényesítése.

Az Ákr. külön szabályokat és követelményeket állapít meg az eljárási jogaik gyakorlásában személyi körülményeik folytán korlátozott vagy akadályozott személyek fokozott védelme érdekében, pozitív megkülönböztetést alkalmazva a hátrányos helyzetük ellensúlyozására.⁶⁶ Ez a megoldás alapvetően szakít a korábbi megközelítéssel, mivel a Ket. rendszerében a kiskorúakra, cselekvőképességükben érintettekre, a fogyatékkal élő személyekre vonatkozó előírások az alapelvek, illetve az egyes intézmények révén elkülönülten voltak szabályozva.

⁵⁸ 2008. évi CXI. törvény.

⁵⁹ E mellett szintén jelentős módosításokat tartalmazott a 2009. évi LVI. törvény, amely 168 törvényt módosított.

⁶⁰ A Ket. szinte minden rendelkezése módosult, némelyik többször is, szövege egyre bővült, ugyanakkor a törvény koherenciája meggyengült.

⁶¹ Egyre több eljárás kikerült a Ket. hatálya alól, ami megkérdőjelezte a törvény általános jellegét.

⁶² 2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvények módosításáról. Hatályon kívül helyezte a 2016. évi XXXII. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvények módosításáról.

⁶³ HAJAS 2017, 24.

⁶⁴ HAJAS 2017, 24.

⁶⁵ JUHÁSZ 2017, 223–227.

⁶⁶ Ákr. 29–31. §.

A hatósági ügyintézés egyik sarkalatos kérdése az ügyintézési határidő tekintetében új és az ügyfelek érdekeit is szolgáló intézményeket vezet be a jogalkotó az automatikus döntéshozatal, a sommás eljárás, a teljes eljárás és a függő hatályú döntés alkalmazásával. A rövidebb ügyintézési határidők alkalmazása lehetővé teszi az egyszerűbb ügyek gyors és végleges lezárását, az ügyfél érdekeinek az érvényesülését, és nem utolsósorban a költségtakarékosság és a hatékonyság elvének érvényesítését.

Alapvető változás az Ákr.-ben, hogy a fellebbviteli eljárásban az ügyfél elsődleges jogorvoslati eszköze a közigazgatási per, jóllehet a fellebbezéssel megtámadható elsőfokú döntések viszonylag széles köre továbbra is jellemző. Fontos kitétele a törvénynek, hogy a fellebbezés igénybevételére csak akkor kerülhet sor, ha ezt a törvény kifejezetten megengedi, vagy ha azt – kivételes jelleggel – ágazati törvény lehetővé teszi.⁶⁷

A közigazgatási per mint elsődleges jogorvoslati eszköz lehetőségének általánossá tétele mellett a bírói jogvédelem⁶⁸ szól. A törvény miniszteri indokolása szerint „*az új rendszer biztosítani tudja az objektívabb elbírálást az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdek elfogultság megjelenésének. E mellett a bírósági döntések publikálása eredményeként megismerhető és kiszámítható lesz a joggyakorlat, mely önmagában is csökkenti a korrupciós kockázatokat*”.⁶⁹ A peres út igénybevételenek a szabályait a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) tartalmazza.

A hatékony jogérvényesítést célozza – a közigazgatási végrehajtás gyakorlati tapasztalatainak alapján – a részletes végrehajtási szabályok elhagyása, s egyben a bírósági végrehajtásról szóló törvény beemelése a jogszabályba.

Az Ákr. és Kp. új jogi normáinak gyakorlati alkalmazása még rövid időre tekinthet vissza, így a tényleges tapasztalatok összegyűjtése, elemzése és értékelése az ügyféli jogok érvényesülése szempontjából idő előtti volna. Ami az eltelt rövid idő ellenére is egyértelmű, az a jogalkotó egyszerűsítésre, gyorsításra, hatékonyságra irányuló törekvése, ami – más célok szolgálata mellett – közvetlen kapcsolatban van a hatósági ügyintézés szolgáltató jellegével is.

9. A SZEMÉLYZET SZEREPE A HATÓSÁGI ÜGYINTÉZÉSSEN

A közigazgatás elméleti és gyakorlati szakemberei körében egyaránt ismert Magyary Zoltán gondolata, amely szerint: „*a közigazgatás jósága a tisztviselőkön fordul meg*”.⁷⁰ Magyary immáron szállóigévé vált mondása arra utal, hogy hiába van jól megkonstruálva a szervezet, megszervezve a feladat- és hatáskörök (funkciók) elosztása, ha az emberek, a szervezet

⁶⁷ Ákr. 116. §

⁶⁸ A bírói út lehetővé teszi az ügyek tárgyilagos elbírálását, ugyanakkor kérdéses, hogy mennyiben könnyíti az ügyek gyors, egyszerű elintézését, tekintettel a peres eljárások elhúzódó jellegére.

⁶⁹ JUHÁSZ 2017, 277.

⁷⁰ MAGYARY 1930, 167.

tagjai nem kellően felkészültek, motiváltak, és nem törekcszenek feladataik magas színvonalú, hatékony ellátására.

Nem lehet tehát eléggé hangsúlyozni a közhatalmat gyakorló, közösségi szolgáltatást nyújtó szervezetek személyzetének a fontosságát a szervezetek hatékonysága, eredményessége szempontjából.

Az is vitán felül áll, hogy a jogszerűség, hatékonyság, eredményesség, költségtakarékosság szempontjai mellett, az állam szerepének változásával párhuzamosan a társadalmi fejlődés nyomán fokozatosan felértékelődött a fogadói oldal, az emberek (ügyfelek) elégedettségének a fontossága, az állami szolgáltatások megítélésének a súlya.

Ezt az igényt elégítheti ki, ha a közhatalmat gyakorló szervezetek személyzetének utánpótlása, kiválasztása, alkalmazása, képzése és továbbképzése lépést tart a változó társadalmi igényekkel.

1945 után a két világháború közötti zárt közzszolgálati személyzeti rendszerrel ellentétben fokozatosan a nyílt személyzeti rendszert vezették be. Az állások betöltésénél nem a szakértelem, hanem a politikai megbízhatóság volt az elsődleges szempont. Nem volt egységes közzszolgálati kódex, ami nem is fért volna össze a közzszolgálattal kapcsolatos politikai célokkal. Értelemszerű, hogy az ilyen sajátosságokkal bíró rendszerben nem az ügyfelek elvárásai, szempontjai voltak a meghatározók, hanem az állami, politikai akarat szolgálai végrehajtása. A hatósági ügyintézésben a szervezeti és személyzeti jellemzők miatt is a hatalmi jelleg dominált. Az 1960-as és '70-es évektől a gazdasági, társadalmi viszonyok változását jelezte, hogy a jogszerűségi elemek visszakérülnek a közzszigazgatásba, utat tör magának a szakmaiság, és megindult a jogalkotás is ebbe az irányba.⁷¹ 1987-től kiválatosnak minősítették a pályázatok kiírását, ami a szakelem felértékelődését jelentette.⁷²

A közzszigazgatási rendszerváltozást követően⁷³ az állami személyzetpolitika első fontos állomása a 1992. évi XXIII. törvény elfogadása volt, amely a közzszigazgatási szerveknél dolgozó vezetők, ügyintézők és ügykezelők jogállására nézve alkotott egységes szabályozást. A törvény célja pártatlan, szakszerű és törvényes ügyintézészt lehetővé tevő közzszigazgatási személyzeti rendszer átfogó szabályozása volt. Az ezt követő években több módosítás történt, amely oldotta a rendszer zárttságát.

A zárt rendszerű közzszolgálati szabályozás oldását 2006 után több intézkedés⁷⁴ bevezetésével kezdték meg, így például a felmentési szabályok oldásával, a teljesítményalapú illetmények bevezetésével, a vezetői megbízások visszavonása lehetőségeinek bővítésével.

2010-ben megszűnt az egységes szabályozás, a központi és területi államigazgatási szerveknél dolgozóakra a 2010. évi LVIII. törvény rendelkezéseit⁷⁵ kellett alkalmazni. Az újabb

⁷¹ ÁRVA et al. 2012, 193.

⁷² GAJDUSCHEK 2008, 176.

⁷³ A tanulmány nem érinti a magyar közzszolgálati szabályozás 1945 előtti jellemzőit, illetve ennek hatását a hatósági ügyintézésre.

⁷⁴ A munkajogias szabályozás alkalmazására jelentős hatással volt a New Public Management irányzata, amely a közzszektor hatékonyságát és eredményességét a piaci eszközök és módszerek alkalmazása révén kívánta emelni.

⁷⁵ Hatályon kívül helyezte a 2012. évi V. törvény.

állomást a közzolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény jelentette, amely egy kódexben rendezte a kormánytisztviselők és közzolgálati tisztviselők jogállását.

Az állami tisztviselőről szóló törvény⁷⁶ elfogadását a kormányhivatalok, ezen belül a járási hivatalok által ellátott feladatok, valamint a kormányhivatalok szervezeti és működési sajátosságai indokolták. Ezt a jogszabályt 2019. január 1-jétől a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXCV. törvény hatályon kívül helyezte, amelynek célja – többek között – elősegíteni a hatékonyabb kormányzati igazgatási szervezetrendszer kialakítását.

A közzolgálati tisztviselőkre vonatkozó szabályozás több intézményi megoldása nemcsak megteremti, hanem elő is segíti azt, hogy az államigazgatási szervek vezetői és ügyintézői feladataik ellátása során a jogszerűség, hatékonyság, költségtakarékosság stb. követelményei mellett megfeleljenek az ügyfélbarát, ügyfélközpontú ügyintézés követelményének is.

Az elvárás egyik potenciális biztosítéka a megfelelő személyzet kiválasztása, a legalkalmasabb jelölt megtalálása. A közzolgálati tisztviselők folyamatos képzése, továbbképzése nem csak a már meglévő szakmai alapokat bővíti, de kilépést jelenthet a megszokott rutinból, új ismeretek, készségek, képességek elsajátítását teszi lehetővé.

Az államigazgatási szervek munkatársainak teljesítményértékelése, minősítése szintén figyelembe veszi a hatósági ügyintézőknek az ügyfelekkel való kapcsolatát, az udvarias, segítőkész magatartás tanúsítását az eljárás során. A bevezetett teljesítményértékelési rendszer célja a közzolgálati tisztviselők teljesítményének a javítása révén a munkájuk végzéséhez szükséges kompetenciák (ismeret, tudás, készségek, képességek, szociális szerepek, énkép és személyiségvonások, motiváció) fejlesztésével a szervezet célkitűzéseire hozzájárulni, ami egyben a szolgáltatások felhasználóinak az elégedettségét is szolgálja.⁷⁷

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem létrehozása megteremtette az egységes közzolgálati alapképzés szervezeti, intézményi, személyzeti feltételeit. Az egyetem széles spektrumot felölelő képzési és továbbképzési programjaiban meghatározó szerepe van azoknak az ismereteknek, amelyek alapos szakmai háttérrel, tudásbázissal biztosítanak a modern, 21. századi ügyfélközpontú közzolgálati gyakorlat megvalósításához.

10. ÜGYFÉLI SZEMPONTOK A HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

Az államigazgatási feladat- és hatáskörök telepítésénél a szakmai szempontokkal egyenrangú követelmény az ügyfelek igényeinek, elvárásainak a figyelembevétele, hiszen a közhatalmi tevékenységet napjainkban már szolgáltatásként kell megszervezni és ellátni.

⁷⁶ 2016. évi LII. törvény.

⁷⁷ *Közigazgatás és Közzolgálati Fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Elérhető: www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatasi_feljeztési_strategia.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)

A cél sikeres megvalósítása több tényező együttes biztosításán alapul. Ezek elsősorban:

- hozzáférhetőség, egyszerűség,
- egységes szervezés és feladatellátás,
- hatékonyság (mind költségvetési, mind szakmai eredményességi szempontból),
- ügyfélközpontúság,
- integrált feladatellátás.

A hozzáférhetőség az ügyfelek valós ügyintézési, térhasználati szokásainak a figyelembevételét jelenti, azt a követelményt, hogy adott hatósági ügy intézése ne járjon szükségtelen idő és költségráfordítással, a hivatal viszonylag könnyen elérhető legyen.

A hozzáférhetőség szempontjából fontos az alapszintek lehatárolása,⁷⁸ és az alapegységek illetékességének meghatározása. Minél nagyobb számú és kisebb területű egységek képeznek egy alapegységet, annál inkább könnyebb és olcsóbb a szolgáltatási pont igénybevétele az ügyfelek részéről. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy földrajzi, településszerkezeti sajátosságok korlátozzák a választható alternatívákat, és kizárják a teljesen azonos jellemzők mentén történő határok meghúzását.

Az államigazgatási hatósági ügyek egy jelentős része alapszinten nem látható el, elsősorban a kistépülésekre jellemző kapacitásbeli korlátok miatt. Emellett egyes szakfeladatok viszonylag ritka előfordulása, magas technikai, műszaki igénye nem is teszi lehetővé a feladatok alapegységhez történő telepítését. Ez utóbbi esetben a méretgazdaságosság követelménye alapján e funkciók magasabb szinten valósíthatók meg: megye, járás stb.

A hatósági szolgáltatásokkal kapcsolatos ügyféli elvárások között kiemelt jelentőségű az ügyintézés költségvonzata, amely több dimenziót is magába foglal. Ide tartozik mindelektől az illetékes hatósággal való kapcsolatba lépés költsége, az eljárás költsége, az ügyintézés kapcsán kieső munkabér, illetőleg az egyéb költségek. Az átlagos költségek igazgatási áganként változnak, így meghatározásuk módszertanilag összetett feladat.

Általános igény a gyors és olcsó ügyintézés, amely követelmény teljesülése egyben az állami, hivatali források felhasználásának, az ügyintézés hatékonyságának a mutatója is lehet.

A társadalmi költségek jelentős mértékben csökkenthetők, ha biztosítva van a helyben történő ügyintézés lehetősége, ha az ügyintézés ügyfélbarát, hozzáértő és segítőkész, ha a nyitvatartási idő lehetővé teszi a munkaidőn kívüli ügyintézést, és javul az ügyintézési pontok megközelíthetősége, elérhetősége.

Az egységes szervezés és feladatellátás szintén elősegítheti az ügyféli szempontok érvényesítését. Különösen abban az esetben, ha korábban különböző illetékességű, eltérő irányítású szervezeti keretek között zajlott a hatósági ügyintézés, amely nem tette lehetővé a megfelelő kooperációt, a felesleges párhuzamosságok kiiktatását és a költségtakarékosságot. Az integráció révén csökkenthető a szolgáltatási színvonal differenciája, lehetőség

⁷⁸ A településszerkezet adottságai, a vasúti, közúti stb. közlekedés jellemzői befolyásolják a legoptimálisabb szint kiválasztását.

nyílik az állami adatbázisok összekapcsolására, a korszerű informatikai rendszerek nyújtotta előnyök kihasználására.

Természetesen éppúgy, mint az állami és önkormányzati feladatok meghatározása során, az ügyféli szempontok érvényesítése esetében is előnyök és hátrányok kölcsönös mérlegelésére, számbavételére van szükség. A szakmai szempontok mellett a választási szabadságot behatárolják a rendelkezésre álló költségvetési források, a rendszer fenntartása vagy továbbfejlesztése mellett szóló érvek és ellenérvek súlya.

11. A SZERVEZET, A FELADATOK ÉS A SZEMÉLYZET HATÁSA AZ ÜGYINTÉZÉSRE

A közigazgatás-tudomány egyik klasszikus, de a gyakorlatban sokszor feledésbe merülő tétele, amely szerint a szervezet kifejezi a célokat, nem pedig megfogalmazza azokat.

Az államigazgatási, hatósági ügyintézés szervezete a történeti múltban a 19. század második felében – német-osztrák minta nyomán – lassú fejlődés során öltött bürokratikus formát, mivel a laikus, szakszerűtlen, kiszámíthatatlan nemesi igazgatás nem jelentett garanciát a jogszabályok konzekvens érvényesítésére, a közérdek, a tárgyi jog védelmére.

A jelzett időszakban az államigazgatás, területi igazgatás modernizációját a bürokratikus hivatali szervezetek fokozatos térhódítása jelentette az egyes igazgatási ágazatokban. A hivatal sajátos ismérvei (hatásköri és eljárási normák, hierarchia, szakszerűség, szak-képzettség stb.) szükségszerűen a törvényesség, a jogszerűség szempontjaival voltak összhangban, illetve erősítették azokat, mivel az államszervezet fejlettségének az állapota ezt követelte meg.

Ahogy a racionális, jogszerű szakigazgatás a társadalmi életviszonyok egyre több területét vonta az uralma alá úgy növekedett a hivatali szervek, illetve az azokat működtető – rendszerint képzett – hivatalnokok szerepe és jelentősége is. Vélhetően a fejlődés ezen periódusában az ügyek szakszerű, törvényes (részrehajlásmentes) kiszámítható elintézése nagyobb, fontosabb értéket jelentett a jogkereső közönség (társadalom) szempontjából is, mint a hivatali eljárás egyszerűsége vagy gyorsasága.

Ez a kiinduló helyzet – ha sokat is változott – de lényegében meghatározó maradt a 20. század első felében, annak ellenére, hogy ebben az időszakban sem hiányoztak a közigazgatás reformjára, így a hatósági eljárásra irányuló kezdeményezések sem.

1945 után az államigazgatás rendkívül erős politikai determináltsága és centralizációja a tanácsrendszer szakigazgatási szerveinek társadalmi kapcsolatait illetően új fejezetet nyitott. A tanácsok képviseleti szerveinek formális és névleges autonómiája valójában szigorúan centralizált, és felülről irányított hivatali struktúrát takart, amelyek esetében a szakigazgatási szervek működésébe – már csak az állam újraelosztó, redistributív működése⁷⁹

⁷⁹ E körben példaként megemlíthető a korabeli lakáshivatalok meglehetősen hosszadalmas, bürokratikus eljárása, újraelosztási gyakorlata.

miatt sem – az embereknek, ügyfeleknek nem volt valódi beleszólása. Így logikus módon a hivatali procedúra ügyféli szempontjai inkább csak az ideológiai, politikai programokban, propagandakiadványokban kaptak hangot.

1990 után a korábbiakban elemzett okok miatt a dezintegrált, de egyre burjánzó dekoncentrált szervek rendszere, illetve az ágazati tárcák elsősorban a status quo fenntartásában voltak érdekeltek, nem pedig az ügyféli szempontok fokozott figyelembevételében. Az erős ellenállást mutatja az 1990 és 2010 között indított korszerűsítési, racionalizálási programok részleges sikere, illetve kudarca.

2010 után a területi szervek integrációját nem pusztán a költségtakarékosság vezérelte, hanem a hatékonyság növelésének a szükségszerűsége is, mivel a 21. században a közigazgatási szolgáltatások minősége, színvonala versenyképességi követelmény. A szervezet, az erőforrások és a szakszemélyzet koncentrációja kifejezi azt a célt, hogy az államigazgatási szolgáltatások új rendje a társadalmi, gazdasági környezet elvárásaival összhangban egyben – a szintén megváltozott – ügyféli szempontokat is megpróbálja kielégíteni.

A fővárosi, megyei kormányhivatalok, az ország egész területét lefedő járási hivatalok, hivatali kirendeltségek, illetve az azok munkáját segítő települési ügysegédek szervezeti rendszere a centralizáció, az integráció és a takarékoság logikáját követi. A léptékváltást elősegítette az infokommunikáció forradalmi terjedése, az egyablakos ügyintézési rendszer fokozatos kiépítése.

Evidens, hogy mindezen lépések önmagukban mit sem érnek, ha a folyamatokat nem támogatja a hatósági eljárás szabályainak korszerűsítése, a joganyag továbbfejlesztése, olyan új jogintézmények bevezetése, amelyek a fenti szempontokkal egyenrangúnak tekintik az ügyfelek elvárásait.

Természetesen a szervezet csak egy szerkezet. A struktúra akkor válik intézménnyé, ha az abban tevékenykedő emberek létrehozzák, kialakítják, és napi gyakorlat részévé teszik azokat az alapvető értékeket, normákat, eljárásokat, szokásokat, habitusokat, amelyek egy idő után írott és íratlan szabályokká válnak. Azaz szervezeti kultúrát teremtenek. Ebben a folyamatban a főszerep a hivatalnokoké, akik a felépítést és működést meghatározó objektív körülmények mellett végső soron meghatározzák a hatósági ügyintézés arculatát.

12. KONKLÚZIÓ HELYETT

A jelentős állami erőforrásokat és szemléletváltozást igénylő korszerűsítések ellenére az államigazgatási hatósági ügyek intézésének új rendszere tovább fejleszthető.⁸⁰

2010-ben elindult egy folyamat, amely alapvető változásokat hozott a magyar közigazgatásban. A tendencia az erőteljes központosítás, a szervezetek és feladatok integrációja, középpontban a takarékosággal és a hatékonysággal. A felgyorsult jogalkotás

⁸⁰ Az európai minták alapján szükséges volna különböző szolgáltatási karták bevezetése, amelyek a lakosok, az ügyfelek számára általános tájékoztatást adhatnának az egyes szakigazgatási területekről, azon túl, hogy a visszacsatolást is biztosítanák.

és a személyzetpolitika új iránya (Magyary-program, életpályamodell, hivatásatika) szintén a fenti célokat szolgálja.

Az integrált kormányhivatali modellben olyan irányítási és vezetési módszerekre van szükség, amelyek mellett biztosítható az egységes joggyakorlat az államigazgatási hatósági ügyek intézése során. Reális a veszély ugyanis, hogy a koncentráció növekedésével⁸¹ csökken a lokális folyamatok megismerésének, ellenőrzésének a lehetősége, így a sajátos helyi érdekek és szükségletek nyomán hozott döntések eltérhetnek az országos irányvonalától.

Az ügyfelek ügyintézési szokásait számos tényező meghatározza: kor, iskolai végzettség, jövedelmi háttér, utazási lehetőségek stb. E tényezők alapján egyértelmű, hogy a jobb anyagi helyzetben levő, iskolázottabb társadalmi rétegek számára nem jelent gondot a térbeli mobilitás. Az ügysegédi rendszer csak segíti, de lényegében nem változtatja meg a főként kistelepülésen élő, idősebb népesség hatósági ügyeinek az intézését.

Nagyléptékű, gyors változások mellett rendszerint nincs vagy kevesebb az idő a visszacsatolásra, a tapasztalatok összegyűjtésére, elemzésére, feldolgozására. Mindez demokratikus deficithez vezethet, és gátolhatja a szükséges korrekciók megtételét is. Nem vitás ugyanis, hogy az ügyek, végső soron a napi ügyintézés során a hivatalban dőlnek el. A reformoknak ez a vetülete a kormányzás, a közigazgatás iránti bizalom erősítése szempontjából is figyelmet érdemel.

⁸¹ A jelenlegi kormányhivatalok – egyes kivételektől eltekintve – mamut méretű, strukturált, differenciált szervezetek, annak minden előnyével (hatékonyság, takarékoság) és hátrányával (tranzakciós költségek, helyi viszonyok ismeretének hiánya).

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ALMÁSSY Gyula (2012): *A közigazgatás szervezés és technológia fejlődése Magyarországon*. PhD-értekezés. Budapest.
2. ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett (2012): *Közigazgatás-elmélet*. Egyetemi tankönyv. Második átdolgozott kiadás. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
3. BALÁZS István (2011): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltozástól napjainkig*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
4. BALÁZS István (2015): Az államigazgatási hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 3. sz. 2–13.
5. BARTA Attila (2013): *A területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó.
6. BERÉNYI Sándor – SZAMEL Lajos – BARACKA Róbertné – IVANCSICS Imre (1984): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM Kiadó.
7. CSITE András – OLÁH Miklós – SZALKAI Gábor szerk. (2011): *A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járásek központjainak és lehatárolásának tárgyában*. Budapest, HÉTFA Elemző Központ.
8. CSIZMADIA Andor (1979): *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*. Budapest, Gondolat Kiadó.
9. DEMMKE, Christoph (2006): Governmental, Organisational and Individual Performance. *Eipascope*, No. 1.
10. DUDÁS Ferenc (2004a): A közigazgatási ügyfélszolgálati rendszer továbbfejlesztése egy felmérés tükrében. *Jegyző és Közigazgatás*, 6. évf. 5. sz.
11. DUDÁS Ferenc (2004b): Hatékony tájékoztatás. Az ügyfél-tájékoztatás színvonalának javítása az e-közigazgatás eszközeivel, különös tekintettel a call centerek alkalmazására. *Jegyző és Közigazgatás*, 6. évf. 3. sz.
12. DUDÁS Ferenc (2004c): Közigazgatási ügyfélszolgálati karta. *Jegyző és Közigazgatás*, 6. évf. 4. sz.
13. FLUCK András (1938): *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*. Második átdolgozott kiadás. Budapest.
14. FONYÓ Gyula szerk. (1985): *A helyi tanácsok kézikönyve*. Budapest, Hazafias Népfont és MTTH. 25–61.
15. GAJDUSCHEK György (2008): *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, Közigazgatási Olvasmányok.
16. HAJAS Barnabás et al. (2017): A közigazgatási eljárás szabályai I. In PETRIK Ferenc szerk.: *Az általános Közigazgatási Rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC.
17. HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk. (2016): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
18. IMRE Sándor (1936): A hivatal hatása a közönségre. In *A mai magyar közigazgatás. A korszerű közszolgálat útja*. 2. Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda. 27–43.

19. JUHÁSZ Zoltán szerk. (2017): *Az általános közigazgatási rendtartás. Ákr. 2016 – Ket. 2004.* Budapest, Wolters Kluwer.
20. KASZA Mónika – MEZEY Nándor Lajos – MITTÁK Tünde (2015): Három csapás a jegyzőkre. *Jegyző és Közigazgatás*, 17. évf. 5. sz.
21. KILÉNYI Géza szerk. (2009): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja.* Budapest, Complex Wolters Kluwer.
22. KISS Pál (2015): „Államtalanítás és/vagy önkormányzat erősítés” falun? Hogyan tovább helyi közigazgatás? A Járási hivatalok és a helyi hivatalok közötti hatáskör megosztás kérdései. *Jegyző és Közigazgatás*, 17. évf. 2. sz.
23. LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG-ORAC.
24. MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
25. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
26. *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatára* (2011). Budapest, KIM.
27. *Magyary Zoltán Közigazgatás- Fejlesztési Program (MP 12.0) A Haza Üdvére és a Köz Szolgálatára* (2012). Budapest, KIM.
28. MARTONFFY Károly szerk. (1936): *A mai magyar közigazgatás. Az 1936. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai.* Budapest, Magyar Királyi állami Nyomda.
29. PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2006): A középszint reformjának nehézségei. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 3–4. sz. 223–231.
30. PILZ Tamás (2013): *A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezete és működése.* ÁROP-1.1.26-2013-0001 Kormányhivatali munkatársak képzése. Kézirat.
31. SZABÓ Lajos (2004): Cél: az ügyfelek jobb kiszolgálása. *Jegyző és Közigazgatás*, 6. évf. 2. sz.
32. SZABÓ Lajos (2005): Új törvény az ügyfelek szolgálatára. *Jegyző és Közigazgatás*, 7. évf. 1. sz.
33. SZEKERES Antal (2012): A jegyző államigazgatási hatásköreinek változásai. *Jegyző és Közigazgatás*, 15. évf. 3. sz.
34. TÓTH Zoltán (2005): A szolgáltató állam jellemzői a Közigazgatási Eljárási törvényben. *Jegyző és Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz.
35. VIRÁGH Rudolf (2012): Az államigazgatási feladat- és hatáskör-telepítés új rendszere. *Magyar Közigazgatás*, 2. (62.) évf. 1. sz. 10.
36. Völgyesi László (2005): Új törvény az ügyfelek szolgálatában. *Önkormányzati Tájékoztató*, 10. évf. 25. sz.
37. ZÖLD-NAGY Viktória (2012): A járások és a járási hivatalok kialakítása. *Jegyző és Közigazgatás*, 14. évf. 3. sz.

Internetes források

1. *Közigazgatás és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. Elérhető: [www.kormany.hu/download/8/42/40000/Közigazgatás_feljesztési_strategia_.pdf](http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatasi_feljesztési_strategia_.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)
2. *Infojegyzet 2016/27*. 2016. június 3. Elérhető: www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_27_jarasi_hivatalok.pdf/33a75b69-e250-4f80-9541-befc70434b09 (Letöltés dátuma: 2018. 09. 03.)

Jogi források

1. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
2. 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
3. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
4. 2009. évi LVI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról
5. 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról
6. 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
7. 2015. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról
8. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
9. 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről
10. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
11. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
12. 1113/2003. (XI. 11.) Korm. határozat a közigazgatási szolgáltatások korszerűsítéséről
13. 1191/2010. (IX. 14.) Korm. határozat a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításáról
14. 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

Dr. habil. Józsa Zoltán PhD, ny. egyetemi docens. A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék vezetője 2012 és 2015 között. Több mint 25 éve a közigazgatás-tudomány oktatója, kutatója. Számos monográfia, valamint magyar és idegen nyelvű tanulmány szerzője. Kutatási területe a közigazgatás modernizációja, a hazai és a nemzetközi fejlődési tendenciák vizsgálata, az önkormányzati rendszerek összehasonlító elemzése, a közigazgatás és közszolgáltatás szervezés aktuális kérdéseinek feldolgozása.

Köbel Szilvia

„AZ ÁLLAM ÉS A NÉP ÉRDEKÉBEN FOGOK ELJÁRNI” – A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG 1949-BEN TÖRTÉNT MEGSZÜNTETÉSÉNEK KÖRÜLMÉNYEI ÉS KÖVETKEZMÉNYEI¹

“I will act for the good of the people and the state” – The Circumstances and Effects of the Cessation of the Administrative Court in 1949

Dr. Köbel Szilvia PhD, tudományos főmunkatárs, Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára, egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, szilvia.kobel@gmail.com

A tanulmány a közigazgatási bíróság 1949-ben történt megszüntetése körülményeit és egyes következményeit levéltári, parlamenti és szakirodalmi források alapján vizsgálja. Három fő pont köré csoportosítottuk a kutatási eredményeket. Bemutattuk az 1949. évi II. törvény elfogadása és hatálybalépése körüli jogalkotási lépéseket, amelyek nyomán a közigazgatási bíróság helyébe lépett a pénzügyi és illetményügyi döntőbizottság, és azzal egyidejűleg megszűnt a korábbi bírói jogvédelem is. A levéltári dokumentumok feltárták előttünk, hogy a bíróság bírái és alkalmazottai milyen méltatlan helyzetbe kerültek a bíróság megszűnésekor. Megtörtént az a paradox helyzet, hogy több volt bírónak határozatban hívták fel a figyelmét arra, hogy „jogában áll a kézhezvételtől számított 15 napon belül az illetményügyi döntőbizottsághoz panasszal élni”. A dolgozatban ráirányítottuk a figyelmet arra, hogy a közigazgatási bíróság megszüntetésével egyidejűleg erősödött a közigazgatási hatóságok rendészeti jellege, és a járásbíróság hatásköréből a kihágások nagy része a rendőri büntetőbíráskodás (a rendőrség és a közigazgatási hatóság) hatáskörébe került át.

KULCSSZAVAK:

közigazgatás, jogorvoslat, végrehajtó hatalom, döntőbizottság, panaszjog, igazolási eljárás, B-lista rendelet, rendőri büntetőbíráskodás

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Prof. Dr. Stipta István által vezetett Államtudományi Kutatóműhely [A közigazgatási jogvédelem hazai múltja, hivatásrendi és aktuális dogmatikai kérdései (2017/164/KRE-ÁJK) c. kutatóműhely] keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

This study focuses on the circumstances and effects of the cessation of the Administrative Court in 1949 sourced from archival, parliamentary and relevant literature. We classified the results of the research around three major points. We presented the legislative steps taken around the time the Act II of 1949 got accepted and went into effect. This Act replaced the Administrative Court with a financial and salary arbitration committee and erased the possibility of the judiciary. The archive documents revealed that the judges and other employees were placed in a discreditable position. In the study we highlighted, that by the cessation of the Administrative Court, the administrative authorities gained executive power and the majority of misdemeanours previously handled by the district court, were handed over to the police and the administrative authorities.

KEYWORDS:

public administration, legal remedy, executive power, arbitration committee, right to complain, verification procedures, B-list decree, criminal jurisdiction by the police and public administration

1. BEVEZETÉS

Jelen tanulmány célja a közigazgatási bíróság 1949-ben történt megszüntetése körülményeinek és egyes következményeinek levéltári, parlamenti és szakirodalmi források alapján történő bemutatása. A bíróság megszűnésének körülményeihez fontos információkat szolgáltatnak az akkori Miniszterelnökség iratanyagaiban található, a közigazgatási bíróságra vonatkozó levéltári dokumentumok, amely irategyüttes 2018. február 1-jétől ismét kutathatóvá vált a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárában (MNL OL).²

A bíróság megszűnésének körülményei, pontosabban az 1949. évi II. törvény hatálybalépéséhez és a bíróság tényleges működésének befejezéséhez vezető folyamat jól illusztrálja a második világháború utáni – közjogilag és politikailag is – ellentmondásos időszakot. A közigazgatási bíróság megszűnésének következményei szerteágazóak voltak, és még elméleti szinten is nehéz lenne feltérképezni azt a hatást, amit kifejthetett volna, ha továbbra is működhet. A bíróság megszüntetését tárgyaló parlamenti vitából is tisztán láthatóvá vált, hogy a kiépülő szovjet rendszerrel – az államhatalom egységes és oszthatatlan koncepciójával – összeférhetetlen volt a közigazgatási bíróság intézménye, és hiú ábránd volt esetleges további működése, különösen annak alkotmánybíróági („alkotmányjogi tanácsi”) funkció irányába történő fejlődése.³ A közigazgatás, az igazságszolgáltatás, a rendvédelem szervezetrendszerében és hatásköreiben alapvető, bonyolult változások mentek végbe, ezért e tanulmány a teljesség igénye nélkül vállalkozhat csak a téma kifejtésére. Egyes folyamatok közvetlenül a közigazgatási bíróság megszüntetéséből következtek, több területen azonban az összefüggés közvetetten követhető nyomon, illetve mutatható ki.⁴ A vizsgálat e dolgozatban elsősorban a ’40-es, ’50-es évek fordulójára szorítkozik, amelynek keretében áttekintjük az 1949. évi II. törvény hatálybalépésével és végrehajtásával kapcsolatos joganyagot. Az elemzésben kitérünk a közigazgatási bíróság helyébe lépő döntőbizottságok bemutatására is. Felhívjuk a figyelmet arra is, hogy ezzel párhuzamosan milyen lényeges változások zajlottak le a rendőrség mint büntetőbíróság, valamint a közigazgatási hatóság mint rendőri büntetőbíróság bővülő – a járásbíróság pedig egyidejűleg szűkülő – hatásköreit illetően.

Az elemzésben a közigazgatási bíróság megszüntetése körüli személyi és működési kérdéseket is érintjük levéltári dokumentumok alapján. Már közvetlenül a második világháború

² A Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárának költözése okán korábban nem jutottam hozzá a jelzett iratok kutatásához. A kutatómunkához nyújtott támogatásért és segítségért ezúton mondok köszönetet Dr. Szabó Csaba főigazgató úrnak, valamint Haász Réka főlevéltáros asszonynak.

³ A Közigazgatási Bíróság az 1945. július 14-ei teljes ülésén alkotmányjogi kérdésekkel foglalkozó tanácsot állított fel „az állampolgárok jogainak, nevezetesen az egyéni szabadságnak mennél hatásosabb védelme érdekében”. MNL OL – XIX – A – 1 – j – 7689 – XIII – 1945.

⁴ Itt utalunk azokra az egyházi ügyekre, amelyek korábban egyfelől a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoztak, másfelől pedig a vallás- és közoktatásügyi minisztérium ügyköréhez kapcsolódtak. A sztálini egyházigazgatási modell következtében 1951-től 1989-ig teljeskörűen az Állami Egyházügyi Hivatal (ÁEH) intézte az egyházi ügyeket, ellenőrzési és felügyeleti jogkörrel. Az ÁEH mellett az egyházak feletti totális kontrollt a politikai rendőrség gyakorolta.

befejezése utáni igazolási eljárások, majd a B-lista-rendelet személyi változásokat, illetve létszámcsökkentést eredményezett, és ettől kezdve folyamatos bizonytalanság árnyékolta be a bíróság tevékenységét. 1948-ban már egyértelműen a bíróság megszüntetésére készült a párt és kormányzati vezetés, ami felgyorsította a személyi és működési feltételek ellehetlenítését.⁵

2. AZ 1949. ÉVI II. TÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSE ÉS VÉGREHAJTÁSA – PÉNZÜGYI ÉS ILLETMÉNYÜGYI DÖNTŐBIZOTTSÁG

A közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvénycikk kihirdetése bő fél évvel megelőzte az Alkotmány elfogadását, ugyanis a törvény 1949. január 28-án jelent meg a *Magyar Közlönyben*. A törvény hatálybalépésére azonban hónapokkal később, néhány nappal az Alkotmány hatálybalépését (1949. augusztus 21.) követően került sor, egészen pontosan 1949. szeptember 1-jén.

A közigazgatási bíróság megszüntetésének előzményeit vizsgáló korábbi tanulmányunkban már ismertettük a benyújtott törvényjavaslat és az elfogadott törvény főbb szabályait.⁶ A törvény korlátozott mértékben ugyan, de fenntartott bizonyos ügyekre nézve – tizenöt napos határidővel – panaszjogot, amivel a törvény által felállítani rendelt pénzügyi és illetményügyi döntőbizottságokhoz lehetett fordulni. Egyes eseteket rendes bírói útra terelt a törvény, és voltak olyan ügyek, amelyekre nézve az addigi panaszjog megszűnt, és a végső döntést a törvény az illetékes miniszter hatáskörébe utalta. Az alábbiakban a törvény hatálybalépésére és a közigazgatási bíróság helyébe lépő döntőbizottságok működésére vonatkozó szabályokkal foglalkozunk.

Az 1949. évi II. törvény nem határozta meg a hatálybalépése időpontját, hanem ki mondta, hogy annak napját a kormány rendelettel fogja megállapítani, továbbá a törvény végrehajtásáról is a kormány gondoskodik majd.⁷

A törvény a pénzügyi és az illetményügyi döntőbizottságokkal kapcsolatban csak a megalkotásukról rendelkezett, további részletszabályok megalkotására szintén a kormány kapott felhatalmazást. A törvény szerint tehát a pénzügyminiszter feladata lett „szükséges számban” megalakítani a döntőbizottságokat, amelyek elnökből és két tagból kellett, hogy álljanak. A bizottságok elnökeit az *igazságügyi miniszter* által három év tartamára kijelölt *ítélőbírák* sorából, egyik tagját pedig a pénzügyi tárca fogalmazási szakán működő és a *pénzügyminiszter* által három év tartamára kijelölt *alkalmazottak* sorából

⁵ A bíróság több egykori bírója áldozatul esett internálásoknak, illetve az 1951-es budapesti kitelepítéseknek. Ennek levéltári anyagaiból a jelen projekt keretében tervezett, következő tanulmányunkban adunk ízelítőt. A pártállami évtizedek alatt ezeken a területeken (kitelepítések, egyházi ügyek) különösen megmutatkozott a közigazgatási jogvédelem hiánya.

⁶ Lásd: KÖBEL 2018, 50–79.

⁷ 1949. évi II. törvény 14. § (1)–(2) bek.

kellett beosztani. A második tagot külön *jegyzékbe felvett személyek* közül hívták be. A törvény szerint két jegyzéket kellett elkészíteni. Az egyik jegyzéket a kormány által rendeltel kijelölt szervnek kellett elkészítenie, amelyből aztán a pénzügyi döntőbizottságba hívhattak be személyeket. A másik jegyzék összeállítása a törvény értelmében a *Közalkalmazottak Szabad Szakszervezete* feladata lett. Mindkét esetben hat hónaponként meg kellett újítani a jegyzéket.⁸ A törvény ennél többet nem mondott ki a döntőbizottságok megalkotásáról, a további részletek kidolgozására a kormány kapott felhatalmazást. A törvény külön kiemelte, hogy a kormányrendelet kiterjedhet „*a jegyzékbe felvételt kizáró okokra is*”,⁹ tehát személyi kérdésekben is széles mozgástérrel rendelkezett a végrehajtó hatalom.

Úgyszintén a kormány kapott felhatalmazást arra, hogy a panasz benyújtásának módját, valamint a bizottságok előtti panaszeljárást és az eljárásban lerovandó illetekeket is rendeltel szabályozza. A törvény itt is tett egy külön kiemelést, miszerint *e kormányrendelet „a jogegység biztosítása érdekében szükséges intézkedésekre is” terjedjen ki.*¹⁰

A törvény azon ügyek tekintetében, amelyekben a panaszjogot megszüntette,¹¹ úgy rendelkezett, hogy a törvény hatálybalépése előtt benyújtott panaszok elintézésére már az 1949. évi II. törvény rendelkezéseit kellett alkalmazni, „*ha azok tárgyában a közigazgatási bíróság még nem hozott érdemi határozatot*”. A törvény az ilyen ügyekre nézve „*szükséges átmeneti rendelkezések*” megalkotására szintén a kormányt hatalmazta fel.¹²

A törvény a hatásköri bíróság megszűnését is kimondta, de a helyére került hatásköri döntőbizottsággal kapcsolatban csak kevés szabályt fektetett le, miközben előírta, hogy a „*szükséges átmeneti és egyéb eljárási rendelkezéseket a kormány rendeltel állapítja meg*”,¹³

Látható tehát, hogy a közigazgatási bíróság megszüntetését követő átmeneti és más eljárási szabályok megalkotása, a személyi kérdések és a jogegység kialakítása tekintetében a kormány szinte teljhatalmat kapott. Ennek megfelelően a *Magyar Közlönyben* 1949. június 10-én megjelent a 4.080/1949. (121) Korm. számú rendeltel a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvénycikk hatálybaléptetése és végrehajtása, valamint a pénzügyi, illetményügyi és hatásköri döntőbizottságokra vonatkozó szabályok megalkotása tárgyában.¹⁴ A Dobi István miniszterelnök által jegyzett kormányrendelet értelmében a törvény 1949. szeptember 1-jén lépett hatályba, és ezen a napon szűnt meg az 1896. évi XXVI. törvénycikkkel létesített közigazgatási bíróság.¹⁵ A rendeltel részletes szabályokat tartalmazott a pénzügyi és illetményügyi döntőbizottságok szervezetéről és hatásköréről, a döntőbizottságok előtti eljárásról, a határozatok végrehajtásáról, a jogegység megóvásáról, a törvény hatálybalépése előtt benyújtott panaszok elintézéséről, a hatásköri

⁸ 1949. évi II. törvény 5. § (1) bek.

⁹ 1949. évi II. törvény 5. § (2) bek.

¹⁰ 1949. évi II. törvény 5. § (3) bek.

¹¹ 1949. évi II. törvény 8. §.

¹² 1949. évi II. törvény 9. §.

¹³ 1949. évi II. törvény 11. § (1)–(5) bek.

¹⁴ *Magyar Közlöny*, 1949/121. szám.

¹⁵ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendeltel 1. §.

döntőbizottságra vonatkozó rendelkezésekről, valamint magának a rendeletnek a hatálybalépéséről. A rendelet a törvénnyel együtt 1949. szeptember 1-jén lépett hatályba, ez alól csak a névjegyzék összeállítását szabályozó szakasz jelentett kivételt, mert az – a jegyzék összeállításának 1949. július 31-ei határideje miatt – a rendelet kihirdetésekor lépett hatályba.¹⁶

A rendelet előírta, hogy pénzügyi és illetményügyi döntőbizottságok elnökeit és egyik tagját az igazságügy-miniszter által kijelölt 12-12 ítélelőbíró, illetve a pénzügyminiszter által kijelölt 12-12 alkalmazott közül kell beosztani, és ez utóbbi tag lett egyúttal a bizottság előadója is. A kormány úgy rendelkezett, hogy a pénzügyi döntőbizottság másik tagját a *Magyar Függetlenségi Népfront Országos Tanácsa* által készített jegyzékbe felvett 24 személy közül kell behívni. Az illetményügyi döntőbizottságba a harmadik tagot pedig a törvényben meghatározott, fentebb már jelzett Közalkalmazottak Szabad Szakszervezete 12 fős jegyzékéből hívták be. A döntőbizottságok működésének anyagi – személyi és dologi – feltételeiről a pénzügyminiszter a pénzügyi tárca költségvetésének terhére gondoskodott.¹⁷ A rendelet értelmében az állami, törvényhatósági és községi hatóságok (hivatalok), valamint a bíróságok kötelesek voltak a döntőbizottság megkeresésének eleget tenni.¹⁸

A rendelet előírta, hogy a névjegyzékbe csak olyan személyeket lehet felvenni, akiknek országgyűlési képviselői választójoguk van, és a döntőbizottságok székhelyén (Budapest) laknak. A jogszabály szerint a pénzügyminiszter esetenként ötszáz forintig terjedő rendbírsággal sújthatta azt a névjegyzékben szereplő személyt, aki „alapos ok nélkül” nem jelent meg a bizottság ülésén. A döntés ellen nem volt helye jogorvoslatnak, továbbá közdok módjára lehetett behajtani a bírságot.¹⁹

A döntőbizottság közzolgálati alkalmazásban nem álló tagjai a működésük megkezdésekor a következő fogadalmat tették: „*En N. N. becsületemre fogadom, hogy a megbízatással járó feladatok teljesítésében lelkiismeretesen és részrehajlás nélkül, a törvények és a törvényes rendelkezések alapján az állam és a nép érdekében fogok eljárni és az eljárás során tudomásomra jutott adatokat titokban fogom tartani.*”²⁰

¹⁶ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 37. §.

¹⁷ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 2. §.

¹⁸ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 6. §.

¹⁹ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 4. §.

²⁰ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 5. § (1) bek. Érdemes egy pillantást vetni arra, hogy a közigazgatási bírának korábban milyen szövegű esküt kellett letenniük. 1916. november 29.: „*En ... esküszöm az élő Istenre, hogy Ő császári és apostoli királyi Felségéhez, Ő Felsége uralkodó házához, a magyar korona országainak alkotmányához hű leszek, a törvényeket, a törvényes szokásokat, rendeleteket, utasításokat és szabályokat megtartom, hivatali előjáróimnak engedelmeskedem, a hivatali titkot megőrzöm, a hivatalommal járó kötelezéseket részrehajlatlanul, lelkiismeretes pontossággal és legjobb tehetségem szerint teljesítem. Isten engem úgy segítjen!*”; 1918. december 14.: „*En ... esküszöm az élő Istenre, hogy a Magyar Népköztársasághoz és ennek alkotmányához hű leszek, a törvényeket, a törvényes szokásokat, rendeleteket, utasításokat és szabályokat megtartom, hivatali előjáróimnak engedelmeskedem, a hivatali titkot megőrzöm, a hivatalommal járó kötelezéseket részrehajlatlanul, lelkiismeretes pontossággal és legjobb tehetségem szerint teljesítem. Isten engem úgy segítjen!*”; 1920. április 26.: „*En ... esküszöm a mindenható és mindentudó Istenre, hogy Magyarországhoz, annak alkotmányához és Magyarország kormányzójához hű leszek, Magyarország törvényeit és törvényes szokásait, valamint az alkotmányos kor-*

A behívott személyek a rendelet értelmében – a háborús körülmények között született, a magyar állam biztonságát és nemzetközi érdekét veszélyeztető egyes cselekmények büntetéséről szóló 1940. évi XVIII. törvénycikk 3. §-a szerinti – „közhivatalnokok” lettek.²¹

A kormányrendelet III. fejezete a döntőbizottságok *hatásköreit* szabályozta. Általánosságban kimondta a rendelet, hogy a pénzügyi és illetményügyi döntőbizottság „*hatásköre a hozzáutalt ügyek tárgyalására és eldöntésére szorítkozik*”, és ez kiterjed a „*főkérdés*” eldöntéséhez szükséges „*előzetes vagy együttes*” kérdés eldöntésére is, méghozzá abban az esetben is, ha a „*kapcsolatos kérdés*” „*különbön a közigazgatási hatóság hatáskörébe*” tartozna. A rendelet megerősítette azt, hogy a „*döntőbizottság elé utalt ügyekben nincs helye a bíróság előtti eljárásnak*”.²²

A rendelet a *pénzügyi döntőbizottság előtti eljárásra tartozó ügyeket* négy csoportban különítette el az alapján, hogy melyik közigazgatási hatóság hozta a határozatot, amely ellen panasszal lehetett élni. Eszerint a pénzügyigazgatóságoknak, a közigazgatási bizottság adóügyi bizottságának, az adófelszámamlási bizottságnak és a központi vámigazgatóságnak a rendeletben felsorolt határozatai ellen lehetett a panaszt benyújtani.²³ A rendelet azonban *nyitva hagyta a felsorolást* azzal, hogy a közadókkal kapcsolatban „*a pénzügyi döntőbizottság előtti eljárásnak van helye még minden esetben, amikor a jogszabályok a közigazgatási bírósághoz panaszjogot biztosítottak*”.²⁴

mány rendeleteit megtartom, hivatali előjáróimnak engedelmeskedem, a hivatali titkot megőrzöm és hivatali kötelességeimet pontosan és lelkiismeretesen teljesítem. Isten engem úgy segítjen!” Lásd Dr. Domé József esküteit a Szolgálati és minősítési táblázat levéltári anyagában. MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII – 7689 – 1945.; Az ideiglenes nemzeti kormány 1945. május 25-én kiadott, 2.570/1945. M. E. számú rendelete a Magyar Közigazgatási Bíróságnál a bírák esküteiről. A rendelet értelmében a „Magyar Közigazgatási Bíróságnál tényleges szolgálatot teljesítő összes bírák, jelesül a bíróság elnöke, másodelnöke és ítélőbírái, továbbá a tanácsjegyzői szolgálatra berendelt, illetve kinevezett bírák” az alábbi esküt voltak kötelesek letenni: „*Én ... esküszöm a mindentudó és mindenható Istenre, hogy Magyarországhoz, annak alkotmányához, az ideiglenes nemzetgyűléshez és az ideiglenes nemzetgyűlés által választott ideiglenes nemzeti kormányhoz hű leszek, a hivatali titkot megőrzöm, a törvényeket, a törvényes szokásokat és rendeleteket, így az ideiglenes nemzetgyűlés határozatait és az ideiglenes nemzeti kormány rendeleteit megtartom, ezek szerint erőmhöz és tehetségemhez képest a hivatalomhoz tartozó minden ügyben az előttem perlekedőknek vagy hozzám folyamodóknak személyválogatás, érdekeltség és elfogultság nélkül, kérést, jutalmat, kedvezést s kedvkeresést, félelmet és gyűlöletet félretéve részrehajlatlanul, lelkiismeretesen és meggyőződésem szerint igazságot szolgáltatok és tisztemben híven pontosan, serényen, s a nép érdekeinek szem előtt tartásával eljáró. Isten engem úgy segítjen!*” Lásd: Magyar Közlöny, 1945. évi 40. szám.

²¹ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 3. § (1)–(2) bek. Az 1940. évi XVIII. törvénycikk a közhivatalnok fogalmát így határozta meg: „*Közhivatalok fogalma* 3. § A Btk. 461. §-a helyébe a következő rendelkezés lép: A büntetendő törvények alkalmazása szempontjából az állam, a törvényhatóság vagy a község közigazgatási, igazságszolgáltatási, közoktatási, honvédelmi vagy gazdálkodási tennivalóinak teljesítésére, úgyszintén az állam, a törvényhatóság vagy a község intézeteiben, közintézményeiben, közműveiben vagy üzemeiben való működésre hivatalánál, szolgálatánál vagy különös megbízásánál fogva köteles minden személyt – ideértve a m. kir. honvédségnek tényleges szolgálatot teljesítő minden tagját is – közhivatalnokoknak kell tekinteni. Közhivatalnok a kir. közjegyzők is. A hatóság tagját, illetőleg a hatóság közegét megillető büntetőjogi védelem minden közhivatalnokra kiterjed.”

²² 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 7. § (1) és (3) bek.

²³ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 8. § (1) bek.

²⁴ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 8. § (2) bek.

A *pénzügyigazgatóságok* ebbe a körbe tartozó határozatait 27 pontban sorolta fel a rendelet, mellette pedig megjelölte az adott kérdésben alkalmazott jogszabályt is. A következő tárgyakban hozott határozatok szerepeltek a rendeletben (a teljesség igénye nélküli felsorolás, nem szó szerinti idézet): földadó, mezőgazdasági fejlesztési járulék, házadó, újbóli bérbeadás, illetőleg használatbavétel bejelentésének elmulasztása miatt előírt kétszeres bírság, ideiglenes házadómentesség, házadókedvezmény, adókedvezményhez való jogosultság elvesztése és elvonása, lakáshelyreállítási hozzájárulás, nyersbevétel alapján kivettett együttes kereseti- és jövedelemadó, kataszteri tisztajövedelem alapján kivettett együttes kereseti és jövedelemadó, adóközösség, társulati adó, nyereségtöbbletadó, általános jövedelemadó, illetményadó, vagyonaadó, vagyondézsmá, forgalmi adó, gépjárműadó, illetékek, jelzálogok törlése.²⁵

A *közigazgatási bizottság adóügyi bizottságának* határozatait csupán 6 pontban sorolta fel a rendelet, például a következő tárgykörökben: az elemi csapások által keletkezett rendkívüli károk alapján eszközrendő földadó elengedése, illetőleg földadó leszállítása, a földadó alanyai által a gazdasági munkavállalók társadalombiztosítási kötelezettségeire fizetendő hozzájárulás, borfogyasztási adó, a végrehajtási eljárásban előfordult törvényellenesség vagy szabályellenesség, valamint az adóbehajtási illetékek felszámolása, helyhatósági szolgáltatások (például vízdíj, csatornázási járulék, burkolási járulék, ebadó, városi vámok, közterület foglalási díj stb.), közadók módjára behajtandó követelésnek az arra illetékes hatóság útján történt jogérvényes megállapítása.²⁶

Az *adófelszólamlási bizottságnak* csak két tárgykörben hozott határozatát sorolta fel a rendelet (általános jövedelemadó jogossága, mérve és helyeslése, valamint a közadókra vonatkozó bevallások be nem adása, illetőleg elkésett beadása miatti bírságok),²⁷ a *központi vámigazgatóságnak* pedig mindössze egy tárgykörben hozott határozata (a behozatali forgalmi adó, illetőleg behozatali fényűzési forgalmi adó) olvasható a rendeletben.²⁸

Az előzőekben felsoroltakhoz képest a rendelet sokkal szerényebben, összesen három ügyet jelölt meg, amelyekben az *illetményügyi döntőbizottság* előtti eljárásnak volt helye: alkalmazottak szolgálati illetménye, alkalmazottak és hozzátartozóik ellátása, katonai személyek és hozzátartozóik ellátási ügyei. Hasonlóan a pénzügyi döntőbizottság előtti tárgykörökhöz, itt is *nyitva hagyta a felsorolást a rendelet*.²⁹

A kormányrendelet a döntőbizottságok előtti eljárás rendjét meghatározta ugyan, ám felhatalmazta egyúttal a pénzügyminisztert arra, hogy az eljárás részletes szabályait külön rendelettel állapítsa meg. A pénzügyminiszter arra is kapott felhatalmazást, hogy a jogegység megóvása érdekében felállítandó jogegységi bizottság szervezetét és eljárását szabályozza.³⁰ A pénzügyminiszter e két felhatalmazásnak egyazon rendeletben tett eleget,

²⁵ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 8. § (1) bek. I. 1–27. pontok.

²⁶ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 8. § (1) bek. II. 1–6. pontok.

²⁷ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 8. § (1) bek. III. 1–2. pontok.

²⁸ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 8. § (1) bek. IV.

²⁹ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 9. § (1)–(2) bek.

³⁰ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 22. §, 24. § (1)–(2) bek.

amely rendelet a törvénnyel és a kormányrendelettel együtt 1949. szeptember 1-jén lépett hatályba.³¹

A kormányrendelet értelmében a döntőbizottságok előtti eljárás „panasz alapján” indult meg, amely kétféle lehetett: hatósági panasz, illetve magánpanasz. A *hatósági panasz* azt jelentette, hogy a jogszabályokban meghatározott esetekben a közigazgatási bizottság adóügyi bizottságának határozata ellen a pénzügyigazgató, az adófelszólamlási bizottság határozata ellen pedig a bizottsági előadó élhet panasszal. A *magánpanasszal* pedig a félként érdekelt természetes vagy jogi személy fordulhatott a döntőbizottságokhoz. A panasznak tartalmaznia kellett a sérelmes határozat vagy intézkedés megjelölését, a tényállást és bizonyítékainak rövid ismertetését, a jogalap feltüntetését és a kérelem „szabatos” előadását. A kormányrendelet értelmében a magánpanaszt „élőszóval” is be lehetett jelenteni abban az esetben, ha „a határozat kihirdetése az érdekelt fél jelenlétében élőszóval történt”, ilyenkor a panaszt jegyzőkönyvbe foglalták. A panasz nem volt halasztó hatálya.³² A döntőbizottság az ügyeket *zárt ülésben* intézte el.³³ A rendelet megismételte a törvénynek azt a rendelkezését, miszerint a döntőbizottságokat – az 1928. évi XLIII. törvény 2. § (2) bekezdésének³⁴ alkalmazása szempontjából – *bírói jelleggel szervezett hatóságnak* kell tekinteni.³⁵

A kormányrendelet *jogegységi bizottságot* állított fel annak érdekében, hogy ne keletkezzenek ellentétes határozatok a döntőbizottsági gyakorlatban. A jogegységi bizottság feladata kettős volt. Egyfelől akkor járt el, ha a döntőbizottságok hasonló ügyekben ellentétes határozatokat hoztak, másfelől pedig preventív (prejudikáció) céllal intézkedett, hogy „különös fontosságú”, „elvi jelentőségű vitás kérdésben” *ellentétes határozatok „eleve” „ne is keletkezhessenek”*. A kormányrendelet szerint a vitás kérdést a pénzügyminiszter utalhatta a jogegységi bizottság elé.³⁶

A pénzügyminiszter – a fentebb jelzett rendeletében – a jogegységi bizottság megalakításáról és eljárásáról úgy rendelkezett, hogy a bizottság elnökét és tagjait a miniszter saját maga jelöli ki, előadója pedig az a tag lesz, „aki a vitás elvi kérdés eldöntésére okot szolgáltató ügy előadója volt, vagy akit az elnök kijelöl”. Az előadó készítette el a határozati javaslatot, amelyről a bizottság egyszerű szótöbbséggel határozott. Szavazategyenlőség esetén az elnök döntötte el, hogy melyik vélemény lesz a jogegységi megállapodás. A megszövegezett és hitelesített jogegységi megállapodás rendelkező részét a *Magyar*

³¹ 57.500/1949. (149) eln. D. P. M. számú rendelet a pénzügyi és illetékügyi (sic!) döntőbizottságok megalakítása és ügyvitele tárgyában. *Magyar Közlöny*, 1949. július 17. A rendeletet Dr. Antos István államtitkár jegyezte.

³² 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 10. § (1)–(7) bek.

³³ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 17. § (1) bek.

³⁴ 1928. évi XLIII. törvénycikk a hatásköri bíróság hatáskörének kiterjesztéséről és szervezetének módosításáról, 2. § (2) bek.: „A jelen törvény alkalmazásában külön bíróságok: a honvédbíróságok, a munkásbiztosítási bíróságok, még ha valamely rendes bíróság (járásbíróság) keretében vannak is szervezve, az Országos Földbirtokrendező Bíróság és ezeken felül minden olyan bírói jelleggel szervezett hatóság, amely nem esik az előbbi bekezdés értelmében rendes bíróságokkal egy tekintet alá.”

³⁵ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 17. § (4) bek.

³⁶ 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet 24. § (1)–(2) bek.

Közlöny – Törvények és Rendeletek Tárában közzé kellett tenni. A miniszteri rendelet előírta, hogy a döntőbizottságok, valamint a közigazgatási hatóságok a jogegységi határozatot „közzétételtől kezdve követni tartoznak”. A közigazgatási hatóságoknak még azt is előírta a miniszteri rendelet, hogy „a döntőbizottságoknak egyes ügyekben hozzájuk érkező döntéseit gondosan tanulmányozni és, ha azonos ügyekben ellentmondó döntések hozatalát észlelik, arról a titkárságnak jelentést tenni kötelesek”.³⁷

Az említett „titkárság” a pénzügyminiszter rendelete nyomán jött létre. A miniszter a rendeletben kimondta, hogy a döntőbizottságok a közvetlen felügyelete és ellenőrzése alatt működnek, amely jogát a vezetése alatt álló pénzügyminisztérium „törvényelőkészítő osztálya, mint egyúttal »a döntőbizottságok titkársága« (a továbbiakban: titkárság) útján” kívánja gyakorolni. A titkárság széles hatáskörrel rendelkezett. Feladata volt többek között a döntőbizottságok naptári évenkénti megalakítása, gondoskodott az ügymenet zavartalanlásának biztosításáról, szétosztotta a döntőbizottságok között a beérkezett panaszokat, intézkedett a jogegységi bizottságok megalakítása iránt, maga is utalhatott kérdéseket a jogegységi bizottság elé, gondoskodott a jogegységi megállapodások közzétételéről, felvilágosítást kérhetett a bizottságok elnökeitől az ügyek elintézését gátló körülményekről és azok megszüntetése iránt intézkedhetett, megbírságolta az ülésről alapos ok nélkül elmaradó közszolgálatban nem álló tagokat, közvetítette az érintkezést a döntőbizottságok és a közigazgatási hatóságok (minisztériumok) között azokban az ügyekben, amelyek nem vonatkoztak közvetlenül panaszra, szükség esetén megfelelő intézkedést tehetett, ha a döntőbizottságok határozatának végrehajtása során „hiányosan vagy szabálytalanul” jártak el, intézkedett a bizottsági tagok „üléssdíja” iránt, végül pedig ellátta mindazokat a teendőket, amelyeket a döntőbizottságok igazgatása szükségessé tett.³⁸ Láthatjuk, hogy a döntőbizottságok titkársága lényegében a közigazgatási bíróság elnökének a korábbi szerepkörét vette át.

A döntőbizottságok ügykezelését a „pénzügyminisztérium segédhivatalának külön csoportjaként működő kezelőség” látta el. A miniszteri rendelet értelmében a pénzügyi és az illetményügyi döntőbizottsághoz tartozó ügyekről külön-külön kellett iktatókönyvet („Pd”, illetve „Id” jelzés került az iktatószámok elé) vezetni, és irattárilag is külön kezelték az ügyeket. Fontos megemlíteni a rendelet azon szabályát, miszerint – és ennek a levéltári kutatások szempontjából lehet jelentősége – a megszünt közigazgatási bíróságtól átvett ügyek iratait újból kellett iktatni.³⁹ A miniszteri rendelet kimondta, hogy a „közigazgatási bíróság iktatását 1949. évi augusztus hó 31. napjával megszünteti, a pénzügyi és általános közigazgatási osztályainak iktatókönyveit és egyéb kezelési könyveit ezzel a nappal lezárja és a döntőbizottságok segédhivatalának átadja”. Mind a két osztály irattárát, valamint a még kezelés alatt álló iratait, és az elintézetlenül maradt iratokat is oly módon kellett átadni a segédhivatal vezetőjének, hogy az átadás 1949. augusztus 31. napjával befejezést nyerjen. Ugyanígy kellett eljárni a közigazgatási bíróság berendezési, felszerelési tárgyaival, könyvtárával,

³⁷ 57.500/1949. (149) eln. D. P. M. számú rendelet 12. § (1)–(7) bek.

³⁸ 57.500/1949. (149) eln. D. P. M. számú rendelet 2–3. §.

³⁹ 57.500/1949. (149) eln. D. P. M. számú rendelet 8. §, 9. § (1)–(2) bek.

irodászereivel stb. Az elnöki ügyek iktatókönyvét, irattárát és az ügyiratokat a titkárságnak kellett átadni.⁴⁰

A döntőbizottságok hivatalos pecsétül a *magyar állam címerét* használták a következő köriratokkal: „Pénzügyminisztérium Pénzügyi Döntőbizottság”, „Pénzügyminisztérium Illetményügyi Döntőbizottság”. Az iktatóbélyegzők is ugyanilyen feliratot tartalmaztak.⁴¹ A köriratok szövege kiválóan szemlélteti Magyar Zoltán 1942-ben kimondott tételét: ha a végrehajtó hatalomnál válik végérvényessé az ügy kimenetele, akkor a „közigazgatási fellevélvitel során az eljáró hatóság változik, de a hatóság és a felek viszonya ugyanaz marad”. Érdeemes felidézni, hogy Magyar rámutatott a következőre is: „A közigazgatási bíraskodás ezzel szemben azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság és a felek közti jogvitát egy olyan harmadik dönti el, aki a közigazgatástól és a felektől egyaránt független, és a bírói függetlenségnek ugyanazokat a biztosítékait élvezzi, mint a rendes bíróságok.”⁴² Ez a jogi garancia a közigazgatási bíróság helyébe lépő pénzügyi és illetményügyi döntőbizottságok eljárása során messze nem valósult meg.

A fentiekben bemutatott döntőbizottságok tisztavirág-életűek voltak ugyan, ám mégis tanulságos megismerni létrejöttük jog- és politikatörténeti kontextusát. Előrevetítette azt, hogy az államszocializmus évtizedei alatt a közigazgatási jogvédelem összezsugorodik, és csak igen szűk körben lesz lehetőség – a későbbi kedvező változások ellenére is – az államigazgatási határozatoknak bírói úton való orvoslására.

Kádár János belügyminiszter 1950. május 8-án benyújtotta az országgyűlésnek „az államhatalom új típusú helyi szerveinek” a megalkotásáról, a helyi tanácsokról szóló törvényjavaslatot.⁴³ Az elfogadott törvényt 1950. május 18-án hirdették ki. A sztálini mintájú tanácstörvény – a preambuluma megfogalmazásában – a „demokratikus államszervezet legmagasabb formáját: a tanácsok rendszerét” hozta létre.⁴⁴ A törvény bevezette az egyfokú jogorvoslati rendszert. A törvény értelmében a végrehajtó bizottság által az államigazgatás helyi feladatainak intézése során hozott elsőfokú határozat ellen egyfokú jogorvoslatnak volt helye. A jogorvoslat felett – az ügyek természete szerint – vagy a helyi tanács vagy a felsőbb végrehajtó bizottság, a megyei végrehajtó bizottság elsőfokú határozata ellen irányuló jogorvoslat felett pedig a megyei tanács vagy a szakminiszter döntött.⁴⁵

⁴⁰ 57.500/1949. (149) eln. D. P. M. számú rendelet 16. § (1)–(5) bek.

⁴¹ 57.500/1949. (149) eln. D. P. M. számú rendelet 15. § (1)–(2) bek.

⁴² MAGYARY 1942, 624–625.

⁴³ Lásd a törvényjavaslat vitája: Az Országgyűlés 27. ülése 1950. évi május hó 10-én. Elérhető: https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KN-1949_02/?pg=14&layout=l&query=k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20b%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1g (Letöltés dátuma: 2018. 03. 05.). A törvényjavaslat előadója Budapest utolsó polgármestere, és egyben Budapest Főváros Tanács végrehajtó bizottságának első elnöke, Pongrácz Kálmán volt.

⁴⁴ A törvény első felvezető mondata így szólt: „A szocializmus útján haladó Magyar Népköztársaság olyan államszervezetet épít, amely biztosítja a dolgozók tevékeny és állandó közreműködését az államhatalom gyakorlásában és az államigazgatás munkájában, közelebb viszi az ügyintézkést a dolgozó tömegekhez és következetesen érvényesíti a szocialista törvényesség elveit.” 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról. (A továbbiakban: tanácstörvény.) *Magyar Közlöny*, 1950. május 18. (7. szám).

⁴⁵ 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról 53. § (1)–(3) bek.

A tanács törvény kihirdetése után néhány héttel a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) törvényerejű rendeletet hozott a *közigazgatási panaszjog megszüntetéséről*. Miután a tanács törvény az egyfokú jogorvoslati rendszert bevezette, 1950. június 15-től – a megyei tanácsok és a budapesti városi tanács működésének megkezdésével – megszűnt közadóügyekben, valamint az illetmény- és ellátási ügyekben az 1949. évi II. törvény vagy más jogszabály által biztosított panaszjog. Ebből következett, hogy az 1949. évi II. törvény értelmében szervezett pénzügyi döntőbizottságok és illetményügyi döntőbizottságok is megszűntek. *A folyamatban levő ügyekre nézve a törvényerejű rendelet úgy rendelkezett, hogy az „1950. június 15. napja előtt hozott közigazgatási határozat ellen beadott panasz felett, ha a megtámadott határozatot nem a miniszter hozta, közadóügyben a pénzügyminiszter, illetmény- és ellátási ügyben pedig az illetékes miniszter határoz”,* ezt a jogát a miniszter azonban a „*megyei tanácsra, illetőleg a budapesti városi tanácsra*” ruházhatta. A törvényerejű rendelet következő fordulata pedig egyszerűen hatályon kívül helyezte a miniszter határozata ellen benyújtott és el nem intézett panaszokat. Eszerint a miniszter által 1950. június 15. napja előtt hozott határozat ellen beadott és a törvényerejű rendelet hatálybalépéséig el nem intézett panasz hatályát veszítette, és az ilyen határozatot „*a panaszra tekintet nélkül végérvényesnek*” kellett tekinteni.⁴⁶ A panasz hatályon kívül helyezése egyfajta semmisségi rendelkezés volt, és tökéletesen illusztrálja azt, hogy ha nincs bírói kontroll, a közigazgatásban teret nyerhet az önkény.

Az egyfokú jogorvoslati rendszer bevezetése, valamint a pénzügyi, illetve az illetményügyi döntőbizottságok megszűnése korántsem jelentette azt, hogy a vitás ügyek elintézésének döntőbizottsági formája is teljesen megszűnt volna. A döntőbizottsági eljárásról szóló 207/1951. (XII. 8.) M. T. számú rendelet kimondta azt, hogy a „*döntőbizottságok feladata a népgazdaság szocialista szervezetei között keletkezett vagyoni viták eldöntése, a szocialista törvényesség, a terv- és szerződési fegyelem, az önálló gazdasági elszámolás megerősítése, a nép vagyonának védelme és az egyéni felelősség fokozása*”, és a döntőbizottságok „*a vitás ügyeket a jogszabályok, a jóváhagyott tervek, a szerződések és a Népköztársaság gazdaságpolitikájának általános elvei alapján döntenek el*”.⁴⁷ A minisztertanácsi rendelet értelmében döntőbizottságot kellett szervezni az Országos Tervhivatal és az egyes minisztériumok mellett, továbbá a budapesti városi tanács és a megyei tanácsok végrehajtó bizottságai mellett. Az Országos Tervhivatal mellett szervezett döntőbizottság elnevezése *Központi Döntőbizottság* lett, a többi döntőbizottság elnevezése pedig annak a hatóságnak a nevéhez igazodott, amely mellett a döntőbizottság működött.⁴⁸ Nemcsak elnevezésben, hanem a felügyelet tekintetében is illeszkedett a döntőbizottság a hatósághoz, ugyanis

⁴⁶ 1950. évi 19. számú törvényerejű rendelet a közigazgatási panaszjog megszüntése tárgyában. *Magyar Közlöny*, 1950. június 15. (8. szám).

⁴⁷ A döntőbizottsági eljárásról szóló 207/1951. (XII. 8.) M. T. számú rendelet 1. § (1)–(2) bek.

⁴⁸ A döntőbizottsági eljárásról szóló 207/1951. (XII. 8.) M. T. számú rendelet 2. § (1)–(2) bek. A rendelet az elnevezéshez mintául megjelölte, hogy például a kohó- és gépipari minisztérium mellett „*Kohó- és Gépipari Döntőbizottság*”, a Szolnok megyei tanács végrehajtó bizottsága mellett „*Szolnokmegyei Döntőbizottság*” lesz a döntőbizottság neve.

a minisztertanácsi rendelet kimondta, hogy a döntőbizottság „*azon hatóság vezetőjének közvetlen felügyelete alá*” tartozik, amely mellett működik. A döntőbizottságok elnökét és tagjait szintén a „hatóság” vezetője nevezte ki.⁴⁹ A rendelet egyebekben szabályozta a döntőbizottságok tagjainak képesítését, az eljárásra tartozó ügyeket, az eljárás alól kivett ügyeket, a döntőbizottságok hatáskörét és illetékességét, az elévülést, az eljárás rendjét, a keresetlevelekkel kapcsolatos kérdéseket, a határozatokat, a végrehajtást.⁵⁰

3. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG MŰKÖDÉSI FELTÉTELEIVEL, VALAMINT A BÍRÁINAK ÉS ALKALMAZOTTAINAK A HELYZETÉVEL KAPCSOLATOS KÉRDÉSEK

A jogszabályokból nem derül ki az, hogy a közigazgatási bíróság működési feltételei, valamint az egyes bírók és alkalmazottak helyzete miként alakult a bíróság megszűnése körüli átmeneti időszakban, ezt levéltári forrásokból tudjuk feltárni. Ehhez a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárában elhelyezett, az akkori Miniszterelnökség iratanyagaiból tekintünk át néhány kapcsolódó dokumentumot.

Az átmeneti időszak nem szűkíthető le az 1949. évi II. törvény kihirdetése és hatálybalépése közötti hónapokra, hanem – tágan értelmezve – már az 1945-ös *igazolási eljárásoktól*, majd pedig a *B-lista-rendelettől*⁵¹ kezdve végig bizonytalanság uralta a közigazgatási bíróság működését, és az alkalmazottainak, különösen a bírácoknak a helyzetét.

⁴⁹ A döntőbizottsági eljárásról szóló 207/1951. (XII. 8.) M. T. számú rendelet 3. § (1)–(4) bek.

⁵⁰ A döntőbizottsági eljárásról szóló 207/1951. (XII. 8.) M. T. számú rendelet 4-50. §. Lásd még 102/1952. (XI. 10.) M. T. számú rendelet a döntőbizottsági eljárásról szóló 207/1951. (XII. 8.) M. T. számú rendelet módosításáról; 51/1955. (VIII. 19.) M. T. számú rendelet a döntőbizottságokról és a döntőbizottsági eljárásról. Lásd még: GÖRGEY–HAVASI 1964, 895.; ACZÉL–GÖRGEY 1952; OTTE–KUSIOR–RÖSLER 1969.

⁵¹ 5.000/1946. M.E. sz. rendelet az államapparátus egyensúlyának helyreállítása érdekében szükséges egyes rendelkezésekről. (1946. május 19-én jelent meg.) Lásd ehhez: BODNÁR et al. 1981, 56–60. Idézet a dokumentumból: „Közigazgatás megtisztításának szükségessége”; „Az MKP KV Közigazgatási Osztálya tervezetet készített a közigazgatás megtisztításáról. A tervezet valamennyi nem-igazolt tisztviselő elbocsátását szorgalmazta. 1946. február 1-én az MKP vezetősége úgy foglalt állást, hogy a szakszervezetek és a nemzeti bizottságok segítségével az ország egész lakosságát mozgósítani kell a közigazgatás megtisztítását követelő kampányban való részvételre; ennek a mozgalomnak az élére az MKP álljon. A témát II. 14-én a BNB is napirendre tűzte. [...] Az MKP a javaslatait eljuttatta a kormányhoz, majd február 16-án a Budapesti Sportszarnokban a nyilvánosság elé tárta az ország gazdasági és pénzügyi helyzetének rendezésére vonatkozó tervezetet. A Baloldali Blokk fellépését követően tovább mélyült az FKGP válsága, de a B-lista-rendelet kiadása egyre tovább elhúzódott. Megjelenését a munkáspártok nem várták meg és Budapesthez hasonlóan, vidéken is felfüggesztéseket, elbocsátásokat eszközöltek. Ezt az tette lehetővé, hogy a belügyminiszter döntése szerint azok a tisztviselők, akiket a népmozgalmak során állásuk elhagyására szólítottak fel, felfüggesztettnek voltak tekintendők. [...] 1946 végére a belügyi állománynál is lezajlottak a B-listázások... A közigazgatás megtisztításának következetes végrehajtásával a belügyi állomány megerősödött, amelyre a megnövekedett feladatok miatt égető szükség volt. A B-listázás során az államvédelmi szervek – hasonlóan az igazolásokhoz – bőséges információval látták el a bizottságokat. A felülvizsgálat során is jelentős feladatot kaptak a belügyi szervek. [...] A népi demokratikus átalakulás, a szocialista Magyarország alapjainak lerakása felé vezető út során az államvédelmi szervek – ha különböző intenzitással is – de részt vettek a jogi és közigazgatási eljárások előkészítésében és lefolytatásában; akár mint nyomozati szervek, akár mint a rendőri felügyelet vagy őrizet végrehajtói. [...] [A]z államvédelmi szervek jól vizsgáltak.”

A Közigazgatási Bíróság elnöke, dr. Csorba János⁵² 1945. november 9-én kelt levelében azzal kereste meg a miniszterelnököt, hogy a bíróság igazoló bizottsága „dr. Kiss Ernő ítélőbíró állásvesztére ítélte”, aminek következtében a „bíróságnál egy ítélőbírói állás vár betöltésre”. Az állás mielőbbi betöltése érdekében Csorba János így érvelt: „A napjainkban gyors egymásutánban lejátszódó közjogi és pénzügyi események a Magyar Közigazgatási Bíróság feladatát mindjobban növelik s az állam fokozódó feladatai következtében szűk-képpen bevezetett nagyobb és újabb anyagi megterhelést szülő adójogi szabályok folytán szaporodó panaszok végső fokon való elbírálása révén bíróságunk az államháztartás biztosításának is aktív tényezőjévé vált. Fontos közérdek fűződik tehát ahhoz, hogy a Magyar Közigazgatási Bíróság teljes felkészültséggel tölthesse be hivatását, ami azonban csak úgy valósítható meg, ha az amúgy is csekély létszám teljesen be van töltve és pedig olyan szakemberekkel, akik elméleti tudással párosult gyakorlatuk révén nemcsak fenntartják, hanem öregbítik is a bíróság tekintélyét.”⁵³ A bíróság elnöke egyúttal javaslatot tett dr. Szentkláray János pénzügyminiszteri osztálytanácsos személyére is, mint aki a megüresedett állás betöltésére alkalmas lenne.⁵⁴

A B-lista-rendelet 1946-tól létszámcsökkentésre kötelezte a közigazgatási bíróságot is. A bíróság elnöke, Csorba János *Emlékiratot* készített a rendeletnek a közigazgatási bírósággal kapcsolatos végrehajtása tárgyában, amelyet 1946. május 21-én megküldött a miniszterelnöknek. A levéltári iratok szerint az emlékiratot a miniszterelnök azzal a megjegyzéssel továbbította az igazságügy-miniszternek, hogy az „*emlékiratban felsorolt érvek és elvek helyességét*” elismeri, és a maga részéről is „*a személyzeti létszám változatlan fenntartása mellett*” foglal állást. Ezzel a véleményével a miniszterelnök azonban nem tudta megakadályozni azt, hogy a július 2-ai ülésén „*a minisztertanács a közigazgatási bíróság intézményét is az 5000/1946. M. E. sz. rendelet határozmányai alatti*” tartsa. Így tehát a közigazgatási bíróságnak is – a Legfőbb Állami Számvevőszékhez hasonlóan – a rendelet végrehajtására „*külön bizottságot*” kellett alakítania. A miniszterelnökségi iraton az alábbi megjegyzés olvasható: „*Lássa Viczián tanácsos úr! A Közigazgatási Bíróság létszámcsökkentése azonnal fogantatba veendő, távbeszélőn vagy közvetlenül kézbesített felhívással tisztázni.*”⁵⁵ A közigazgatási bíróság elnöke, valamint az igazságügy-miniszter azon az állásponton volt, hogy a bíróság akkori létszámát továbbra is fenn kell tartani. A közigazgatási bíróság elnöke – a fent említett – emlékiratban arra mutatott rá, hogy a „*Magyar Közigazgatási Bíróság amúgy is kis bírói, tanácsjegyzői és segédhivatali létszáma további csökkentésének országos érdekek állják útját*”, „*mikor egy egészen új közjogi és közigazgatási jogrend van kialakulóban, s amikor az államháztartás egyensúlyának biztosítása szempontjából oly fontos adóztatás is teljesen új rendszeren épül fel*”. Csorba János emlékeztetett arra, hogy

⁵² Dr. Csorba János 1945. január 20-tól június 6-áig Budapest főváros polgármestere volt. 1945. június 19-én nevezték ki a Közigazgatási Bíróság elnökévé. Ő volt a Közigazgatási Bíróság utolsó elnöke. Lásd *A Közigazgatási Bíróság 50 éve*, 1947, 302.

⁵³ *A Közigazgatási Bíróság 50 éve*, 1947, 302.

⁵⁴ MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII – 10689 – 1945.

⁵⁵ MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII – 1903 – 24852/1946. 6454/1946., 6767/1946. számú iratok. (64. doboz)

„a közigazgatási bíróság végérvényesen dönt a törvényben felsorolt közigazgatási jogviták felett”, és hatásköre folyamatosan bővült. Felhívta arra is a figyelmet, hogy a bíróságnak az is feladata, hogy „egységes joggyakorlatot alakítson ki a közigazgatási hatóságok munkájában”, és ez különösen vonatkozik – az ügyek legnagyobb részét kitevő – adó- és illetékügyekben az adóztatás egységes irányelveire, amelynek során a bíróság „reformatórikus jogkörével reparálja azokat a jogsérelmeket, amelyek az állampolgárokat az adóztatás során érik”. Az elnök kiemelte, hogy a bíróság joggyakorlatot kialakító munkája „együttal tanító-munka az adózók felé is, pontosan körülhatárolva adófizetési kötelezettségüket”. A bíróság elnöke részletesen összefoglalta a bíróság létszámának és ügyforgalmának alakulását, tekintetbe véve az ország területében bekövetkezett többszöri változásokat is. Ezzel kapcsolatban a következőt jegyezte meg az emlékiratban: „Ha egyrésztől azt láttuk, hogy a létszámnak a mai mértékre való felemelése a területgyarapodástól függetlenül is szükséges volt, másrészt rá kell mutatnunk arra is, hogy az ország területének a fegyverszüneti megállapodás értelmében bekövetkezett újbóli csökkenése – az eddigi tapasztalatok szerint – alig fogja befolyásolni a bíróságra váró feladatok mérvét, minthogy az sokkal inkább a jogrendszer változásával áll összefüggésben.” Csorba János további érveit is idézzük: „Ha a jövőbe nézünk, azt kell látnunk, hogy a várható beérkezés a normálisnál is nagyobb méreteket fog ölteni, és évi 38-40 ezer ügydarab érkezéssel kell számolni. Ennek első oka az adóalanyok számának – az országterület nagyságától független megnövekedése. A földreform az önálló adózók ezreit teremtette meg, s pedig olyanokét, akik addig nem lévén adóalanyok bizonytalanul, sőt bizalmatlanul állnak az adóztatással szemben, s ezért minden jogorvoslati lehetőséget ki fognak használni, hogy a nekik idegen és újszerű tehertől mentesüljenek, illetőleg annak mérvét olyan mértékben csökkentsék, ahogyan azt jogosnak és méltányosnak látják. [...] De nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt sem, hogy a közigazgatásunknak a demokrácia követelményeinek megfelelő személyi átszervezése során számolni kell az adóztatást végző tisztviselők még nem teljes szakképzettségével és gyakorlatával. [...] Tehát elsődrendű államérdek az, hogy a közigazgatási bíróság jól és gyorsan tudjon dolgozni, aminek egyedüli biztosítója a bíróságnak legalább a mostani létszám mellett, s a mostani begyakorlott összetételben való fenntartása.” A bíróság elnöke az emlékiratban ezt követően rátért arra, hogy a – pénzügyi osztályhoz képest – „számbelileg kisebb munkakörrel rendelkező közigazgatási osztályon is” hasonló a helyzet: „Rövidesen várható a községi és törvényhatósági választások megtartása, ami azután maga után vonja az autonómiák tisztviselőinek választását is.” Csorba János végül a téma politikai vetületére irányította a figyelmet: „Ami pedig azt a kérdést illeti, vajon jelenlegi összetételében alkalmas-e ez a bíróság politikai szempontból vizsgálva a rá váró feladatok megvalósítására, talán elegendő arra a ma már lassan általánosan ismertté vált tényre hivatkozni, hogy ez a bíróság az elmúlt évtizedekben mindenkor megőrizte teljes függetlenségét. Ez volt az a bíróság, mely tömegesen semmisítette meg a kormánypárti mandátumokat, mely a tanúsítvány ügyekben minden »korszellemtől« menten állt az igazság oldalára, mely az 1944 évben napvilágot látott, s a faji üldözés szolgálatába állított jogszabályokat – amennyiben az hatáskörébe tartozott – egyszerűen nem létezőnek tekintette, ez volt az egyetlen főhatóság, mely ellenszegült minden nyugatra telepítési rendelkezésnek, egyetlen tagja sem hagyta el munkahelyét, hanem rendületlenül

örhelyén maradva, még 1944 december havában is jogsegélyt nyújtott a hozzá folyamodóknak. Ez a bíróság nyíltan és bátran ellenszegült a parancsuralmi törekvéseknek. Legyen elegendő e tekintetben dr. Domokos József legfőbb államügyész úrnak most megjelent munkájában (»Kivételes hatalom és rögtönbíráskodás a Horthy uralom alatt«) tett arra a kijelentésére utalni, hogy a Magyar Közigazgatási Bíróság a kivételes hatalomról szóló 4578/1920. M. E. számú rendelet alkalmazhatóságának bírálata kapcsán bátor és egyedülálló állásfoglalásával – »odakiáltotta: Van még bíró Magyarországon!« Megvan tehát a biztosíték ebben a múlt szellemétől érintetlenül hagyott bíróságban arra, hogy a jövőben is minden befolyástól menten lesz az emberi szabadságjogok legfőbb őre. Ami pedig a bírák politikai magatartását egyenként illeti, azt mi sem illusztrálja jobban, mint hogy a jelenlegi 9 főnyi tanácselnöki és 54 főnyi bírói testületből mindössze 3-at igazoltak büntetéssel, a tanácsjegyzők közül pedig csak 1-et. A büntetések alapjául szolgáló kifogások azonban ezeknél sem állottak összefüggésben az érintettek bírói működésével.» Végül a bíróság elnöke azt is hangsúlyozta az emlékiratban, hogy a létszámcsökkentésnek nem lehet alapja a szakképzettség hiánya, mert a bírák és tanácsjegyzők mind kiváló szakemberek, és legfeljebb nyugdíjazás útján lehetne eleget tenni a rendeletnek. Ez pedig – érvelt az elnök – nem hozna könnyebbséget az államháztartásra nézve.⁵⁶

A bíróság működésének dologi feltételeit illetően is a fokozatos megszorítás volt tapasztalható. A leépítési folyamat azonban 1948 őszén felgyorsult. A közigazgatási bíróságot elköltöztették, és a volt helyiségeit, berendezési tárgyainak nagy részét, sőt egyes alkalmazottait is a Magyar Munkásmozgalmi Intézet, a Népi Kollégiumok Országos Szövetsége (NÉKOSZ), valamint az Országos Diákjóléti és Kollégiumi Hivatal (ODKH) kapta meg.

Mindezek lebonyolításának drasztikus módjáról tanúskodik a közigazgatási bíróság másodelnöke, Dr. Kenessey Pongrácnak⁵⁷ 1948. november 18-án a miniszterelnökhöz írt levele. Ebből a levélből az derül ki, hogy a bíróság másodelnöke azért tartotta fontosnak tájékoztatni a miniszterelnököt „minden egyes átadásról”, mert a „Gazdasági Főtanács jogszabályra való hivatkozás nélkül intézkedett”, így a másodelnöknek nem állt módjában az „átadás megtagadása” és „megakadályozása”. Azt is szóvá tette, hogy tudomása szerint a „Magyar Munkásmozgalmi Intézet nem közület”, és a „részéről átvett berendezési tárgyaknak az átadása sem történt adás-vétellel”. Arról is beszámolt Kenessey Pongrác, hogy az „átadott tárgyak értékelése az átadással egyidejűleg azért nem történt meg, mert az átadás kiválasztás útján, minden haladék nélkül, egyik órától a másikra történt”.⁵⁸ Feljegyzések vannak arról, hogy a közigazgatási bíróság villannyal működő, könyvnyomtatásos nyomda-, illetve sokszorosító berendezését 1948 októberében lefoglalták és átadták a Központi Statisztikai Hivatalnak.⁵⁹ 1948. szeptember 28-án a közigazgatási bíróság az Országos Levéltár részére átadott iratokat, amelynek a jegyzéke megtalálható

⁵⁶ MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII – 1903 – 24852/1946. 6767/1946. számú irat. (64. doboz)

⁵⁷ 1945. május 8-án nevezték ki a Közigazgatási Bíróság másodelnökévé. Lásd: *A Közigazgatási Bíróság 50 éve*, 1947, 304.

⁵⁸ MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII – 601 – 13086 – 1948. 11743. számú irat. (137. doboz)

⁵⁹ MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII – 601 – 13086 – 1948. 10222/1948. számú irat. (137. doboz)

a Miniszterelnökség levéltári anyagai között. Eszerint a közigazgatási bíróság pénzügyi irattárának, közigazgatási irattárának dokumentumait, irattári sorkönyveket, iktató és kiadói könyveket, bekötött tárgyalási jegyzőkönyveket, az 1947. évi választási névjegyzék ügyében panaszok iratait, valamint „az elcsatolt területről származó nem expedált ügyek” iratait adták át az Országos Levéltárnak.⁶⁰ Az épület alagsorának egyes helyiségeiben a Magyar Munkásmozgalmi Intézetet helyezték el, és ez az intézet kapta meg a berendezési tárgyak egy részét, valamint a könyvtárat is 1948 szeptemberében. Az Országos Diákjóléti és Kollégiumi Hivatalnak szintén juttattak a berendezési tárgyakból.⁶¹

Kenessey Pongrác másodelnök 1948. október 13-án kelt levelében értesítette a miniszterelnököt arról, hogy a közigazgatási bíróság a XI. kerületbe, a Bartók Béla útra költözött.⁶² 1948 őszén a közigazgatási bírósághoz a különböző tárcáktól szolgálatra beosztott tisztviselők beosztását is megszüntették.⁶³ Ezzel párhuzamosan a „feleslegessé vált alkalmazottak átengedése” ügyében is történtek intézkedések. Ezeket az alkalmazottakat többnyire minisztériumoknál kívánták elhelyezni, de igényt tartott a hivatalnokokra az Országos Diákjóléti és Kollégiumi Hivatal, az Országos Árhivatal, valamint az Országos Könyvkiadó Hivatal is. Kimutatást készítettek a „Közigazgatási Bíróság segédhivatali és altiszti karáról”, amelyben mindenkinek a neve mellett „javaslat” állt a további elhelyezést, vagy nyugdíjazást illetően. A felsorolásból érdemes kiemelni Kerkay Sándort, aki „főigazgató” beosztásban volt a bíróságnál, és az átadás-átvételi jegyzékeken a közigazgatási bíróság részéről rendszerint az ő neve szerepel aláíróként. Kerkay további elhelyezésére nézve a következőt javasolták: „Olyan beosztást adni, ahol nem mint vezető dolgozik és felekkel sem érintkezik.”

Ezekben a hónapokban a közigazgatási bíróság másodelnöke folyamatosan küzdött azért, hogy fenn tudja tartani a bíróság működőképességét. Több esetben kérte az alkalmazottak visszatartását, hogy az ügyek elbírálását folytatni tudják. Az iratokból azt is megtudhatjuk, hogy a bíróság az elköltöztetéssel nagyon előnytelen helyzetbe került, mert a másodelnök a miniszterelnöknek az alábbi részletekre is felhívta a figyelmét: „Horváth Lajos szakaltisztre vonatkozóan megjegyzem, hogy az altisztek tennivalója a bíróságnak új helyiségeibe átköltözésével nem csökkent, mert bár az új helyiségek kisebb terjedelműek a bíróság székházánál, de a három új helyiség távol esik egymástól (Bartók Béla út 1., 35. és 56. sz.) és emiatt az altiszteket nagyon igénybe veszi a gyakori küldönci szolgálat.”⁶⁴

⁶⁰ MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII – 601 – 13086 – 1948. 10739., 10741. számú iratok. (137. doboz)

⁶¹ MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII – 601 – 13086 – 1948. 10796., 10951., 10952. számú iratok. (137. doboz)

⁶² MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII – 601 – 13086 – 1948. 10980. számú irat. (137. doboz)

⁶³ Az iratokban a következő nevek olvashatók: Márffy Albin, Vékony Zoltán, Bárczy István, Kovács Dezső, Trunkó István, Sobor Ede, Tasi Kálmán, Kozocsa Jenő, Szájely Ernő, Szoyka Kornél, Kászonyi Ferenc, Mattyasovszky Pál, Sipos József, Versényi György, Bélafalvy István.

⁶⁴ MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII – 601 – 13086 – 1948. (137. doboz)

A közigazgatási bíróság másodelnöke 1949. március 1-jén – tehát már a bíróság megszüntetéséről szóló törvény elfogadása után, de még a törvény hatálybalépése előtt – személyi kérdésekkel kapcsolatos levelet írt a miniszterelnöknek. Ebben leírta, hogy a közigazgatási bíróság „*tervebe vett*” megszüntetése okán „*13 segédhivatali alkalmazottat (köztük 12 leírót) helyeztek rendelkezési állományba, illetőleg neveztek ki és rendeltek át más hatóságokhoz*”, aminek folytán „*a bíróság leíróinak száma 17 személyről 5-re csökkent*”. A másodelnök szerint ennyi leíróval nem lehetett „*elvégeztetni az ítéletek kiadmányainak leírását*”. Kenessey azzal érvelt, hogy az 1949. évi II. törvény hatálybalépéséig előreláthatóan még 2-3 hónap telik el, addig a bíróság „*nyolc állandó tanácsban folytatja működését, és az ügyirat-befolyás a múlttal szemben nemhogy csökkent volna, hanem emelkedett*”. Számszerűségében ez azt jelentette, hogy 1948-ban összesen 17 251 ügyirat érkezett a bírósághoz, ezzel szemben 1948. november 1-től 1949. január 31-ig már 4447 ügyirat folyt be. A másodelnök részletesen kifejtette, hogy a „*nyolc állandó tanács hetenként kb. 600 ítéletet hoz és az előadók hetenként kb. 100 darabot intéznek el az ülésen kívül*”, a rendelkezésre álló 5 leíró pedig „*a részletes indokolást tartalmazó ítéletekből (fejenként naponta legfeljebb 8-10 darabot) összesen heti cca 250-300 darabot ír le úgy, hogy a leírási hátralék hetenként átlag 400 darabbal növekszik, holott a bíróság megszűnéséig az ítéletek mind leírandók, mert a bíróság ügyrendje szerint az ítéletek kiadmányait a tanácselnök és az előadó saját kezűleg kötelesek aláírni és a bíróság megszűnése után erre aligha lesz mód*”. Azt kérte a másodelnök a miniszterelnöktől – mint a közigazgatási bíróság „*főfelügyeleti hatóságától*” –, hogy intézkedjen a belügyminiszternél és a pénzügyminiszternél, valamint a „*Ki-nevezési és Alkalmazási Bizottságnál*” (KAB), hogy a rendelkezési állományba helyezett közigazgatási bírósági segédhivatali alkalmazottak közül „*özv. Havrán Lászlóné, Nováky Józsefné, Kéler Magda és Pál Irén [...] a közigazgatási bírósághoz szolgáltatattal berendeltessenek*”. Egy 1949. április 5-ei feljegyzésből az derül ki, hogy a belügyminiszter öt segédhivatali alkalmazottat május 18-áig terjedő időre a rendelkezési állományból „*a bírósághoz szolgálatra berendelt*”.⁶⁵

Az ismertetett levél kelte után másnap, 1949. március 2-án Kenessey Pongrácz újabb feljegyzést készített a miniszterelnök felé, melyben egy további alkalmazott, Ihring Róbertné Schafhauser Eleonóra – a közigazgatási bíróság tényleges megszűnéséig történő – visszahelyezését kérte, akit időközben az Országos Földhivatalnál szándékoztak alkalmazni. A másodelnök kifejtette, hogy órá azért volt szükség, mert Ihringné „*az ítéletek leírása mellett az elnökségnél begyakorlott kezelési teendőket*” is végzett. A március–áprilisi levélváltásokból azt tudhatjuk meg, hogy a Miniszterelnökségen magukévá tették a közigazgatási bíróság másodelnökének az érveit, és többször közbenjártak a földművelésügyi miniszternél, hogy Ihring Róbertnét helyezték vissza a bírósághoz. Azzal nyomatékosították a közigazgatási bíróság másodelnökének érveit, hogy „*a bíróság megszüntetéséről szóló tc. értelmében az ítéleteket a tanács elnökének alá kell írnia, így tehát leírási hátraléknak a bíróság megszüntekor nem szabad maradnia*”, az akkori helyzetben azonban

⁶⁵ MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII. tétel – 1949 – 1843 – 10642. (169. doboz)

a leírási hátralék egyre csak szaporodott. A Miniszterelnökség szerint a „*még szolgálatban álló leírókkal*” ezt a hátralékot nemhogy megszüntetni nem lehetett volna, „*hanem még csak növekedését megállítani sem*”.⁶⁶

A személyi kérdésekben a bizonytalanság még sokáig fennállt a közigazgatási bíróság működésének tényleges befejezése után is. Figyelemreméltó a dokumentumok között a Pénzügyminisztérium Döntőbizottságok titkárságának 1949. szeptember 22-én a miniszterelnökhöz intézett feljegyzése. A titkárság iratából kiderül, hogy a pénzügyminisztérium már korábban értesítette a miniszterelnököt arról, hogy „*a megszűnt Közigazgatási Bíróság bírái és alkalmazottai közül*” kiket jelöltek, illetve osztottak be a pénzügyi és illetményügyi döntőbizottságokhoz. Ez az „*értesítés*” nem található a hivatkozott iratok között, ám ebben a feljegyzésben benne van az, hogy azoknak a volt bírának és alkalmazottnak az illetményét, akik a döntőbizottság valamelyikéhez kerültek, 1949. október 1-től a pénzügyi tárca folyósította számukra. A döntőbizottságok titkársága egyúttal felkérte a miniszterelnököt arra, hogy a szóban forgó feljegyzésben felsorolt volt közigazgatási bírósági bírák illetményének folyósításáról 1949. október 1-től intézkedjen, továbbá megnevezett volt közigazgatási bírósági szakaltiszteket is, akiket nem osztottak be a döntőbizottságokhoz, és számukra is kérte a miniszterelnöktől az illetmények folyósítását. A titkárság mellékelte a „*nevezettek szolgálati és minősítési táblázatait*” is.⁶⁷

Az 1949. novemberi iratokból arról kapunk információt, hogy ezt követően miként igyekeztek rendezni a már megszüntetett közigazgatási bíróság altisztjeinek az illetményét. A Minisztertanács Elnöke az ügyben feljegyzést készített a pénzügyminiszternek. Ebben Dobi István kifejtette, hogy noha a megszüntetett közigazgatási bíróság „*egyres altisztjeinek további beosztásáról és illetményeinek folyósításáról*” a korábbi pénzügyminiszteri átirat értelmében neki kellene gondoskodnia, azonban a vezetése alatt álló „*hivatal létszámába*” nem kívánta őket felvenni, ezért „*rendelkezési állományba*” helyezte őket. Dobi azt írta, hogy a „*rendelkezési állomány időtartamára járó illetményeik kifizetésére*” nincsen fedezete, így azt kérte a pénzügyminisztertől, hogy „*a rendszeres illetmények alrovaon 6854 Ft póthitelt soron kívül*” bocsásson rendelkezésére. A pénzügyminisztérium azt válaszolta, hogy a „*minisztertanács hozzájárulásától feltételezetten*” „*6900 Ft póthitelt*” bocsát rendelkezésre, és egyidejűleg értesítette a Magyar Nemzeti Bank pénzforgalmi osztályát, a „*hitel*” megnyitásáról.⁶⁸

⁶⁶ MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII. tétel – 1949 – 1843 – 10642. (169. doboz)

⁶⁷ MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII. tétel – 1949 – 1843 – 10642. 9121/1949. számú irat. (169. doboz) A következő volt bírák neveit tartalmazza a felsorolás (nem teljes): Kenessey Pongrác, Fogler Béla, Baross Pál, Bíró Balázs, Burghardt István, Gál Jenő, Porkoláb Richárd, Molnár Gyula, Hegyessy Gyula, Osztróluczky Gyula, Pálffy Andor, Kéler Tibor, Zettl Ágoston, Pagonyi Gyula, Nemerey Béla, Némethy Imre, Szarukán Zoltán, Semerédy Sándor, Lukáts Zoltán, Bartha Bertalan, Posta Lajos, Domé József, Homonnay Zoltán, Berzsényi László, Urbán Géza, Farkas Sándor, Gálffy Kálmán, Kászonyi Ferenc. Itt szükséges megjegyezni, hogy az iratok összetűzése miatt nem minden név olvasható a dokumentumon, továbbá minden bizonnyal elírás a „Zsindely Ferenc” név, ugyanis nem ő, hanem a testvére, Zsindely László volt közigazgatási bíró. Lásd ehhez: KÖBEL 2012, 171–194.

⁶⁸ MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII. tétel – 1949 – 1843 – 10642. Közigazgatási Bírósági altisztek illetményeire póthitel, 10.441/1949. számú irat. (169. doboz)

A közigazgatási bíróság bíráinak a státusa a bíróság megszüntetésének átmeneti időszakában, egyéni helyzetükből adódóan, különbözőképpen alakult. Egyenként vizsgálták meg, hogy kinek mennyi szolgálati ideje van. Az alábbiakban két példát emelünk ki. Az egyik ítélelőbíró, *Dr. Tomka János*, 1949 júniusában betegsége miatt kért végleges nyugállományba helyezését. A nyugállományba helyezést szolgálati ideje is indokolta, de kérését tisztiorvosi bizonyítvánnyal támasztotta alá. Kérését a – még működő – közigazgatási bíróság támogató levélben továbbította a miniszterelnökhöz.⁶⁹ Volt olyan közigazgatási bírósági bíró, *Dr. Kászonyi Ferenc*, akinek a közigazgatási bírósághoz tanácsjegyzői minőségben történt beosztását a Miniszterelnökség már 1948. szeptember 30-án megszüntette, és felszólították, hogy „*haladéktalanul jelentkezzen szolgálattételre a státusa szerint illetékes miniszterelnökség elnöki osztályának vezetőjénél*”. Kászonyi Ferencet 1949. szeptember 15-től rendelkezési állományba helyezték, és tájékoztatták arról, hogy amennyiben három hónapon belül a közszolgálat keretében „*alkalmaztatására*” nem lesz lehetőség, „*szabályszerű végelbánás alá*” vonják.⁷⁰ Egy későbbi feljegyzés szerint Kászonyi Ferencet 1949. december 15-ével ideiglenes nyugállományba helyezték. A határozatban felhívták a volt közigazgatási bírósági bírót a határozat ellen „*jogában áll a kézhezvételtől számított 15 napon belül az illetményügyi döntőbizottsághoz panasszal élni*”.⁷¹

4. KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁG MINT RENDŐRI BÜNTETŐBÍRÁSKODÁS

A második világháborút követően a fokozatosan sztálini mintára kiépülő államszervezetben a jogi garanciák egyre inkább leépültek, a közigazgatás rendészeti jellege erősödött, és a fogalmak, hatáskörök is összekuszálódtak.⁷² 1949-ben a járásbírók hatásköréből a kihágások nagy része a rendőri büntetőbíráskodás hatáskörébe került át, megosztva a hatásköröket – két rendőri büntetőbíró – a rendőrség és a közigazgatási hatóság között. A tanulmány ezen részében azt nézzük meg, hogy a közigazgatási bíróság megszüntetésével párhuzamosan, illetve azt követően milyen további, a közigazgatás rendészeti jellegét érintő jogszabályi változás történt.

1949-ben a kihágásokra vonatkozó bírói hatáskört újrászabályozták. Az 1949. évi 19. számú törvényerejű rendelet (1949. december 3-án adták ki)⁷³ a bírói hatásköröket egy-

⁶⁹ MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII. tétel – 1949 – 1843 – 10642. Dr. Tomka János közigazgatási bírósági ítélelőbíró nyugállományba helyezése, 6800/1949. számú irat. (169. doboz)

⁷⁰ MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII. tétel – 1949 – 1843 – 10642. Dr. Kászonyi Ferenc rendelkezési állományba helyezése, 8457/1949. számú irat. (169. doboz)

⁷¹ MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII. tétel – 1949 – 1843 – 10642. Dr. Kászonyi Ferenc és társainak lakcíme, 10.915/1949. számú irat. A közigazgatási bíróság egyes alkalmazottainak végelbánás alá vonása, 10.559/1949. számú irat. (169. doboz)

⁷² Magyary Zoltán 1942-ben a rendőri büntetőbíráskodás fogalmát a következőképpen határozta meg: „A közigazgatási hatóságok elé utalt kihágási ügyekben való bíráskodás, ideértve a jövődeki büntetőbíráskodást is.” MAGYARY 1942, 566.

⁷³ Magyar Közlöny – Törvények és Törvényerejű Rendeletek Tára, 1949. december 3. 252. szám.

felől jogszabályok hatálybalépésének időpontjához kötve, másfelől pedig a járásbíróság és a rendőri büntetőbíróság (közigazgatási hatóság, illetve rendőrség), valamint az Országos Terhivatal elnöke hatáskörét érintve szabályozta. Ennek megfelelően az 1949. évi július hó 1. napja előtt hatályba lépett jogszabályok szerint a járásbíróság hatáskörébe utalt kihágások miatt az eljárás a rendőri büntetőbíróságra tartozott. Ez alól csak a törvényerejű rendelet mellékletében felsorolt kihágások jelentettek kivételt. Az 1949. évi július hó 1. napján vagy azt követően hatályba lépett jogszabályok szerint járásbírósági hatáskörbe utalt kihágások miatt, úgyszintén a törvényerejű rendelet mellékletében felsorolt kihágások miatt továbbra is a járásbíróság járt el.⁷⁴ A melléklet három fő pontból (A, B, C pontok) álló, egyetlen *Jegyzéket* tartalmazott a „*jársbírósági hatáskörben megmaradó kihágásokról*”, amelyben összesen huszonkettő kihágási esetet soroltak fel. Például: uzsora és káros hitelügylet, tenger alatti kábelek védelme, házassági jog, találmányi szabadalmak, sajtó, becsület védelme, bélyegek védelme, külföldiekkel való fizetési forgalom ellenőrzése, cégjog egyes rendelkezései stb.⁷⁵

A törvényerejű rendelet előírta azt, hogy további jogszabály, mégpedig egy *belügyminiszteri rendelet* fogja megállapítani azt, hogy az 1. § értelmében rendőri büntetőbíráskodásra utalt kihágások közül melyek miatt tartozik az eljárás a *közigazgatási hatóság mint rendőri büntetőbíróság* hatáskörébe, és mely kihágások miatt a *rendőrség* hatáskörébe.⁷⁶

Azon cselekmények elbírálása, amelyeket a *törvényerejű rendelet hatálybalépése után* (1949. december 15.) *nyilvánítottak kihágássá*, csak abban az esetben tartozott a járásbíróság hatáskörébe, ha azt törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet vagy miniszteri rendelet kifejezetten a járásbíróság hatáskörébe utalta.⁷⁷ Külön szabályozta a törvényerejű rendelet az Országos Terhivatal elnökének rendeletében meghatározott kihágások elbírálását, mégpedig úgy, hogy ezekben az esetekben a szakminiszter hatáskörében az *Országos Terhivatal elnöke* járt el.⁷⁸ A törvényerejű rendelet a hatálybalépéskor már folyamatban levő ügyekre nézve úgy rendelkezett, hogy *a rendeletet már azokban az ügyekben is alkalmazni kell, amelyekben a járásbíróság még nem tűzött ki tárgyalást, illetve még nem bocsátott ki büntetőparancsot*.⁷⁹

A belügyminiszter még a törvényerejű rendelet hatálybalépése előtt kiadta rendeletét a hatásköri kérdésekről, és a két jogszabály együtt lépett hatályba 1949. december 15-én. A 643.000/1949. (256) B. M. számú rendelet a *jársbíróság hatásköréből a rendőri büntetőbíróság hatáskörébe utalt kihágásokban eljáró hatóságok megállapítása tárgyában*⁸⁰ azt szabályozta, hogy a járásbíróság hatásköréből a rendőri büntetőbíróság hatáskörébe kerülő

⁷⁴ 1949. évi 19. számú törvényerejű rendelet a kihágásokra vonatkozó bírói hatáskör újabb szabályozása tárgyában 1. § (1)–(2) bek.

⁷⁵ Melléklet az 1949. évi 19. számú törvényerejű rendelet 1. §-ához.

⁷⁶ 1949. évi 19. számú törvényerejű rendelet 2. §.

⁷⁷ 1949. évi 19. számú törvényerejű rendelet 3. §.

⁷⁸ 1949. évi 19. számú törvényerejű rendelet 4. §. Ez a szakasz – a szakminiszter hatáskörét illetően – visszautalt a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk 59. § (1) bek. 3. pontjára.

⁷⁹ 1949. évi 19. számú törvényerejű rendelet 5. §.

⁸⁰ *Magyar Közlöny*, 1949. december 10. 256. szám.

kihágások miatt mely esetekben jár el a rendőrség, illetve mely esetekben a közigazgatási hatóság. Eszerint a rendőrség hatáskörébe azoknak a kihágásoknak az elbírálása került, amelyekkel kapcsolatos ügyintézés is az akkor hatályban levő 90.089/1919. B. M. számú rendelet⁸¹ 1–3. pontja értelmében a rendőrség hatáskörébe tartozott, a többi kihágás elbírálása pedig a közigazgatási hatóság hatáskörébe került.⁸²

A BM rendelet mellékletében *Jegyzék* tartalmazta a járásbíróóság hatásköréből a rendőri büntetőbíróóság hatáskörébe kerülő kihágásokat. A *Jegyzék I. része* felsorolta azokat a jogszabályokat, amelyekben a megállapított kihágások miatt az eljárás a rendőrség hatáskörébe, a *Jegyzék II. részében* pedig azokat találjuk, amelyekben az eljárás a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozott. A *Jegyzékben a jogszabályok tárgya és száma* után zárójelben a *harmadfokon eljáró bíróságot*, és – amennyiben ez a *Kihágási Tanács* volt – ezenfelül azt a minisztert is megnevezték, akit az 1929. évi XXX. törvény⁸³ 59. § (1) bekezdése 3. pontjának alkalmazása szempontjából *szakminiszternek* kellett tekinteni.⁸⁴ A rendelet kimondta azt, hogy a *Jegyzék* csak a hatályban levő jogszabályokat tartalmazza. Továbbá az is benne volt a rendeletben, hogy ha a *Jegyzék* valamely kihágást megállapító jogszabályt nem tüntetett fel, illetve ha *kétség merült fel* abban a tekintetben, hogy valamely – korábban a járásbíróósághoz tartozott – kihágás miatt az eljárás a rendőrségnek vagy a közigazgatási hatóságnak hatáskörébe tartozott-e, a rendőri büntetőbíróóság erről *jelentést tett a belügyminiszternek*.⁸⁵

A *Jegyzékben* több esetben csak a „*Kbtk.*” egyes paragrafusaira történt utalás. A rövidítést nem oldotta fel a rendelet, ám minden bizonnyal itt az 1879. évi kihágási büntetőtörvénykönyvről volt szó.⁸⁶ A *Jegyzék I. részében* a rendőrség hatáskörébe tartozó, 12 pontos felsorolás olvasható. Ezek körül 5 pont utal a *Kbtk.* több szakaszára, 7 pont pedig más jogszabályokra (például a távirda, a távbeszélő és egyéb villamosberendezésekről szóló

⁸¹ A belügyminiszter 1919. évi 90.089. számú rendelete az állami rendőrség ügyintéző hatásköréről. (Rendeletek Tára, 1092–1096.) Ez a rendelet kimondta, hogy az állami rendőrség hatáskörébe tartozik a közbiztonsági rendszert egész körének ellátása, az igazgatási rendszert gyakorlása a törvények és rendeletek által hatáskörébe utalt közigazgatási ügyekben, továbbá az általa intézett közigazgatási ügykörben felmerült kihágások tekintetében, és végül a szorosan vett rendőri szolgálat ellátása valamennyi közigazgatási ügyben. A közbiztonsági rendszert terén a következő hatáskörök (kérdéskörök) voltak (a teljesség igénye nélkül): egyesületek működésének ellenőrzése, betiltása; bejelentett nyilvános gyűlések engedélyezése, feloszlata; sajtórendészeti teendők; külföldiek tartózkodása, ellenőrzése, kiutasítása, leánykereskedelem, kivándorlás, kémkedés, csempészet; kényszerrendszabályok, kiutasítás, kitiltás, előállítás stb. Az igazgatási rendszert körében a következő ügyekben volt hatásköre az állami rendőrségnek (a teljesség igénye nélkül): nyilvános színi előadások, hangversenyek stb. engedélyezése, rendőri felügyelet gyakorlása; közkerölcs és közszemérem érdekeinek védelme, kéjnyók engedélyezése; erkölcsi bizonyítványok kiállítása; cselédügy intézése; szálloda, panzió, vendégház, italmérés stb.; személy- és áruszállítás; hálazás engedélyezése; gyűlő, robbanó anyagok; fémedények; állatkínzás; fegyverek, lőszer; építményekkel szembeni közbiztonsági szabályok; tüzesetek, árvíz, földrengés; hirdetések; fegyencek nyilvántartása; ön- és közveszélyes elmebeteg; talált tárgyak.

⁸² 643.000/1949. (256) B. M. számú rendelet 2. §.

⁸³ Lásd a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvényt.

⁸⁴ 643.000/1949. (256) B. M. számú rendelet 3. §.

⁸⁵ 643.000/1949. (256) B. M. számú rendelet 4. §.

⁸⁶ 1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról.

törvény, Magyarország külkereskedelmi statisztikájáról szóló törvény, a mérnöki rendtartásról szóló törvény, a hivatalos statisztikai szolgálatokról szóló törvény, a nemzetvédelmi kereszt jelvényének, valamint a felvidéki, erdélyi és délvidéki emlékérmek viselésnek megtiltásáról szóló M. E. rendelet).⁸⁷ A Jegyzék II. részében az előzőnél jóval hosszabb, 34 pontos felsorolás található. Például a következők: kézizálogkölcson ügyletről szóló törvény (penzügyminiszter), állami anyakönyvekről szóló törvény (belügyminiszter), tisztességtelen versenyről szóló törvény (szakminiszter az a miniszter, akinek a felügyelete alá vállalat, üzlet tartozott), betegségi és baleseti biztosításról szóló törvény (népjóléti miniszter), öregség, rokkantság, özvegyesség és árvaság esetére szóló kötelező biztosításról szóló törvény (népjóléti miniszter), honvédelemről szóló törvény (honvédelmi miniszter), építőtakaréküzlet szabályozásáról szóló törvény (penzügyminiszter), közellátásügyi miniszter árszabályozó hatásköréről szóló M. E. rendelet (Országos Tervhivatal elnöke), munkások családi pótlékáról szóló M. E. rendelet (népjóléti miniszter), gazdasági munkavállalók társadalombiztosításával kapcsolatos rendeletek (népjóléti miniszter), az állami anyakönyvezés szabályainak a házasságon kívül született gyermek jogállásával kapcsolatos törvény (belügyminiszter), mezőgazdasági haszonbérletekre vonatkozó kormányrendelet (földművelésügyi miniszter), postapénzforgalom kiterjesztéséről szóló kormányrendelet (penzügyminiszter), az állami és állami érdekeltségű vállalatok ellenőrzéséről szóló kormányrendelet (Minisztertanács elnöke), a Magyar Olasz Bank nyugdíjaisai nyugdíjának rendezéséről szóló kormányrendelet (népjóléti miniszter), a vállalati nyugdíjpénztárakkal kapcsolatos kormányrendelet (népjóléti miniszter), a dolgozók által az öregségi (nyugbér-) ellátás felemelése érdekében önként megajánlott 1%-os hozzájárulással kapcsolatos kormányrendelet (népjóléti miniszter), alapítványok bejelentéséről szóló kormányrendelet (népjóléti miniszter), a nyugdíjszerződéseket felülbíró bizottság eljárásáról szóló népjóléti miniszteri rendelet (népjóléti miniszter), egyes mezőgazdasági cikkek külföldre szállításának szabályozásáról szóló rendeletek (külkereskedelmi miniszter).⁸⁸

További kutatás és tanulmány tárgya lehet az 1940-es és 1950-es évek zavaros és kusza rendőrségi és közigazgatási hatásköri jogszabályainak és joggyakorlatának a feltárása. Mind a háború előtti jogszabályok továbbélésére, mind pedig az újonnan született joganyagra nézve elmondható a pártállami önkényes jogalkalmazás és jogértelmezés. Azt is fontos lenne kimutatni, hogy a felsorolt hatáskörök közül mennyi alapult a második világháború előtti jogszabályokon, és mennyi a már háborút követően elfogadott jogszabályokon, és mi lett a későbbiekben ezeknek a kihágásoknak (szabálysértéseknek) a tényállása, továbbá hogyan alakultak a hatáskörök. A rendeletben megjelölt harmadfokon eljáró „bírósrágról” is érdemes lenne bemutatni, hogy milyen arányban jelentette ez a belügyminisztert, és milyen arányban más szakminisztereket. Ebben a tanulmányban mindezek kifejtésére nem vállalkozhatunk, ám a kutatás lehetséges további irányára szükségesnek

⁸⁷ 643.000/1949. (256) B. M. számú rendelet, Melléklet a 3. §-hoz. Jegyzék, I. rész. A rendőrség, mint rendőri büntetőbíró hatáskörébe tartozó ügyek.

⁸⁸ 643.000/1949. (256) B. M. számú rendelet, Melléklet a 3. §-hoz. Jegyzék, II. rész. A közigazgatási hatóság, mint rendőri büntetőbíró hatáskörébe tartozó ügyek.

tartjuk rámutatni. Annyit azonban mindenképpen megállapíthatunk, hogy a fentiekben bemutatott hatásköri változások révén a járásbíróság hatásköre leszűkült, a rendőri büntetőbíráskodás hatásköre pedig kibővült, különösen igaz ez a közigazgatási hatóság hatásköri gyarapodására nézve.⁸⁹ Azt is leszögezhetjük, hogy ezekben az esetekben a „harmadfokon eljáró bíróság” sem volt valódi bíróság, hanem a végrehajtó hatalomnál, miniszteri szinten zárultak le az ügyek, így nem érvényesült a független bírói kontroll.

5. KONKLÚZIÓ

A fentiekben három fő pont köré csoportosítottuk a közigazgatási bíróság 1949-ben történt megszüntetésének körülményeivel és következményeivel kapcsolatos kutatási eredményeket. Bemutattuk az 1949. évi II. törvény elfogadása és hatálybalépése körüli jogalkotási lépéseket, amelyek nyomán a közigazgatási bíróság helyébe lépett a pénzügyi és illetményügyi döntőbizottság, és azzal egyidejűleg megszűnt a korábbi bírói jogvédelem is. A levéltári dokumentumok feltárták előttünk, hogy a bíróság bírái és alkalmazottai milyen méltatlan helyzetbe kerültek a bíróság megszűnésekor. Megtörtént az a paradox helyzet, hogy több volt bírónak határozatban hívták fel a figyelmét arra, hogy *„jogában áll a kézhezvételtől számított 15 napon belül az illetményügyi döntőbizottsághoz panasszal élni”*. A dolgozatban ráirányítottuk a figyelmet arra, hogy a közigazgatási bíróság megszüntetésével egyidejűleg erősödött a közigazgatási hatóságok rendészeti jellege, és a járásbíróság hatásköréből a kihágások nagy része a rendőri büntetőbíráskodás (a rendőrség és a közigazgatási hatóság) hatáskörébe került át.

⁸⁹ Lásd ehhez a Belügyi Közlöny 1951. évi számait, amelyben számos jogszabályban található a *„végrehajtó bizottság, mint rendőri büntetőbíróóság”* eljáró hatóságként megjelölve. Például a *földművelésügyi miniszter 18055/1951. (VI. 3.) F. M. számú rendelete a növényvédelmi zárszolgálat végrehajtásáról*. (Közigazgatási rendszám: 8.350.) *Belügyi Közlöny*, 1951/1. szám. 10.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ACZÉL György – GÖRGEY Mihály (1952): *A Központi Döntőbizottság elvi határozatai és közleményei*. Budapest, Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóiratkiadó.
2. *A Közigazgatási Bíróság 50 éve* (1947). Kiadta a Magyar Közigazgatási Bíróság.
3. BODNÁR József – CSÉCSI Kálmán – CSILLAG György – GIDÁLI Gábor – HAVASI László – JUHÁSZ László – KOMORNIK Vilmos – KUCSERA László – MÁRKUS Sándor – OLLÉ Ferenc – PÁLFI József – SELMECI György – SZEGEDI V. Tibor – SZÉP László – TAKÁCS István – TIHANYI Sándor – TÓTH László – ZINNER Tibor (1981): *Az állam biztonsága ellen kifejtett tevékenység és az ellene folytatott harc*. I–IV. rész. ÁBTL – 4.1. – A – 1363/1,2,3,4. Budapest.
4. GÖRGEY Mihály – HAVASI Győző (1964): *A Központi Döntőbizottság elvi határozatai és iránymutatásai (1948–1962)*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
5. KÖBEL Szilvia (2012): Egyházi szálak az 1951–1953 közötti budapesti kitelepítések egyes eseteiben. In GYARMATI György – PALASIK Mária szerk.: *A Nagy Testvér szatócsboltja: Tanulmányok a magyar titkosszolgálatok 1945 utáni történetéből*. Budapest, Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára. Budapest, L'Harmattan. 171–194.
6. KÖBEL Szilvia (2018): „A végső döntés illesse az illetékes minisztert!” A közigazgatási bíróság 1949-ben történt megszüntetésének előzményei. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. sz. 50–79.
7. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. század államában; A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda. Elérhető: http://mtdaportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_magyar_kozigazgatas.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 09.)
8. OTTE, Stefan – KUSIOR, Siegfried – RÖSLER, Heinz (1969): *Die Konfliktkommission. Arbeitsmaterialien für die Tätigkeit der gesellschaftlichen Gerichte in den Betrieben*. Berlin, Verlag Tribüne.

Internetes forrás

1. Országgyűlési Napló. Az Országgyűlés 27. ülése 1950. évi május hó 10-én. Elérhető: https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KN-1949_02/?pg=14&layout=l&query=k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20b%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1g (Letöltés dátuma: 2018. 03. 05.)

Jogszabálygyűjtemények

1. Rendeletek Tára, 1919.
2. Magyar Közlöny 1945, 1949–1950.
3. Magyar Közlöny – Törvények és Törvényerejű Rendeletek Tára, 1949.
4. Belügyi Közlöny, 1951.

Jogi források

1. 102/1952. (XI. 10.) M. T. számú rendelet a döntőbizottsági eljárásról szóló 207/1951. (XII. 8.) M. T. számú rendelet módosításáról
2. 18055/1951. (VI. 3.) F. M. számú rendelet a növényvédelmi zárszolgálat végrehajtásáról
3. 1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról
4. 1919. évi 90.089. B. M. számú rendelet az állami rendőrség ügyintéző hatásköréről
5. 1928. évi XLIII. törvénycikk a hatásköri bíróság hatáskörének kiterjesztéséről és szervezetének módosításáról
6. 1929. évi XXX. törvény a közigazgatás rendezéséről
7. 1940. évi XVIII. törvénycikk a magyar állam biztonságát és nemzetközi érdekét veszélyeztető egyes cselekmények büntetéséről
8. 1949. évi 19. számú törvényerejű rendelet a kihágásokra vonatkozó bírói hatáskör újabb szabályozása tárgyában
9. 1949. évi II. törvény a közigazgatási bíróság megszüntetéséről
10. 1950. évi 19. számú törvényerejű rendelet a közigazgatási panaszjog megszűnése tárgyában
11. 1950. évi I. törvény a helyi tanácsokról
12. 2.570/1945. M. E. számú rendelet a Magyar Közigazgatási Bíróságnál a bírák esküteleiről
13. 207/1951. (XII. 8.) M. T. számú rendelet a döntőbizottsági eljárásról
14. 4.080/1949. (121) Korm. számú rendelet a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvénycikk hatálybaléptetése és végrehajtása, valamint a pénzügyi, illetményügyi és hatásköri döntőbizottságokra vonatkozó szabályok megalkotása tárgyában
15. 5.000/1946. M. E. sz. rendelet az államapparátus egyensúlyának helyreállítása érdekében szükséges egyes rendelkezésekről
16. 51/1955. (VIII. 19.) M. T. számú rendelet a döntőbizottságokról és a döntőbizottsági eljárásról
17. 57.500/1949. (149) eln. D. P. M. számú rendelet a pénzügyi és illetékügyi döntőbizottságok megalakítása és ügyvitele tárgyában
18. 643.000/1949. (256) B. M. számú rendelet a járásbírói hatásköréből a rendőri büntetőbírói hatáskörébe utalt kihágásokban eljáró hatóságok megállapítása tárgyában

Levéltári források

1. ÁBTL – 4.1. – A – 1363/1,2,3,4.
2. MNL OL – XIX – A – 1 – j – XIII. tétel. Miniszterelnökség iratanyaga, 1945–1949.

Dr. Köbel Szilvia PhD, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának tudományos főmunkatársa, egyetemi docens a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszékén. 2003 óta az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékén önálló kurzust tart a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, 2010 óta a KRE ÁJK-n alkotmányjogot és egyházjogot oktat. A Magyar Alkotmányjogászok Egyesülete tudományos tanácsadó testületének választott tagja. 2003-ban szerezte meg PhD-fokozatát az ELTE ÁJK-n. Doktori értekezése 2005-ben jelent meg „*Oszd meg és uralkodj!*” *A pártállam és az egyházak* címmel. 1995 óta folytat levéltári kutatásokat. Kutatási területe a politikai szabadságjogok közjogtörténeti, alkotmányjogi szempontból történő vizsgálata 1945-től napjainkig, ezen belül foglalkozik az állam és egyházak viszonya, lelkiismereti és vallásszabadság, szólásszabadság, rendszerváltozás, információs kárpótlás, adatvédelem, közigazgatási bíróság témakörökkel. 2015-ben önálló kötete jelent meg *A politikai szabadságjogok korszakai Magyarországon 1945-től napjainkig* címmel a Gondolat Kiadó és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára kiadásában. 2016-ban önálló szerkesztője volt *Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai* című egyetemi tankönyvnek, amit a Patrocinium Kiadó jelentetett meg.

Kárpáti Orsolya

AZ OSZTRÁK ANYAKÖNYVI IGAZGATÁS¹

The Administration of Civil Registration in Austria

Kárpáti Orsolya, doktorjelölt, Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, karpati.orsi85@gmail.com

A tanulmány célja az osztrák anyakönyvezés történeti fejlődésének rövid áttekintését követően bemutatni az osztrák elektronikus anyakönyvi megoldásokat. A bevezetett elektronikus információs rendszer lehetővé teszi a gyors, hatékony, országosan egységes anyakönyvezést, az elektronikus anyakönyv és más rendszerek elektronikus adatkapcsolat útján megvalósuló információ-cseréjét, továbbá az elektronikus anyakönyvi ügyintézését.

Az osztrák elektronikus anyakönyvi nyilvántartás vizsgálatát a következő szempontok szerint végzem el: a nyilvántartás hatálya; nyilvántartás-vezetés; szervezeti rend; elektronikus ügyintézés, rendszerkapcsolatok és adatszolgáltatás a nyilvántartásból. Végezetül összehasonlítom az osztrák és a magyar elektronikus anyakönyvezést, kiemelve azon osztrák megoldásokat, amelyekkel hazánk anyakönyvi nyilvántartás-vezetése is fejleszthető lenne.

KULCSSZAVAK:

adatszolgáltatás, anyakönyvi igazgatás, anyakönyvi okirat, állami anyakönyv, egyházi anyakönyv, elektronikus anyakönyv, nyilvántartás

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Concha Győző Doktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

The aim of the study is – after a short review of the historical development of the administration of Civil Registration in Austria – to introduce the Austrian electronic register system. The new electronic information system accomplishes a fast, effective, country-wide reachable unified registration, data connection between the electronic register and other electronic information systems, furthermore it ensures electronic administration concerning civil registration.

The Austrian electronic register is examined based on the following aspects: object of the register; registration; organisation; electronic administration, data connection and data transmission from the register. Finally, the Hungarian electronic register system is compared to the Austrian system in order to highlight those Austrian legal solutions which could be implemented in Hungary, as well.

KEYWORDS:

administration of civil registration, church register, data service, electronic register, extract from the civil status record, registration, state register

1. BEVEZETÉS

Öt év telt azóta, hogy Ausztriában áttértek a papíralapú anyakönyvezésről az elektronikus anyakönyvi nyilvántartás-vezetésre. A bevezetett elektronikus információs rendszer lehetővé teszi a gyors, hatékony, országosan egységes anyakönyvezést, az elektronikus anyakönyv és más rendszerek elektronikus adatkapcsolat útján megvalósuló információcseréjét, továbbá az elektronikus anyakönyvi ügyintézését.

Jelen tanulmány célja az osztrák anyakönyvezés történeti fejlődésének rövid áttekintését követően – a hatályos jogszabályi rendelkezések tükrében – leíró jelleggel bemutatni az elektronikus anyakönyvezésre vonatkozó rendelkezéseket. A vizsgálatot a következő szempontok szerint végzem el: a nyilvántartás hatálya; nyilvántartás-vezetés; szervezeti rend; elektronikus ügyintézés, rendszerkapcsolatok és adatszolgáltatás a nyilvántartásból. Az osztrák anyakönyvi igazgatás bemutatását követően összehasonlítom az osztrák és a magyar elektronikus anyakönyvezést, kiemelve azon osztrák megoldásokat, amelyekkel hazánk anyakönyvi nyilvántartás-vezetése is fejleszthető lenne.

2. AZ OSZTRÁK ANYAKÖNYVEZÉS TÖRTÉNETE

A 18. század második felétől, az állami szerepvállalás erősödésével, az állam és az egyház kapcsolatának lazulásával megindult az egyházi és az állami feladatok különválasztása.² Az anyakönyvi nyilvántartás-vezetés államosítására Európában először Franciaországban került sor egy 1792. szeptember 20-án kelt törvénnyel, amely anyakönyvezésre vonatkozó joganyagot később a polgári törvénykönyvbe építettek be. Franciaország példáját követve Anglia 1836-ban, Románia 1864-ben, Olaszország 1866-ban, Spanyolország 1870-ben, Svájc 1874-ben, Németország pedig 1875-ben tért át az állami nyilvántartás-vezetésre.³ Ausztriában viszonylag későn, 1939. január 1-jén került sor az anyakönyvezés szekularizációjára. Az egyházi anyakönyvezés rendjébe viszont hamar beleszólt az állam. II. József 1784. február 20-án kelt császári rendelete ugyanis kimondta, hogy az egyházi anyakönyvek közhitelesek, és minden egyházkerületben kell születési, házassági, halotti anyakönyvet vezetni. Továbbá meghatározta az egyes anyakönyvek formáját és adattartalmát is. E rendelet hatálybalépésétől az addig egyházi célból vezetett anyakönyvek egyház által vezetett állami anyakönyvekké váltak.⁴ II. József rendeletével megszűnt az egyház függetlensége az anyakönyvezés területén. Ezen időponttól kezdve, az állami anyakönyvezés bevezetéséig az állam egyre jelentősebb mértékben beleszólt az egyházi anyakönyvezésbe, hiszen az egyes vallásfelekezetek által vezetett anyakönyvek mint személyi alapnyilvántartások számos közigazgatási tevékenység alapját képezték, ideértve a népszámlálást,

² Az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXXIII. törvénycikk indokolása; LUKÁCS 1895, 10.

³ RÉVÉSZ T. 2013, 114.; Az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXXIII. törvénycikk magyarázata. 11–12., 502–506.

⁴ ZEYRINGER-ENT-STORMANN 1986, XIX–XX.

különböző statisztikák készítését, az iskolaköteles gyermekek, valamint a hadkötelezettek számának megállapítását.⁵

Az egyház és az állam szekularizációjában a következő előrelépésre 1870. április 9-én került sor, ekkor lépett hatályba az a törvény, amely elrendelte, hogy a törvény által el nem ismert vallásfelekezethez tartozó személyek anyakönyvi eseményeit a kerületi hivatal vegye nyilvántartásba, és járjon el az érintett személyek házasságkötésénél.⁶ Ezen időszakban Burgenland Magyarországhoz tartozott, ezért a magyar állami anyakönyvezés 1895. október 1-jével történő bevezetésével Burgenland területén is megkezdtek az állami anyakönyvezést az újonnan létrehozott anyakönyvi kerületekben.⁷

Az Anschluss egyik jogkövetkezményeként 1939. január 1-jén Ausztriában is hatályba lépett a német anyakönyvi eljárásról szóló törvény.⁸ Ausztria függetlenedését, a második köztársaság megalakulását követően felülvizsgálták a német anyakönyvi eljárási szabályokat, és az Osztrák Köztársaság szellemével összeegyeztethetetlen rendelkezéseket hatályon kívül helyezték. A német anyakönyvi eljárási törvényen nyugvó jogszabályt viszonylag későn, 1983. december 31-ével helyezték hatályon kívül.⁹ 1984. január 1-jei hatállyal, *lex Zeyringer* néven lépett életbe a teljes mértékben osztrák jogi alapokon nyugvó, a kor, az állam és az osztrák társadalom igényeihez igazodó anyakönyvi eljárási törvény.¹⁰

Az infokommunikációs technikai eszközök (a továbbiakban: IKT-eszközök) alkalmazása már az 1980-as években megjelent az osztrák anyakönyvi igazgatásban. Az egyes települési önkormányzatok fakultatív módon az anyakönyvi ügyintézés támogatása érdekében elkezdtek elektronikus adatfeldolgozási programot használni.¹¹

A 21. század elején – hasonlóan Magyarországhoz – Ausztriában is megjelent az igény a központi, országosan egységesen vezetett elektronikus anyakönyvi nyilvántartás iránt, amely rendszer támogatja az elektronikus ügyintézt, továbbá az egyes személyi alapnyilvántartások és további szaknyilvántartások közötti adatkapcsolat útján megvalósuló információcserét. Statisztikai felmérések szerint a papíralapú anyakönyvi ügyintézés kiváltásával éves szinten hozzávetőleg egymillió postai küldeményt spórolhat meg az állam.¹² Az előnyöket szem előtt tartva, az IKT-eszközökben rejlő lehetőségeket kihasználva 2014. november 1-jén¹³ bevezették Ausztriában az egységes, elektronikus *Központi Anyakönyvi Nyilvántartást (Zentrales Personenstandsregister; a továbbiakban: ZPR¹⁴)*.¹⁵ A ZPR-t a *Központi Állampolgársági Nyilvántartással (Zentrales Staatsbürgerschaftsregister,*

⁵ ZEYRINGER–ENT–STORMANN 1986, XX.

⁶ TESCHNER 1988, 110.

⁷ ZEYRINGER–ENT–STORMANN 1986, XX.

⁸ TESCHNER 1988, 110.

⁹ TESCHNER 1988, 111–112.

¹⁰ FRITZ STRUM 1992, 31.

¹¹ REICHE 1988, 114.

¹² GROSINGER 2009, 8.

¹³ Personenstandsgesetz-Durchführungsverordnung 2013 (a továbbiakban: PStG-DV) 37. §.

¹⁴ Megjegyzés: A tanulmányban a „ZPR” és az „elektronikus anyakönyv” fogalmakat szinonimákként használom.

¹⁵ BAILER–KUTSCHER 2016, 104.

a továbbiakban: ZSR) párhuzamosan helyezték üzembe. A ZPR és ZSR bevezetésével megszűnt a papíralapú, területenként és anyakönyvi eseményenként tagolt anyakönyvezés, illetve a szintén területileg tagolt kartotékos állampolgársági nyilvántartás-vezetés.¹⁶

A ZPR bevezetésénél érvényesült a *fokozatosság*. Annak érdekében, hogy a felhasználók megszerezzék az új információs rendszer „rutinszerű” használatához szükséges ismereteket, valamint a gyakorlati használat során felmerülő hibákat még az éles üzemi indulás előtt kiküszöböljék, a ZPR 2013. április 1-jétől tesztüzemmódban működött,¹⁷ amelyet követett a 2014. november 1-jei bevezetés. Ezen időpontig párhuzamosan használták a papíralapú anyakönyveket és az elektronikus nyilvántartást.

Az elektronikus anyakönyvezésre történő áttérést követően 2015. június 1-jéig hatályban volt azon átmeneti rendelkezés, amely lehetővé tette a ZPR működésében az anyakönyvezést országosan gátló üzemzavar esetére, annak megszüntetéséig, a papíralapú anyakönyvezésre történő visszatérést.¹⁸ Ezáltal biztosította a jogalkotó az anyakönyvezés folytonosságát azon kivételes esetekben is, ha a rendszer működésében súlyos hiba keletkezett volna.

3. ELEKTRONIKUS ANYAKÖNYVEZÉS

3.1. A nyilvántartás hatálya

A ZPR a *területiség elvének* megfelelően – az anyakönyvi esemény alanyának állampolgárságára tekintet nélkül – valamennyi Ausztriában bekövetkezett anyakönyvi eseményt (születés, házasság, bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése, haláleset), anyakönyvi eseményhez kapcsolódó anyakönyvi adatváltozást,¹⁹ illetve a *teljesség elve* alapján az osztrák állampolgárok, valamint az Ausztriában élő hontalan, ismeretlen állampolgár, menekült mind külföldön, mind Ausztriában bekövetkezett anyakönyvi eseményét, anyakönyvi adatváltozását tartalmazza akkor is, ha azok külföldön következtek be.²⁰

3.2. Nyilvántartás-vezetés

Az osztrák anyakönyvi igazgatás nyilvántartási rendszerének része a papíralapú anyakönyv és a ZPR. A ZPR anyakönyvi adatokkal történő feltöltése 2013. április 1-je óta fokozatosan zajlik. 2014. november 1-jét követően bekövetkezett anyakönyvi eseményeket már csak a ZPR-ben lehet anyakönyvezni.

¹⁶ HINGHOFER-SZALKAY 2013, 55.

¹⁷ HINGHOFER-SZALKAY 2013, 61.; Personenstandsgesetz 2013 (a továbbiakban: PstG) 61. § (1) bek.

¹⁸ PstG 61. § (7) bek.

¹⁹ PstG 1. § (2) bek.

²⁰ PstG 35. §, HINGHOFER-SZALKAY 2013, 58.

Az anyakönyvek adattartalmát jelenleg a *papíralapú állami, egyházi és az elektronikus anyakönyv* tartalmazza.

A *papíralapú állami anyakönyvekben* szereplő anyakönyvi események adattartalma ügyszor kötött, fokozatosan kerül be az új rendszerbe. A papíralapú anyakönyvi bejegyzések *teljes adattartalommal*, illetve az új anyakönyvi bejegyzéshez *szükséges adattartalommal* rögzíthetők a ZPR-ben. Teljes adattartalommal történő rögzítés szükséges, ha az ügyfél az anyakönyvben szereplő összes adatáról kér tájékoztatást, és az anyakönyvi bejegyzéseit a ZPR még nem tartalmazza.²¹ Születési/házassági anyakönyvi adatváltozás (beleértve az állampolgárság változását is) bejegyzésének előfeltétele a papíralapú anyakönyvben szereplő születési/házassági esemény azon adatainak rögzítése az elektronikus nyilvántartásba, amelyek az új adatváltozás rögzítéséhez szükségesek.²² Új házasság/bejegyzett élettársi kapcsolat (a továbbiakban: BÉT) anyakönyvezéséhez a felek papíralapú anyakönyvben szereplő születésének, illetve előző házasságának/BÉT-jének azon adatait kell rögzíteni, amelyek az új házasság/BÉT anyakönyvezéséhez szükségesek.²³

A papíralapú anyakönyvi eseményt nyilvántartó anyakönyvi hivatal a rögzítés iránti megkeresést a ZPR-en keresztül kapja meg és teljesíti.

A ZPR egy olyan központi anyakönyvi nyilvántartás, amelynek területi almoduljai, részei a *Helyi Anyakönyvi Nyilvántartások (Lokales Personenstandsregister*, a továbbiakban: LPR). A ZPR tartalmazza a személyek általános és különleges anyakönyvi adatait, míg az LPR-ben szerepelnek azon anyakönyvi adatok (a továbbiakban: egyéb anyakönyvi adatok), amelyek kezelésére kizárólag a helyi anyakönyvi hivatal anyakönyvvezetője jogosult.²⁴ Tehát a nyilvántartott anyakönyvi adatok három csoportba sorolhatók: általános anyakönyvi adat (személyi törzs), különleges anyakönyvi adat és egyéb anyakönyvi adat.²⁵ *Általános anyakönyvi adat* a név, a születési hely és idő, a nem, a családi állapot, a tudományos fokozat és foglalkozásbeli titulus, a haláleset helye és ideje, szakterület-specifikus személyi azonosító és az állampolgárság.²⁶ *Különleges anyakönyvi adat a születés anyakönyvi esemény* vonatkozásában a szülők általános anyakönyvi adata, illetve a szülők házasságkötésének helye és ideje.²⁷ *Különleges anyakönyvi adat a házasságkötés, illetve a BÉT létesítés anyakönyvi események esetében* a létesítés helye és ideje, a megszűnés oka és ideje, továbbá a felek általános anyakönyvi adata.²⁸ *Különleges anyakönyvi adat a haláleset anyakönyvi esemény* vonatkozásában a házastárs/bejegyzett élettárs általános anyakönyvi adata, továbbá – amennyiben ismert – az elhalt gyermekeinek általános anyakönyvi adata.²⁹

²¹ PstG-VO 32. § (2) bek.

²² PstG 4. § (2) bek., 7. § (2) bek.

²³ PstG 5. § (1)–(2) bek.

²⁴ PstG 45. § (1)–(2) bek.

²⁵ PstG 2. § (1) bek.

²⁶ PstG 2. § (2) bek.

²⁷ PstG 2. § (3) bek.

²⁸ PstG 2. § (4)–(5) bek.

²⁹ PstG 2. § (6) bek., BAILER–KUTSCHER 2016, 104.

Egyéb anyakönyvi adat körébe tartoznak mindazon előbbi csoportokba nem tartozó adatok, amelyek az adott anyakönyvi eljárás jogszerű lefolytatásához szükségesek.³⁰

Általános, valamint a különleges anyakönyvi adatot valamennyi anyakönyvi hivatal jogosult megtekinteni. Ezzel szemben az egyéb anyakönyvi adatokat kizárólag a nyilvántartásba rögzítő anyakönyvi hivatal kezelheti, más anyakönyvi hivatal ezen adat megtekintésére csak akkor jogosult, ha az adott eljárás lefolytatáshoz feltétlenül szükséges.³¹

A nyilvántartás adattartalmának vizsgálatát követően fontos meghatározni azon bejegyzéstípusokat, amelyeket a ZPR rendszerben az anyakönyvi eljárási törvény értelmében anyakönyvezni szükséges. *Születéshez kapcsolódóan bejegyzendő* az Ausztriában bekövetkezett valamennyi születés, az osztrák állampolgárok, valamint az Ausztriában élő hontalan, ismeretlen állampolgár, menekült külföldi születése; a gyermek anyakönyvi adatainak változása (beleértve az állampolgárság-változást is), továbbá a szülői felügyelettel kapcsolatban hozott bírósági döntés, illetve a szülők anyakönyvi hivatal előtt tett szülői felügyelettel kapcsolatos nyilatkozata.³² A ZPR a születéssel kapcsolatos anyakönyvi adatok mellett a szülői felügyeleti jogot, illetve annak korlátozását is nyilvántartja.

Házassághoz kapcsolódóan bejegyzendő az Ausztriában kötött valamennyi házasság, az osztrák állampolgárok, valamint az Ausztriában élő hontalan, ismeretlen állampolgár, menekült külföldön kötött házassága, a házastárs anyakönyvi adatainak (beleértve az állampolgárság-változást is), nevének változása, továbbá a házasság megszűnése.³³

BÉT-hez kapcsolódóan bejegyzendő az Ausztriában létesített valamennyi BÉT, az osztrák állampolgárok, valamint az Ausztriában élő hontalan, ismeretlen állampolgár, menekült külföldön létesített BÉT-je, a BÉT-társ anyakönyvi adatainak (beleértve az állampolgárság-változást is), nevének változása, továbbá a BÉT megszűnése.³⁴

Halálesethez kapcsolódóan a ZPR az elhalálozás, a halva születés és a holtak nyilvántartás anyakönyvi adatait tartalmazza.³⁵ Az anya vagy az apa kérelmére – amennyiben abba az anya is beleegyezett – a vetéléssel halva született magzatot az anya anyakönyvi adataihoz rendelt *egyéb anyakönyvi adatként* nyilvántartásba kell venni. Ez a bejegyzés tartalmazza az orvosi igazolás alapján – ha megállapítható – a magzat nemét, a vetélés napját, továbbá az apa családi és utónevét, ha abba az apa is beleegyezett.³⁶

A ZPR egyrészt megőrizte az anyakönyvezési hagyományokhoz igazodó, születés, házasság, BÉT, haláleset anyakönyvi eseményekhez kapcsolódó bejegyzési és eljárási rendet, másrészt kihasználva az országos, központi és egységes információs rendszer által nyújtott lehetőségeket megvalósította a személyközpontú anyakönyvi nyilvántartást,

³⁰ PstG 2. § (7) bek.

³¹ HINGHOFER-SZALKAY 2013, 58.

³² PstG 11. § (1)-(2), (5) bek., 67. § (5) bek., Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB) 1811 177. § (2) bek., Vö. ZANKL 2017, 371-372.

³³ PstG 20. § (1)-(3) bek.

³⁴ PstG 27. § (1)-(2) bek.

³⁵ PstG 30. §, 32-33. §.

³⁶ PstG 36. § (7) bek.

amelynek köszönhetően egyénhez rendeltén áttekinthető az adott személy összes, ZPR-ben szereplő anyakönyvi adata.

3.3. Szervezeti rend

A ZPR vezetésében a következő szervek, személyek rendelkeznek hatáskörrel:

- nyilvántartás adatkezelője (Belügyminisztérium³⁷);
- anyakönyvi hivatal;
- konzuli hivatal;
- egyházkerület.

A *nyilvántartás adatkezelője* működteti az elektronikus anyakönyvi nyilvántartást, ellátja az üzemeltetési feladatokat és a nyilvántartás-vezetéssel kapcsolatos adatkezelési műveleteket.³⁸

Az *anyakönyvi hivatal* rendelkezik a „klasszikus” anyakönyvezési jogosultságokkal (a településen történt anyakönyvi események bejegyzése; papíralapú anyakönyvi bejegyzések rögzítése a ZPR rendszerbe; házasságkötés stb.).³⁹ Az anyakönyvi hivatal feladataa belföldön, külföldön, illetve Ausztria területén kívül tartózkodó osztrák felségjelű úszólétsítményen vagy osztrák felségjelű légi járművön bekövetkezett anyakönyvi eseményeket nyilvántartásba venni.⁴⁰

Az anyakönyvi hivatal hatáskörét illetékességi területén jogosult gyakorolni. Az *illetékességi szabályok* az egyes anyakönyvi eljárások tekintetében a központi, elektronikus nyilvántartás bevezetését követően megváltoztak.⁴¹ A korábban területileg tagolt, anyakönyvi eseményekre bontott nyilvántartás-vezetéshez igazodó illetékességi szabályrendszert felváltották olyan rendelkezések, amelyek kihasználják a ZPR-ben szereplő adatok országos elérhetőségét. Példaként említhető az anyakönyvi okirat igénylése, mely kérelmet az ügyfél most már bármelyik, nem csak az anyakönyvi eseményt nyilvántartó anyakönyvi hivatal előtt előterjesztheti.⁴² Amennyiben az okirat alapjául szolgáló anyakönyvi bejegyzés nem szerepel a ZPR-ben, az anyakönyvvezető a rendszeren keresztül értesítést küld a nyilvántartó anyakönyvi hivatalnak, amely szerv a megkeresést követő 14 napon belül köteles a kiállítandó okirathoz szükséges anyakönyvi adatokat a papíralapú anyakönyvből a nyilvántartásba rögzíteni.⁴³

³⁷ PstG 44. § (3) bek.

³⁸ PstG 44. § (3) bek.

³⁹ PstG 3. § (2) bek., 5. §.

⁴⁰ PstG 35. § (5) bek.

⁴¹ Vö. Zentrales Personenstandregister – Tipps für die Praxis; Zuständigkeiten in Österreich 2015, 139–141.

⁴² HINGHOFER-SZALKAY 2013, 59.

⁴³ PstG-DV 32. § (1) bek.

Természetesen a ZPR bevezetése nem változtatott azon illetékességi szabályokon, amelyek az eljárási jogosultságot az *esemény bekövetkezésének helyéhez* kötik. Így a születés anyakönyvezésére továbbra is azon anyakönyvi hivatal jogosult és kötelezett, amely illetékességi területén az esemény történt.⁴⁴ A haláleset anyakönyvezésére vonatkozó illetékességi szabályok azonban változtak. A halálesetet a halál időpontját követő 14 napon belül bármely anyakönyvi hivatal anyakönyvvezetője jogosult nyilvántartásba venni. A 14. napot követően azonban kizárólag a haláleset helye szerinti anyakönyvvezető jogosult anyakönyvezni az eseményt.⁴⁵

Az anyakönyvi hivatal illetékességét az *ügyben eljáró bíróság székhelye* alapozza meg, ha a bíróság az anya/apa személyében történő változással kapcsolatos döntést hoz, holtak nyilvánít egy személyt, vagy a házasság/BÉT érvénytelenségét, felbontását, nem létezését állapítja meg vagy az erről szóló külföldi okirat elfogadásáról dönt.⁴⁶ Kivételt képez ezen illetékességi szabály alól a bíróság szülői felügyelettel kapcsolatban hozott döntése, amelyet a gyermek születését nyilvántartó anyakönyvi hivatal számára kell megküldeni a nyilvántartásba vétel végett.⁴⁷

Az elektronikus anyakönyv bevezetésének köszönhetően az anyakönyvi adatok „*egy kattintással*” lekérdezhetőek és szolgáltatathatók. Ezt a lehetőséget kihasználva, a külföldön tartózkodó osztrák polgárok számára is biztosítva az anyakönyvi okiratok gyors igénylését, a *konzuli hivatalok* anyakönyvi okiratkiállításra hatáskört kaptak. A konzuli tisztviselő kiállíthatja az anyakönyvi okiratot, az anyakönyvi esemény(ek) teljes adattartalmát tartalmazó okiratot, és a házasságkötési, illetve BÉT létesítési képességet igazoló bizonyítványt.⁴⁸

Az *egyházkerület* feladata a papíralapú egyházi anyakönyvek megőrzése, továbbá ezen anyakönyvekben szereplő anyakönyvi eseményekről az anyakönyvi okiratot kiállítani.⁴⁹

Következtetésképpen megállapítható, hogy a ZPR-rendszer bevezetésének és az új nyilvántartás-vezetési megoldásoknak köszönhetően a papíralapú anyakönyvezés korszakában használt szigorúan az esemény helyéhez igazodó illetékességi szabályoktól el lehet rugaszkodni. Az anyakönyvi eljárások egy részében bevezették az országos illetékességet, illetve a konzuli hivatal is kapott anyakönyvi igazgatással kapcsolatos hatáskört, mégpedig az anyakönyvi okiratok kiállításának jogát.

3.4. Elektronikus ügyintézés, rendszerkapcsolatok

Az IKT-eszközök nyújtotta lehetőségeknek köszönhetően a ZPR bevezetésével párhuzamosan az anyakönyvi eseményekhez és az adatváltozásokhoz kapcsolódó bejelentési

⁴⁴ PstG 10. §.

⁴⁵ PstG 29. § (1) bek.

⁴⁶ PstG 7. § (1) bek.

⁴⁷ PstG 7. § (2) bek.

⁴⁸ PstG 53. (4) bek., BAILER–KUTSCHER 2016, 104.

⁴⁹ PstG 63. § (1) bek.

és értesítési kötelezettségek elektronikus úton történő teljesítése is megvalósult. Azon anyakönyvi eljárásokban, amelyekben az esemény alanyát (gyermek, férj, feleség, bejegyzett élettárs) vagy az esemény érintettjét (szülő, elhalt házastársa/bejegyzett élettársa, elhalt hozzátartozója) terheli bejelentési kötelezettség, ezen kötelezettségnek elektronikus úton, a „Bürgerkarte”⁵⁰ segítségével tud eleget tenni. Például a szülő gyermeke születését, vagy az özvegy/az elhalt hozzátartozója az elhalt halálesetét a „Bürgerkarte” igénybevételével tudja bejelenteni.⁵¹

Az anyakönyvi esemény(ek) teljes adattartalmát tartalmazó okirat igénylése iránti kérelem is előterjeszhető jelen megoldás útján. Ilyenkor az elektronikusan igényelt, kifizetett és ügyfél számára kézbesített okirat hitelességét a *hivatal elektronikus aláírásával* („Amtssignatur”⁵²) igazolja, amely aláírás a hitelességét az okirat kinyomtatását követően is megőrzi.⁵³

A *születés, haláleset bejelentésére kötelezett kórház vezetője* – amennyiben a technikai feltételek adottak – elektronikus úton a ZPR-nek továbbítja az anyakönyvvezetéshez szükséges adatokat, illetve a kapcsolódó statisztikai adatokat. Ezen adatcsomagból az anyakönyvvezető kizárólag az anyakönyvvezetéshez szükséges adatokat tudja megismerni. Az adatcsomagban szereplő statisztikai adatok titkosítva vannak, amely titkosítás feloldására kizárólag a *statisztikai hivatal* rendszerében van lehetőség.⁵⁴

Hasonlóan a kórház vezetőjéhez, 2016. január 1-jétől a bíróságok is – amennyiben a technikai feltételek lehetővé teszik – elektronikus úton, közvetlenül a ZPR-nek továbbítják az anyakönyvvezetéshez szükséges adatokat, illetve a kapcsolódó statisztikai adatokat:

- az anya/apa személyében történő változással kapcsolatos döntéseket (apaság megállapítása, apai elismerés, apasági vélelem megdöntése, anyaság megállapítása, anyai elismerés),
- a holtak nyilvánítást;
- a házasság/BÉT érvénytelenségének, felbontásának, nem létezésének megállapítása, vagy az erről szóló külföldi okirat elfogadása tárgyában hozott döntést, továbbá
- a szülői felügyeleti joggal kapcsolatos döntést.⁵⁵

Ezen adatcsomagból az anyakönyvvezető kizárólag az anyakönyvvezetéshez szükséges adatokat tudja megismerni. Az adatcsomagban szereplő statisztikai adatok titkosítva vannak, amely titkosítás feloldására csak a *statisztikai hivatal* rendszerében van lehetőség.⁵⁶

⁵⁰ Megjegyzés: a „Bürgerkarte” mint elektronikus azonosítási mód segítségével az ügyfél az elektronikus ügyintézés során magát hitelesen tudja azonosítani, illetve az általa előterjesztett kérelmet minősített elektronikus aláírással tudja ellátni. [E-Government-Gesetz 2004 (a továbbiakban: E-GovG) 2. § 10. pont]

⁵¹ PstG 9. § (4) bek., 28. § (4) bek., BAILER-KUTSCHER 2016, 105.

⁵² Megjegyzés: az „Amtssignatur” egyszerre helyettesíti a kiállító hatóság aláírását és a bélyegzőlenyomatát. [E-GovG 19. § (1) bek.]

⁵³ E-GovG 20. §.

⁵⁴ PstG 9. § (1), (5) bek., 28. § (1), (5) bek.

⁵⁵ PstG 7. § (1)–(2) bek.

⁵⁶ PstG 7. § (3) bek.

Statisztikai adatok tekintetében a ZPR a „közvetítő rendszer” szerepét tölti be, vagyis fogadja az adatokat a küldő szervtől, biztosítva azok sértetlenségét és titkosított formában történő továbbítását a statisztikai hivatal számára. A ZPR-en keresztül továbbított statisztikai adatokat a ZPR-rendszer felhasználói nem jogosultak megismerni.

A ZPR bevezetésével nemcsak az anyakönyvi eljárások egyszerűsödtek, hanem az anyakönyvi eljáráshoz kapcsolódó további közigazgatási eljárások is. A ZPR-nek közvetlen adatkapcsolata van a *Központi Lakcímnnyilvántartási Rendszerrel (Zentrales Melderegister, a továbbiakban: ZMR)*. A ZPR az alábbi esetekben ad át adatot a ZMR-nek:

- újszülött születésének anyakönyvezését követően az újszülött lakcímnnyilvántartásba vételéhez;⁵⁷
- haláleset anyakönyvezését követően az elhalt lakcímről történő kijelentéséhez;⁵⁸
- az elhalálozás dátumát ide nem értve, az általános anyakönyvi adatokban bekövetkezett adatváltozások átvezetéséhez.⁵⁹

Az elektronikus anyakönyv bevezetésének köszönhetően egyszerűsödtek a lakcímnnyilvántartás eljárásai, hiszen az anyakönyvi bejegyzés teljesítését követően a ZPR átadja a ZMR-nek a nyilvántartásba vételhez, illetve az adatváltozás átvezetéséhez szükséges adatokat.

Az elektronikus anyakönyvnek a vele párhuzamosan bevezetett elektronikus állampolgársági nyilvántartással is van adatkapcsolata. A ZPR a születés anyakönyvezését követően automatikusan átadja a gyermek adatait és az állampolgárságát a ZSR részére.⁶⁰ Ha a ZPR-ben szereplő általános anyakönyvi adatok változnak, anyakönyvezést követően a ZPR automatikusan átadja a ZSR-nek ezeket a változásokat is.⁶¹ A ZSR irányából is működik az adatkapcsolat, ha ZPR hatálya alá tartozó személy állampolgársága megváltozik a ZSR automatikusan értesíti a ZPR-t.⁶²

A PstG az előbbieken nevesített rendszerkapcsolatokon túl lehetővé teszi, hogy a hatóság törvény által előírt feladatai ellátásához *lekérdezze* az adott személy ZPR-ben szereplő adatait. *Az általános anyakönyvi adatok*, valamint az előző név, és a szülők családi neve valamennyi hatóság számára lekérdezhető a törvény által előírt feladatai ellátáshoz, a lekérdezés alanya nevének és legalább további egy adatának megadásával.⁶³ Ezzel szemben az igazságszolgáltatás szervei bizonyos személyek *különleges anyakönyvi adatait* is lekérdezhetik jogszabályi felhatalmazás alapján és ügyhöz kötötten.⁶⁴

Ha a lekérdezésben szolgáltatott adatok hitelességét tekintve a lekérdezésre jogosult szervben kétség merül fel, köteles azt a ZPR-rendszeren keresztül az anyakönyvi

⁵⁷ PstG 12. §.

⁵⁸ PstG 31. §.

⁵⁹ PstG 48. § (11) bek.

⁶⁰ PstG 35. § (6) bek.

⁶¹ PstG 48. § (10) bek.

⁶² Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (a továbbiakban: StbG) 56b. § (6) bek.

⁶³ PstG 47. § (1) bek.

⁶⁴ PstG 47. § (2) bek.

hivatalnak jelezni.⁶⁵ A jogalkotó ezzel a rendelkezéssel garantálja, hogy a ZPR-ben mint Ausztria elsődleges személyi alapnyilvántartásában szereplő adatok hitelessége folyamatosan biztosítva legyen.

A ZPR-ben nyilvántartott adatok megismerésének másik módja a *ZPR-rendszerből teljesített rendszeres vagy időszaki adatátadás* a PstG 48. §-ában nevesített szerveknek/rendszereknek annak érdekében, hogy a törvényben meghatározott feladataik ellátásához szükséges anyakönyvi adatok birtokában legyenek. *Rendszeres adatátadásra* példaként említhető:

- az elhalálozás dátumát ide nem értve, az általános anyakönyvi adatokban bekövetkezett változások átadása a ZMR-nek;
- az általános anyakönyvi adatok változása esetén a ZSR-nek teljesített adatátadás; továbbá
- az elhalt halálesetével kapcsolatos adatok átadása az útlevélhatóság részére.⁶⁶

Időszaki adatátadás útján jogosult például a rendvédelmi szerv a PstG 48. § (4) bekezdésében nevesített adatokat megismerni.

3.5. Adatszolgáltatás a nyilvántartásból

Mind a papíralapú, mind az elektronikus anyakönyvből teljesíthető adatszolgáltatás. *A papíralapú anyakönyvekben szereplő anyakönyvi eseményekről* az anyakönyvet őrző anyakönyvi hivatal vagy egyházkerület jogosult anyakönyvi okiratot kiállítani. Az egyházi papíralapú anyakönyvből kiállított anyakönyvi okirat bizonyítóereje megegyezik az állami anyakönyvből kiállított anyakönyvi okirat bizonyító erejével.⁶⁷

A ZPR-ből az alábbi adatszolgáltatási módok érhetők el. A ZPR a nyilvántartásban szereplő személy halálesetének helye és ideje tekintetében bárki számára elérhető és lekérdezhető „nyilvános” hatósági nyilvántartás, amennyiben a lekérdező a lekérdezés alanyának nevét és legalább további egy adatát megadja.⁶⁸ Minden egyéb esetben az anyakönyvi és a konzuli hivatal jogosult a ZPR-ben szereplő adatokról adatszolgáltatást teljesíteni.⁶⁹ A rendszerből az alábbi anyakönyvi okiratok állíthatók elő:

- születési anyakönyvi okirat, születési anyakönyvi okirat kivonata;
- házassági anyakönyvi okirat;
- bejegyzett élettársi kapcsolat létesítéséről kiállított anyakönyvi okirat;
- halotti anyakönyvi okirat, halva születésről kiállított anyakönyvi okirat, vetéléssel halva született magzatról kiállított anyakönyvi okirat.

⁶⁵ PstG 47. § (3) bek.

⁶⁶ PstG 48. § (7), (10)–(11) bek.

⁶⁷ PstG 63. §.

⁶⁸ PstG 44. § (2) bek.

⁶⁹ PstG 46. § (1) bek., 53. § (3)–(4) bek.

Az anyakönyvi okiratnak két változata különíthető el. A hivatali elektronikus aláírással ellátott sima papírra nyomtatott anyakönyvi okirat, illetve a PstG-DV 28. § (2) bekezdésében meghatározott speciális papírra nyomtatott, a kiállító hivatal bélyegzőlenyomatával, a kiállító anyakönyvvezető nevével és aláírásával ellátott anyakönyvi okirat. Az anyakönyvi okirat mindkét típusa ugyanolyan bizonyító erővel rendelkezik.

Az ZPR-ben szereplő személy igényelheti továbbá a ZPR-ben szereplő *egy vagy több, illetve az összes anyakönyvi eseményének teljes adattartalmát tartalmazó okiratot* is. A teljes adattartalmat igazoló okirat iránti kérelem mind személyesen az anyakönyvi és a konzuli hivatalnál, mind elektronikus úton a „Bürgerkarte” igénybevételével kérelmezhető.⁷⁰

4. ÖSSZEGZÉS

Az osztrák és a magyar elektronikus anyakönyv (a továbbiakban: EAK) bevezetésére közel egy időben került sor. Ausztriában 2014. november 1-jén, míg Magyarországon 2014. július 1-jén helyezték éles üzembe az elektronikus anyakönyvi nyilvántartást. A papíralapú nyilvántartásról az elektronikusra történő átállás mindkét ország tekintetében ugyanolyan előnyökkel járt. Megvalósult az egységes, országos, személyközpontú nyilvántartás, csökkentve a bürokratikus formákat,⁷¹ elősegítve a korszerű, ügyfélbarát, hatékony ügyintézés és nyilvántartás-vezetést.

A következőkben a nyilvántartás hatálya; nyilvántartás-vezetés; szervezeti rend; elektronikus ügyintézés; rendszerkapcsolatok és adatszolgáltatás a nyilvántartásból szempontok alapján összehasonlítom a fentebb részletesen bemutatott osztrák elektronikus anyakönyvvezetést a magyar megoldással. Jelen tanulmánynak nem célja a magyar elektronikus anyakönyvvezetés bevezetésének és a magyar elektronikus anyakönyvi nyilvántartás-vezetés részletszabályainak bemutatása. A magyar szabályozás tekintetében a következőkben kizárólag azokat a rendelkezéseket említem meg, amelyek ismerete szükséges az osztrák és a magyar elektronikus anyakönyvvezetés rövid összehasonlításához, kiemelve azon osztrák megoldásokat, amelyekkel hazánk anyakönyvi nyilvántartás-vezetése is fejleszthető lenne.

Tekintettel hazánk és Ausztria közös történelmi múltjára, az anyakönyvi igazgatás területén alkalmazott szabályozási és igazgatási megoldások között számottevő hasonlóság fedezhető fel.

A *nyilvántartás hatályát* tekintve mind az osztrák, mind a magyar megoldás a területiség és a teljesség elvét alkalmazza.

A *nyilvántartás-vezetést* tekintve Magyarországon az elektronikus rendszerre történő átállás „*egyik napról a másikra*” valósult meg. 2014. június 30-án még a papíralapú anyakönyvvezetés szabályai érvényesültek, július 1-jén pedig már az elektronikus anyakönyvbe

⁷⁰ PstG 58. §.

⁷¹ Megjegyzés: statisztikai felmérések szerint a papíralapú anyakönyvi ügyintézés kiváltásával éves szinten hozzávetőleg egymillió postai küldeményt spórolhat meg Ausztria. GROSINGER 2009, 8.

kellett teljesíteni a bejegyzéseket. Ezzel szemben Ausztriában a bevezetés során a fokozatosság elve érvényesült. Az anyakönyvvezetők 2013. április 1-jétől 2014. október 31-éig párhuzamosan használták a papíralapú és az elektronikus anyakönyvet. Állaspontom szerint az osztrák megoldás volt a felhasználóbarát, mivel biztosította a kellő felkészülési, tanulási időt az új rendszer működési rendjének elsajátításához.

A papíralapú állami anyakönyvben szereplő bejegyzések az osztrák és a magyar szabályozás értelmében kizárólag ügyszöveg kötötten kerülnek be az elektronikus anyakönyvbe, biztosítva ezáltal az EAK, illetve a ZPR rendszerek adatfeltöltését, elkerülve az anyakönyvvezetők túlzott leterhelését. A papíralapú anyakönyvi esemény rögzítése vonatkozásában a magyar jogszabály, az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény (a továbbiakban: At.) teljességre törekvés igényével előírja, hogy a papíralapú anyakönyvi bejegyzést teljes adattartalommal, tehát az utólagos bejegyzésekkel és újbóli anyakönyvezéssel együtt kell rögzíteni az EAK-rendszerbe.⁷² Míg az osztrák szabályok alapján az esetek többségében a papíralapú bejegyzésnek kizárólag azon adatait kell a ZPR-be rögzíteni, amelyek az adott ügy nyilvántartásba vételéhez szükségesek. Az elektronikus anyakönyvben a személy anyakönyvi eseményeinek történetisége, a papíralapú anyakönyvi adatok változásának nyomon követése kizárólag a magyar megoldással biztosítható.

A ZPR a születéssel kapcsolatos anyakönyvi adatok mellett a szülői felügyeleti jogot, illetve annak korlátozását is nyilvántartja. Javasolt ezen megoldás átültetése a magyar anyakönyvezésbe, megvalósítva ezáltal, hogy az EAK-rendszer legyen a szülői felügyeleti jog hiteles adatforrása.

A két ország anyakönyvezési *szervezeti rendjének* főbb tételei megegyeznek. Mindkét esetben a nyilvántartás adatkezelője a Belügyminisztérium,⁷³ és az anyakönyvvezetői feladatokat főszabály szerint az önkormányzatok látják el.

Jelenleg Magyarországon elektronikusan kizárólag az anyakönyvi okiratok igénylésére van lehetőség. Az osztrák modellben emellett a szülő gyermeke születését, vagy az özvegy/az elhalt hozzátartozója az elhalt halálesetét is be tudja jelenteni elektronikus úton, a „*Bürgerkarte*” igénybevételével. Célszerű hazánk elektronikus ügyintézési alternatíváinak bővítése ezekkel a lehetőségekkel.

A rendszerkapcsolatok tekintetében a ZPR fejlettebb, mint az EAK. Az osztrák elektronikus anyakönyv mellett, hogy rendszerkapcsolat útján adatokat ad át és fogad a ZMR-és a ZSR-rendszerektől, képes anyakönyvi adatot fogadni a *születés, haláleset bejelentésére kötelezett kórház vezetőjétől*, illetve az anyakönyvi adatváltozást generáló döntést hozó *bíróságtól*. Ezek a szervek elektronikus úton, a ZPR-nek továbbítják az anyakönyvezéshez szükséges adatokat, illetve a kapcsolódó statisztikai adatokat. Az adatcsomagban szereplő statisztikai adatok titkosítva vannak, hiszen ezen adatokat kizárólag a statisztikai hivatal jogosult megismerni. Jelen megoldás teljes körű átvétele javasolt a magyar rendszer vonatkozásában.

⁷² At. 57. § (2)–(4) bek., 57/A–60. §.

⁷³ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 41. § (1) bek. 5. pont.

Az *adatszolgáltatás* tekintetében a két ország rendszerei mindössze a szolgáltatandó okiratok típusában térnek el.

2013. április 1-jétől fokozatosan bevezetett ZPR ma már a tervezett, teljes funkcionalitásban működik. Összegzésként megállapítható, hogy osztrák anyakönyvi igazgatás elektronikus nyilvántartási rendszere és eljárási rendje olyan megoldásokat alkalmaz, amelyek az anyakönyvezési tradíciók megőrzése mellett, megfelelnek a 21. század elektronikus közigazgatással szemben támasztott követelményeinek. Az előzőekben felvázolt osztrák megoldások átültetésével, a hasonló előnyökkel rendelkező magyar elektronikus anyakönyvi nyilvántartás is „*gazdagabbá*” válhatna.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BAILER, Eleonore – KUTSCHER, Norbert (2016): Einführung des Zentralen Personenstandsregisters und des Zentralen Staatsbürgerschaftsregisters in Österreich. *Das Standesamt (StAZ)*, Vol. 69, No. 4. 103–106.
2. FRITZ STRUM, Lausanne (1992): Das Personenstandrecht, ein geschichtlicher Rückblick 3. Teil. *Österreichisches Standesamt (ÖStA)*, No. 4. 27–31.
3. GROSINGER, Walter (2009): Zentrales Personenstandsregister – Personenstandsgesetz; Stand. *Österreichisches Standesamt (ÖStA)*, Vol. 63, No. 1. 8–10.
4. HINGHOFER-SZALKAY, Dagmar (2013): Zentrales Personenstandsregister und Zentrales Staatsbürgerschaftsregister. E-Government für Bürger und Behörden im Personenstands- und Staatsbürgerschaftswesen. *SIAK-Journal – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis*, No. 1. 55–62. DOI: www.doi.org/10.7396/2013_1_E
5. LUKÁCS György (1895): *Az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXXIII. törvény cikk magyarázata*. Budapest, Pesti Könyvnyomda- Részvény-társaság.
6. REICHE, Ludwig (1988): Standesbeamter im Standesamt Wien-Landstraße. *Österreichisches Standesamt (ÖStA)*, No. 12. 114–115.
7. RÉVÉSZ T. Mihály (2013): Az állami anyakönyvezés történetéhez. In MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ T. Mihály szerk.: *Állam-, egyház-, jogtörténeti magyarázatok. Ünnepi tanulmányok Rácz Lajos tiszteletére 65. születésnapja alkalmából*. Multiszolg Bt.
8. TESCHNER, Wolfgang (1988): 50 Jahre Standesämter in Österreich, Die Gemeinde als Personenstandsbehörde erster Instanz. *Österreichisches Standesamt (ÖStA)*, No. 12. 109–113.
9. ZANKL, Wolfgang (2017): *Bürgerliches Recht*. Wien, Facultas.
10. Zentrales Personenstandregister – Tipps für die Praxis; Zuständigkeit in Österreich (2015). *Österreichisches Standesamt (ÖStA)*, Vol. 69, No. 3. 139–141.
11. ZEYRINGER, Walter – ENT, Herbert – STORMANN, Michael (1986): *Das österreichische Personenstandsrecht: Personenstandsgesetz, Personenstandsverordnung, Dienstanweisung samt den einschlägigen Vorschriften des Verfassungsrechts, Verwaltungsrechts, Bürgerlichen Rechts einschließlich Verfahrensrechts, sowie des zwischenstaatlichen Personenstandsrechts; mit ausführlichen Erläuterungen*. Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.

Jogi források

1. Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch 1811
2. Az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXXIII. törvénycikk indokolása
3. Staatsbürgerschaftsgesetz 1985
4. E-Government-Gesetz 2004
5. 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról
6. Personenstandsgesetz 2013
7. Personenstandsgesetz-Durchführungsverordnung 2013
8. 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

Kárpáti Orsolya doktorjelölt a Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában. Kutatási területei az elektronikus közigazgatás, a nyilvántartások, valamint az anyakönyv. Igazgatásszervezői feladatokat lát el az EAK-rendszer működtetése és továbbfejlesztése kapcsán.

Lehoczki Zóra Zsófia

AZ ÖNKORMÁNYZATI TULAJDONBAN LÉVŐ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK JELLEGZETESSÉGEI¹

The Main Characteristics of Companies Owned by Local Governments

Dr. Lehoczki Zóra Zsófia PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közigazgatás-tudományi Doktori
Iskola, Lehoczki.Zora.Zsofia@uni-nke.hu

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok kiemelt gazdasági és társadalmi jelentőséggel bírnak, tekintettel arra, hogy közpénzekkel gazdálkodnak, számos esetben közfeladatot látnak el, valamint a foglalkoztatásban betöltött szerepük is jelentős. Ezek a jogi személyek számos sajátossággal rendelkeznek a klasszikus piaci gazdasági társaságokhoz képest. Tanulmányunkban a releváns jogszabályi rendelkezések áttekintésével bemutatjuk ezeknek a jogi személyeknek a legfőbb jellegzetességeit, kiemelve a társaságok szervezetére, vagyongazdálkodására és közzétételi kötelezettségére irányadó speciális szabályokat. A dogmatikai elemzés mellett az Állami Számvevőszék által publikált jelentésekből kiolvasható gyakorlati tapasztalatok ismertetésével a tanulmányban egy összefoglaló képet adunk az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokról, amely e társaságok jellegzetességeinek áttekintése mellett ékes példát szolgáltat a magánjogi és közjogi jogintézmények és sajátosságok összefonódására is.

KULCSSZAVAK:

helyi önkormányzat, közérdekű adatok, közfeladat-ellátás, köztulajdonban álló gazdasági társaság, önkormányzati tulajdon, önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság, vagyongazdálkodás

¹ A tanulmány a 2018. 04. 27-én megrendezett IX. Önkormányzati Vagyongazdálkodási Konferencián elhangzott *Az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok jellegzetességei* című előadás szerkesztett és kibővített változata. A szerző ezúton is köszönetet mond Papp Tekla professzor asszonynak a kéziratához fűzött értékes megjegyzéseiért.

Companies owned by local governments have a significant economic and social importance because they manage public funds, they often provide public service and their role in employment is also crucial. These legal persons have a lot of special features compared to the profit-oriented commercial companies. In our essay, we introduce the most important features of these companies by examining the relevant legal regulations with a special regard to the organisation, the asset management and the rules of data disclosure of these companies. In addition to this dogmatic approach, we also describe some practical facts based on reports published by the State Audit Office of Hungary and as a result, we introduce an overall picture of the companies owned by local governments. Beyond the introduction of the special features of these companies, this essay also provides a decent example of the connection and the intergrowth of private law and public law institutions.

KEYWORDS:

local government, data of public interest, public service, publicly owned company, property of local government, company owned by a local government, asset management

1. BEVEZETÉS

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőséggel bír, az állampolgárok nagy számát érintő tevékenységet végző és esetenként jelentős mértékű vagyonnal gazdálkodó állami tulajdonú gazdasági társaságok mellett az egyes települések életében szintén meghatározó szerepet töltenek be az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok.² Az említett szervezetek gazdasági jelentősége többek között abból a tényből fakad, hogy közpénzekkel gazdálkodnak, társadalmi fontosságuk pedig a különféle közfeladatok ellátása³ és ennek körében közszolgáltatások nyújtása,⁴ valamint a foglalkoztatásban betöltött szerepük miatt megkérdőjelezhetetlen.⁵ Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok a klasszikus, úgynevezett piaci gazdasági társaságokhoz képest számos jellegzetességgel rendelkeznek, tanulmányunkban az irányadó szabályozás főbb pontjainak bemutatásával kiemelünk és bemutatunk egyeseket az említett sajátosságok közül, azzal, hogy e jogi személyek valamennyi specialitásának a vizsgálata a terjedelmi korlátokra tekintettel jelen tanulmányban nem áll módunkban. Áttekintjük többek között a társaságok szervezetére, vagyongazdálkodására, valamint közzétételi kötelezettségére vonatkozó speciális rendelkezéseket. Célunk a releváns jogszabályi környezet ismertetésén túl rávilágítani arra, hogy az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok számos aspektusban eltérnek az úgynevezett piaci gazdasági társaságoktól, tekintettel arra, hogy ezek a szervezetek a társasági jog és a nemzeti vagyongazdálkodás sajátos metszetében helyezkednek el. Az említett jellegzetességek egyaránt indokolják e szervezetek tudományos igényű vizsgálatát, valamint esetenként a generális szabályoktól eltérő jogi rendelkezések megalkotását. Az elméleti, dogmatikai jellegű megállapítások gyakorlati relevanciájának érzékeltetése érdekében következtetéseinket, álláspontunkat a tanulmány több pontján az Állami Számvevőszék által publikált, a többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok vagyongazdálkodását vizsgáló jelentésekben szereplő megállapítások, valamint a dokumentumokból kiolvasható tendenciák ismertetésével támasztjuk alá.⁶ Az említett jelentések vizsgálata különösen értékes adalékot ad abból a szempontból is, hogy rávilágítanak számos

² A tanulmány szövegében szereplő egyes kifejezések, így többek között az állami tulajdonú gazdasági társaság, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság és köztulajdonban álló gazdasági társaság megjelölések magánjogi szempontból megfogalmazott kritikájához lásd többek között: PAPP 2018.

³ A közfeladat és a helyi közfeladat fogalmi megközelítéseinek bemutatásához lásd: BORDÁS 2018, 4–12.

⁴ Szabó István álláspontja szerint a gazdasági társasági forma az önkormányzati vagyon hasznosításának egyik legalkalmasabb módja a közszolgáltatási feladat ellátására. Lásd: SZABÓ 2014, 59.

⁵ Ahogyan azt egy korábbi tanulmányunkban kifejtettük, ezeknél a szervezeteknél az állampolgárok érintettsége két pillanatban kiemelten jelentős: egyrészt a társaság vagyona többek között az állampolgárok által fizetett adókból tevődik össze, másrészt pedig a jogi személy általi tevékenységvégezés – amennyiben közfeladatot lát el – a polgárok érdekében, javára történik. Lásd: LEHOCZKI 2018a.

⁶ Kutatásunk során az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) által 2018. 01. 01. és 2018. 08. 05. között publikált, összesen 66 db, a többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaság gazdálkodását vizsgáló jelentést tekintettünk át. A jelentések forrása: www.asz.hu/osszes-jelentes-sorszam-szerint (Letöltés dátuma: 2018. 08. 05.)

olyan működési és gazdálkodási problémára,⁷ amelyek enyhítéséhez vagy megoldásához álláspontunk szerint a tudományos igényű diskurzus is hozzájárulhat.

A tanulmányban elsőként áttekintjük az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok legfőbb jellemzőit, ezt követően részletesen vizsgáljuk e jogi személyek szervezete és vagyongazdálkodására irányadó előírásokat, valamint a társaságokkal szemben támasztott fokozott közzétételi és transzparencia követelményeket.

2. AZ ÖNKORMÁNYZATI TULAJDONBAN LÉVŐ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK ÁLTALÁNOS BEMUTATÁSA

Kiindulópontként rögzítendő, hogy az általunk a tanulmányban vizsgált jogszabályok közül egyik sem definiálja, hogy pontosan mi tekintendő önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságnak. Így felmerül a kérdés, hogy minden olyan társaság önkormányzati tulajdonúnak minősül-e, amelyben a helyi önkormányzat részesedéssel rendelkezik, függetlenül annak mértékétől, avagy csak azok a szervezetek sorolhatók ebbe a kategóriába, amelyben a helyi önkormányzatot megillető tulajdoni hányad – és az ahhoz kapcsolódó szavazati jog mértéke – az 50%-ot meghaladja.⁸ A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Taktv.) meghatározza a köztulajdonban álló gazdasági társaság fogalmát, amely alapján köztulajdonban állónak minősül „*az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi tanács, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik*”.⁹ A törvény rendelkezése szerint többségi befolyásnak az a kapcsolat tekintendő, amelynek révén a befolyással rendelkező közvetlenül vagy közvetetten a szavazatok több, mint 50%-ával rendelkezik a jogi személyben.¹⁰ Tanulmányunkban az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság fogalmat azon szervezetekre alkalmazzuk, amelyek a Taktv. definíciójának eleget téve köztulajdonban álló gazdasági társaságnak minősülnek.

⁷ Az Állami Számvevőszék vizsgálataiból levont tapasztalatok részletes ismertetéséhez lásd: DOMOKOS et al. 2016, 185–204.

⁸ A tulajdoni hányad és a kapcsolódó szavazati jog mértéke nem feltétlenül igazodik egymáshoz, például a „Koppány Völgye KEK” Egészségügyi és Szolgáltató Nonprofit Kft.-ben az ÁSZ által vizsgált 2013. 01. 01. és 2016. 12. 31. közötti időszakban Tab város önkormányzatának tulajdoni hányada 92,95% volt, azonban a hatályos társasági szerződés értelmében a szavazati jogoknak mindössze 32,3%-át gyakorolta. Forrás: 18112. sorszámú 2018. 06. 07-én közzétett ÁSZ-jelentés.

⁹ Taktv. 1. § a) pont.

¹⁰ Lásd: Taktv. 1. § b) pont. Kiemelést érdemel, hogy a Taktv. többségi befolyásra adott meghatározása nem azonos a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 8:2. §-ban és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 3. § (1) bek. 9. és 16. pontjában rögzített többségi befolyás definíciójával. Erre az ellentmondásra felhívja a figyelmet többek között Bende-Szabó Gábor is, lásd: BENDÉ-SZABÓ 2017, 537.

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok vizsgálatát némiképp nehezíti, hogy e szervezetek pontos száma és az ebbe a körbe tartozó társaságok listája nyilvánosan nem hozzáférhető. Azonban a pontos szám ismerete nélkül is rögzítendő, hogy a helyi önkormányzatok méretében, lakosságszámában, tőkeerősségében, infrastruktúrájában és más jellemzőiben jelentkező különbségekből adódóan a jogszabályi rendelkezések megalkotása során álláspontunk szerint tekintettel kell a helyi önkormányzatok és társaságaik közötti differenciákra, és ebből következően javasolt olyan előírások megalkotása, amelyek valamennyi helyhatóság által teljesíthetők.

Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona – így az őket megillető társasági részesedés is¹¹ – nemzeti vagyonnak minősül.¹² Az Alaptörvény meghatározza a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célját,¹³ valamint rögzíti, hogy „*az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek¹⁴ törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint*”.¹⁵

A nemzeti vagyonról szóló törvény rögzíti, hogy a „*nemzeti vagyon alapvető rendelkezése a közfeladat ellátásának biztosítása, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását*”, valamint „*a nemzeti vagyonnal felelős módon,¹⁶ rendeltetésszerűen kell gazdálkodni*”.¹⁷

Az előzőekben idézett rendelkezésekből kiolvasható, hogy az önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok tevékenysége elsődlegesen közfeladatok ellátására irányul, azzal, hogy a helyi önkormányzatok e célra felhasználható vagyonukkal kötelező feladataik ellátásának veszélyeztetése nélkül, kiegészítő jelleggel vállalkozási tevékenységet is folytathatnak.¹⁸ A hivatkozott szakaszokban emellett hangsúlyosan megjelenik, hogy e szervezetek vagyongazdálkodására speciális, alapelvjellegű követelmények irányadók,¹⁹ amelyek a közpénzzel gazdálkodás ténye miatt fokozott transzparencia-előírásokkal egészülnek ki.²⁰ Az említett követelmények érvényesülését az Állami Számvevőszék rendszeresen ellenőrzi.²¹

¹¹ Nvtv. 1. § (2) bek. c) pont.

¹² Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) 38. cikk (1) bek.

¹³ Alaptörvény 38. cikk (1) bek.

¹⁴ Témánk szempontjából releváns, hogy a Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 7. § (1) bek. 6. pontja alapján a gazdasági társaság is gazdálkodó szervezetnek minősül.

¹⁵ Alaptörvény 38. cikk (5) bek.

¹⁶ Bende-Szabó Gábor álláspontjával egyetértve kiemelendő, hogy a felelős vagyongazdálkodás egy olyan „gyűjtőelv”, amelyet további követelmények, így például az arányosság, az átláthatóság és a hatékonyság töltenek meg tartalommal. Lásd: BENE-SZABÓ, 2014, 49.

¹⁷ Nvtv. 7. § (1) bek.

¹⁸ Alaptörvény 32. cikk (1) bek. g) pont, Nvtv. 9. § (2) bek.

¹⁹ Az alapelvek kifejtéséhez lásd: LEHOCZKI 2018b.

²⁰ Alaptörvény 39. cikk (2) bek.

²¹ 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről 1. § (3) bek., 5. § (4) bek. Az Állami Számvevőszék többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknál végzett ellenőrzési tevékenységéről részletesen lásd: WARVASOVSKY 2018.

A közjogi jellegű jogszabályok mellett az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok vonatkozásában kiemelt jelentőséggel bír a Ptk. is, tekintettel arra, hogy – ahogyan ez az elnevezésükből is kitűnik – ezek a szervezetek is gazdasági társasági formában működnek, amely szervezetek szabályait a Ptk. Harmadik Könyve tartalmazza. A hatályos magyar jog által elismert társasági formák közül az önkormányzati gazdasági társaságok korlátozott felelősségű társaságként vagy zártkörűen működő részvénytársaságként működnek, mivel a „helyi önkormányzat csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét”.²² Ezeknél a társasági formáknál az egyszemélyes működés is megengedett,²³ így a helyi önkormányzat akár 100%-os részesedéssel is rendelkezhet a társaságban. A tagot megillető jogosultságokat – a tulajdonosi jogokat – a helyi önkormányzat nevében a képviselő-testület gyakorolja. A magánjogi kódexben rögzített előírásokat – a korábban hatályos társasági törvényekhez hasonlóan – elsődlegesen a klasszikusan üzleti célokra alapított, profitorientált piaci gazdasági társaságokra modellezte a jogalkotó,²⁴ ezért a Ptk. rendelkezései az állami és önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok vonatkozásában pontosítják, és esetenként felülírják más – jellemzően kógens normákat tartalmazó – jogszabályok rendelkezései, ilyen speciális szabálynak tekinthetők többek között a fentiekben idézett alaptörvényi szakaszok, valamint az Nvtv. egyes rendelkezései és a Taktv. előírásai is.²⁵ Azokban az esetekben, ha más törvény nem tartalmaz egy adott kérdésre speciális előírást, a magánjogi kódex rendelkezései irányadók. Fontos kiemelni, hogy a Ptk. bizonyos korlátok között lehetővé teszi a tagok és alapítók számára a jogi személyekre irányadó szabályoktól történő eltérést,²⁶ ez a lehetőség a Ptk.-ban meghatározott keretek között és más jogszabályok speciális rendelkezésének hiányában az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok tagjait is megilleti.²⁷

²² Nvtv. 9. § (2) bek.

²³ Ptk. 3:208–3:209. §, Ptk. 3:323. §.

²⁴ SÁRKÖZY 2010, 310.

²⁵ A Ptk. Harmadik Könyvének szabályaitól eltérő, speciális rendelkezések összefoglaló bemutatásához lásd: FAZEKAS 2017, 109–110.; AUER–PAPP 2017, 214–217.

²⁶ Ptk. 3:4. § (2)–(3) bek.

²⁷ A diszpozitív szabályozás önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok esetén történő alkalmazhatóságához lásd: AUER 2018, 21–26. Ennek a lehetőségnek a hangsúlyozása mindenképpen indokolt, hiszen a gyakorlatban is előfordul, hogy a Ptk.-ban rögzített főszabálytól eltérő szabályozást hibás rendelkezésként értékelik. Példaként említhető, hogy a Sárköz Kistérségi Járóbeteg Szakellátó és Egészségügyi Szolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft.-nél végzett vizsgálat során az ÁSZ azt a tényt, hogy a felügyelőbizottság tagjainak a megbízása nem a Ptk. 3:121. § (2) bekezdésben foglalt öt évre, hanem határozatlan időre szólt, a törvény előírásainak nem megfelelő rendelkezésként értékelte, holott a hivatkozott szakaszban foglalt öt év csak főszabályként került rögzítésre, amellyől a tagok egyező akarattal eltérhetnek, így a határozatlan időre szóló megbízás nem ellentétes a magánjogi kódex rendelkezéseivel. Forrás: 18118. sorszámmal 2018. 06. 07-én közzétett ÁSZ-jelentés. Lásd: GADÓ 2013, 153.

3. AZ ÖNKORMÁNYZATI TULAJDONÚ GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK SZERVEZETI SAJÁTOSSÁGAI

3.1. Az operatív szervre irányadó speciális rendelkezések

A gazdasági társaságok szervezetére irányadó szabályanyagot a Ptk. Harmadik Könyve tartalmazza, ezeknek az előírásoknak a részletes ismertetésétől eltekintünk, és ehelyütt azokat a speciális rendelkezéseket mutatjuk be – összehasonlítva a magánjogi kódex releváns szabályaival –, amelyek az önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok szervezetére irányadók. Utóbbi szabályokat a Taktv. tartalmazza, így azok csak azokra az önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságokra irányadók, amelyek köztulajdonban állónak minősülnek. A sajátos szervezeti szabályok elsődlegesen két szervre, az operatív szervre és a felügyelőbizottságra vonatkoznak.

Az ügyvezetés a gazdasági társaság ügyeiben való, vezető tisztségviselő(k) általi, azt a döntéshozatali tevékenységet – a társaság számára kínálkozó cselekvési lehetőségek közötti választások sorozatát²⁸ – jelenti, amely egyrésztől nem tartozik az alapítók vagy a tagok – azaz a legfőbb szerv – kizárólagos döntési jogkörébe, másrésztől pedig összefügg a jogi személy irányításával.²⁹ A Taktv. a korlátolt felelősségű társaságok operatív szervére nem tartalmaz speciális előírásokat, így ennél a társasági formánál a Ptk. előírásai irányadók.

A köztulajdonban álló gazdasági társaság ügyvezetésére, amennyiben az zártkörűen működő részvénytársasági formában működik, a magánjogi kódextól eltérő rendelkezések irányadók. A klasszikus társasági jogi szabályozás szerint a részvénytársaság ügyvezetését főszabály szerint egy testület, az igazgatóság látja el,³⁰ ettől a rendelkezéstől a zrt. tagjai az alapszabályban eltérhetnek, és a testületi vezetés helyett egyszemélyi vezetőt, vezérigazgatót jelölhetnek ki a vezető tisztségviselői feladatok ellátására.³¹ A köztulajdonban álló zártkörűen működő részvénytársaság esetén azonban fordított a helyzet, főszabály szerint az ügyvezetési feladatokat vezérigazgató látja el, és csak abban az esetben kerül sor igazgatóság választására, ha ezt a társaság jelentősége, mérete, működésének jellege indokolja.³² A törvény nem fejt ki, hogy mi az a működési jelleg, jelentőség, illetve méret, amely esetén testületi vezetés választása indokolt, azonban álláspontunk szerint ez generálisan nem határozható meg, sokkal inkább az adott társaságnak kell elemeznie a kérdést, és az adott körülmények ismeretében döntést hozni az igazgatóság választásának szükségességéről.

A Taktv. a zártkörűen működő részvénytársaság operatív szervének formája mellett az ügyvezetés létszámára is speciális rendelkezéseket tartalmaz. A Ptk. főszabálya szerint az igazgatóság három természetes személy tagból áll, azonban ez klauzikálisan kögens

²⁸ KISFALUDI–SZABÓ 2008, 333.

²⁹ KISFALUDI 2013, 96.

³⁰ Ptk. 3:282. § (1) bek.

³¹ Ptk. 3:283. §.

³² Taktv. 3. § (1) bek.

szabály, az alapszabály három főnél kevesebb tagú igazgatóság előírását tartalmazó rendelkezése semmis,³³ azonban a törvény nem írja elő az operatív szerv legmagasabb létszámát, az háromnál több fővel is működhet. A köztulajdonban álló zrt.-k esetén a tagok ügyvezetés létszámának meghatározására fennálló döntési autonómiája tovább szűkül azáltal, hogy a Taktv. rögzíti, miszerint az igazgatóság a társaság jelentőségétől, méretétől, működésének jellegétől függően legalább három, legfeljebb öt tagból áll. Abban az esetben, ha a társaság nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűnek minősül, az operatív szerv legfeljebb hét természetes személy taggal működik.³⁴

A zrt. formában működő önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknak az ügyvezetésre irányadó szabályok megalkotásakor tekintettel kell lenniük a fentiekben ismertetett rendelkezésekre.

3.2. A felügyelőbizottságra irányadó speciális rendelkezések

A köztulajdonban álló gazdasági társaságok vonatkozásában a Taktv. az ügyvezetés mellett a felügyelőbizottságra is tartalmaz a Ptk. generális szabályaitól eltérő rendelkezéseket. A felügyelőbizottság az ügyvezetést a jogi személy érdekeinek megóvása érdekében ellenőrző szerv.³⁵ A testület a tulajdonosokat segíti az operatív szerv tevékenységének megítélésében, feladata a jogszabálysértések megakadályozása, valamint a társaság érdekeivel ellentétes ügyvezetési gyakorlatra történő figyelemfelhívás.³⁶

A magánjogi kódex rendelkezései alapján főszabály szerint a felügyelőbizottság létrehozásáról a tagok döntenek, azzal, hogy egyes esetekben – így például meghatározott munkavállalói létszám esetén,³⁷ valamint nyilvánosan működő részvénytársaságnál³⁸ – a szerv létrehozása kötelező. Zártkörűen működő részvénytársaságnál továbbá kötelező létrehozni a felügyelőbizottságot, ha a szavazati jogok legalább 5%-ával együttesen rendelkező részvényesek ezt kérik.³⁹ A felsorolt kötelező esetektől eltekintve azonban a belső ellenőrző szerv létrehozása a tagok döntésén alapul. Ezzel szemben a köztulajdonban álló gazdasági társaságoknál – szűk körű kivételektől eltekintve⁴⁰ – a felügyelőbizottság létrehozása kötelező.⁴¹

A kötelező létrehozás mellett a testület létszámára irányadó rendelkezések is eltérnek a Ptk. generális szabályaitól. A magánjogi kódex főszabályként rögzíti, hogy a felügyelőbizottság három tagból áll. A Harmadik Könyv eltérést engedő szabályozásából fakadóan megoszlanak a jogirodalmi vélemények, hogy ennél alacsonyabb létszámmal is

³³ Ptk. 3:282. § (1) bek.

³⁴ Taktv. 3. § (3) bek.

³⁵ Ptk. 3:26. § (1) bek.

³⁶ AUER et al. 2011, 181.

³⁷ Ptk. 3:119. §.

³⁸ Ptk. 3:290. § (1) bek.

³⁹ Ptk. 3:290. § (3) bek.

⁴⁰ Taktv. 4. § (1a) bek.

⁴¹ Taktv. 4. § (1) bek.

létrehozható-e felügyelőbizottság,⁴² vagy a testület tagjainak száma – az igazgatósághoz hasonlóan – csak a másik irányba mozdulhat el, azaz legalább három vagy ennél több taggal végezheti tevékenységét.⁴³ Ez a dilemma a köztulajdonban álló gazdasági társaságok esetén fel sem merül, a Taktv. ugyanis rögzíti, hogy a felügyelőbizottság három természetes személy tagból áll. Abban az esetben, ha a szervezet jegyzett tőkéje a kétszázmillió forintot meghaladja, a felügyelőbizottságot legalább három, legfeljebb hat természetes személy tag alkotja.⁴⁴

Az előzőekben kifejtettek alapján megállapítható, hogy az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknál belső ellenőrző szerv létrehozása kötelező, és a testület létszáma is törvényi szinten rendezett, a tagok döntési autonómiája csak meghatározott mértékű jegyzett tőke felett és akkor is csak korlátozott mértékben érvényesül a létszám meghatározása kapcsán.⁴⁵

4. A VAGYONGAZDÁLKODÁS JELLEGZETESSÉGEI

A korábbiakban már több alkalommal említettük, hogy az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok közpénzekkel gazdálkodnak, így vagyoni kérdésekben és a vagyongazdálkodásra nézve is számos speciális előírás vonatkozik ezen szervezetekre. Annak érdekében, hogy a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése és az Nvtv. 7. § (2) bekezdésében rögzítettek a helyi önkormányzatoknál is maradéktalanul teljesüljenek, az önkormányzat köteles közép- és hosszútávú vagyongazdálkodási tervet készíteni.⁴⁶ Abban az esetben, ha a vagyongazdálkodási terv vagy gazdasági program, fejlesztési terv⁴⁷ megalkotását az önkormányzat elmulasztja, tulajdonosi joggyakorlása nem szabályszerű, mivel a gazdálkodás során megvalósítani kívánt célok és elérendő eredmények nem tisztáztak. A nemzeti vagyonnal történő gazdálkodásra irányadó előírások egy része alapelvjellegű követelményként jelenik meg, amelyet a köztulajdonban álló társaságnak működése során szem előtt kell tartania. Az egyik ilyen hangsúlyos alapelv a költségtakarékosság követelménye, amelynek megvalósítása érdekében a Taktv. számos előírást tartalmaz a társaságnál felmerülő kiadások racionalizálása, valamint a vagyongazdálkodás transzparenszé tétele érdekében. Ezen előírások közül jelen alponban a javadalmazási szabályokat

⁴² Egyes szerzők szerint a felügyelőbizottság egy vagy két taggal is működhet, lásd többek között: NOCHTA 2014, 537.; KISFALUDI 2014, 338.; TÖRÖK 2015, 416.

⁴³ Más szerzők álláspontja szerint a felügyelőbizottság legalább három taggal működik, lásd: PAPP 2014, 422., TÖRÖK 2013, 3–9.

⁴⁴ Taktv. 4. § (2) bek.

⁴⁵ Az általunk elemzett ÁSZ-jelentésekben visszatérő problémaként jelentkezett – a 66 db társaság közel felénél –, hogy a vizsgált időszakban a felügyelőbizottság nem rendelkezett a Ptk. 3:122. § (3) bekezdése szerinti ügyrenddel, illetve annak megalkotására csak késedelmesen került sor.

⁴⁶ Nvtv. 9. § (1) bek.

⁴⁷ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: Möt.) 116. §.

tekintjük át, tekintettel arra, hogy a vezetői juttatások mértékének maximalizálása szintén a köztulajdonban álló gazdasági társaságok egyik jellegzetessége.

A klasszikus, piaci jellegű gazdasági társaságoknál az operatív szerv és a felügyelőbizottság tagjainak tevékenységük ellátásáért járó díjazás mértéke az érintett felek megállapodásának tárgya. Ezzel szemben a köztulajdonban álló gazdasági társaságok esetén a Taktv. meghatározza az igazgatóság elnökének és tagjainak, valamint a felügyelőbizottság elnökének és tagjainak e jogviszonyra tekintettel megállapított havi díjazás maximumát,⁴⁸ valamint a társaságoknak javadalmazási szabályzatot kell alkotniuk, amelyet a cégiratok között letétbe kell helyezniük.⁴⁹ A díjazások mértékének maximalizálása és ezáltal az indokolatlanul nagy összegű javadalmazások kifizetésének megakadályozása valóban elősegíti a társaságok takarékosabb működését és a költségek racionalizálását. Ellenérvként azonban felhozható, hogy a versenyszféra által kínált bérek jelentősen meghaladhatják a Taktv. által rögzített legmagasabb mértéket, amely ahhoz vezethet, hogy a magasan képzett, kiemelkedő tudással rendelkező szakemberek elsődlegesen nem a köztulajdonban álló gazdasági társaságoknál történő elhelyezkedést választják. Az eredményes és a hatékony működés biztosítása, valamint a társaság által kitűzött célok elérése és a tevékenységi körbe tartozó feladatok magas színvonalú ellátása érdekében álláspontunk szerint indokolt lenne a Taktv. javadalmazásra irányadó rendelkezéseinek felülvizsgálata⁵⁰ és azon arany középút kialakítása, amely biztosítja a magas szakmai színvonalú, hatékony menedzseri és belső ellenőrző tevékenységet a díjazások mértékének aránytalan és indokolatlanul magas felemelése nélkül.

A gazdasági társaságok vagyona és gazdálkodása kapcsán felmerül a profitorientáltság kérdése is. A magánjogi kódex gazdasági társaságokra adott közös fogalma rögzíti, hogy a társaságokat üzletszerű közös gazdasági társaság tevékenység folytatására hozzák létre,⁵¹ azaz főszabály szerint célként jelenik meg a működés során nyereség realizálása és annak a tagok között osztalék formájában történő felosztása, fejlesztésre, modernizálásra fordítása, és ezáltal a társaság versenyképességének növelése vagy más jellegű felhasználása. Hazánkban emellett bármely gazdaságitársaság-típus alapítható nonprofit formában is, ebben az esetben a szervezet által realizált nyereség nem osztható fel a tagok között, hanem az a társasági vagyont növeli.⁵² Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok esetén álláspontom szerint nem érvényesül főszabályként a nyereségszerzési cél,⁵³ még abban az esetben sem, ha a társaság nem nonprofit szervezetként működik. Ennek az oka, hogy

⁴⁸ Taktv. 6. §.

⁴⁹ Taktv. 5. § (3) bek. Az általunk elemzett ÁSZ-jelentésekben visszatérő problémaként jelentkezett – a 66 db társaság közel felénél –, hogy a vizsgált időszakban a társaság nem rendelkezett a Taktv. által előírt javadalmazási szabállyal vagy annak megalkotására csak késedelmesen került sor.

⁵⁰ A szerzőével azonos állásponthoz lásd: DOMOKOS et al. 2016, 199.

⁵¹ Ptk. 3:88. § (1) bek.

⁵² 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról (a továbbiakban: Ctv.) 9/F. § (2) bek.

⁵³ Zoványi Nikolett álláspontja szerint ideális esetben, ha a köztulajdonú gazdasági társaságok nyereséget realizálnak működésük során, a profit az állami feladatok ellátását szolgálja. Lásd: ZOVÁNYI 2016, 359–365.

az önkormányzati társaságok jelentős részben közfeladatot látnak el, azaz vagyonuk elsődlegesen az adott tevékenység minél magasabb színvonalú, hatékony ellátását szolgálja. Így véleményem szerint a cég működése során elsődlegesen nem a minél nagyobb nyereség elérésére, hanem a közfeladatok eredményes ellátására, az állampolgárok számára a lehető legjobb szolgáltatások nyújtására, emellett vagyonának megőrzésére és gondos kezelésére törekszik.

Az Állami Számvevőszék által publikált, a többségi önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok vagyongazdálkodását vizsgáló jelentésekben számos, az éves beszámoló elkészítését és tartalmát érintő probléma szerepel, ezek részletes bemutatásától – tekintettel arra, hogy ezek elsődlegesen számviteli jellegű kérdések – jelen tanulmányban eltekintünk. A Számvevőszék által készített jelentésekből az is kiolvasható, hogy a beszámolókat hibáik és hiányosságaik ellenére a könyvvizsgálók számos esetben korlátozás nélküli hitelesítő záradékkal látták el.⁵⁴ A könyvvizsgálókról szóló törvény preambuluma rögzíti, hogy „a piacgazdaság működéséhez szükséges, hogy a gazdálkodók a vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetükről megbízható és valós információkat hozzanak nyilvánosságra, a jogszabályokban meghatározott módon”, továbbá „a nyilvánosságra hozott információk megbízhatóságát növeli a független könyvvizsgálók által végzett könyvvizsgálat”.⁵⁵ Állandó könyvvizsgáló választására a gazdasági társaság nem kötelezett, azonban megválasztása esetén a könyvvizsgáló „feladata, hogy a könyvvizsgálatot szabályszerűen elvégezze, és ennek alapján független könyvvizsgálói jelentésben foglaljon állást arról, hogy a gazdasági társaság beszámolója megfelel-e a jogszabályoknak és megbízható, valós képet ad-e a társaság vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről, működésének gazdasági eredményeiről”.⁵⁶ Az idézett szakaszokból kiolvashatóan a könyvvizsgáló a társaság külső ellenőrző szerve, aki a gazdálkodás szabályszerűségét, megfelelőségét véleményezi. Kisfaludi András rögzíti, hogy „a beszámoló adatait megerősítő könyvvizsgálói jelentés jelentősen fokozza a közzétett beszámoló hitelességét, növeli a közbizalmat a beszámolóval kapcsolatban, s ezen keresztül – remélhetőleg – alkalmas arra is, hogy társadalmi költségeket takarítson meg, mert az egyes tranzakciók során a felek biztonságosan felhasználhatják a beszámoló adatait anélkül, hogy esetenként kellene költséges adatgyűjtésbe és elemzésbe kezdeniük az üzleti partner pénzügyi, gazdasági helyzetét illetően”.⁵⁷ Abban az esetben, ha az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságoknál a könyvvizsgálók rendre elmulasztják a figyelemfelhívást olyan hiányosságok esetén, mint például az egyes mérlegtételek leltárral történő alátámasztásának hiánya, hosszú távon komoly problémákhoz vezet, hiszen a könyvvizsgálók olyan beszámolókat hagynak jóvá és látnak el hitelesítő záradékkal, amelyek nem adnak

⁵⁴ Az általunk elemzett, összesen 66 db ÁSZ-jelentés közel felében szerepelt a megállapítás, hogy az éves beszámolót a könyvvizsgáló a hiányosságok ellenére korlátozás nélküli hitelesítő záradékkal látta el. Továbbá egy társaság esetén az éves beszámolót nem a képviselő-testület határozatában kijelölt könyvvizsgáló hagyta jóvá. Forrás: 18128. sorszámmal 2018. 06. 12-én közzétett ÁSZ-jelentés.

⁵⁵ 2007. évi LXXV. törvény a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről preambuluma.

⁵⁶ Ptk. 3:129. § (1) bek.

⁵⁷ KISFALUDI 2007, 200.

valós és megbízható összképet a társaság tényleges pénzügyi helyzetéről és vagyonáról, megsértve ezzel a számviteli törvény rendelkezéseit.⁵⁸ Ebben az esetben a jogi személy tényleges gazdasági helyzete ismeretlen marad a társaság szempontjából külső szereplők, így többek között az állampolgárok, üzleti partnerek előtt is. További probléma, hogy a könyvvizsgáló figyelemfelhívásának hiánya a társaság oldalán is eredményezhet egyfajta szemléletváltást abból a szempontból, hogy ha a külső ellenőrző szerv minden évben korlátozás nélküli záradékkal látja el az esetenként hiányos beszámolókat és kapcsolódó jelentéseket, a szervezet ezt az „enyhülést” tapasztalva a dokumentumok elkészítése során kevésbé szigorúan, lelkiismeretesen és szabálykövetően jár el, abban bízva, hogy az esetleges problémák esetén is nagy valószínűséggel számíthatnak a könyvvizsgálói jóváhagyásra.

5. FOKOZOTT NYILVÁNOSÁGI, KÖZZÉTÉTELI KÖTELEZETTSÉGEK

Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szervezeti és vagyoni sajátosságait követően röviden áttekintjük az ezeket a szervezeteket terhelő speciális közzétételi kötelezettségeket is. Kiindulópontként rögzítendő, hogy valamennyi céget, így a gazdasági társaságokat is széles körű közzétételi, nyilvánosságra hozatali kötelezettség terhel, amelyet a Ctv. preambuluma a vállalkozók alkotmányos jogaival, a gazdasági forgalom biztonságával, a hitelezői érdekek és más közérdek védelmével kapcsol össze. A cégjegyzék fennálló, valamint törölt adatai és a cégiratok teljeskörűen nyilvánosak.⁵⁹ A valamennyi gazdasági társaságot terhelő közzétételi kötelezettségen felül a köztulajdonban álló gazdasági társaságokra további speciális nyilvánossági követelmények vonatkoznak, tekintettel a közpénzekkel történő gazdálkodásra, valamint a közfeladatok ellátására.⁶⁰ Az Állami Számvevőszék általunk vizsgált jelentéseiből kiolvasható tendencia, hogy az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok gyakran elmulasztják részben vagy egészben közzétételi kötelezettségük teljesítését, ezáltal csorbítva az átlátható működés és gazdálkodás követelményének érvényesülését.⁶¹

A speciális közzétételi előírások közül csak néhányat megemlítve kiindulópont az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése, amely rögzíti, hogy „a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok”.⁶² A közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismerése iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be.⁶³

⁵⁸ 2000. évi C. törvény a számvitelről (a továbbiakban: Sztv.) 4. § (2) bek.

⁵⁹ Ctv. 10. § (2) bek. A cégnyilvánosság követelményéről részletesen lásd: PAPP 2019.

⁶⁰ Bende-Szabó Gábor ezt a nyilvánosság emelt szintjének nevezi, amely csak a gazdálkodó szervezetek egy meghatározott csoportját terheli. Lásd: BÉNDE-SZABÓ 2017, 547.

⁶¹ Az általunk elemzett 66 db ÁSZ által közzétett jelentés több mint felében szerepelt az adatok közzétételéhez, a közzétett adatok aktualizálásához, az adatok megismerését biztosító szabályzatok megalkotásához, illetve más, a nyilvánossághoz és transzparenciához kapcsolódó hiányosságra történő észrevétel.

⁶² A közérdekű adat és a közérdekből nyilvános adat fogalmát a 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (a továbbiakban: Info. tv.) 3. § 5. és 6. pontja tartalmazza.

⁶³ Info. tv. 28. § (1) bek.

Abban az esetben, ha az önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaság közfeladatot lát el, el kell készítenie a közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjét rögzítő szabályzatot.⁶⁴ Továbbá a közfeladatot ellátó szervezetnek a tevékenységükhöz kapcsolódóan az Info. tv. 1. számú melléklete szerinti általános közzétételi listában meghatározott adatokat elektronikusan közzé kell tenniük.⁶⁵

A Taktv. által a vezetői javadalmazások kapcsán előírt közzétételi kötelezettségre már az előző pontban utaltunk, azonban a törvény további, a transzparenciát szolgáló előírásokat is tartalmaz. A Taktv. 2. §-a részletesen felsorolja, hogy a vezető tisztségviselők, a felügyelőbizottsági tagok, valamint a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 208. §-a alapján vezető állású munkavállalók mely adatait köteles a társaság közzétenni, továbbá bizonyos, a társaság gazdálkodásával és pénzeszközeinek felhasználásával összefüggő szerződések különböző adatainak közzétételéről is rendelkezik. A közzétételi kötelezettség teljesítése, az adatok folyamatos hozzáférhetőségének a biztosítása a társaság vezető tisztségviselőjének a felelőssége,⁶⁶ a közzétételi kötelezettség elmulasztása vagy nem megfelelő teljesítése esetén a társaság ellen törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezhető az illetékes cégbíróságnál.⁶⁷ A közzétett adatok a közzétételt követő két évig nem távolíthatók el.⁶⁸

Az átlátható, transzparens működés biztosítása, a közzétételi kötelezettség maradéktalan teljesítése azonban gyakran szembekerül a gazdasági társaság üzleti titkainak⁶⁹ védelméhez fűződő érdekeivel. A gazdasági életben az üzleti titkok komoly értékkel bírnak, így azok védelme kiemelt jelentőséggel bír az egyes szervezetek számára. Annak ellenére, hogy az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok jelentős része főtevékenységként közfeladatot lát el, sok szervezet ezt kiegészítve vállalkozási tevékenységet is végez. Álláspontunk szerint azonban az egyes tevékenységekhez – a közfeladatok ellátásához és a kiegészítő jellegű, vállalkozási tevékenységekhez – kapcsolódó adatok annyira összekapcsolódnak és összefűződnek e cégek működése és gazdálkodása során, hogy azok elhatárolása nem vagy csak nagy nehézségek árán kivitelezhető. Az adatnyilvánosság és az üzleti titkok védelme közötti konfliktus enyhítése és feloldása érdekében 2012-ben a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ajánlást bocsátott ki a nemzeti vagyonnal gazdálkodó vagy azzal rendelkező, piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti adatainak nyilvánosságáról. Az adatszolgáltatási kötelezettség és az üzleti titok védelme közötti ellentmondás kapcsán a Fővárosi Ítéltábla rögzítette, hogy *„a köztulajdonban lévő, de piaci szereplő gazdasági társaságok üzleti érdekeinek védelme körében minden esetben az adott eset körülményeit kell mérlegelni annak megállapítása érdekében, hogy a közpénzzel gazdálkodó gazdasági társaságok adatainak megismerhetősége korlátozható-e”*. Az ítéleti indoklás a Taktv.

⁶⁴ Info. tv. 30. § (6) bek.

⁶⁵ Info. tv. 37. § (1) bek., Info. tv. 33. § (1), (3) bek.

⁶⁶ Taktv. 2. § (7) bek.

⁶⁷ Taktv. 2. § (8) bek.

⁶⁸ Taktv. 2. § (9) bek.

⁶⁹ Az üzleti titok fogalmát a 2018. évi LIV. törvény az üzleti titok védelméről 1. § (1) bekezdése tartalmazza.

által előírt közzétételi kötelezettség és az Info. tv. által szabályozott adatigénylések teljesítése közötti kapcsolatra is tartalmazott iránymutatást, amelyben rögzítette, hogy a Taktv. által előírt „*proaktív közzétételi kötelezettség nem zárja ki a közérdekű adatokat kezelő szervhez érkező egyéni adatigénylések teljesítését*”, tekintettel arra, hogy a Taktv. csupán „*egy speciális adatközlési kötelezettséget ír elő*”.⁷⁰

Véleményünk szerint a közérdekű adatok nyilvánossága és az üzleti titok védelme közötti ellentmondást tovább nehezíti az az esetkör, amikor a gazdasági társaságnak a helyi önkormányzat mellett más, nem közhatalmi szereplő tagjai is vannak. Álláspontunk szerint ebben az esetben a Fővárosi Ítéletábra idézett határozatában foglaltaknak megfelelően ezt a körülményt is mérlegelni kell az adatigénylésre irányuló kérelmek teljesítése körében.

6. ZÁRÓ GONDOLATOK

A tanulmányban az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok jellegzetességeit vizsgálva áttekintettük e jogi személyek szervezetét, vagyongazdálkodását, valamint a társaságokkal szemben támasztott közzétételi kötelezettséget érintő legfőbb sajátosságokat. Az általunk vizsgáltak mellett ezek a szervezetek számos további specialitással rendelkeznek a profitorientált, piaci gazdasági társaságokhoz képest, annak ellenére, hogy a köztulajdonban álló gazdasági társaságok is a Ptk. által szabályozott társasági formákban működnek, ugyanis a jogalkotó nem hozott létre egy, a közfeladatok ellátására modellezett társaságtípust. Ez a szabályozás néhány kisebb önkormányzatra jelentős vagyoni terhet is róhat, tekintettel arra, hogy a korlátolt felelősségű társaság legalább hárommillió forintot,⁷¹ a zártkörűen működő részvénytársaság legalább ötmillió forintot⁷² jegyzett tőkével alapítható és működhet. Az anyagi teher mellett további kérdésként merülhet fel a megfelelő létszámú és képzettségű szakember rendelkezésre állása, akik alkalmasak az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok vezető pozícióinak betöltésére.

Az említett nehézségek és az Állami Számvevőszék által publikált jelentésekből kiolvasható szabálytalanságok ellenére álláspontunk szerint a gazdasági társasági forma alkalmas a helyi közfeladatok ellátására. A jogszabályi rendelkezések következetes betartásával és a Számvevőszék által megfogalmazott javaslatok figyelembevételével ezek a szervezetek a jövőben még inkább alkalmassá válhatnak a számukra rendelt célok elérésére és feladataik teljesítésére. Ehhez azonban a jogalkotónak a jövőben is szem előtt kell tartania a helyi önkormányzatok és gazdasági társaságaik sokszínűségét és a közöttük tapasztalható jelentős különbségeket a megfelelő jogi szabályozás kialakítása érdekében.

⁷⁰ Fővárosi Ítéletábra Pf. 21.346/2015/5.

⁷¹ Ptk. 3:161. § (4) bek.

⁷² Ptk. 3:212. § (2) bek.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. AUER Ádám – BAKOS Kitti – BUZÁSI Barnabás – FARKAS Csaba – NÓTÁRI Tamás – PAPP Tekla szerk. (2011): *Társasági jog*. Szeged, Lectum Kiadó.
2. AUER Ádám – PAPP Tekla (2017): A corporate governance jelentősége köztulajdonban lévő gazdasági társaságoknál. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 5. sz. 210–219.
3. AUER Ádám (2018): Helyi önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok – szervezetfejlesztés társasági jogi eszközökkel. In AUER Ádám – BOROS Anita – SZÓLIK Eszter szerk.: *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 9–28.
4. BENDE-SZABÓ Gábor (2014): A helyi önkormányzati vagyon törvényi szabályozásának új rendszere. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András szerk.: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25. évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer Kiadó. 41–52.
5. BENDE-SZABÓ Gábor (2017): Közérdek és nyilvánosság a köztulajdonban álló, de az államháztartás körébe nem tartozó szervezetek működése körében de lege lata és de lege ferenda. In LAPSÁNSZKY András – SMUK Péter – SZIGETI Péter szerk.: *Közérdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Budapest, Gondolat Kiadó. 525–561.
6. BORDÁS Péter (2018): A közpénz és a közfeladat fogalmának értelmezési lehetőségei helyi önkormányzati szinten. *Közjavak*, 4. évf. 1. különszám, 4–12. DOI: www.doi.org/10.21867/KjK/2018.1.1
7. DOMOKOS László – VÁRPALOTAI Viktor – JAKOVÁC Katalin – NÉMETH Erzsébet – MAKKAI Márta – HORVÁTH Margit (2016): Szempontok az állammenedzsment megújításához. *Pénzügyi Szemle*, 61. évf. 2. sz. 185–204.
8. FAZEKAS Marianna szerk. (2017): *Közigazgatási jog. Általános rész II*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
9. GADÓ Gábor (2013): A gazdasági társaságok közös szabályai. In SÁRKÖZY Tamás szerk.: *A jogi személy. Az új Ptk. magyarázata II/VI*. Budapest, HVG-ORAC. 126–161.
10. KISFALUDI András (2007): *Társasági jog*. Budapest, CompLex Kiadó.
11. KISFALUDI András (2013): A jogi személy általános szabályai. In VÉKÁS Lajos szerk.: *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*. Budapest, CompLex Kiadó. 83–114.
12. KISFALUDI András (2014): A gazdasági társaságok közös szabályai. In VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk.: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz 1. kötet*. Budapest, Wolters Kluwer Kiadó. 305–352.
13. KISFALUDI András – SZABÓ Marianna szerk. (2008): *A gazdasági társaságok nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex Kiadó.
14. LEHOCZKI Zóra Zsófia (2018a): A gazdasági társaságok tőkéjének funkciói. *Polgári Jog*, 3. sz.
15. LEHOCZKI Zóra Zsófia (2018b): Az állami és az önkormányzati részvétellel működő gazdasági társaságok vagyongazdálkodására irányadó alapelvek. In AUER Ádám – BOROS

- Anita – SZÓLIK Eszter szerk.: *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 101–111.
16. NOCHTA Tibor (2014): A gazdasági társaságok közös szabályai. In OSZTOVITS András szerk.: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja 1. kötet*. Budapest, Opten Informatikai Kft. 487–552.
 17. PAPP Tekla (2014): A jogi személy általános szabályai. In OSZTOVITS András szerk.: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja 1. kötet*. Budapest, Opten Informatikai Kft. 359–460.
 18. PAPP Tekla (2018): Néhány magánjogi kérdés az állami/önkormányzati tagságú gazdasági társaságok kapcsán. In AUER Ádám – BOROS Anita – SZÓLIK Eszter szerk.: *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 123–131.
 19. PAPP Tekla (2019): Cégnylvánosság alapelve. In DÚL János – LEHOCZKI Zóra Zsófia – PAPP Tekla – VERESS Emőd szerk.: *Társasági jogi kislexikon*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 78–80.
 20. SÁRKÖZY Tamás (2010): A közérdek érvényesítésére kötelezett gazdasági társaságokról. In BODZÁSI Balázs szerk.: *Ünnepi tanulmányok Balásházy Mária tiszteletére*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Gazdasági Jogi Intézet. 310–319.
 21. SZABÓ István (2014): *A mérhetetlen önkormányzati vagyon*. Széchenyi István Egyetem Regionális- és Gazdaságtudományi Doktori Iskola, Regionális és Gazdaságtudományi Kismonográfiák, 2013/5. Pécs–Győr.
 22. TÖRÖK Gábor (2013): A gazdasági társaságok közös szabályai. *Gazdaság és Jog*, 21. évf. 7–8. sz. 3–9.
 23. TÖRÖK Tamás (2015): *Felelősség a társasági jogban*. Budapest, HVG-ORAC.
 24. WARVASOVSKY Tihamér (2018): A többségi önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok ellenőrzési és elemzési tapasztalatai. In AUER Ádám – BOROS Anita – SZÓLIK Eszter szerk.: *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 133–138.
 25. ZOVÁNYI Nikolett (2016): Szereptévesztés megtámogatva. Az állam magánjogi szerepkörének anomáliái. *Magyar Jog*, 63. évf. 6. sz. 359–365.

Internetes forrás

1. *Összes jelentés sorszám szerint*. Állami Számvevőszék. Elérhető: www.asz.hu/osszes-jelentes-sorszam-szerint (Letöltés dátuma: 2018. 08. 05.)

Jogi források

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. 2000. évi C. törvény a számvitelről
3. 2006. évi V. törvény a cégnylvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról
4. 2007. évi LXXV. törvény a Magyar Könyvvizsgálói Kamaráról, a könyvvizsgálói tevékenységről, valamint a könyvvizsgálói közfelügyeletről

5. 2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről
6. 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
7. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
8. 2011. évi CXII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról
9. 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
10. 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
11. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
12. 2018. évi LIV. törvény az üzleti titok védelméről

Dr. Lehoczki Zóra Zsófia PhD-hallgató a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában. 2016-ban szerzett diplomát a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának jogász szakán, summa cum laude minősítéssel. A jogász szakon végzős hallgatók között elért legjobb tanulmányi eredmény elismeréseként Diploma Prima-díjban részesült. Doktori tanulmányait 2016-ban kezdte meg a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolában, kutatási területe az állami és helyi önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok vagyónának, vagyongazdálkodásának a vizsgálata.

Szabadi Ernő Loránd

SZÉKELYFÖLD KÖZIGAZGATÁSÁNAK ALAKULÁSA ÉS ENNEK A KISEBBSÉGEKRE GYAKOROLT HATÁSA A KIEGYZÉST KÖVETŐEN AZ 1925. ÉVI ROMÁNIAI EGYSÉGESÍTŐ KÖZIGAZGATÁSI TÖRVÉNY HATÁLYBALÉPÉSÉIG

The Development of the Public Administration of Szeklerland and Its Impact on the Local Minority Following the Austro–Hungarian Compromise, until the Entry into Force of the Romanian Law of Administrative Unification of 1925

Dr. Szabadi Ernő Loránd PhD-hallgató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Szabadi.Erno.Lorand@hallg.uni-nke.hu

Jelen tanulmány célja az 1867-es kiegyezést követő közigazgatási átszervezések Székelyföldre vonatkozó hatásainak bemutatása, illetve ezeknek elemzése és összegzése az 1925. évi romániai egységesítő közigazgatási törvény hatálybalépésével bezárólag. Az első világháborút követő közigazgatási egységesítés folyamatát, a kisebbségi státuszba kényszerülökre hatással lévő jogszabályok és reformok által is hivatott szemléltetni. A kutatott kérdés szakirodalmának felhasználását kiegészítve, a korabeli romániai hivatalos közlönyöket is megvizsgálva arra törekszik, hogy a jól ismert magyar álláspont mellett a román elképzelések is helyet kapjanak. Noha a tanulmány történeti jellege vitathatatlan, ennek középpontjában a Székelyföld közigazgatásának alakulására vonatkozó folyamat helyezkedik el, és nem az említett történelmi periódus elemzése. A tanulmány korlátjaként kiemelendő a tudományos mérhetőség hiánya.

KULCSSZAVAK:

két világháború közötti periódus, egységesítés, közigazgatás, Székelyföld

The purpose of this study is to present the effects of the administrative reorganisation on Szeklerland, to analyse and summarise them following the Austro–Hungarian Compromise of 1867, until the entry into force of the Romanian Law of Administrative Unification of 1925. The process of administrative unification following the First World War is also illustrated by means of legislations and reforms affecting the constrained minority status. In addition to the use of the literature of the research area, as well as examining the official Romanian journals, the study seeks to accommodate the Romanian intensions in addition to the well-known Hungarian position. Although the historical nature of the study is indisputable, it focuses on the process of development of the public administration of Szeklerland, and not the analysis of the mentioned historical period. As a limitation of the study, the lack of scientific measurability should be emphasised.

KEYWORDS:

public administration, Szeklerland, the period between the two world wars, unification

1. A KIEGYEZÉST KÖVETŐ KÖZIGAZGATÁSI ÁTSZERVEZÉSTŐL AZ IMPÉRIUMVÁLTÁSIG

Az 1867-es kiegyezést követő közigazgatási átszervezések Székelyföldre vonatkozó hatásait illetően, elsősorban a régió hagyományos felosztásának, illetve az addigi teljes autonómiájának megszűnése emelendő ki.¹ Az első erre vonatkozó jogszabály az 1876. évi XXXIII. törvénycikk, amely alapján a székely székeket az egységes megyerendszerbe tagolták,² ezzel megszüntetve a székelyek önrendelkezési jogait és jogi intézményeit.³ E módosító átszervezés következtében a Székelyföld területén létező öt székely székből négy vármegye jött létre. Aranyosszékot bekebelezte az újonnan létrehozott Torda-Aranyos vármegye, amelynek központja Torda városa lett, ezzel megvonva annak a lehetőségét, hogy Aranyosszék ötödikként, különálló vármegyévé alakuljon.⁴ Kötelességem már a tanulmány e pontján megállapítani, hogy az említett jogszabály hatálybalépésével Székelyföld mint közigazgatási régió megszűnik létezni, és ezt követően nem is nyeri vissza az ilyen jellegű státuszát. A Székelyföld területén újonnan létrehozott négy vármegye a következő formában került kialakításra:

1. Csík vármegye, Csíkszereda központtal, amelyet a Gyergyó és Kászon fiúszékét is magába foglaló történeti Csíkszék területén alakítottak ki;
2. Háromszék vármegye, Sepsiszentgyörgy központtal, amely a történeti Háromszék, a tőle délnyugatra levő hét barcasági községet és a Felső-Fehér megyének Háromszék, valamint Brassó-vidék között fekvő két darabját foglalta magába;
3. Maros-Torda vármegye, Marosvásárhely székhellyel, amely a történelmi Marosszék mellett a volt Torda vármegye keleti részét, Kolozs megye egy részét és Szászrégent is magába foglalta;
4. Udvarhely vármegye, Székelyudvarhely központtal, amelyet a történelmi szék déli irányba való kibővített területén hoztak létre, magába olvasztva Oláhfalut, valamint a Küküllő és Felső-Fehér megyék, illetve Segesvár és Kőhalomszékek udvarhelyszéki, határszéli területeit is.⁵

Ami Székelyföld területi beosztását illeti, a fentiekben vázolt 1876-ban kijelölt vármegye és járáshatárok maradtak hatályban mindaddig, amíg sor nem került az 1925. évi romániai egységesítő közigazgatási törvény hatálybalépésére.⁶ Az első világháborúval bezárólag, a trianoni békeszerződés értelmében, Székelyföld, Erdély több történelmi régiójával együtt, a történelme során először került Romániához. Bárdi Nándor szerint Románia

¹ CSEREY 1998, 323–328.

² 1876. évi XXXIII. törvénycikk némely törvényhatóság területének szabályozásáról és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről.

³ PÁL 2016, 46.

⁴ PÁL 2016, 46.

⁵ ELEKES 2011, 421–422.

⁶ MARTINOVICI–ISTRATI 1921, 22.

célja a megszerzett területek (Erdély, illetve ezen belül Székelyföld) egységesítése, ezeknek a román államba való beolvasztása volt.⁷

2. IMPÉRIUMVÁLTÁS ÉS ÁTMENETI IDŐSZAK AZ ERDÉLYI, VALAMINT A SZÉKELYFÖLDI KÖZIGAZGATÁST ILLETŐEN

Amint azt az előző fejezetben már vázoltam, az 1876-os közigazgatási átszervezéssel (Székelyföld autonómiájának és különálló közigazgatási státuszának megszűnésével) egy időben, Erdély összes történelmi régiójának az ezt illető alakulása egybeforrt. Az első világháború kimenetelét követően az 1920. évi trianoni békeszerződésbe foglaltakkal bezárólag Erdély hivatalosan is Románia részévé vált.⁸ Ezt követően a két világháború közötti periódus első felében zajló, a közigazgatási átszervezést célzó folyamatot két különálló szakaszra oszthatjuk:

1. az 1918–1920 közötti impériumváltás időszakára;
2. az 1920–1925 közötti átmeneti időszakra.

A közigazgatási rendszerváltást illetően, az 1918–1920 közötti impériumváltás időszakában Romániának lényegében egyetlen kitűzött célja volt, mégpedig a magyar közigazgatás kiszorítása a helyi hatalomból, illetve ennek a behódolásra bírása.⁹ Ezt a román hadsereg és a Nemzeti Nagy Tanács (*Marele Sfat Național*) által megválasztott Erdély, Bánság és Partium kormányzótanácsa (a továbbiakban kormányzótanács, románul *Consiliul Dirigent al Transilvaniei, Banatului și ținuturilor românești din Ungaria*, röviden *Consiliul Dirigent*) ellenőrzésével tették, amelynek elnöki tisztségét Iuliu Maniu töltötte be, központi székhelye pedig Nagyszebenben volt.¹⁰ A Maniu által vezetett kormányzótanács 1919. január 14-én hatályba lépett rendeletével Székelyföld viszonylatában csupán Maros-Torda megye élére nevezett ki új főispánt (Csík, Udvarhely és Háromszék vármegye kivételt képezett ez alól), dr. Ioan Vescan jogász személyében. A szóban forgó rendelet továbbá kimondta, hogy a közszolgálat hivatalos nyelve ezentúl a román, a helységnevek az Erdély területén élő összes nemzet nyelvén hivatalosan is használhatók, az iskolák tanítási nyelvét az iskolafenntartókra bízta, illetve a kormányzótanács további rendelkezéséig hatályban hagyta az 1918. október 18-a előtt meghozott jogszabályokat.¹¹

A fokozatos közigazgatási módosítások a központosítás irányába mutattak, amelynek első szakasza a kormányzótanács 1921-ben való megszüntetése, illetve a kolozsvári minisztériumi regionális államtitkárság felállítását jelentette. Ezt követően az átmeneti időszakban egy új román közigazgatási apparátus rendezkedett be Székelyföldön, amely megjelenésével

⁷ BÁRDI 2016, 393–421.

⁸ 1921. évi XXXIII. törvénycikk.

⁹ BÁRDI 2016, 393–421.

¹⁰ CALCAN 2010, 16–29.

¹¹ 1919. január 14.-én megjelent hivatalos közlöny, XXVII. számú rendelete.

együtt megszűntek működni a megyei, városi és községi választott tanácsok. Szabó Csongor szerint ez a periódus az 1923. évi romániai alkotmány elfogadásával kezdődött, és a közigazgatást egységesítő 1925. évi törvény megalkotásával zárult.¹²

Az 1923. évi romániai alkotmány csupán a vallási kisebbségeket ismerte el, de az állampolgárok jogegyenlőségének kinyilatkoztatásán túl kisebbségi jogokat nem tartalmazott. A vallási kisebbségek, illetve az így felépített egyházi intézményrendszer elismerése révén, a román politikum teljesítettnek tekintette az 1919. évi nemzetközi kisebbségi szerződést, amely amúgy alacsonyabb jogerővel bírt a belföldi jogszabályokkal szemben. A gyulafehérvári határozatok nem számítottak alkotmányjogi forrásnak, illetve ebből csak az egyesülésre vonatkozó részeket cikkelyezték be. A városi és megyei közhivatalokban, az igazságszolgáltatás terén, a kereskedelmi könyvelést illetően, a postai forgalomban, illetve a sajtókiadványokat illetően csak a román állammal kapcsolatban születtek jogszabályok, amelyek ennek kötelező használatáról tanúskodtak. Ami a más nyelvek használatát illeti, a jogszabályok kizárólag csak a tiltásra szüültek (például tilos volt a romániai magyar földrajzi és helységnevek használata).¹³

Az 1923. évi alkotmány létrejöttének, illetve hatálybalépésének számos előzménye volt. Ezek közül fontos kiemelni a radikális változásokat előidéző 1921. július 23-án kihirdetett földreformot, amely nemcsak a gazdasági, hanem a magánéletre is rányomta bélyegét:¹⁴ míg Románia ókirályságában csak a megművelhető birtokokat államosították, addig Erdélyben (beleértve Székelyföldet is) egész birtokokat sajátítottak ki, többek között azokat is, akik 1918. december 1. és 1921 nyara között külföldön tartózkodtak, vagy azokat, akik a magyar állampolgárságot választották a románnal szemben.

Ugyanakkor jellemző tendenciává vált, hogy a kisebbségek, amelyek elfogadták a román állampolgárság felvételét, később kapták meg ezt, mint a román anyanyelvű lakosság. Ezt bizonyítja Marosvásárhely helyzete 1924-ben,¹⁵ amikor is a 30–35 ezer fős városban csak 18 ezer lakosnak volt meg a román állampolgársága.¹⁶ Az állampolgárság kérdését illetően az 1924. évi állampolgársági törvény az állandó lakhely helyett az illetőséget szabta feltételül (négy év folyamatos helyben lakást, illetve a községi terhek igazolását), ezáltal jogilag negatívan diszkriminálta a magyar lakosságot, illetve pozitív diszkriminációban részesítette az 1918 után Erdélybe költözött román állampolgárokat.¹⁷ Az említettek alapján megállapítható, hogy az Erdély, illetve ezen belül Székelyföldön élő, többnyire magyar nemzetiségű személyek esetében nagyobb méreteket öltött a földterületek államosítása, mint a román ókirályság területén. Ezt követően a földterületek újraelosztása során kritériumként fogalmazták meg a román állampolgárság meglétét, tehát csak az ezzel rendelkezők

¹² SZABÓ 2014, 220–231.

¹³ BÁRDI 2008, 90–97.

¹⁴ VENCZEL 1942, 309–386.

¹⁵ A marosvásárhelyi Állami Levéltárban őrzött összeírási könyvek alapján, 1920-ban 3974 román és 23 178 magyar nemzetiségű személyt írtak össze.

¹⁶ SEBESTYÉN 2011, 140.

¹⁷ 1924. évi DCCXXIV. törvénycikk, a román állampolgárság megszerzésének és elvesztésének szabályozását illetően.

részesülhettek az újraelosztás révén kapott földterületekből. Így a román állampolgárság megszerzésének késleltetésével, az újraelosztások során alapvetően a kisebbségbe került nemzetiségek később jutottak földterületekhez. E jogi mozzanatsor indította el azt a folyamatot, amely célja a román nemzetiségűek Erdélybe, ezen belül Székelyföldre való költözését segítette elő, ugyanakkor a kisebbségi nemzetiségek (elsősorban a magyarok) nagyobb közösségeinek gyengítéséhez is hozzájárult.

A szigorú jogi szabályozások mellett gazdasági hátrányok is érintették az erdélyi, ezen belül a székelyföldi közösséget. A '20-as évek közepén Erdélyben a kivetett adó növekedése kétszer akkora volt, mint az országos adónövekedés átlaga. Ezek mellett a munkaerőpiacot és alkalmazásokat illetően több jogszabályt alkottak, amely arra kötelezte a vállalatokat, hogy alkalmazottainak 80%-a, illetve vezetőinek 50%-a román nemzetiségű személy legyen.¹⁸

Mielőtt részletezném az 1925. évi egységesítő közigazgatási törvény hatásait, röviden vázolnám az egységes nemzetállam kialakítására törekvő politikai stratégiák módosításait, pontosabban azt, hogy a kettő közül Románia mely eljárást részesítette előnyben a megszerzett területek esetében. Az egységes nemzetállam kialakítására törekvő politikai stratégiák formái a következők lehetnek:

1. Erőszakos és viszonylag gyors beavatkozás, ami az egységesítést illeti (a román okmányosság jogszabályainak más tartományokra, régiókra való mielőbbi kiterjesztése).
2. Erőszakmentes beavatkozás az egységesítést illetően (az adott régiók törvényeinek, szabályozásainak és alapvető működésének megőrzése mindaddig, amíg a homogenizálás egyedi szintézis formájában meg nem történik, megőrizve a helyi lakosság kulturális és történelmi vonatkozásait).¹⁹

Mivel Románia a területi csatlakozást követően, minden újonnan megszerzett provinciára azonnali hatállyal kiterjesztette az addig érvényben lévő alkotmányát (1866),²⁰ illetve 1920 áprilisáig más rendelkezéseket és szabályozásokat is kötelezően bevezetett, megállapítható, hogy erőszakosan avatkozott be az első világháborút követően megszerzett régiók beolvasztását illetően, noha a gyakorlatban természetesen létezett egy adott átmeneti periódus.²¹ Ezt követően, 1922–1926 között az egységes nemzetállam kialakítására törekvő stratégiákat illetően a Ion és Vintilă Brătianu-féle diszkriminatív modell érvényesült, Iuliu Maniu integratív stratégiájával szemben.²²

¹⁸ BÁRDI 2008, 90–97.

¹⁹ IONAȘCU 1942, 21.

²⁰ 1918. április 10-én megjelent hivatalos közlöny, VIII. számú rendelet; 1918. december 13-án megjelent hivatalos közlöny, CCXII. számú rendelete; 1918. december 19-én megjelent hivatalos közlöny, CCXVII. számú rendelete.

²¹ ONIȘOR 2002, 21.

²² BÁRDI 2008, 90–97.

3. AZ 1925. ÉVI EGYSÉGESÍTŐ KÖZIGAZGATÁSI TÖRVÉNY ÉS KÖVETKEZMÉNYEI

Az első egységesítő közigazgatási törvényt 1925 júniusában fogadta el a bukaresti parlament. Eszerint Románia közigazgatásilag megyékből, a megyék pedig községekből álltak. Két községtípust különböztettek meg, városit és falusit. Minden község, illetve megye jog szerinti választott tanácsosok révén intézhette az ügyeit. A közigazgatási törvény szerint a községi, illetve a megyei tanácsban csak az állami oktatás egy képviselője lehetett jog szerinti tanácsos (tehát jelen jogszabály különbséget tett egy *tanácsos* és egy *jog szerinti tanácsos* között, az utóbbinak döntésbeli felsőbbrendűséget biztosítva). Mivel az állami oktatás egész Erdélyben, ezzel együtt Székelyföldön is kizárólag román nyelven valósult meg, magyar képviselők ezen az alapon be sem kerülhettek a tanácsokba (eszerint megalapozott a már felvetett hipotézis, miszerint a központilag kinevezett és helyileg megválasztott tisztségviselők szembe kerültek a helyi lakosok érdekeivel, nagyrészt figyelmen kívül hagyva a helyi igényeket). A döntésbeli felsőbbrendűség abban nyilvánult meg, hogy az ezzel rendelkező jog szerinti tanácsos véleménye, illetőleg döntése felülírta az ezt nélkülöző tanácsosok döntését.

A megye irányítója a prefektus (egyben kormányhivatalnok) volt, akit a végrehajtó hatalom (a kormány intézménye mellett ide sorolható az államfő, a minisztériumok és a közigazgatás többi központi, illetve helyi szerve)²³ nevezett ki, míg a helyhatóságé a polgármester (egyben a helyi rendőrség feje is), akit a belügyminiszter nevezett ki a tanács tagok által javasolt három jelölt közül.²⁴ A prefektus intézményének romániai bevezetésére francia minta szolgált, amely erős centralizációs hagyományokkal bírt. Románia esetében ez abban nyilvánult meg, hogy a döntések Bukarestben születtek, amelyeket az ország területén a központ által megbízott szervek hajtottak végre.²⁵

A megyék és községek területi beosztását királyi rendelet állapította meg, ami lehetőséget adott arra, hogy a végrehajtó hatalom érdekeinek megfelelően megváltoztathassa a megye-beosztást.²⁶ A megyék beosztásának átszervezése mellett (a magyar többségű megyékhez román többségű falvakat csatoltak vagy magyar többségű falvakat csatoltak el tőlük) hangsúlyt fektettek arra, hogy a megyeszékhelyeket magyar többségű városokból, román többségűekbe helyezték át, illetve esetenként eltörölték a történelmi vármegye megnevezését.

Az 1925. évi közigazgatási törvény 6. és 7. cikkelye kimondta, hogy egyetlen új (a jelen jogszabálytól eltérő) települést sem lehet létrehozni, illetve egyetlen létező település határait sem szabad módosítani. A román állampolgársággal rendelkező lakosokat leszámítva, az ettől eltérő állampolgársággal rendelkező személyek (például magyar, német) kizárólag az erre vonatkozó jogszabály feltételeit teljesítve hagyhatták el a lakcímükként megnevezett

²³ MURARU–TĂNĂȘESCU 2006, 226–227.

²⁴ 1925. évi XCV. törvénycikk a közigazgatási egységesítést illetően.

²⁵ VERESS 2003, 29–34.

²⁶ 1925. szeptember 25.-én megjelent MMCDLXV. számú királyi rendelet (az 1925. október 7.-én megjelent hivatalos közlönyben publikálták).

településeket. Ez jelentős mértékben korlátozta a szabad mozgás lehetőségét, ezzel együtt a gazdasági tevékenységeket is. Az ország minden lakosa kötelező módon bejelentett lakcímmel kellett rendelkezzen azon településre bejegyezve, ahol gyakorlatilag élt. Az ettől eltérő esetekre a 8. cikkely tért ki, amely az idegen állampolgárok lakhatóságára vonatkozott, pontosabban arra, hogy minden ilyen személy adott formalitások teljesítése nélkül nem telepedhetett le Románia területén.

Míg a kormányzótanács 1919. évi rendelkezése biztosította a hivatalos román nyelv mellett a kisebbségi nyelvhasználatot úgy a helyi önkormányzatokon, mint az igazságszolgáltatáson belül (minden olyan megyében, ahol az adott kisebbség aránya meghaladta a 20%-ot), addig az 1925. évi közigazgatási törvény nem tért ki erre.²⁷ Annak érdekében, hogy a nemzetközi kisebbségi szerződéseknek bizonyos mértékben eleget tegyenek, a Legfelső Közigazgatási Tanács kezébe helyezték azt a lehetőséget, hogy az meghatározza, mikor van szüksége a helyi közösségnek, illetve közigazgatásnak a kisebbségi nyelvhasználatra. A gyakorlatban ezt egyik kormány sem tartotta kellően szükségesnek.²⁸

A települések területrendezését illetően, külön cikkelyek határozták meg annak feltételeit, miszerint a folyó évtől (1925) számítva négy éven belül tereket, utcákat zárhattak be, illetve újakat alakíthattak ki. Erről kizárólag a községi tanács dönthetett, illetve a döntést követően a kizárólagos eseteket leszámítva, egy benyújtott tervezet esetében sem fogadtak el módosító határozatokat erre vonatkozóan. A községi tanácsok rendelkeztek a határozatok kezdeményezésének, megvitatásának, illetve gyakorlatba ültetésének jogával. A községi vagy megyei tanácsosokat is a lakosság választotta, a szavazói listán nemcsak a jelöltek neve, életkora, lakhelye, hanem egy „megjegyzések” felület is található volt. A tanácsosi, választási listán kötelezően szerepelnie kellett kisebbségi képviselőnek is. Minden 21. életévét betöltő és az adott településen valós lakcímmel rendelkező román állampolgárnak joga volt a választáshoz. Ezen követelmények alól kivételt képeztek a köztisztviselők.

Az eddig említettek mellett az 1925. évi közigazgatási törvény alapján a községi tanácsok hatáskörébe tartoztak a következő, helyi ügyeknek minősített területek is: az elemi és inasoktatás, a vallásügy, a közegészségügy, az állattenyésztés, a köz- és magánépítkezések, a műemlék védelme, a költségvetés szerkesztése, illetve a kölcsönök felvétele.

A polgármester beleegyezése nélkül semmilyen építkezést vagy újjáépítést nem végezhetett senki. Ez adott esetben megalapozhatta a hatalommegosztás elvének gyakorlatba ültetését, de akár monopóliumhelyzetet is kialakíthatott (a bukaresti központi hatalom akaratának megnyilvánulása, a kinevezett és megválasztott, helyi tisztségviselők képében kontra a város lakossága). Minden polgármesteri hivatal kidolgozhatott egy, a településre vonatkozó „működési szabályzatot”, amelynek megszegése esetén a községi vezetőség 500 lejtől 5000 lejig terjedő büntetést szabhatott ki.

A tanács működését illetően, a közigazgatási törvény 40. cikkelyében azt olvashatjuk, hogy minden tanácsgyűlést kötelező módon, kizárólag csak a helyi polgármesteri

²⁷ 1919. január 14-én megjelent hivatalos közlöny, XXVII. számú rendelete.

²⁸ NAGY 1944, 178–179.

hivatalban tarthattak. Az ettől eltérő eseteket egy hónaptól két évig való letöltendő börtönbüntetéssel szankcionáltak. Az 52. cikkely értelmében a helyi tanács létrehozhatott közösségi szakbizottságokat, amelyek javaslatait figyelembe vette a városvezetés, e szakbizottságok összetételét illetően tagjai kizárólag nemi szempontból nem voltak diszkriminálhatók, tehát gyakorlatilag az etnikai megkülönböztetés lehetőségét nem zárta ki e jogszabály.²⁹

4. ÖSSZEGZÉS

Jelen tanulmányban nyomon követhetjük Székelyföld közigazgatási átszervezésének, alakulásának történetét az 1867-es kiegyezéstől kezdődően az 1925. évi romániai közigazgatási törvény érvénybelépéséig. Kijelenthetjük, hogy Székelyföld autonómiájának teljes megszűnésével egy időben a sorsának alakítását is elvesztette. Noha a Romániához való csatlakozást követően az impériumváltás időszakában nem avatkoztak Székelyföld közigazgatásának drasztikus átszervezésébe, az átmeneti időszak e régiót sem kímélte. Az erőszakos, viszonylag gyors beavatkozások az 1925. évi közigazgatási törvény hatálybalépéséig Székelyföld esetében sem képeznek kivételt. Románia központi hatalma megkezdte a kisebbségek homogenizálását, Nagy-Románia egységesítését, amelyről a jelen tanulmányban felsorakoztatott és rendezett információhalmaz is tanúskodik. Ezen felül a tanulmány megkísérli kiemelni Erdély, és ezen belül Székelyföld közigazgatásának átalakítását célzó jelentősebb mozzanatait, illetve megfogalmazni az ezek közti kapcsolatot egy, a kutatott korszakra vonatkozó, szélesebb perspektíva kialakítása érdekében.

²⁹ 1925. június 14.-én megjelent hivatalos közlöny, CXXVIII. számú rendelet.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BÁRDI Nándor (2008): A romániai magyar kisebbség a két világháború között. In BÁRDI Nándor – FEDINEC Csilla – SZARKA László szerk.: *Kisebbségi magyar közösségek a 20. században*. Budapest, Gondolat Kiadó, 90–97.
2. BÁRDI Nándor (2016): A két világháború között (1918–1940). In BENKŐ Elek – OBORNI Teréz – EGYED Ákos – HERMANN Gusztáv Mihály – BÁRDI Nándor – PÁL Judit szerk.: *Székelyföld története III*. Budapest–Székelyudvarhely, MTA BTK kiadása, Erdélyi Múzeum-Egyesület, Haáz Rezső Múzeum. 393–421.
3. CALCAN, Gheorghe (2010): The administrative unification of the completed Romania. The stages of the administrative integration of Transylvania, 1918–1926. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, No. 30 E. 16–29.
4. CSEREY Zoltán (1998): A székely és szász székek megszüntetése és a megyerendszer általánosítása Erdélyben 1876-ban. In: *ACTA – 1998 (A Székely Nemzeti Múzeum, a Csíki Székely Múzeum és az Erdővidéki Múzeum Évkönyve)*. Sepsiszentgyörgy, T3 kiadó. 323–328. Elérhető: https://epa.oszk.hu/03200/03277/00006/pdf/EPA03277_acta_1998_1_323_328.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 04. 01.)
5. ELEKES Tibor (2011): Székelyföld közigazgatás-földrajzi változásai a 13. századtól napjainkig. *Földrajzi Közlemények*, 135. évf. 4. sz. 421–422.
6. IONAȘCU, Aurelian (1942): Problema unificării legislației civile în cugetarea juridică românească (1919–1939). In: *Pandectele române*. Bukarest.
7. MARTINOVIĆI, Constantin – ISTRATI, Nicolae (1921): *Dicționarul Transilvaniei, Banatului și celorlalte ținuturi alipite*. Kolozsvár, Ardeal Kiadó.
8. MURARU, Ioan –TĂNĂȘESCU, Elena Simina (2006): *Drept constituțional și instituții politice*. Bukarest, C. H. Beck Kiadó.
9. NAGY Lajos (1944): *A kisebbségek alkotmányjogi helyzete Nagy-Romániában*. Kolozsvár, Minerva Irodalmi és Nyomdai Műintézet RT, Erdélyi Tudományos Intézet.
10. ONIȘOR, Victor (2002): *Tratat de drept administrativ român*. III. kiadás, Bukarest, Lumina Lex Kiadó.
11. PÁL Judit (2016): A székek megszüntetése és az új vármegyék megszervezése. In BENKŐ Elek – OBORNI Teréz – EGYED Ákos – HERMANN Gusztáv Mihály – BÁRDI Nándor – PÁL Judit szerk.: *Székelyföld története III*. Budapest–Székelyudvarhely, MTA BTK kiadása, Erdélyi Múzeum-Egyesület, Haáz Rezső Múzeum. 46.
12. SEBESTYÉN Mihály (2011): *Időtár III. Marosvásárhely történeti kronológiája 1919-től 1944-ig*. Marosvásárhely, Mentor Kiadó.
13. SZABÓ Csongor (2014): Csík megye közigazgatása (1918–1940). *Magyar Kisebbség – Nemzetpolitikai Szemle*, 19. évf. 3–4. (73–74.) sz. 220–231.
14. VENCZEL József (1942): Az erdélyi román földbirtokreform. In *Az Erdélyi Tudományos Intézet évkönyve 1940–41*. Kolozsvár, Erdélyi Tudományos Intézet. 309–386.
15. VERESS Emőd (2003): A prefektus és a prefektúra intézménye. In *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 1. sz. 29–34.

Jogi források

1. 1876. évi XXXIII. törvénycikk némely törvényhatóság területének szabályozásáról és az ezzel kapcsolatos intézkedésekről. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=87600033.TV&targetdate=&printTitle=1876.+%C3%A9vi+XXXII-I.+t%C3%B6rv%C3%A9nycikk&referer=1000ev> (Letöltés dátuma: 2018. 11. 01.)
2. 1918. április 10-én megjelent hivatalos közlöny, VIII. számú rendelete – Monitorul Oficial nr. 8 din 10 aprilie 1918, pentru Basarabia
3. 1918. december 13-án megjelent hivatalos közlöny, CCXII. számú rendelete – Monitorul Oficial nr. 212 din 13 decembrie 1918, pentru Transilvania
4. 1918. december 19-én megjelent hivatalos közlöny, CCXVII. számú rendelete – Monitorul Oficial nr. 217 din 19 decembrie 1918, pentru Bucovina
5. 1919. január 14-én megjelent hivatalos közlöny, XXVII. számú rendelete – Gazeta Oficiala, 1919. Január 14/27. Magyar fordítása: MNL OL, K 610. 32 – III. 2. D.
6. 1921. évi XXXIII. törvénycikk az Észak-Amerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal, és Cseh-Szlovákiával 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről
7. 1924. évi DCCXXIV. törvénycikk, a román állampolgárság megszerzésének és elvesztésének szabályozását illetően – Legea 724/1924 privitoare la dobândirea și pierderea naționalității române
8. 1925. évi XCV. törvénycikk, a közigazgatási egységesítést illetően – Legea 95/1925 pentru Unificarea Administrativă
9. 1925. június 14-én megjelent hivatalos közlöny, CXXVIII. számú rendelete – Monitorul Oficial nr. 128. Din 14 iunie 1925
10. 1925. szeptember 25-én megjelent MMCXLV. számú királyi rendelet (az 1925. október 7-én megjelent hivatalos közlönyben publikálták) – Decretul – regal nr. 2465 / 25 septembrie 1925. Publicate în Monitorul Oficial, partea I, 7 octombrie 1925

Dr. Szabadi Ernő Loránd PhD-hallgató, a Marosvásárhely Polgármesteri Hivatala szociális közszolgálati igazgatóságán belül tevékenykedő, szociális attribútumokkal felruházott szakellenőr. Tanulmányait, alapképzését a marosvásárhelyi Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, Közegészségügyi szolgáltatások és szakpolitikák szakán, illetve a Petru Maior Tudományegyetem közigazgatás szakán abszolválta, majd mesterszakos diplomát szerzett a kolozsvári Babeş–Bolyai Tudományegyetem szociológia és szociális munkás szakon tanácsadás a szociális szolgáltatások területén szakágon. Jelenleg doktori tanulmányait a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karán folytatja. Érdeklődési köre elsősorban a közigazgatástörténet, továbbá a nemzeti kisebbségpolitika, a kisebbségvédelem, illetve a kisebbségi jogok.

Domokos Klaudia – Méhes Tamás

A (JEGYZŐI) BIRTOKVÉDELEM ÉS ANNAK KOMPLEX JOGI TERMÉSZETE

The Protection of Possession (by the Municipal Clerk) and Its Complex Legal Nature

Domokos Klaudia ügyvivő szakértő/referens, Nemzeti Közszerológati Egyetem
Közgazgatási Továbbképzési Intézet, domokos.klaudia@uni-nke.hu

Dr. Méhes Tamás PhD, adjunktus, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi
és Nemzetközi Tanulmányok Kar Emberi Erőforrás Tanszék, mehes.tamas@uni-nke.hu

Tanulmányunk célja – a jegyzői birtokvédelem komplexitásának bemutatásával párhuzamosan – annak vizsgálata, hogy e jogintézmény valóban kívül esik-e a közigazgatási hatósági ügyek körén. A kérdés számos szempont figyelembevételét teszi szükségessé, s a látszattal ellentétben nem pusztán elméleti, hanem gyakorlati jelentőséggel is bír.

Kiindulópontunk a 120/B/2001. AB határozat, amelynek témánk szempontjából releváns tartalmát – a vonatkozó joganyag és szakirodalom feldolgozásával és önálló felvetésekkel – cáfolni próbáljuk. Az általános felfogástól eltérően és néhány más szerzőhöz hasonlóan ugyanis a jegyző birtokvédelmi eljárását közigazgatási hatósági eljárásnak tekintjük.

KULCSSZAVAK:

birtokvédelem, hatósági jogviszony, jegyző, közigazgatási hatósági eljárás, közigazgatási hatósági ügy, polgári jogi jogviszony

The purpose of our study – parallel with the presentation of the complexity of the protection of possession by the municipal clerk – is to examine whether this legal institution does indeed fall outside the scope of administrative actions. The question requires the consideration of many aspects, and despite appearances, its importance is not only theoretical but also practical.

Our starting point is the Constitutional Court Decision No. 120/B/2001. We try to refute its content relevant to our subject by searching and examining the relevant legal legislation and literature and by proposing independent ideas. Contrary to the general notion and similarly to some other authors: we consider the protection of possession by the municipal clerk an administrative procedure.

KEYWORDS:

protection of possession, authority relationship, municipal clerk, administrative procedure, administrative action, civil (law) relationship

1. A JEGYZŐI BIRTOKVÉDELEM VIZSGÁLATA JEGYZŐI SZEMMEL

A jegyző birtokvédelmi eljárása több aspektusból is sajátos, különleges jogintézmény. A jogvédelem biztosításának e speciális módja a jogban megszokott, egzakt módon szabályozott vagy meghatározott, tipizált eljárások közül – legalábbis első látásra – egyikbe sem sorolható be, mivel számos tekintetben eltérő jegyeket hordoz magán.

Bárki, aki veszi a bátorságot arra, hogy e jogintézmény elméleti és gyakorlati oldalának vizsgálatába fogjon, kényszerpályára kerül abban a tekintetben, hogy a szabályozás összefüggéseinek feltárása mellett gyakorlati tapasztalattal rendelkező szakemberek tudásának, gyakorlati rutinjának megismerése is elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy csak egyes elemeit is felvázolhassa e szakterület összetettségének. Komoly gyakorlati ismerettel pedig kétségkívül csak a jegyzők rendelkezhetnek, így az elméleti problémák elméleti vizsgálatánál, valamint a szabályozási megoldások feltérképezésénél, kiemelten pedig a gyakorlati problémák elemzésénél, igyekezni kellett minél gondosabb körültekintéssel hozzájutni a „jegyzői tudás” értékes eredményéhez.

Mínél intenzívebben igyekeztünk ugyanakkor – részben jogesetek feldolgozásával, részben pedig a szabályozás adta keretek hézagainak felkutatásával – mélyre ásni a jegyzői birtokvédelem területén, annál többször tapasztaltunk „fejcsóválást” a megkeresett szakemberek körében. Ha pedig munkánk során úgy éreztük, hogy sikerült beazonosítanunk valamely elméleti problémát, és ezzel kapcsolatban kértük szakvéleményüket, csak elnézően mosolyogtak, hogy persze, természetesen, ők ismerik ezt a bonyolult helyzetet is, csakhogy több hónapnyi „elmélkedés” után sikerült a vizsgálatnak is eljutnia a „rajtvonalához”.

Emellett ugyanakkor éreztünk valami lelkesítő együttműködést, valami bátorító partnerséget, valami kiemelkedő ösztönzést abban, ahogy jogesetek és összefüggések tömegével halmoztak el. Csak a kutatás második harmadában értettük meg, hogy milyen sokat is jelenthet az a szakmának, ha – csak „esetlen tollvonásokkal” is, de – a szakterület művelőivel együttműködésben vállalkozik valaki egy rendkívül bonyolult, többszörösen összetett, közjogi és magánjogi oldalról is ezerféle elvárással terhelt területnek a feltérképezésére, problémák megfogalmazására, észrevételek, javaslatok kidolgozására.

2. A BIRTOKVÉDELEM JOGTERÜLETI BESOROLÁSA

Kezdetként itt van mindjárt a jogintézmény jogterületi besorolásának problematikája, amellyel tényleg csak nehéz szívvel mertünk előhozakodni a kutatás kezdetén a vizsgálatba bevont jegyző kollégák előtt. Komolyan tartottunk ugyanis attól, hogy a közjogi-magánjogi elhatárolás vizsgálatának felvetésére egy-egy határozott legyintés lesz csak a reakció. A várakozásainktól eltérően rendkívüli parázs vita bontakozott ki, amelynek tanulságaként fontos összefoglalnunk, hogy a bevezető megállapításunkat nem szűkíthetjük le a közjog, illetve azon belül a közigazgatási jog területére, rendszerére, hiszen a possesszórius birtokvédelem esetében nem egyszerűen arról van szó, hogy az több jogágat is

érintene, hanem egyenesen arról, hogy a közigazgatási úton való igényérvényesítés a jogrendszer mindkét nagy egységének, területének, nevezetesen a közjognak és a magánjognak is meghaladja, átlépi, szétfeszíti a kereteit. Ennek eredményeképpen pedig olyan komplex jogintézményről beszélhetünk, amelyben a közjogi és a magánjogi elemek egyaránt megtalálhatók, és e vegyes jelleg következménye ráadásul mind az elmélet, mind a gyakorlat oldaláról számtalan kérdést felvet, sőt mi több, ebből adódóan a jogintézmény valamennyi elemét, tulajdonságát, mozzanatát áthatja.

Egyedi jellege így megnyilvánul tehát elsősorban a jogterület jogrendszerbeli elhelyezkedésében, azaz a tisztán a közjogban vagy a magánjogban való el nem helyezhetőségében – amely kéz a kézben jár a jogintézmény keretein belül létrejött jogviszony egyediségével és összetett jogi szabályozásával is, ezen keresztül pedig e sajátos jogviszony speciális alanyi körével, de főként tárgyi hatályával –, másodsorban az eljárás szakaszainak s ekképp az eljárás egészének változatos karakterisztikájában egyaránt.

A fenti jellemzésből még nem világlik ki egyértelműen a jegyzői birtokvédelmi eljárás valamennyi szegmensének sajátos volta, ezért bevezetésként egy-egy mondatban felvöljük az említett szempontokat és az azokkal kapcsolatos lényegi megállapításainkat.

Önmagában véve az, hogy a jegyzői birtokvédelem a közjog és a magánjog határmezsgyéjén áll, még nem számít különösebben rendkívülinek. A globalizált világ globalizált folyamatai összetett, akár kifejezetten bonyolult jogviszonyokat alakítanak ki, vagyis sokszor éppen nem az egyszerűsödés, hanem a komplexitás irányába mutatnak. Erre jó például szolgálnak többek között a mára már mindennaposá vált közbeszerzési ügyek és a közszolgáltatások biztosítására irányuló szerződések. Szintén példa lehet az önkormányzatok képviselő-testületének hatásköre a termőföld-adásvétel kapcsán. Némi túlzással, de a lényegét érzékeltetve azt is mondhatnánk, hogy ma már több komplex jogintézménnyel, eljárással találkozunk, mint olyannal, amely csak egy-egy jogágot érint. A possesszórius birtokvédelem kapcsán azonban mégis ki kell emelnünk annak „vegyes” jellegét, annál is inkább, mivel az – ahogyan említettük – jelen esetben egészen sajátos képet mutat. Nem szokványos ugyanis, hogy ilyen módon és mértékben keveredjenek egymással a közjogi és a magánjogi jellegű vonások, a jogalanyi szerepek, az eljárási cselekmények (jog)elméleti és (jog)gyakorlati oldala. Ezért is speciális e jogintézmény.

Azzal együtt, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, az új Ptk. birtokvédelmi szabályozási rendszerének előzményei magánjogi vonatkozásban egyértelműek (főként a római jogot, az 1928-as Magánjogi Törvényjavaslatot és az 1959. évi IV. törvényt, a régi Ptk.-t említhetjük e körben¹), a jogintézmény közigazgatási-eljárásjogi oldala, annak szabályozása, már jóval homályosabb és kevésbé koherens.

Először is a jogviszony fentiekből adódó speciális jellegére, illetve az annak meg (nem) felelő jogi szabályozásra irányítanánk a figyelmet. A jegyző (birtokvédelmi) eljárása alapvetően valamilyen közigazgatási ügyet sejtetne. Ha pedig úgy tekintünk a jegyzőre, mint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi

¹ JUSZTINGER et al. 2017a, 9–34., 33.

CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 12. § (3) bekezdése vagy az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 9. §-a szerinti (közigazgatási) hatóságra, már a közigazgatási hatósági ügynél tarthatunk.

Ezt azonban némileg árnyalni lehetne. A jegyző az állampolgárok többsége számára a helyi hivatalos, önkormányzati és államigazgatási ügyekben eljáró magas beosztású személyt jelenti, és a jogvégzettek is – ezen felül – az önkormányzat polgármesteri hivatalának szakmai vezetőjét látják benne. Ennek megfelelően minden bizonnyal alapvetően az önkormányzat működésével kapcsolatos tevékenysége, a képviselő-testületet érintő feladatai, illetve a döntési, döntés-előkészítési feladatköre juthat eszü(n)kbe, amelyek kapcsán valószínűleg nem a birtokvédelmi ügyekben történő eljárására gondolunk először.

Felmerülhet a kérdés, hogy mi lehet ennek az oka, vagy egyáltalán van-e erre különösebb magyarázat. Az evidens, magától értetődő ok mindenképpen az, hogy a birtokvédelmi eljárással összefüggő feladatok a nagymértékben szerteágazó jegyzői tevékenységnek csak egy igen kis szegmensét adják, és ráadásul jóval, sőt talán nagyságrendekkel ritkábban fordulnak elő, mint például a képviselő-testületet vagy a település(ek) mindennapi működését érintő feladatok.

3. NEM KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ÜGY... (?)

A másik – talán nem ennyire nyilvánvaló, de szakmai körökben ismert – ok a birtokvédelem speciális jogi jellege, amely részben összefüggésben áll az előzőkkel, és amely vizsgálódásunknak is tárgya. Ennek kiindulópontja az Alkotmánybíróság 120/B/2001. számú határozatának egyik tételmondata, amely a jegyzői birtokvédelmet nem tekinti közigazgatási hatósági ügynek. Számos lehetséges (ha nem is egyértelmű) konzekvencia vonható le ebből, így például az, hogy:

- közigazgatási jogviszony sem jön létre,
- a birtokháborítás ügyében született jegyzői határozat sem közigazgatási határozat,
- közigazgatási úton nincs helye jogorvoslatnak, és
- a Ket./Ákr. hatálya nem terjed(t) ki rá. (Általánosságban fogalmazzuk ezt meg, a későbbiekben természetesen tisztázzuk, hogy ez mikor és mennyiben volt igaz.)

A továbbiakban e következtetések mentén szeretnénk haladni, azonban nem kötött sorrendiségben, hiszen a közöttük lévő összefüggéseket a maguk teljességében szeretnénk megjeleníteni, ami – az összefüggések hiánya miatt – nem lenne sikeres a különböző szempontok szerinti széttagolással.

A közigazgatási jogviszony létrejöttének hiányát a határozat azzal indokolja, hogy a közigazgatási jogviszonyban az egyik résztvevő a közigazgatási hatóság, a másik pedig az ügyfél, ezzel szemben a birtoksértés polgári jogi jogviszonyon alapul. A bevezetőben írtakhoz kapcsolódva jegyezzük meg, hogy az utóbbi esetében ráadásul nem is egy másik közjogi jogágról van szó, hanem egy magánjoghoz tartozóról. (Például alkotmányjogi

vonatkozásai közigazgatási ügyeknek is lehetnek, de akár a birtokvédelem esetében is talál-nánk összefüggéseket, tovább boncolgatva a jogintézmény komplexitását.)

Ezek ismeretében azt mondhatnánk, hogy lényegében a jegyző az egyetlen közös nevező, amely miatt egyáltalán társítani tudjuk a „közigazgatási” jelzőt a birtokvédelemhez, hiszen a jegyző mind a Ket., mind az Ákr. alapján (közigazgatási) hatóságnak minősül.

E szélsőséges(nek tűnő) felvetést, vagyis azt, hogy a (jegyzői) birtokvédelemnek aligha van közigazgatási vonása, vonatkozása, tovább erősíti az is, hogy a birtokvitákban a bíróság is eljárhat, sőt a Ptk. nyomán már nem csak az egyéves határidő elteltét követően lehet a bírósági utat választani, vagyis a jegyzői birtokvédelem már nem élvez prioritást. (Korábban csak egy év elteltével lehetett bírósághoz fordulni, illetve akkor, ha a birtoklás joga is vitatott volt.) Az pedig könnyen belátható, hogy a birtokvédelem típusa, azaz annak possesszórius vagy petitórius jellege nem a legelső szempont annak megítélésékor, hogy a birtokvédelem mennyiben hordoz magán közigazgatási vonatkozásokat, elvégre az ügyfél igényérvényesítésének alapja (a birtokháborítás) ugyanaz, és mindkét eljárás a birtoksértő állapot megszüntetését célozza, bár a módszerük alapján természetesen eltérnek, mivel a jegyző a birtoklás tényét, a bíró pedig a birtoklás jogát veszi figyelembe.

Az, hogy a birtokvédelem mennyiben közigazgatási jellegű ügy, annak ismeretében is érdekes, hogy az AB szerint – ahogyan láttuk – a jegyző mint közigazgatási hatóság által a birtokvédelmi ügyekben hozott határozat nem közigazgatási határozat. Ez azonban – a korábbiakban vázoltakkal ellentétesen – valójában még abból sem következne egyértelműen, hogy a birtokvédelmi eljárás nem közigazgatási hatósági eljárás. Azaz ha ez utóbbit igaznak is fogadjuk el, még nem szükségszerűen állapíthatjuk meg, hogy az eljárás produktuma, a határozat sem közigazgatási határozat. Maga az AB sem ad magyarázatot ennek miértjére. Patyi András – az Alkotmány vonatkozó passzusait előhívva – is amellett érvel, hogy észszerűtlen, hogy a jegyző mint közigazgatási szerv (és mint hatóság) döntése nemcsak hogy a hatósági, de még a közigazgatási jelzőt sem kaphatja meg az AB értelmezésében.²

És ha az előző bekezdésben már felmerült a bírói úton történő igényérvényesítés, ki kell emelnünk, hogy a jegyző a birtokviták során kvázi igazságszolgáltatói (pontosabban: jogszolgáltatói) szerepkörben tűnik fel. Márpedig ismert, hogy a jogalkalmazó szerveket főként – de persze nem kizárólagosan – az alapján határoljuk el egymástól, hogy a jogalkalmazás, a jogalkalmazói feladatok melyik típusának ellátásáért felelnek. Boros az alábbiak szerint ad erről áttekintést. A bíróságok mind a közfeladatok ellátását célzó jogalkalmazó tevékenység, mind a jogvédelmi célú jogalkalmazói tevékenység körében feltűnnek, habár az első esetben jobbra mintegy csak „mellékszereplőként”, hiszen e tevékenységhez inkább végrehajtási jellegű intézkedések kapcsolódnak, amelyek a közigazgatás mint végrehajtó hatalmi ág feladatai, és a bíróságok általában csak az eljárások jogorvoslati szakaszában jelennek meg. A jogvédelmi célú jogalkalmazás viszont már tisztán a bíróságok terepe, igaz, ez alól is akadnak kivételek, amikor is a közigazgatási szervek, hatóságok

² PATYI 2008, 24.

jogviták eldöntésében működnek közre. Ennek nem egyedüli esete a jegyzői birtokvédelem, hiszen a közjog és a magánjog határterületén álló jogintézmények körében az előzőekben már példaként említett közbeszerzések során vagy éppen a versenyjogi eljárásokban szintén ellentétes érdekek között kell megfelelő döntést hozniuk a közigazgatási szerveknek.³

Fontos megjegyeznünk viszont, hogy természetesen az igazságszolgáltatói tevékenység sem csupán a jogviták eldöntéséből áll, s ez a tény ráadásul független attól, hogy éppen ki – a bíróság vagy közigazgatási szerv –, illetve melyik hatalmi ág tölti be az igazságszolgáltatói szerepet. A bírósági jogalkalmazás sokrétűségének bemutatását mellőzve csak arra mutatunk rá, hogy a jegyző esetenként az igazságszolgáltatói szerepkörön belül nem jogvita ügyekben is eljárhat(ott). Erre volt példa a szabálysértési ügyek intézése, amíg az járási szintre nem került.

A birtoklás jogának vizsgálata, a jogkérdés eldöntése azonban már a bíróság feladata: a jegyzőé – amennyiben az általa meghozott határozat megváltoztatását kéri az ügyfél – mindösszesen annyi, hogy a keresetlevelet az ügy irataival együtt nyolc napon belül felterjessze a bírósághoz, és gondoskodik a kapcsolódó iratok digitalizálásáról, megőrzéséről. Amennyiben a bíróság elrendeli a jegyzői határozat végrehajtásának felfüggesztését, az erről szóló végzésről természetesen a jegyző is értesül.⁴

4. A 120/B/2001. AB HATÁROZATTÓL ELTÉRŐ SZERZŐI ÁLLÁSPONTOK

Álláspontunk szerint a birtokvédelmi igény közigazgatási úton történő érvényesítése közigazgatási (hatósági) ügy, azonban elismerjük, hogy amennyiben elfogadnánk az AB értelmezését, egy érdekes párhuzamot fedezhetünk fel. Ugyanis miként a jegyzői birtokvédelem – legalábbis az AB szerint – nem közigazgatási ügy, hasonlóképpen a birtokper sem közigazgatási per – mivel egyrészt a Pp. nem a közigazgatási perek körében rendelkezett, rendelkezik a bírói birtokvédelemről, és egyébként a jegyző birtokvédelmi ügyben hozott határozatának megváltoztatásáról külön fejezetben, külön elnevezéssel szól(t)⁵ –, másrészt pedig a jegyző nem alanya a pernek, hiszen a keresetlevelet nem őellene, hanem az ellenérdekű fél ellen kell benyújtani.

Közelítsük meg a kérdést a hatósági ügy fogalma felől. Azt, hogy a jegyző birtokvédelmi eljárása nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, úgynevezett, az AB a Ket. vonatkozó szakaszára⁶ hivatkozva állapította meg, amennyiben az a (közigazgatási) hatósági ügy fogalma alatt azon ügyeket értette, amelyekben a közigazgatási hatóság:

³ BOROS –GÁVA–TÉGLÁSI 2017, 62.

⁴ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 341/F. § (2) bek., 341/J. § (3) bek., 341/G. § (3) bek.; a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 566. § (2) bek., 570. § (2) bek., 567. § (3) bek.

⁵ Ezzel összhangban a jegyzői határozat megváltoztatása iránti per a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) hatálybalépésétől függetlenül is a Pp.-ben maradt.

⁶ Ket. 12. § (2) bek.

- az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg,
- adatot, tényt vagy jogosultságot igazol,
- hatósági nyilvántartást vezet,
- vagy hatósági ellenőrzést végez.

A másik csoportot pedig a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés jelenti – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével –, amelyben törvény valamely tevékenység végzését vagy foglalkozás gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti.

Az AB határozat alapján tehát a jogvitás ügynek minősülő birtokvédelem a fenti kategóriák egyikébe sem lenne besorolható, s ebből következően pedig nem is tartozhatott a Ket. hatálya alá. Tény, hogy a Ket. – mint látni fogjuk, az Ákr.-rel szemben – nem nevesítette a jogvitás eljárást a fenti fogalom meghatározásban, ugyanakkor viszont a birtokvédelmi eljárás során megállapított kötelezettség (az eredeti állapot helyreállítása és a birtoksértő magatartás, állapot megszüntetése) okán egyértelműen belefér(ne) a közigazgatási hatósági ügyek csoportjába. Fontos azonban, hogy egy másik, ugyan még az Áe.⁷ alapján született AB határozat (719/B/2001. AB határozat) szerint „a közigazgatási szerv nem minden jogot vagy kötelességet megállapító aktusa keletkeztet az Áe. hatálya alá tartozó közigazgatási ügyet, hanem csak a hatósági ügyben való eljárása és döntése”. Vagyis a fenti észrevételünk még nem feltétlenül, nem kellő mértékben megalapozott. A határozatban foglaltakra visszatérve: hatósági ügyről van szó, ha a szerv intézkedése államigazgatási (közigazgatási) jogviszonyt hoz létre, ha döntése közhatalmi jellegű és közhatalmi úton kikényszeríthető. Nem tartozik az Áe. hatálya alá az az államigazgatási (közigazgatási) ügy, amelyben a közigazgatási szerv polgári jogviszony alanyaként jelenik meg, munkaviszony vagy szolgálati viszony keretében állapít meg jogot, kötelezettséget. Ennek alapján a jegyzői birtokvédelem hatósági ügy. A polgári jogi jogviszony ugyanis kizárólag a birtokvitában érintett felek, azaz a birtoksértő és a birtokvédelmet kérő fél között áll fenn, de ez a polgári jogi jogviszony jelen esetben irreleváns, hiszen attól függetlenül a jegyző közhatalmi minőségében, az alá-fölé rendeltség érvényesítésével dönt az eljárásban, ő az ügy ura, és nem „csak” egy mellérendeltségi viszonyban lévő, a másik féllel (ügyfelekkel) egyenrangú fél.

Patyi arra is felhívja a figyelmet, hogy az AB korábbi határozatai éppen azt rögzítették, hogy a hatósági ügy kizártságáról abban az esetben beszélhetünk, ha a közigazgatási szerv és az ügyfél (ügyfelek) között létesült polgári jogi jogviszony. Szerinte tehát nem (az a) kérdés, hogy a jegyző közigazgatási hatósági ügyben vagy polgári jogi jogvitában dönt, mivel e kettő nem kizárja, hanem kiegészíti egymást. Az első az alaki jog oldaláról, a második az anyagi jog oldaláról releváns. Annak kapcsán, hogy a felek közötti polgári jogi jogviszony nem akadályozza a közigazgatási hatóság és az ügyfelek közötti közigazgatási jogviszony létrejöttének, az is igen erős érv, hogy az egyes eljárási törvények – és nemcsak

⁷ 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól.

a Ket. vagy az Ákr., hanem a Pp. és a Be.⁸ is – a hatóság és az eljárás résztvevői közötti viszonyokat szabályozzák.⁹

Boros is kiemeli, hogy a bírósági eljárás jellemzője az ellenérdekű felek közötti jogvita és a mellérendeltség. A közigazgatási hatósági eljárásban viszont a hatóság fölérendelt státuszban van az alárendelt ügyfelekhez képest. A szerző is a közigazgatási hatósági eljárásokhoz sorolja azokat az eljárásokat, amelyeknél a kvázi judiciális jogkör dominál, és ahol ellenérdekű felek vitájának eldöntésére kerül sor; és példaként hozza fel a birtokvitás eljárásokat és a közbeszerzés jogorvoslati szakaszát is.¹⁰

A Ket. „ügycsoportosítása” után nézzük meg a hatósági eljárások tudományos csoportosítását konkrét céljuk alapján.

Az első és egyben legnagyobb csoportba azok az ügy- és eljárásfajták tartoznak, amelyekben a hatóság mint közigazgatási szerv a közigazgatás rendszerén kívüli jogalanyokkal áll szemben, és számukra végzi a különböző jogok és kötelezettségek realizálását. Az ilyen esetekben az anyagi jogviszonyt vagy az anyagi jogi helyzet megváltozását megelőzi a hatóság és az ügyfél közötti eljárási jogviszony. (Megemlítjük ugyanakkor, hogy a hatóság is kerülhet ügyféli pozícióba: például, ha az önkormányzat építési engedélyt kér.)

Olyan hatósági eljárások is léteznek, amelyek során valamely jogsértő magatartást (kivéve a bűncselekménynek minősülő, bírói hatáskörbe tartozókat) kell elbírálni, és attól függően közigazgatási szankciót kell alkalmazni.

Egy másik csoportban tartjuk számon azokat az eljárásfajtákat, amelyeknek célja az egymással különféle jogviszonyban (nem feltétlenül közigazgatási jogviszonyban!) álló jogalanyok e jogviszonyából származó konfliktusának rendezése. A meghozott döntés bíróság előtti megtámadásakor a hatóság nem lesz résztvevője a pernek. Ezért lényegében nem is a határozat felülvizsgálata, hanem annak „felülbírlata” történik meg.¹¹ Egyértelmű, hogy ez utóbbi leírás teljes mértékben illik a jegyzői birtokvédelemre.

5. ÚJRASZABÁLYOZOTT ÜGYFOGALOM AZ ÁKR.-BEN

Érdemesnek mutatkozik annak megvizsgálása, hogy az AB, illetve Patyi álláspontja mennyiben állja meg a helyét az új eljárási törvény, azaz az Ákr. (további) rendelkezéseinek ismeretében.

Az Ákr.-ben némileg módosult az ügyfogalom, hiszen a törvény 7. §-a már megemlíti az ügyfél jogvitájának eldöntését, jogsértésének megállapítását is a hatósági ügyek körében, s ennek alapján a jegyzői birtokvédelem még könnyebben kerülhet elő azok viszonylatában. A jogvitás eljáráshoz a törvény két feltételt társít: konkrétan az eljárás ellenérdekű ügyféllel szembeni, mégpedig kérelemre történő megindítását, viszont ezeket

⁸ 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról.

⁹ PATYI 2008, 24., 28.

¹⁰ BOROS 2015, 45–46.

¹¹ PATYI 2008, 27.

a tárgyalásról szóló 74. §-ban szerepelteti, vagyis tárgyalási kötelezettséget rendel hozzájuk, a felek együttes meghallgatásának szükségességét írja elő a tényállás tisztázása céljából. A tárgyalás azonban egyáltalán nem életszerű/releváns a birtokvédelmi ügyekben való jegyzői eljárás során, már csak az ügyintézési idő rövidege miatt sem. A jogvita/tárgyalás/eljárás Ákr.-ben szabályozott egyéb kérdéseiről pedig külön jogszabály, a birtokvédelmi rendelet tartalmaz speciális, számos tekintetben¹² eltérő előírásokat. Jelenleg a normatív szabályozás elsődleges vizsgálata után könnyen úgy tűnhet, hogy a birtokvédelmi eljárást épp azért nem lehet az Ákr.-ben szabályozni, mert a jegyző részéről hiányzik a tárgyalási, illetve a szankcionálási elem, ugyanakkor a birtokvédelem *első vonalában* a bíróság mellett igenis helyet kap a jegyző is. Nem tartjuk kizártnak, hogy esetleg mégiscsak közigazgatási (hatósági) eljárásról van szó.

(A jogsértés külön kiemelése egyébként azért lehet indokolt, mert annak megállapítása nem feltétlenül vonja magával jog vagy kötelezettség megállapítását is, bár a birtokvédelmi eljárás lényege éppen az, hogy a jegyző – ha a birtoklás jogát nem is vizsgálja – indokolt esetben kötelezi az ellenérdekű felet az eredeti birtokállapot helyreállítására és a birtoksértő magatartás abbahagyására, megszüntetésére.¹³)

Mindenesetre – az eddigiek alapján legalábbis – egyre jobban közelíthetünk ahhoz, hogy a birtokvédelmi eljárást minél inkább elkülönült, sui generis eljárásként értelmezzük a közigazgatási, jegyzői tevékenység rendszerében.

A közigazgatási hatósági ügy fogalma kapcsán Hajas kifejezetten kitér a birtokvédelmi eljárás speciális jellegére és annak okán az Ákr. hatálya alá tartozásának kérdésére is, amelyre a magyarázatot szintén az ismertetett (még a Ket. hatálya idején meghozott) alkotmánybírósági határozatra hivatkozva adja meg, mondván, hogy annak alapján a birtokvédelmi eljárás nem közigazgatási hatósági ügy (amely fogalmának változásával részletesen foglalkozik). Sőt úgy vélekedik, hogy az Ákr.-ben még a kivett eljárások közé sem volt szükséges felvenni a birtokvédelmi eljárást. A kivett eljárások ugyanis alapesetben megfelelnek a hatósági eljárás fogalmának, és csak valamilyen speciális (célszerűségi, gyakorlati) megfontolásból nem alkalmazhatóak rájuk az Ákr. szabályai. (Rendkívül érdekes az Indokolás ezzel kapcsolatos felvetése, amely szerint az ellenkező logikát követve „*kérdésként merülhet fel, hogy például a büntető eljárást miért nem sorolja fel a kérdéses rendelkezés?*”) A birtokvédelem esetében ezek szerint ennél többről van szó: nem egyszerűen az eljárás egyedisége indokolja az Ákr. hatályán kívülséget, hanem az, hogy eleve nem is felel meg a hatósági eljárás Ákr. szerinti fogalmának sem.¹⁴

Ismeretes ugyanakkor olyan álláspont is – a Ket.-re nézve, de analóg módon alkalmazhatóan az Ákr.-re –, amely szerint amennyiben a birtokvédelem eljárási törvény alóli kizárása a cél, akkor arról magának a Ket.-nek rendelkeznie kellene. Annál is inkább, mivel – a szerző meglátása alapján – a birtokvédelmi eljárás „*teljes egészében megfelel a közigazgatási hatósági*

¹² Például az egyezség kapcsán.

¹³ HAJAS 2017.

¹⁴ HAJAS 2017.

ügy fogalmi elemeinek: a közigazgatási hatóság az egyik fél részére jogot, míg – ahogyan mi is említettük – a másik fél részére kötelezettséget állapít meg.¹⁵

Mi lehet a helyes értelmezés a „megfeleléssel” kapcsolatban?

Ha áttekintjük a kivett eljárások listáját,¹⁶ láthatjuk, hogy az eljárások mindegyikére – eltérő mértékben, de – igenis igaz Hajas állítása, amely szerint *„jellegükönél fogva olyan sajátos szabályrendszer és sajátképi eljárásjogi jogintézmények jellemzik, amelyek nem rendezhetők egy általános eljárási törvény minden más eljárásra is irányadó rendjében.”* Hiszen ezen, a birtokvédelemnél jóval komplexebb eljárások mögött egy igen terjedelmes, különálló (nem az eljárási törvényre támaszkodó) törvényi, rendeleti szabályozás áll, míg a jegyzői birtokvédelemről inkább az mondható el, hogy a Ptk. azt nem szabályozza/szabályozta részletesen, a birtokvédelmi rendelet¹⁷ előírásai pedig csak részben különülnek el az eljárási törvény rendelkezéseitől. (Erről még szólunk a későbbiekben.) A régi birtokvédelmi rendelet¹⁸ ráadásul szinte teljes egészében azok alkalmazását kötötte ki.

Mezey véleménye szerint *„a jegyzői birtokvédelmi eljárás sem jelentősége, sem pedig az ügyszám alapján nem feltétlen igényelne külön eljárásjogi szabályozást, főleg akkor, amikor létezik egy általános eljárási kódex, a Ket.”* (illetve természetesen az Ákr.). (A szerző egyébként nem tartja megalapozatlannak az új eljárásrend kialakítását, inkább a szabályozás minőségét kifogásolja.)¹⁹

6. TÖRTÉNETI KITEKINTÉS, AVAGY MIT REJTENEK A RENDELETEK?

Amellett, hogy a fentiek mérlegelésével vagy besoroljuk a jegyzői birtokvédelmet a közigazgatási hatósági eljárások közé vagy sem, a tételes jogi szabályozás vizsgálatakor a törvényi szinten túl tovább is kell lépnünk, s ekkor látjuk meg a jogalkotói szándékot. Még egy gondolat erejéig azonban említést tennénk arról, hogy a régi, 2009-es rendelet hatálybalépése előtt nem kisebb probléma akadályozta a jegyzők munkáját, mint az, hogy – az Alkotmánybíróság döntése nyomán – nem volt tisztázott, hogy a birtokvédelmi eljárásokban a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben (régii Ptk.) és a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendeletben (régii Ptké.) foglaltak mellett melyik jogszabályt kell alkalmazniuk. A gyakorlat azt mutatta,

¹⁵ ALFÖLDI 2010, 14.

¹⁶ Szabálysértési eljárás, választási eljárás, népszavazás kezdeményezése, népszavazási eljárás, adó-, valamint vámigazgatási eljárás, menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárás, a versenyfelügyeleti eljárás, a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárások. Ákr. 8. § (1) bek.

¹⁷ 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról.

¹⁸ 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról.

¹⁹ MEZEY 2015.

hogy a Ket. egyes rendelkezéseire hagyatkoztak a kollízió kiküszöbölése végett. Majd a 2009-es rendelet adott megoldást az áldatlan helyzetre. A rendelet meglehetősen rövid terjedelmű volt, jelentősége inkább abban állt, hogy egyértelműsítette: a főszabályt a polgári jogi szabályok jelentik, míg mögöttes jogszabályként, a nem szabályozott eljárási kérdésekben – meghatározott kivételekkel – a Ket.-et kell alkalmazni. Majd 2015-től hatályba lépett az új birtokvédelmi rendelet, amely elvileg egy különálló eljárási rendelkezéseket tartalmazó szabályösszesség. Funkciója tehát éppen az volt, hogy (részben) a Ket.-től eltérő, külön szabályokat állapítson meg a jogintézményre vonatkozóan.²⁰ A gyakorlatot tekintve alapvetően ez a szándék igazolja a birtokvédelem „különállóságát”, egyedi, a „hagyományos”, Ket.-ben/Ákr.-ben szabályozott közigazgatási hatósági eljárásoktól eltérő jellegét. Az a nézet viszont, hogy a birtokvédelmi rendelet megalkotásának oka lehetett az is, hogy a jegyzői birtokvédelem alapvetően nem illeszkedne a hatósági ügyek közé, már korántsem ennyire megalapozott.

Sőt, részben akár azt is megcáfolhatnánk, hogy az eljárásról, annak részletszabályairól szóló rendelet megalkotása adja a legkézenfekvőbb bizonyítékát annak, hogy a jogalkotó sajátos eljárásrendet kívánt kialakítani a birtokvédelemre nézve. Ugyanis a birtokvédelmi rendelet passzusainak nagy része igencsak hasonlít a Ket. vonatkozó rendelkezéseire, és ez ugyancsak azt erősíti meg, hogy a jegyző nem polgári jogi, hanem hatósági eljárásban vesz részt. Példa erre, hogy maga az államtitkári tájékoztató is azt írja, hogy a Ket.-hez képest világosabban megfogalmazott normaszöveg nem jelent érdemi változást a határozat elkészítése során.²¹ De a jegyzőkönyv tartalmi elemei is szinte mindenben megegyeznek a Ket.-ben előírtakkal. Bisztriczki ennél szélsőségesebben fogalmaz, amikor – egy újabb példa (a kérelem elutasítási okai) kapcsán – egyenesen azt mondja, hogy „a jogalkotó úgy alkotta meg a birtokvédelmi rendeletet, hogy a Ket.-ből kiválogatta a birtokvédelmi eljárás szempontjából általa fontosnak tartott szabályokat”.²²

A 2015-ös birtokvédelmi rendeletet bemutató államtitkári tájékoztató azon megállapításával nem (sem) tudunk egyetérteni, hogy a(z új) Ptk. „*vonatkozó rendelkezései alapján birtokvédelmi ügyekben az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik, kivételes esetben (egy éven belüli birtoksértés esetén) az eljárás gyors és hatékony lefolytatásának céljából a Ptk. a jegyzőt jelöli meg a hatáskör jogosultjaként. [...] E hatásköri kijelöléssel azonban a jegyző birtokvédelmi eljárása nem válik sem államigazgatási, sem önkormányzati hatósági üggyé, az magánjogi eljárás marad*”.²³ Jelen írás keretei között nem térünk ki arra, hogy a birtokvédelmi rendelet mennyiben teljesítette az egyszerűsítési célokat, mindenesetre elmondható, hogy több tanulmány is foglalkozott ennek témakörével, túlnyomórészt a rendelet alkalmazási nehézségeit kiemelve. Ezúttal inkább a fent idézett mondatok ennél még kirívóbb megállapítására hívnánk fel a figyelmet. Ugyanis az, hogy a jegyző (birtoksértéstől számított egy éven belüli) eljárása kivételes eset tárgyat képezne, több mint vitatható.

²⁰ BISZTRICZKI 2015, 25.; MEZEY 2015.

²¹ *Tájékoztató a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárás új szabályairól*, 2015.

²² BISZTRICZKI 2016.

²³ *Tájékoztató a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárás új szabályairól*, 2015, 1.

A gyakorlat semmiképp nem erről tanúskodik, és véleményünk szerint a Ptk. sem ezt fejezi ki, hiszen egy éven belül ugyanúgy kérhető a jegyző eljárása, mint a bíróé, nincs közöttük valós „főszabály-kivétel” hierarchia, inkább egyfajta egymás mellettségről van szó. Tény, hogy – amint arról már szoltunk is – a possesszórius birtokvédelem elsőbbsége megszűnt azáltal, hogy egy éven belül a bíróságtól is lehet birtokvédelmet kérni (akkor is, ha nem kérdéses a birtokláshoz való jogosultság), ez azonban még nem jelent háttérbe szorulást, tényleges „kivételeességet”, ráadásul az esetek többségében egyébként is egy éven belüli igényt érvényesítenek az állampolgárok, akik éppen a jegyzőhöz fordulnak szívesebben.

A hatásköri kijelölésre vonatkozó megállapítása, amely szerint a jegyzői birtokvédelem magánjogi eljárás marad, értelmezésünkben szintén nem helytálló, ezúttal azonban inkább a következőkre helyezük a hangsúlyt idézés beillesztésével, mivel minden szónak és kifejezésnek, kifejezésmódnak jelentősége van. „A jegyző hatósági jogosítványainak változásával az eljárás a magánjogi jellegű anyagi jogviszonyt követve magánjogiasabb eljárássá alakul át, az jelentősen egyszerűsödik. [...] a birtokvita alapjául szolgáló polgári jogi jogviszony alapvetően mellérendelt szerkezetű, a felek birtokvitája mellett a jegyző polgári jogi jellegű és nem hatósági pozícióban van. A végrehajtási eljárásban a jogviszony struktúrája viszont megváltozik, a jegyző a saját határozatának kikényszerítését a birtoksértő féllel szemben viszi véghez. E jogviszony más típusú eljárási szabályozást tesz lehetővé, és ehelyütt a jegyző hatósági jellege kerül előtérbe.”²⁴

Számtalan aggályt tudunk megfogalmazni a fentiekkel kapcsolatban. Mitől lett magánjogiasabb az eljárás? Láttuk ugyanis, hogy a Ket. hatása és persze konkrét rendelkezései is tetten érhetők az új rendeletben. (Egyébként a 2009-es, még inkább Ket.-központú rendelet is természetesen már a 120/B/2001. AB határozat után született, tehát szintén annak szellemében, hogy a birtokvédelem nem hatósági ügy.) A jogalkotó szavai alapján azt a választ adhatjuk, hogy az új birtokvédelmi rendelet nyomán a jegyző egészen a határozathozatalig csupán egyfajta megfigyelőként van jelen az eljárásban: hatóságként csak a végrehajtás során működik közre. Meglátásunk szerint azonban az, hogy addig a jegyző polgári jogi jellegű jogviszonyban van (?), nehezen értelmezhető, és hovatovább valami olyasmit is sugallhat, mintha legalábbis vállalkozási, megbízási stb. jogviszonyban állna a felekkel, ami nyilvánvalóan abszurd. Ráadásul egyáltalán nem érintett (és nem is lehet érintett, sőt még csak elfogult sem!) az ügyben. Nem igazán világos, hogy ez a megfigyelői szerep pontosan miként, miért lehetne polgári jogi jogviszony. Tisztában vagyunk azzal, hogy a jegyző egyfajta „béna kacska” szerepre kárhoztatva az egyes eljárási cselekményekről szóló felhívásai, idézései során már nem alkalmazhat szankciót. Ez igen erőteljes korlátozást jelent, azonban a jegyzőnek még így is fontos szerepe van (a határozathozatalig is): ő fogadja be vagy utasítja el a kérelmet, továbbítja az ellenérdekű fél részére, tájékoztatást ad a jogokról és a kötelezettségekről, befogadja a bizonyítékokat stb., tehát még mindig nem beszélhetünk az ügyfelekkel való mellérendeltségéről (?), polgári jogi jogviszonyáról (?). A szankcionálás korlátozása a hatósági jogkör korlátozását jelenti, nem pedig

²⁴ *Tájékoztató a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárás új szabályairól*, 2015, 2–3.

annak megszűnését és polgári jogi jogviszonná alakulását! Egyúttal megjegyezzük: éppen a jegyző kezének megkötése vezetett azokhoz a gyakorlati problémákhoz, amelyek a jogalkotó szándékával (egyszerűbb, gyorsabb, hatékonyabb eljárásrend kialakítása) ellentétesen hatnak, és amelyekről – mint említettük is – már számos cikk értekezett. Bisztriczki hangsúlyozza: a jelenlegi helyzet a jegyzők számára is meglehetősen idegen: továbbra is kötelességüknek érzik az ügy megoldását, számos fontos eszközzel (tényállás tisztázása, bizonyítás, tanúk idézése, jogsegély igénybevétele, szakértő kirendelése, az eljárás meghosszabbítása) azonban már nem élhetnek.²⁵ A kérdésre visszatérve: nem tartjuk magánjogiasnak azt az eljárást, amelyben nem alkalmazható az egyezség (jóváhagyása). (Sajnálatos módon a jegyzői birtokvédelemről szóló új, 2018-as módszertani útmutató²⁶ is átvette az államtitkári tájékoztató tartalmát.)

A külön szabályozás megléte egyébként sem kínál (megnyugtató) választ a (közigazgatási) hatósági/nem (közigazgatási) hatósági ügy, illetve az eljárási törvény alá (nem) tartozás dilemmájára, hiszen éppen az előbbiekben láttuk, hogy a Ket. és az Ákr. sem szabályozta/szabályozza az összes, egyébként (közigazgatási) hatóságinak minősülő eljárást.

Az, hogy az eljárási törvény alkalmazható-e (s ha igen, milyen mértékben; főszabályként vagy szubszidiárius jogszabályként), nem feltétlenül, nem minden esetben függ attól, hogy a jegyzői birtokvédelem elméletileg, jogdogmatikailag hatósági ügy-e. Vannak tehát olyan (közigazgatási) hatósági ügyek, amelyekre nem (teljes mértékben) terjed ki az Ákr. hatálya, ugyanakkor az is igaz, hogy amennyiben egy adott ügy nem tartozik a közigazgatási hatósági ügy kategóriájába, csak akkor alkalmazható rá a törvény, ha az kifejezetten így rendelkezik. Erre példa a hatósági ellenőrzés, amely immár nem szerepel definícióban, de az előző bekezdés alapján mégis kiterjed rá az Ákr. hatálya. Ilyen rendelkezést azonban nem találunk a birtokvédelemre vonatkozóan, ezért szükségképpen azt mérlegeltük az eddigiekben, hogy a birtokvédelmi eljárás mégis „befér-e” a hatósági eljárások közé.

Tekintve, hogy az Ákr. az Alkotmánybíróság határozata miatt „feledkezett meg” a jegyzői birtokvédelmi eljárásról (a Ket. pedig talán nem is feledkezett meg róla), nem igazán vezetne eredményre az, ha e két törvény szabályozási módszere alapján döntenénk arról, hogy pontosan milyen típusú eljárással is állunk szemben, hiszen az a fenti három jogforrás alapján már „eleve elrendeltetett”. Sőt, az eljárási törvények, de különösen a Ket. logikája sok esetben nehezen követhető. Ezt támasztja alá egyfelől az, hogy az Ákr. – egyszerűbben, átláthatóbban és esetleg célszerűen – a különös eljárástípusok közül immár csak a kivett eljárásokat ismeri, amelyek azonban nem teljesen vannak átfedésben a Ket. kivett eljárásaival. Ráadásul ez nem feltétlenül jelenti az adott eljárás megváltozott szabályozásból adódó „átlényegülését”, sokkal inkább felfogásbeli változást jelez. (Erre példa a területszervezési eljárás, amely a korábban említett ok miatt nem került be az Ákr. kivett eljárásai közé, vagyis azért, mert nem hatósági eljárás.²⁷) A Ket. azonban „a biztonság

²⁵ BISZTRICZKI 2016.

²⁶ *Módszertani útmutató a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljáráshoz*, 2018.

²⁷ HAJAS 2017.

kedvéért” mégis felsorolta a kivett eljárások között. Köztudott továbbá, hogy a privilegiált eljárások száma is folyamatosan nőtt, vagyis ez sem zárt, módosíthatatlan kategória.

A másik figyelemre méltó tény az, hogy az Ákr. a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárások jellegét újraértelmezte, mivel azokat már nem tekinti hatósági eljárásoknak; hanem a jegyző birtokvédelmi eljárásához hasonlóan a polgári jog hatálya alá tartozó eljárásokként tartja számon. A törvény indokolása elismeri: a polgári (dologi) jogi jogviszonyon alapuló ügy és a hatályos eljárási törvény szabályainak alkalmazása nem zárja ki egymást. Kulcsfontosságú azonban, hogy mit jelent, pontosabban milyen kontextusban értelmezendő az, hogy polgári jogi jogviszonyon alapul az eljárás.

7. KÖZJOGI ALAPÚ BIRTOKVÉDELEM

Mi a magunk részéről mindenestre sokkal inkább közjogi, közigazgatási jogi, mintsem polgári jogi jellegű jogszabálynak látjuk a birtokvédelmi rendeletet. Mondjuk ezt azért, mert az eljárás szereplőinek pozíciója egyértelmű, és attól, hogy közigazgatási hatósági eljárásról beszélünk, az eljárás szereplőinek pozíciója nem változik: ugyanúgy megmarad az „alap” mellérendeltségi jogviszony, amelynek tárgyában a közhatalmi, fölérendelt státuszban lévő jegyző jár el, közigazgatási hatósági eljárás keretén belül.

Fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet azon észrevételünkre, hogy valamennyi jelentősége annak is lehet, hogy a jegyző nem a birtoklás joga szerint dönt, nem annak figyelembevételével jár el. Ez természetesen nem erodálja az alapjogviszony polgári jogi jellegét (azt nem is vitatjuk), a jegyző polgári jogi mozgásterét azonban szűkíti.

A jegyző ugyan polgári jogi jogviszonyban álló felek között, polgári jogi jogvitában, de konkrétan nem polgári jogi jogkérdésben hoz határozatot! Hiszen ismert, hogy a tényállapot ismeretében szolgáltat igazságot. Ez biztosítja a birtoksértő helyzet azonnali és esetenként csak ideiglenes helyreállítását, amely sokkal inkább közigazgatási, mintsem bírói hatáskör. Ezzel összhangban nyilvánvalóan nem tűnik életszerűnek, hogy a bíróság ne vizsgálja a jogcím kérdését, és csak a tényleges helyzetre alapozva ítélkezzen, ráadásul e döntését később egy perben akár hatályon kívül helyezze.²⁸

Itt utalunk vissza Patyira, aki szerint a hatósági ügy és a polgári jogi jogvita megfér egymás mellett. Ezzel összhangban mi is rögzítjük, hogy az eljárás részletszabályait a rendelet (és az Ákr.) tartalmazza (a Ptk. nem rendelkezik, és nem is rendelkezhet erről kimerítően), amelynek közjogi jellege vitathatatlan, ahogy természetesen az is egyértelmű, hogy a birtoksértő és a birtoklásában megzavart fél között polgári jogi jogviszony áll fenn. Ettől azonban a jegyző eljárása még nem válik polgári jogi eljárássá!

Nem vezetett tehát eredményre az a módszer, hogy időbeli kitekintéssel, az eljárási törvényre figyelemmel, a jogalkotó szándékát fűrészelve vizsgáljuk a jogintézményt.

²⁸ FÜRNSTÄHL 2017, 79.

Egyrészt ugyanis tudjuk, hogy – legalábbis az AB határozata óta – stabilan tartja magát az a felfogás, hogy a jegyző birtokvédelmi eljárása nem hatósági ügy. Ez érvényesült akkor is, amikor – jogszabály hiányában – kétséges volt, hogy a Ket.-et alkalmazni kell-e/lehet-e. Majd következett egy „köztes” állapot, amikor a Ptk. és a Ket. mellett egy szűkre szabott birtokvédelmi rendelet jelent meg szabályozóként. A jelenleg is hatályos, jóval terjedelmesebb rendelet azonban az adatbetekintés és a végrehajtási eljárás tekintetében továbbra is a Ket./Ákr. vonatkozó passzusait köti ki, sok más esetben pedig az eljárási törvényhez hasonló előírásokkal szabályoz.

Másrészt ettől eltekintve is az a tapasztalat a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárások példáját, illetve a Ket. és az Ákr. egyéb eljárási kategorizálását látva, hogy meglehetősen ingadozó lehet egy-egy eljárás megítélése és ebből adódóan a szabályozási logika is.

Mindezzel arra szeretnénk rávilágítani, hogy annak ellenére, hogy a jegyzői birtokvédelem hatósági jellegének megítélése az AB határozat óta mindvégig egységes volt, még így is előírásra került az eljárási törvény alkalmazásának kötelezettsége – kisebb-nagyobb részben. Ez pedig nem véletlen,²⁹ de legalábbis „gyanakvásra” ad okot az eljárás hatósági jellegét illetően, és felveti az ez irányú vizsgálódás szükségességét.

8. AZ ÁE.-TŐL NAPJAINKIG

Fontos megjegyeznünk azt is, hogy a régi Ptké. 29. §-ának – amely eltérő rendelkezések hiányában a korábbi eljárási törvény, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) alkalmazását írta elő – hatályon kívül helyezésekor „a jogalkotó tudata valószínűleg nem terjedt ki a Ket. hatályának a birtokvédelmi eljárásokra való kizárására.”³⁰ Alföldi is hasonlóképpen foglal állást: szerinte a jogalkotó számára magától értetődő lehetett, hogy a Ket. szabályai lesznek irányadók, ezért külön nem is szólt erről. A szerző – a hatósági ügy kérdésének vonatkozásában már ismertetett – állásfoglalása mellett szintén kitér arra, hogy a polgári jogviszonyt nem érinti az, hogy a jogvita elbírálására az eljárási törvény alapján kerül sor.³¹

Vagyis vélhetően nem arról volt szó, hogy már tudatosan nem tekintette hatósági ügynek, hiszen ez esetben egyúttal (csakúgy, mint az AB határozat nyomán kialakult jogbizonytalanság) gondoskodnia kellett volna más, megfelelő eljárási szabályok meghozataláról is. Tudjuk, hogy sajnos az AB határozat és a 2009-es rendelet hatálybalépése között eltelt időszak is a bizonytalanság jegyében telt, ugyanakkor nem lett volna logikus, hogy a Ket. hatályának szándékos (?) kizárását követően újra meg újra visszatérjen a jogalkotó az eljárási törvény alkalmazásához. Márpedig – mint láttuk – eltérő mértékben ugyan, de mindig is tetten érhetőek voltak a Ket. vagy éppen az Ákr. rendelkezései – akár konkrét

²⁹ Mint említettük, a hatósági ellenőrzés immár nem hatósági ügy, mégis az Ákr. rendelkezik róla, igaz, másik ilyen példát (kivételt) már nemigen hozhatunk fel.

³⁰ PATYI 2008, 26.

³¹ ALFÖLDI 2010, 9–16., 11., 14.

hivatkozással (az adatkezelésre és a végrehajtásra nézve), akár az eljárási törvény szavainak apróbb pontosításaival, egyszerűsítésével.

Szólnunk kell arról is, amire Bisztriczki hívja fel a figyelmet egy 2016-os írásában: az illethekekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) alkalmazásában a birtokvédelem közigazgatási hatósági eljárásnak minősül(t).³² Az értelmező rendelkezés pontosan a következő volt: *„közigazgatási hatósági eljárás: a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szerinti hatósági ügy, a Polgári Törvénykönyv szerinti eredeti birtokállapot helyreállítására vagy a birtokállapot zavarásának megszüntetésére irányuló eljárás, valamint minden olyan eljárás, amelyre a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései irányadók, továbbá a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvényben meghatározott bejelentés.”*

A ma hatályos rendelkezés pedig az alábbi: *„w) közigazgatási hatósági eljárás: az az eljárás, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve ezeket érintő döntését érvényesíti, továbbá a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvényben meghatározott bejelentés”.*

Látható, hogy a fenti rendelkezések lényegében átvették az éppen hatályos eljárási törvény ügyfogalmát. eltérés azonban, hogy az Itv. a Ket.-nél még külön nevesítette a birtokvédelmi eljárást, igaz, saját alkalmazásában ugyanolyan közigazgatási hatósági eljárásnak tekintette, mint a többi, Ket. szerinti hatósági ügyet. Tartalmilag már csak az Ákr. ügyfogalmát látjuk a w) pontban (a bejelentésen kívül természetesen), viszont a rendelkezés már nem tartalmaz rugalmas hivatkozást az eljárási törvényre, vagyis lényegében nem szükséges foglalkoznunk azzal, hogy a birtokvédelem *konkrétan az Ákr.* jogvita eljárásai közé tartozik-e. S egyébként is, mivel a birtokvédelem jogvita eljárás, a fentiek ismeretében legalább az Itv. alkalmazása szempontjából mindenképp közigazgatási hatósági eljárás lehet.

9. HATÓSÁGI ÜGY – HATÓSÁGI ELJÁRÁS

Az álláspontok közelítése végett kísérletet tehetünk arra, hogy elválasszuk a hatósági ügy és a hatósági eljárás fogalmát, azaz kettébonthatnánk a jegyzői birtokvédelemre vonatkozó problematikát. Ha esetleg elfogadnánk, hogy a jegyzői birtokvédelem nem hatósági ügy, a jegyző eljárása még akkor is hatósági eljárás lenne, mivel közhatalmi minőségében (igaz, olykor csak „megfigyelőként”) folytatja le azt. Ugyanakkor ennek a szétválasztásnak nem is lenne elvi alapja, mivel a hatósági eljárás és a hatósági ügy természetesen együtt jár, kérdés-ként csak az merülhet fel, hogy melyik eljárási törvényt kell alkalmazni. Értelemszerűen

³² BISZTRICZKI 2016.

nem fordulhat elő, hogy egy hatósági ügyben ne hatósági eljárást folytassanak le, ahogyan az sem, hogy a hatósági eljárás tárgyát ne hatósági ügy képezze.

Ezzel szoros összefüggésben, az eljárási törvény alkalmazhatósága kapcsán kérdésként merül fel az is, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság tagadta a birtokvédelmi eljárás hatósági jellegét, miért csak a jogorvoslatra vonatkozó szabályok alkalmazását zárta ki. Miért nem a Ket. egészét?³³

A jogorvoslat kapcsán szintén érdekes Patyi megállapítása is, amely teljes mértékben megalapozott. A közigazgatási úton való jogorvoslat kizárásának lehetőségét alapvetően maga a Ket. 100. § (1) bekezdése engedte meg (vagyis a Ket. alkalmazása esetén sem lett volna helye fellebbezésnek), a Ptk.-ban pedig a tényleges kizárás található meg.³⁴ Az Ákr.-ben ráadásul már nem a fellebbezés képezi a főszabályt.

A jegyzői birtokvédelem sajátosságait a továbbiakban konkrétan a jegyzői tevékenység szempontjából tekintjük át.

Az uralkodó felfogás szerint a birtokvédelmi eljárás annak jellege és az alapjául szolgáló jogviszony miatt nem tekinthető hatósági eljárásnak. Ettől függetlenül viszont az eljáró személy, a jegyző okán mindenképpen felmerül annak gyanúja, hogy közigazgatási ügy, amelynek a jegyző elsősorban éppen azon okból kifolyólag lehet szereplője, amiért az egyéb, hatóságinak minősülő eljárásokban intézkedhet, vagyis a szaktudása mellett a helyismerete, az állampolgárokhoz való közelsége miatt, valamint a gyorsabb ügyintézés végett. Tehát a jegyző e polgári jogi jogviszony rendezése során is ugyanúgy megtestesíti a decentralizáció nyújtotta előnyöket, ahogyan azt a(z egyéb) közigazgatási hatósági feladatai során teszi. E tekintetben a birtokvédelem abszolút mértékben illeszkedik a tevékenységi köréhez.

Kiemelnénk még az iránta tanúsított bizalmat (ami a fentiekből adódik), hiszen – főként a kisebb településeken – ez az a tényező, ami biztosíthatja a korrekt, gyors ügyintézés az állampolgárok megelégedésére.

Az AB határozat is – az eddigiekkel ellentétben már a legkevésbé sem vitathatóan – szól arról, hogy a birtokviták megoldására az esetek többségében elegendőnek és megfelelőnek bizonyul a jegyző eljárása, hiszen az ügy tárgyát képező birtokállapot általában a tényleges jogi helyzetet tükrözi, azaz nem is kellene külön vizsgálni a birtoklás jogalapját. Ezzel szemben a bíróságok „távolibbak” az állampolgárok számára – mind abból a szempontból, hogy területileg nehezebben elérhetőek (tagozódásuk megáll a városok szintjén), mind pedig azért, mert „a bírósági közeget” a többség valószínűsíthetően tudatilag sem érzi annyira magáénak.

Ezért is különösen lényeges, hogy a jegyzői birtokvédelem jogi (rendeleti) szabályozása alkalmas legyen arra, hogy elősegítse az ügyfél eredményes joggyakorlását, és egyben a jegyző munkáját is támogassa. Mezey ugyanakkor megjegyzi, hogy a birtokvédelmi

³³ Ezt a kérdést Árva Zsuzsanna is feltette; lásd: ÁRVA 2010, 44.

³⁴ PATYI 2008, 29.

rendelet eljárási szabályainak észszerűtlensége miatt nem kizárt, hogy többen fordulnak közvetlenül a bírósághoz.³⁵

A közigazgatási ügy – közigazgatási hatósági ügy dilemmájához adnánk még azt a kiegészítést, hogy a jogi szakirodalom más néven *(köz)igazgatási* úton történő igényérvényesítésnek is nevezi a jegyzői birtokvédelmet, s így emiatt is szükséges volt tisztázni, hogy az mennyiben „hatósági” vagy csak „közigazgatási” jellegű igényérvényesítés.

10. A „SPECIÁLIS” BIRTOKVÉDELMI ELJÁRÁS

Fontosnak tartjuk annak vizsgálatát, hogy a klasszikus közigazgatási feladatokra (értsd: hatósági ügyek, közfeladat-ellátás, közreműködés az önkormányzati rendeletalkotásban) jellemző jegyek közül melyiktől való eltérés adja meg leginkább a jogintézmény sajátos jellegét.

A jegyzői birtokvédelem speciális vonásait az eddigiek során már több nézőpontból is feltártuk. A következőkben tehát arra vállalkozunk, hogy ezek közül megtaláljuk azt az egyet, amelyik a legmarkánsabb megkülönböztetési alapot nyújtja akkor, amikor a jegyzői birtokvédelmet elhatároljuk a többi jegyzői/önkormányzati feladattól.

Az, hogy a birtokvédelem közigazgatási hatósági ügynek minősül-e, vagyis belefér-e annak definíciójába, alapvető fontosságú volt a jogintézmény jogi természetének megítélése kapcsán. Annak vonatkozásában viszont, hogy emiatt mennyiben tekinthető speciális jegyzői hatáskörnek, már nem ilyen jelentős, hiszen teljesen evidens, hogy a jegyzőnek nemcsak hatósági ügyekben kell eljárnia, sőt még a korábban felsoroltakon túl is számos egyéb feladata van. (Például a munkáltatói jogok gyakorlása, a kiadmányozás rendjének szabályozása, beszámolási kötelezettség a képviselő-testület felé a hivatal tevékenységéről stb.)

A közigazgatási hatósági ügygel együtt járó közigazgatási jogviszony helyett vagy inkább mellett megjelenő polgári jogi jogviszonyban való eljárás sem szükségképpen idegen a jegyzői tevékenységtől, mivel éppen a közjog és a magánjog utóbbi időkben tapasztalható nagymértékű összefonódásából adódik, hogy a közigazgatásban s így az önkormányzatoknál sem elegendő a közigazgatási jog, sőt a közjog ismerete sem. Nagy a jelentősége ugyanis a magánjogi, polgári jogi ügyekben való tájékozottságnak is, mert az önkormányzat által kötött legkülönbözőbb típusú és tartalmú szerződéseknek megkötésének és teljesítésének, valamint az önkormányzati alapítású jogi személyek létrehozásának és működtetésének alapját szintén a polgári jog (ismerete) adja.

A polgári jogi jogviszonyt tovább szűkítenénk a dologi jog területére. Viszont e konkretizálás sem hozza meg a kívánt eredményt, hiszen – az előbbiekhöz kapcsolódva – itt szólnánk arról is, hogy a birtokvédelem mellett például az önkormányzat tulajdonában álló ingatlanokkal kapcsolatos ügyek intézésének is alapvető dologi jogi vonatkozásai vannak.

³⁵ MEZEY 2015.

A polgári jogon belül a dologi jogi jogviszonyok is kapcsolódnak tehát a jegyzői szerephez, vagyis a birtokvédelem dologi jogi jogintézményként sem egyedülálló a jegyzői tevékenységtípusok sorában. Sőt, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, azaz az Möt. 81. § (3) bekezdés k) pontja külön, expressis verbis nevesíti a jegyzőnek a találással mint az ingó dolgok tulajdonjoga megszerzésének eredeti szerzőmódjával kapcsolatos adatrögzítési kötelezettségét. A találásra irányadó részletszabályokat pedig a Ptk. tartalmazza Ötödik Könyvének XVII. fejezetében.

A soron következő szempont, jellemző a jegyző kvázi igazságszolgáltatói szerepe, amelynek vizsgálatakor alapvetésként rögzítjük, hogy a végrehajtó és az igazságszolgáltató hatalmi ág teljes elválasztása sosem valósult meg. Ez nem is pusztán véletlen, hiszen egyrészt a közigazgatás által végzett igazságszolgáltatásnak és a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatának bizonyos mértékig – főként célszerűségi okokból, de akár a speciális szakismeret iránti igényből fakadóan is – igazolt a létjogosultsága. Az elválasztással szembeni összekapcsolódás ráadásul nem is új keletű, mert a dualizmus korából számos olyan ügyet tudunk felsorolni, amelyekben közigazgatási szerv ítélkezett, így például a kihágási ügyeket, a kisebb perértékű polgári ügyeket, az iparos és a cselédügyeket, a fegyelmi ügyeket, sőt a községi bíráskodást és a gyámhatóságok vagy az árvaszékek eljárását is megemlíthetnénk. Ez ráadásul nemcsak az igazságszolgáltatás bírói monopóliumát töri meg, hanem azt az elvet is, hogy a büntetőjogi kihágás elbírálására csak bíróság jogosult, mivel néhány büntetőjogi alapú kihágás is közigazgatási útra tartozott.³⁶ A polgári jogi vonatkozások pedig szintén egyértelműen kitűnnek az előbbi felsorolásból.

A jogvédelmi szerep tehát nem csupán a jegyzőre, hanem a közigazgatásra nézve szélesebb körben is vonatkozik. Konkrétan a jegyző esetében viszont a birtokvédelem kivül alig tudunk említeni másikat, amelyben ellenérdekű felek jogvitájának ügyében döntene. A jogvédelmi, igazságszolgáltatói szerepkörön belül is tovább konkretizálva, az *ellenérdekű felek között keletkezett jogvita, annak elbírálása* a jegyzői feladatok között tehát lényegében egyedinek tekinthető. A közigazgatás egészére nézve Boros is megállapítja, hogy ellenérdekű felek között rendkívül ritkán kerül sor hatósági eljárásra, de a birtokvita a kis számú kivételt erősíti.³⁷

Emellett rögzítjük, hogy a polgári jogi (dologi jogi) ügyek és a jogvita önmagukban, külön-külön még nem jelentenek specialitást, de ezek együttese, a közigazgatási és a jogvitán alapuló polgári jogi jogviszony párhuzamossága már olyan – mint láttuk, eltérő értelmezéseket indukáló – tényező, amely ilyen formában meglehetősen különlegessé, komplexsége teszi a vizsgált jogintézményt. Nem teszi egyszerűbbé a helyzetet a birtokvédelem „kétszintű normarendszere”,³⁸ azaz a közigazgatási és a bírósági út választásának lehetősége sem. Így elsősorban ezek azok az ismérvek, amelyek miatt igazán *sui generis* jellegűnek tekintendő a jegyzői birtokvédelem.

³⁶ ÁRVA 2010, 31., 33–34.

³⁷ BOROS–DARÁK 2018, 275.

³⁸ JUSZTINGER et al. 2017b, 119.

11. AZ ELMÉLETI MEGÁLLAPÍTÁSOK GYAKORLATI HASZNOSÍTHATÓSÁGA

A jegyzői birtokvédelmi eljárás hatósági jellegével kapcsolatos ellentmondások kapcsán úgy véljük, a kérdésnek alapvetően „csak” jogelméleti jelentősége lenne, hiszen attól függetlenül, hogy hatósági eljárásnak tekintjük-e az eljárást avagy sem, a megfelelő jogi szabályozással, nevezetesen az alkalmazandó jogszabályok pontos meghatározásával, valamint az észszerű, életszerű eljárásrend kialakításával zökkenőmentes lenne a közigazgatási úton való igényérvényesítés ezen módja. Ezáltal a kérdéskör megmaradna a jogtudomány berkein belül. Azonban a jogszabályi kollízió, az eljárási törvény alkalmazhatóságának kérdése, a rendelet és az eljárási törvény közötti különbségek és átfedések megléte egyaránt olyan problémaként merültek és merülnek fel, amelyek kapcsán szükségszerűen összefonódik az elmélet és a gyakorlat. Sőt, a jogalkalmazás problémájára alighanem a jegyzői birtokvédelem mibenlétének újragondolása lenne kívánatos, amely talán magával hozná az eljárási törvény alkalmazhatósága mértékének optimális meghatározását. Ennek fényében pedig egyúttal az is világosabb lenne, hogy mekkora teret érdemes engedni az egyszerűsítési szempontoknak, az ügyintézés meggyorsításának.

Szándékosan sem a bevezetőben, sem az egyes dilemmák megfogalmazásánál, sem a problémák kifejtésénél és a megoldási javaslatok összefoglalásánál nem szoltunk arról, hogy esetenként milyen tétovaságot, határozatlanságot tapasztaltunk a szakértőként közreműködő jegyzők körében. E bizonytalanság eredményeként még a legnagyobb rutinnal rendelkező kollégák is elsőként annak lehetőségét vizsgálják meg gondos körültekintéssel, hogy valóban „jegyzői birtokvédelmi” ügygel van-e dolguk, illetve hogy „nincs-e mód arra, hogy az eljárás más mederbe terelődjön...”.

Volt ugyanakkor egy-két olyan kifejezés, amelynek felvetése „varázsszóként” hatott minden szakértőre: az egyszerűsítés és az ügyintézés meggyorsításának lehetősége. Minden, a hatékonyságot célzó felvetésünkre a legteljesebb mértékű, mi több, leglelkesebb együttműködés és tenni akarás volt érzékelhető. Látható tehát, hogy nem lehet haszontalan elméleti oldalról elindítani egy vizsgálatot úgy, hogy a szakma közreműködését kérve, a szakterület „élhetőbbé tételén” fáradozzunk.

Egyszerűbb, gyorsabb, hatékonyabb eljárás. Voltaképpen ez lenne a birtokvédelmi ügyben érintett ügyfelek érdeke és az eljárásban szükségképpen eljáró jegyző érdeke éppúgy, mint ahogy a bíróság érdeke is, hiszen a hatékony eljárás olcsóbb eljárást is jelent, és minden ügy, amely elintézhető a jegyzői birtokvédelem keretében, összességében töredékére csökkenti az eljárás időtartamát és költségvonzatát egyéni és társadalmi szinten egyaránt.

Záró gondolatként nem is vállalkozhatnak a szerzők másra, mint a fent összefoglalt kérdések, dilemmák és problémafelvetések mellett egy újabb dilemmát felvetni azzal összefüggésben, hogy egy ennyire ingoványos, többszörösen összetett és bonyolult szabályozott terület lévén vajon észszerű-e, hogy az eljárásban részt venni kénytelen jegyzőre van bízva, hogy a jegyzői birtokvédelem kérdéskörét gyakorlatilag önszorgalomból feltérképezze, önálló tanulás keretében elsajátítsa, vagy a tapasztaltabb kollégáktól „eltanulja”.

Vajon nem volna célszerű összegyűjteni a gyakorlati tapasztalat könnyen hasznosítható elemeit, rendszerezetten feldolgozni a vonatkozó szabályozás lényegi összetevőit, megnyerni néhány tapasztalt jegyző kollégát, összeállítani könnyen és gyorsan használható sablonokat, és kidolgozni egy kis óraszámú, távoktatási módszertani megoldásokra alapozott továbbképzést, amely mind elméleti, mind gyakorlati oldalról mankóul szolgálhat annak, aki „jegyzői” birtokvédelmi ügygel találkozik...?

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ALFÖLDI Ágnes Dóra (2010): A birtokvédelem eljárásjogi aspektusai, különös tekintettel a possesszórius eljárásra. In P. SZABÓ Béla, SZEMESI Sándor szerk.: *Profectus in litteris II. Előadások a 7. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 9–16.
2. ÁRVA Zsuzsanna (2010): Az igazságszolgáltatás és a végrehajtás elválasztásának 140 éve. *Miskolci Jogi Szemle*, 5. évf. 2. sz. 31–49.
3. BISZTRICZKI László (2015): Megreformált birtokvédelem? *Jegyző és Közigazgatás*, 1. sz. 25–30. Elérhető: <https://ptk2013.hu/wp-content/uploads/2015/03/Megreform%C3%A1lt-birtokv%C3%A9delem.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 14.)
4. BISZTRICZKI László (2016): Az új birtokvédelmi rendelet alkalmazásának gyakorlati tapasztalatai. *Jegyző és Közigazgatás*, 17. évf. 6. sz. Elérhető: <https://jegyzo.hu/az-uj-birtokvedelmi-rendelet-alkalmazasanak-gyakorlati-tapasztalatai/> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 14.)
5. BOROS Anita (2015): A közbeszerzési eljárás jogorvoslati szakasza mint speciális közigazgatási hatósági eljárás – avagy milyen szabályok alkalmazhatók a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása során? (I. rész). *Közbeszerzési Szemle*, 5. sz. 42–52.
6. BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem.
7. BOROS Anita – GÁVA Krisztián – TÉGLÁSI András (2017): *Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek II. modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar.
8. FÜRNSTÁHL Melánia (2017): Birtokvédelem államigazgatási úton a szocializmus időszakában hazánkban. In BÉLI Gábor – JUSZTINGER János – PÓKECZ KOVÁCS Attila szerk.: *Hatékony és megbízható a birtokvédelmi eljárásban. Történeti, dogmatikai és jogösszehasonlító elemzések hatályos birtokvédelmi szabályozásunk elméleti és gyakorlati kérdéseihez*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Római Jogi Tanszék. 65–80.
9. HAJAS Barnabás (2017): Az Ákr. hatálya. *Jegyző és Közigazgatás*, 19. évf. 4. sz. Elérhető: <https://jegyzo.hu/az-akr-hatalya/> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 14.)
10. JUSZTINGER János – PÓKECZ KOVÁCS Attila – KASZA Melinda – SCHMIDT Virág (2017a): Az új Ptk. birtokvédelmi szabályozásának történeti-dogmatikai előképei. In BÉLI Gábor – JUSZTINGER János – PÓKECZ KOVÁCS Attila szerk.: *Hatékony és megbízható a birtokvédelmi eljárásban. Történeti, dogmatikai és jogösszehasonlító elemzések hatályos birtokvédelmi szabályozásunk elméleti és gyakorlati kérdéseihez*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Római Jogi Tanszék. 9–34.
11. JUSZTINGER János – PÓKECZ KOVÁCS Attila – KASZA Melinda – SCHMIDT Virág (2017b): Gondolatok a birtokvédelmi eszközrendszer hatékonyságáról a joggyakorlat tükrében. In BÉLI Gábor – JUSZTINGER János – PÓKECZ KOVÁCS Attila szerk.: *Hatékony és megbízható a birtokvédelmi eljárásban. Történeti, dogmatikai és jogösszehasonlító elem-*

- zések hatályos birtokvédelmi szabályozásunk elméleti és gyakorlati kérdéseire. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Római Jogi Tanszék. 117–132.
12. MEZEY Nándor Lajos (2015): Posszesszórius birtokvédelem: egyszerűbbé vagy szükségtelessé vált az eljárás? *Jegyző és Közigazgatás*, 17. évf. 4. sz. Elérhető: <https://jegyzo.hu/poszszeszorius-birtokvedelem-egyszerubbe-vagy-szuksegtelessen-valt-az-eljaras/> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 14.)
 13. *Módszertani útmutató a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljáráshoz*, (2018). Elérhető: www.kormany.hu/download/8/1e/51000/M%C3%B3dszertani%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 14.)
 14. PATYI András (2008): (Provokatív) gondolatok az Alkotmánybíróság hatósági ügy értelmezése körében (a jegyzői birtokvédelmi hatáskör kapcsán). *Új Magyar Közigazgatás*, 1. évf. 1. sz. 17–30.
 15. *Tájékoztató a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárás új szabályairól* (2015). Elérhető: www.kormanyhivatal.hu/download/c/6d/a1000/Birtokvedelmi_eljarasrol_jegyzoknek.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 14.)

Jogi források

1. 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (rég. Pp.)
2. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
3. 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről (rég. Ptk.)
4. 1990. évi XCIII. törvény az illetékekről (Itv.)
5. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)
6. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
7. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.)
8. 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról (Pp.)
9. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.)
10. 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról
11. 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról
12. 120/B/2001. AB határozat
13. 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról
14. Ákr. – Indokolás

Domokos Klaudia a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézetének munkatársa. Felsőfokú tanulmányait nemzetközi igazgatási BA, illetve közigazgatási MA szakon végezte. 2014-ben Egyetemi Szakmai Díjban, a 2013/2014., a 2014/2015., illetve a 2015/2016. tanévekben köztársasági ösztöndíjban részesült. Érdeklődési és kutatási területei: szövetkezeti jog, birtokvédelem, nyelvészet.

Dr. Méhes Tamás PhD, a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Emberi Erőforrás Tanszékének adjunktusa. Tudományos érdeklődése középpontjában a polgári jog, a közjog és a polgári jog határterületei, a munkajog, a vezetőképzés és a továbbképzés területének vizsgálata áll. Oktatási tevékenysége mellett több évig humánpolitikai területen, majd a vezető- és továbbképzés egyes területein töltött be vezető pozíciót, valamint részt vesz az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar által szervezett közigazgatási szakvizsgára való felkészítésben és a vizsgáztatásban.

Veress Emőd

SZERZŐDŐ FELEK A SZINDIKÁTUSI SZERZŐDÉSSEN¹

Contracting Parties in the Shareholders' Agreement

Prof. Dr. Veress Emőd PhD, LL.M., dr. habil., egyetemi tanár, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, Kolozsvár; vezető kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, emod.veress@mfi.gov.hu

A magyar jogtudományi szakirodalomban vitatott kérdés, hogy kik lehetnek szerződő felek a szindikátusi szerződésben. Az alapvető álláspont az, hogy csak a társaság tagjai vehetnek részt benne. A szerző viszont e megközelítést vitatja, és érveket sorakoztat fel amellet, hogy a szindikátusi szerződés meghatározása és egyéb szerződésektől való elhatárolása nem a szerződő felek révén megoldandó kérdés. A tanulmány álláspontja szerint nemcsak a tagok jelenhetnek meg félként a szindikátusi szerződésben, hanem a tagok mellett olyan harmadik személyek is, mint a társaság vezető tisztségviselői, egyes hitelezői vagy akár maga a társaság is.

KULCSSZAVAK:

szindikátusi szerződés, szindikátusi szerződések tipológiája és elhatárolása, szerződő felek, vezető tisztségviselők, hitelezők

¹ A tanulmány a Nemzeti Közszolgálati Egyetem KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, a „Jó kormányzást megalapozó közszolgálat fejlesztés” című projekt keretében megvalósuló Tudományos Kiválósági Program – Lőrincz Lajos Professzori Program keretében készült.

It is a controversial issue in the Hungarian legal science who can be a party to the shareholders' agreement (syndicate contract). The primary point is that only the shareholders or members of a company can participate in the syndicate contract. However, the author disputes this approach and puts forward arguments that the definition of the syndicate contract and its delimitation from other contracts are not solved through the sphere of contracting parties. According to the analysis, not only the company members can appear as a contracting party in the syndicate agreement, but also third parties: as directors, some of the creditors or even the company itself.

KEYWORDS:

shareholders' agreement, typology and delimitation of shareholders' agreements, contracting parties, directors, creditors

1. A SZINDIKÁTUSI SZERZŐDÉS FOGALMÁRÓL

Szindikátusi szerződés elnevezéssel a hatályos magyar jog nem szabályoz egyetlen szerződéstípust sem. Ez az elnevezés mégis ismert és gyakori: a szerződési szabadság elve alapján megkötött, változó tartalmú, de főbb jegyeiben mégis azonosítható, így belső koherenciát felmutató szerződéstípusról van szó. A Ptk. 6:59. §-a szerint „(1) A felek szabadon köthetnek szerződést, és szabadon választhatják meg a másik szerződő felet. (2) A felek szabadon állapíthatják meg a szerződés tartalmát. A szerződéseknek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályaitól egyező akarattal eltérhetnek, ha e törvény az eltérést nem tiltja.”

Szindikátusi szerződés alatt a társasági szerződéstől (létesítő okirattól) elkülönült, de azzal szoros (mellérendeltségi, „szerződéscsoporti”) kapcsolatban álló, a szerződési szabadság elve alapján gazdasági társaság minden tagja, egyes tagjai vagy bizonyos esetekben akár harmadik személyek részvételével létrehozott kooperációs jogviszonyt értünk, amelyek keretében a felek a társaság alapításával, működtetésével, megszüntetésével kapcsolatban vállalnak a társasági szerződés keretein túlmutató kötelezettségeket.²

A definíció egyes elemei lehetővé teszik a szindikátusi szerződés lényegi elemeinek meghatározását:

- Szerződéses jogviszonyról van szó, amely esetében a szerződések általános szabályait kell alkalmazni, és ugyancsak e szerződéses jellegből következik, hogy a szindikátusi szerződés csakis a szerződő felek vonatkozásában bír kötelező erővel.
- A szindikátusi szerződés a társasági jog határterületén helyezkedik el, lényege, hogy valamely gazdasági társaság létrehozásával, működtetésével vagy megszűnésével kapcsolatban tartalmaz bizonyos jogokat és kötelezettségeket a társasági szerződés mellett, viszont a társasági szerződéshez kapcsolódóan nem rendelkezik járulékos jelleggel (a két szerződés közötti viszony leírására a járulékoság nem alkalmas, ebben az esetben sokkal inkább pontos a szerződéscsoport kapcsoló fogalom használata).
- A szindikátusi szerződést nem nevesíti, és nem szabályozza a hatályos jog, ennek ellenére a szerződéses szabadság korlátai között nyilvánvalóan érvényesen megköthető, érvényességének kérdéseit csakis a konkrét tartalmára vetítve lehet megítélni, önmagában a szindikátusi szerződés nem tekinthető érvénytelennek.
- A jelen tanulmányban kifejtendő álláspontom szerint a szindikátusi szerződésben a fél lehet harmadik személy is, sőt, akár maga a szindikátusi szerződésen keresztül szabályozott gazdasági társaság is.

A szindikátusi szerződések általában bizalmas jellegűek, a szindikátusi megállapodás a cégbíróságon nem hozzáférhető, nyilvános iratokban nem jelenik meg.

² A szindikátusi szerződés történeti fejlődéséről a magyar jogban lásd: VERESS 2018a.

A szindikátusi szerződés elnevezés a magyar jogban honosodott meg már a második világháború előtti időszakban, más jogrendszerekben eltérő elnevezéseket alkalmaznak rá, például angol nyelven a *shareholders' agreements* (részvényesi/tagi megállapodások), franciául a *pact sociétaire* (társasági paktum), olaszul a *patti parasociali* (társaság „melletti” vagy „mögötti” paktumok) elnevezéseket használják. Az olasz jogban e paktumok egyes altípusainak elnevezésére viszont megjelenik a szindikátus fogalma, így például a szavazati szindikátus (*sindacato di voto*) esetében. Az osztrák jog viszont hagyományosan használta a szindikátusi szerződés elnevezést (*Syndikatsvertrag*).

A szakirodalomban joggal emeltek kifogásokat az elnevezés pontosságával kapcsolatosan, megállapítva, hogy az ilyen szerződés nem létesít semmilyen értelemben vett szindikátust, más a rendeltetése. Azonban ez az elnevezés meghonosodott, elfogadottá vált, álláspontunk szerint nem szükséges megváltoztatni. A „részvényesi megállapodás” elnevezés csak a részvénytársaságokra utal, a „tagi megállapodás” legalább annyira pontatlan, mint a szindikátusi szerződés elnevezés: a társasági szerződés is egyfajta tagi megállapodás, és ez azt sugallja, hogy abban minden tag részt vesz, amely egyáltalán nem feltétele a szindikátusi szerződéseknek.

A szindikátusi szerződések több szempont szerint oszthatók.

- A szindikátusi szerződés időbeli hatálya alapján megkülönböztetünk a társaság létrejötte előtti, előszerződés jellegű szindikátusi szerződést, illetve a társasági szerződéssel párhuzamos létű, adott esetben a társasági szerződést is túlélő, a társaság működését, megszűnését szabályozó szindikátusi szerződést.
- A szindikátusi szerződés tartalmának alapján megkülönböztethetjük a megalakulást előkészítő szindikátusi szerződést, illetve a működést befolyásoló szerződést. E kétfajta szerződéstartalom egyszerre jelenhet meg a társaság alapítást megelőző szindikátusi szerződés esetén, viszont a társaság működése során megkötött szindikátusi szerződésből az első, megalakulásra vonatkozó tartalomtípus természetesen hiányzik.
- A szindikátusi szerződés által kifejtett joghatások szerint elkülönítjük egyfelől a kizárólag a szindikátusi megállapodás tagjai számára jogokat keletkeztető szindikátusi megállapodást, másfelől a szindikátusi szerződésben részt nem vevő társaság számára is jogosultságokat keletkeztető szindikátustól (ilyen esetben az alkalmazandó jogi mechanizmus a harmadik személy javára szóló szerződés, mert maga a gazdasági társaság is kérheti a szerződés teljesítését a szindikátus tagjaitól).
- A szindikátusi szerződés által szabályozott jogviszonyok alapján a szindikátusi szerződés lehet tisztán társasági jogi, vegyes jogági és tisztán más jogági (például csak versenyjogi vagy munkajogi) szindikátus.
- Megkülönböztethetjük az organizatórikus szindikátusi szerződést (amelynek tárgya a társaság szervezetének kialakítása és működtetése) a nem organizatórikus társasági szerződéstől (például amelynek a tárgya a társaság tevékenységének finanszírozása).
- A szindikátusi szerződésben részt vevő felek alapján kétalanyú és kettőnél több alanyú szindikátusi szerződést különböztethetünk meg.

- A szindikátusi szerződés harmadik felek számára történő megismerhetősége alapján beszélhetünk nyilvános szindikátusi szerződésről vagy bizalmas, üzleti titokként kezelt szindikátusi szerződésről.

A társasági szerződéstől elkülönült szindikátusi szerződés megkötésének több indoka lehet:

- A szindikátusi szerződés elsősorban olyan előírásokat tartalmazhat, amelyet csak a társaság egyes tagjai (részvényesei) vállalnak fel, vagyis a szindikátusi szerződésnek nem minden tag az alanya. Ugyanígy az is lehetséges, hogy a szindikátusi szerződés tartalma titkos jelleget nyer a többi társult taggal szemben, vagyis csak a szindikátusi szerződés félként szereplő tagok tudnak a szerződés létezéséről, a többi tag az együttműködésről nem is tud.
- A szindikátusi szerződésnek olyan személy is a részese lehet, amely nem tagja a társaságnak. Például a vezető szervek tagjai vagy egyes hitelezők is lehetnek szerződő felek a szindikátusi szerződésben. Maga a gazdasági társaság is, amelynek működését a szindikátusi szerződésben szabályozzák, szerződő fél lehet a szindikátusi szerződésben. Amikor harmadik személy is szerződő fél, akkor nyilvánvalóan szükségessé válik a társasági szerződéstől elkülönülő szerződés megkötése.
- A társasági szerződés a cégnyilvánosság elvének van alávetve. A gazdasági társaságok adatai a Cégbiztonságban, elektronikus adatbázisokban nyilvánosan, ingyenesen hozzáférhetőek, a társasági szerződések a cégbíróságok révén elérhetőek. Ezzel szemben a szindikátusi szerződés titkos vagy bizalmas jellege megtartható, ugyanis ezt a szerződést általában nem nyújtják be a cégbírósághoz.
- A szindikátusi szerződés sokszor megelőzi a társaság létrejöttét. Ilyen esetben anticipatív módon a szindikátusi szerződés meghatározhatja a jövődöbéli társasági szerződés bizonyos, fontosnak ítélt tartalmi elemeit.
- A társasági szerződés a társaság működésének alapidokumentuma, enélkül a társaság nem létezhet. Ezzel szemben a szindikátusi szerződés, noha a társaság teljes működésének időtartama alatt hatályos lehet, megköthető bizonyos periódusokra vagy bizonyos műveletek, műveletcsoportok, projektek, befektetések lebonyolítására, azaz a társaság élettartamától, létezési ciklusaitól elkülönülten. Ugyanígy a szindikátusi szerződés a társaság megszűnése után is válthat ki joghatásokat (például a versenytilalmi klauzulák).
- Amíg a társaságra alkalmazandó jog egyértelműen meghatározható (a társasági jogban nincsen jogválasztás), a szindikátusi szerződés esetében a felek jogválasztási szabadságát nem korlátozza semmi.
- Mivel a szindikátusi szerződés a kötelmi jog általános része alapján jön létre, módosításához újra meg kell valósulnia az egyhangúságnak, a felek egybehangzó akaratnyilvánításának. Ezzel szemben a társasági szerződés általában a többségi elvnek megfelelően módosítható. A szindikátusi szerződés így sajátos kisebbségvédelmi eszközként is megjelenhet.

A szindikátusi megállapodás hatékonysága, érvényesíthetősége a szerződéses jellegből fakad: a szindikátusi szerződés is, a Ptk. általános szabályai szerint, a felek kölcsönös és egybehangzó jognyilatkozata, amelyből kötelezettség keletkezik a szolgáltatás teljesítésére és jogosultság a szolgáltatás követelésére.

Viszont a szerződések lényeges jellemzője a kikényszeríthetőség, azaz ha a szerződést nem tartják be, akkor az érdekelt fél a szerződés természetbeni teljesítésére jogosult, azaz bírói úton is kikényszerítheti a nem teljesítő szerződő felet a teljesítésre. A Ptk. szerződésszegés esetén a sérelmet szenvedett felet jogosítja a szolgáltatás teljesítésének követelésére.

A szindikátusi szerződés megszegésével és a szindikátusi szerződés természetben (*in natura*) történő kikényszeríthetőségével kapcsolatban két álláspontot, értelmezési irányt lehet azonosítani. Az első lehetséges álláspont szerint, amennyiben a szindikátusi szerződést megszegik, az önkéntes teljesítés hiányában a célzott társasági jogi jogkövetkezmények nem lesznek kikényszeríthetőek, a szindikátusi szerződés megszegéséért „csak” kártérítés jár. Ezen álláspont alapján gyakorlatilag a szindikátusi szerződés és a teljesítés követeléséhez való jog fogalmilag kizárják egymást. A második lehetséges álláspont szerint a szindikátusi szerződésben vállalt kötelezettségek, ha teljesítésük ténylegesen lehetséges és jogszerű, a másik fél érdekében áll és a természetbeni kikényszerítés nem eredményez gazdasági lehetetlenülést, természetben kikényszeríthetőek.

2. SZERZŐDŐ FELEK A SZINDIKÁTUSI KÖTELEMBEN

A szindikátusi szerződésben a felek, az általános szabályoknak megfelelően azok a személyek, akik a szerződés vonatkozásában egyetértő akaratnyilatkozatukat kifejezték. Ugyanúgy, ahogy a társaság esetében, a szindikátusi szerződésben is természetes és jogi személyek is megjelenhetnek szerződő félként. A szindikátusi szerződések az állam szempontjából is kiemelkedő fontosságúak: azokban a vállalatokban, ahol az állam kisebbségi vagy többségi részvényes, az állam (illetve az önkormányzat) is gyakran szerződő fél a szindikátusi megállapodásokban.

Az előző alfejezetben megadott definícióból a szindikátusi szerződésben részt vevő felek vonatkozásában határozott állásfoglalás következik: a szerződő félként szindikátusi szerződést köthet a gazdasági társaság minden tagja, illetve egyes tagjai. Sőt, bizonyos esetekben akár harmadik személyek is részt vehetnek a szindikátusi szerződésben. Ez az állásfoglalás, tekintettel arra, hogy a szakirodalom nem egységes e kérdés megítélésében, kifejtést és indoklást igényel, ugyanis a szindikátusi szerződés kapcsán számos sajátos probléma vetődik fel. E kifejtés és indoklás képezi a jelen tanulmány célját.

3. SZINDIKÁTUSI SZERZŐDÉSEK, AMELYBEN A TÁRSASÁGNAK NEM MINDEN TAGJA SZERZŐDŐ FÉL

A társasági szerződés tagjai és a szindikátusi szerződés tagjai között nem feltétlenül szükséges a teljes átfedés. Amíg a társasági szerződés megkötése valamennyi leendő fél (tag) egybehangzó akaratnyilatkozatát feltételezi, a szindikátusi szerződés érvényességének nem feltétele, hogy abban a társaság összes tagja részt vegyen. A szindikátusi szerződés megkötéséhez legalább két személy szükséges.³ Amennyiben valamely tag nem írta alá a szindikátusi szerződést, akkor a szindikátusi szerződés hatálya nyilvánvalóan nem terjed ki erre a tagra.⁴

Így előfordulhat, hogy a társaság minden tagja egyben a szindikátusi szerződésnek is tagja. De az is előfordulhat, hogy csak egyes tagok között jön létre szindikátusi szerződés (például a „nagyreszvényesek” között vagy „kisreszvényesek” alakítanak ki a kisebbségi részvényesi jogok gyakorlásának érdekében szindikátust).

A szakirodalom szerint ez természetesen a szélesebb körű részvényjegyzésre számító részvénytársaságok esetében: „a szindikátusi szerződés megkötésében általában csak az alapítók vagy a főreszvényesek, illetve egyikük-másikuk vesz részt.”⁵ Ezzel szemben a korlátolt felelősségű társaságok esetében az a gyakoribb, hogy minden tag részt vesz a szindikátusi szerződésben is, mert kisebb a valószínűsége annak, hogy egyes tagok „partikuláris érdekeket kívánnak érvényesíteni”.⁶ Mindenképpen leszögezhető, hogy a társaság nem minden tagja feltétlenül szerződő fél a szindikátusi szerződésben.

Akkor sincs átfedés a társasági és a szindikátusi szerződések tagjai között, amikor egy személy a társaságnak később, például üzlet rész-átruházás következményeként válik tagjává. Ilyen esetben, ha az új tagot is szeretnék a szindikátusi szerződésben félként szerepeltetni, a szindikátusi szerződés módosítása szükséges. Az új társasági tagot a szindikátusi szerződés többi aláírójának be kell fogadnia a szindikátusi szerződésbe, és neki is el kell fogadnia a szindikátusi szerződést.⁷

4. HARMADIK (TÁRSASÁGI TAGSÁGGAL NEM RENDELKEZŐ) SZEMÉLYEK RÉSZVÉTELE A SZINDIKÁTUSI SZERZŐDÉSBE

Álláspontom szerint a szindikátusi szerződésben nem csak a társaság tagjai vehetnek részt. A szakirodalomban ez vitatott kérdésnek tekinthető, de álláspontom nem elszigetelt. Kiemelték, hogy: „[A] jog nem tiltja azt sem, hogy olyan személy legyen tagja a szindikátusi szerződésnek, aki nem tagja a társaságnak, bár kétségtelen, hogy ez a gyakorlatban ritkán

³ PAPP 2009, 29., PAPP 2015, 225.

⁴ LUKÁCS-SÁNDOR-SZÜCS 2003, 23.

⁵ KOLBEN 1996, 34.

⁶ KOLBEN 1996, 34.

⁷ LUKÁCS-SÁNDOR-SZÜCS 2003, 23.

*fordul elő (pl. ilyen eset lehet, ha a tag mellett további tulajdonosa van annak az ingatlanak, amelyet a tag a társaság használatába kíván adni). Azért is érdemes erre a lehetőségre utalni, hiszen – mint később látni fogjuk – valamely korábbi társasági tag annak ellenére alanya maradhat a szindikátusi szerződésnek, hogy a társaságban fennálló tagi viszonya már megszűnt.*⁸

Ugyanígy, a szindikátusi szerződésben a tagokon kívüli személyi körből is lehetnek szerződő felek. Például a szindikátusi szerződésben részt vehet a társaság jelentős hitelezője vagy finanszírozója (aki például ebben a szerződésben rögzíti, hogy a tagok milyen felételekkel idegeníthetik el üzletrészeiket vagy részvényeiket, vagy a szindikátusi szerződés meg is tilthatja a tagsági struktúra megváltoztatását a finanszírozási periódus alatt).

Az angolszász jogrendben használt *shareholders' agreement* kifejezés viszont jelzi, hogy ebben az értelemben csak a tagok közötti megállapodásokat értik e szerződési kategória alatt. De ebben a megközelítésben sem kizárólagos a tagok részvétele: a szakirodalomban megjegyzi, hogy e megállapodások „töbnyire” („predominately”) a tagok között jönnek létre.⁹

5. A SZINDIKÁTUSI SZERZŐDÉSBE SZABÁLYOZOTT TÁRSASÁG MINT SZERZŐDŐ FÉL A SZINDIKÁTUSI SZERZŐDÉSBE

A szindikátusi szerződésben szabályozott társaság egyszerre lehet alanya és tárgya a szindikátusi szerződésnek. Lehetséges, hogy maga a szindikátusi szerződésben szabályozott társaság is kötelezettségeket kell vállaljon, például a tagok által rendelkezésre bocsátott finanszírozás (tagi kölcsön) felhasználása kapcsán.

A társaságnak a szindikátusi szerződéshez történő csatlakozása, ha a szindikátusi szerződés a társasági szerződés megkötése előtt jött létre, csak utólagosan történhet meg. Amennyiben a szindikátusi szerződést a társasági szerződés létrejötte után kötik meg, akkor a társaság eredeti, „alapító” szerződő fél is lehet.¹⁰

A társaságnak a szindikátusi szerződésben történő részvétele mint problémakör, további kifejtést is igényel.¹¹ Ennek oka az, hogy a szakirodalom jelentős része azt az álláspontot képviseli, hogy a szindikátusi szerződésben csak a társaság tagjai lehetnek szerződő felek.¹² A bírói gyakorlatban is találkozhatunk ennek a megerősítésével.¹³ A szindikátusi szerződés a gyakorlat szerint a szerződésben részes felek közötti együttműködést rendezi, a társaságra kötelezettséget nem ró.¹⁴ Ez a megközelítés azért problematikus, mert számos

⁸ LUKÁCS-SÁNDOR-SZÜCS 2003, 23.

⁹ MUTH-FITZGERALD 2009, 3.

¹⁰ SÁRKÓZY 2002, 178.

¹¹ Lásd: SZABÓ 2012, 7–11.

¹² BALÁSHÁZY 1993, 17.; JASZTRABSZKI 2000, 7.; PAPP 2009, 29.; JUHÁSZ 2009, 12.; LUKÁCS-SÁNDOR-SZÜCS 2003, 25.

¹³ BH 1999. 89.

¹⁴ BH 1997. 10; VB 95. 1134.

esetben igenis korlátozó jellegű, ha a társaság nem szerződő fél: a társaság ilyen esetben nem követelheti a szindikátusi szerződés teljesítését, nem peresítheti a szindikátusi szerződésben vállalt kötelezettségeket, amely azonban számos esetben célszerű lehetne.

A társaság esetleg a harmadik személy javára szóló szerződés jogintézményére alapozva indíthatna pert a szindikátusi szerződés tagja(i) ellen, amennyiben a Ptk. által meghatározott feltételek fennállnak. A Ptk. 6:136. § szerint:

“(1) Ha a felek harmadik személy részére teljesítendő szolgáltatásra kötöttek szerződést, a harmadik személy akkor követelheti közvetlenül a szolgáltatás teljesítését, ha

a) ezt a jogát a felek kifejezetten kikötötték; vagy

b) ez a szerződés céljából vagy az eset körülményeiből egyértelműen következik.

(2) A harmadik személy a javára kikötött szolgáltatás teljesítését attól kezdve követelheti, hogy őt valamelyik fél értesíti arról, hogy a javára szóló szerződést kötöttek. Ha a harmadik személy a szolgáltatás teljesítésének követeléséről lemond, a szolgáltatást a javára szerződött fél követelheti.

(3) A kötelezett a szerződésből folyó kifogásait a harmadik személlyel szemben is érvényesítheti.”

Ha a szindikátusi szerződésben a felek célja az, hogy a társaság is egyértelműen jogosult legyen a szerződésbe foglaltak teljesítését kikényszeríteni, akkor az értelmezési problémák és a jogbizonytalanság elkerülése érdekében érdemes a szerződésben kifejezetten kikötni a társaságnak e jogát.

Következtetésképp, a társaságnak a szindikátusi szerződésben félként történő elismerése a magyar jogtudományban kisebbségi véleménynek tűnik,¹⁵ de a bírói gyakorlatban is találkozhatunk ennek az elfogadásával.¹⁶

Az angolszász szakirodalomban megállapították, hogy szokványos az, ha a társaság is belép a szindikátusi szerződésbe. Ennek több lehetséges okát is rögzítették a szakirodalomban, például azért, hogy a társaság is vállaljon bizonyos kötelezettségeket (a társaság is fogadja el a vezető tisztségviselőknek nyújtandó hitelek korlátairól szóló megállapodást, amelyeket a felek a bizalmasság megőrzése végett nem kívántak a társasági szerződésbe foglalni); ugyanígy, ha a társaság is szerződő fél, akkor a vezető tisztségviselők közvetett módon szintén kötelezve vannak a szindikátusi szerződés teljesítésére, amely különös jelentőségre tehet szert az összes olyan esetben, amikor a vezető tisztségviselő nem tagja a társaságnak; vagy annak érdekében, hogy a leányvállalatokra vonatkozó, a szindikátusi szerződésbe foglalt előírásokat a társaság (mint „anyavállalat”) megfelelőképpen érvényesítse.¹⁷

Az álláspontom továbbra is az, hogy a magyar jogban is a társaság a szindikátusi szerződés tagja lehet.

¹⁵ SÁRKÖZY 2002, 178.

¹⁶ BH 2007. 158., EBH 2007. 1617.

¹⁷ CADMAN 2004, 2.; MUTH-FITZGERALD 2009, 5.

Az emellett szóló legfontosabb érv mindenekelőtt a szerződéses szabadság elve.¹⁸ A szerződéses szabadság elve alapján a felek nemcsak arról döntenek, hogy kívánnak-e szerződéses viszonyt létesíteni, vagy milyen tartalma legyen a szerződésnek, hanem a szerződési szabadság a szerződő felek kiválasztásának a szabadságát is magába foglalja. Nyilván, a szerződési szabadság, így a félválasztás szabadsága sem abszolút jellegű, hanem a vizsgált kérdés szempontjából legalább két igen jelentős korlátja van:

- a szerződéses szabadság első korlátját a *kógens normák* képezik, ugyanis a Ptk. tilos szerződésként szabályozza, és semmisséggel sújtja azokat a szerződéseket, amelyek jogszabályba ütköznek, vagy amelyeket jogszabály megkerülésével kötöttek;¹⁹
- másodsorban a *jóerkölcs*, és a Ptk. szintén semmisséggel szankcionálja azokat a szerződéseket, amelyek nyilvánvalóan a jóerkölcsbe ütköznek.²⁰

Noha a magánjog kötelmi jogi alrendszere alapvetően diszpozitív-szupletív normákra épül, a jogalkotó bizonyos esetekben kógens normák segítségével modellálja a magánjogi jogviszonyokat, sajátos jogpolitikai célok érdekében.

Itt kérdésként felmerül, hogy létezik-e a Polgári Törvénykönyvben, vagy akár a Polgári Törvénykönyvön kívül olyan jogszabály, amely megtiltja a társaság részvételét a szindikátusi szerződésben. A szindikátusi szerződés nem nevesített szerződés, következésképpen nincs saját (különös) jogi szabályozása, ezért kifejezett jogszabályi tiltás így nem is létezhet. Analógia alapján lehet vizsgálni: a társasági jog valamely törvényi korlátozása analógia alapján alkalmazható-e a szindikátusi szerződésben részt venni kívánó társaságra. A válasz negatív: nincsenek olyan kógens normák, amelyek akár közvetve megtiltanák a társaságnak a szindikátusi szerződésben tagként történő részvételét.

A jóerkölcs a kógens normák által tartalmazott tiltásokhoz képest kiegészítő kategória. A jóerkölcsbe ütközés kérdésére nehéz sommás választ adni, ugyanis a jóerkölcs olyan generálklauzula, amelynek tartalommal való feltöltése eseti vizsgáldást igényel, a konkrét helyzet precíz elemzését. Következésképpen a társaság részvétele a szindikátusi szerződésben *a priori* nem minősíthető a jóerkölcsbe ütközőnek, de nem zárható ki teljességgel az sem, hogy bizonyos esetekben a „nyilvánvaló” jóerkölcsbe ütközés fennálljon.

6. A TÁRSASÁG ÉS MÁS HARMADIK SZEMÉLYEK MINT SZERZŐDŐ FELEK: ÚJ SZERZŐDÉSTÍPUS?

A szakirodalomban harmadik álláspont is megfogalmazódott. Abból kiindulva, hogy a szindikátusi szerződés a társasági tagoknak a társaságon belüli, egymással szembeni

¹⁸ Ptk. 6:59. §.

¹⁹ A semmisség szankciója alól kivétel, ha a jogsértéshez a jogszabály más jogkövetkezményt fűz. Viszont más jogkövetkezmény mellett is semmis a szerződés akkor, ha a jogszabály ezt külön kimondja, vagy ha a jogszabály célja a szerződéssel elérni kívánt joghatás megtiltása. Lásd: Ptk. 6:95. §.

²⁰ Ptk. 6:96. §

kapcsolatukat, együttműködésüket és elvárásukat szabályozza, egy szerző arra a következtetésre jutott, hogy a társaság részvételével megkötött szerződés nem minősíthető szindikátusi szerződésnek, amely, jellegénél fogva, a társaság keretein belül valósul meg, így fogalmilag kizárt, hogy a társaság maga tagja legyen a szindikátusi szerződésnek.²¹ Ezért a hivatkozott szerző szerint ez a szerződés egy új nevesítetlen szerződés, amely „a szindikátusi szerződések és a polgári jogi kötelek metszetét adja”, szindikátusi jellegű *joint venture* szerződés, részben szindikátus, részben polgári jogi kötelelem.²²

Ez az álláspont szerintem nem helyes: a társaság részvételével létrejött szindikátusi szerződés nem keletkeztet új nevesítetlen szerződéstípust. E vélemény normatív jelleget tulajdonít a szindikátusi szerződés szakirodalmi meghatározásának, azaz a szindikátusi szerződés belső, társaságon belüli viszonyokat rendező jellegének. A definíció, bármennyire is kidogozott dogmatikai alapokon nyugszik, nyilvánvalóan nem bír normatív tartalommal.

Semmilyen szakirodalmi meghatározásnak nincs normatív tartalma. A szindikátusi szerződés, pontosan a nevesítetlen jellegéből fakadóan, rendkívül rugalmas fogalom, és a szerző által megkérdőjelezhetetlen igazságként kezelt definíciótól eltérően másképpen is leírható. A szindikátusi szerződés személyi körét amennyiben jogszabály nem határozza meg, ezt a szakirodalom sem tudja normatív jelleggel megtenni.

Álláspontom szerint a szindikátusi szerződést nem a szerződő felek körének irányából kell lehatárolni, a szindikátusi szerződés nem feltétlenül csak a tagok között jön létre, a szindikátusi szerződés lényege a tárgya. És ennek a meghatározása a vitatott álláspont szerint túlzott módon leszűkítő: a szindikátusi szerződés valóban társasággal kapcsolatos jogviszonyokat rendez a felek akaratának megfelelően, de ezek a jogviszonyok nem kizárólag a tagok között létrejövő jogviszonyok.

Adott esetben a szindikátusi szerződésnek pontosan az a célja, hogy a társaságnak a tagok/részvényesek körén kívül eső személyeket vonjon be a társaság működésébe (például szindikátusi szerződés határozhatja meg a finanszírozó vagy hitelező részvételét a társaság döntési mechanizmusaiban, szindikátusi szervezetet hozhat létre ez a szerződés). Ugyanígy maga a társaság mint szindikátusi szerződő fél is vállalhat kötelezettségeket a szindikátusi szerződésben részt vevő többi fél irányába: például a tagok rögzíthetik, hogy tagi kölcsönökkel milyen rendben fogják a társaság működését, piacszerzését, termékportfóliójának fejlesztését finanszírozni, a társaság pedig az így nyújtott jövőbeni hitelek vonatkozásában biztosítékok alapítására, kamatfizetésre vállalhat kötelezettséget. (Ebben az esetben a szindikátusi jogviszonyok további szerződések megkötését teszik szükségessé, de ez számos más esetben is így van, a szindikátusi szerződés sokszor tartalmaz hangsúlyozottan előszerződés-jellegű előírásokat és ezek megsértésére a felek által megfelelőnek ítélt magánjogi szankciókat.) A társaság szintén a szindikátusi szerződésben vállalhat a kilépési jogát gyakorló taggal szemben sajátos kötelezettségeket (például így, a társaság szindikátusi

²¹ SZABÓ 2012, 8.

²² SZABÓ 2012, 8.

szervződésben történő részvételével szabályozható az, hogy miképpen történik meg a kilépő tagot megillető vagyonhányad kifizetése).

A szindikátusi szerződést a gyakorlat is nagyon rugalmasnak, egyedi helyzetekre és igényekre modellálhatónak kívánja meg. Ha a felek úgy látják, hogy a társaság részvétele is szükséges a szindikátusi jogviszonyban, akkor a szindikátusi szerződést ennek megfelelően fogják megkötni.

Nyilván, felmerül, hogy a szindikátusi szerződésnek ez a megközelítése nem terjeszti-e túlságosan is ki a szindikátusi szerződés határait, nem teszi-e ezeket a határokat túlságosan képlékennyé vagy akár pontatlanná. Nem: a szindikátusi szerződés pontos elhatárolása lehetséges. De ismételtén ki kell jelenteni, hogy a szindikátusi szerződést nem helyes a szerződő felek irányából lehatárolni, hanem az egyetlen helyes megközelítési irány a szerződés tárgya, annak precíz meghatározása alapján különíthető el a szindikátusi szerződés más szerződéstípusoktól.

Ha a személyi kör felől határolnánk le a szindikátusi szerződést, akkor az egyszemélyes gazdasági társaság esetében automatikusan és teljesen, fogalmilag kizárt lenne, hogy egy ilyen társaság alapításának és működésének szabályozására kössenek szindikátusi szerződést. Valójában ez nem kizárt, ha az általam vázolt álláspontot fogadjuk el.

A társaság részvétele a szindikátusi szerződésben minden olyan esetben kifejezetten szükséges, amikor a társaság számára a felek saját kötelezettséget kívánnak alapítani. Ugyanis a társaság saját vagyonnal rendelkező jogi személy, ennek vonatkozásában kötelezettséget vállalni csak a társaság tud (tulajdoni elkülönülés elve).

7. TOVÁBBI ÉRVEK A HARMADIK SZEMÉLYEK SZINDIKÁTUSI KÖTELEMBEN SZERZŐDŐ FÉLKÉNT VALÓ ELISMERÉSE MELLETT

Fontos érv amellet, hogy elismerjük a társaságot mint a szindikátusi szerződésben lehetséges szerződő felet, hogy ilyen esetben a társaság is szerződéses jogosult lesz, azaz a szindikátusi szerződést megsértő tagokkal szemben saját nevében eljárhat, így nincs szükség a harmadik személy javára kötött szerződés konstrukciójának alkalmazására. Ugyanis ha nem ismerjük el a gazdasági társaságnak e minőségét, hogy szerződő fél lehessen a szindikátusi szerződésben, akkor a gazdasági társaság „nem kényszerítheti ki a szindikátusi szerződésben vállalt kötelezettségeket és nem is érvényesítheti az abból eredő jogokat; kivéve, ha a szindikátusi szerződés egyben harmadik személy javára kötött szerződés is (például: a gazdasági társaság működéséhez szükséges feltételek biztosítása esetén, vagy a gazdasági társaság számára nyújtott kedvezményeknél)”.²³ A Polgári Törvénykönyv szerint (6:136. §), ha a felek harmadik személy részére teljesítendő szolgáltatásra kötöttek szerződést, a harmadik személy akkor követelheti közvetlenül a szolgáltatás teljesítését, ha ezt a jogát a felek kifejezetten kikötötték vagy ez a szerződés céljából, vagy az eset körülményeiből

²³ Lásd: PAPP 2009, 29–30.

egyértelműen következnek. Így abban az esetben, ha a szindikátusi szerződésben nincs elismerve a társaságnak az a lehetősége, hogy saját maga érvényesítse a jogait, akkor vitatható ennek a jogosultságnak a léte, és a bíró döntheti el, hogy egyértelműen következik-e a szerződés céljából vagy az eset körülményeiből a közvetlen, a társaság által történő jogérvényesítés lehetősége.

A harmadik személy a javára kikötött szolgáltatás teljesítését attól kezdve követelheti, hogy őt valamelyik fél értesíti arról, hogy a javára szóló szerződést kötöttek. Ha a harmadik személy a szolgáltatás teljesítésének követeléséről lemond, a szolgáltatást a javára szerződött fél követelheti. A kötelezett a szerződésből folyó kifogásait a harmadik személlyel szemben is érvényesítheti.

Következésképpen a harmadik személy javára kötött szerződés technikája korlátozottan, bizonytalan módon alkalmazható, ezért az a megoldás, hogy a szindikátusi szerződésben a társaságot elismerjük mint a szerződő felet, praktikusabb és hatékonyabb.

A harmadik személyeknek a szerződésben történő részvétele kapcsán ismét utalnunk kell az angolszász megközelítésre. A szakirodalomban külön tárgyalják, hogy adott esetekben kifejezetten szükséges lehet a vezető tisztségviselők részvétele a szindikátusi megállapodásban.²⁴ Ez arra szolgál, hogy a vezető tisztségviselőket közvetlen módon kötelezze a szindikátusi szerződés előírásainak teljesítésére.²⁵ Ugyanígy, az olasz joggyakorlat is elismeri harmadik személyek (azaz nem társasági tagok) részvételét a szindikátusi megállapodásban: gyakorlatilag már a legalább egy tag részvételével létrejött, tárgyában szindikátusi jellegű és a társasági szerződéssel funkcionális kapcsolatban álló, de attól egyébként strukturálisan elkülönülő megállapodást szindikátusi szerződésnek tekintik.²⁶ Tipikus példaként merült fel az olasz joggyakorlatban a harmadik személyek szindikátusi szerződésben való részvételére, amikor egy korlátozott felelősségű társaság újratőkésítéséről és részvénytársasággá történő átalakításáról állapodnak meg a korlátozott felelősség tagjai és harmadik személyek.²⁷

8. VEZETŐ TISZTSÉGVISELŐK MINT FELEK A SZINDIKÁTUSI SZERZŐDÉSSEN

Érdekes és már érintett kérdés, hogy a szindikátusi szerződésben megjelenhetnek-e mint felek a társaság vezető tisztségviselői. A szakirodalomban megjelent az az álláspont, hogy a kockázati befektetők szindikátusi szerződésben „számos területen eleve korlátozzák

²⁴ CADMAN 2004. 4.; MUTH-FITZGERALD 2009, 5.

²⁵ Korábban már jeleztem, hogy ha a társaság szerződő fél a szindikátusi szerződésben, azaz kötelezettségeket vállalt a megállapodás keretei között, akkor a vezető tisztségviselők közvetett módon szintén kötelezve vannak a megállapodás teljesítésére, ugyanis a társaság irányítása a társaság által megkötött szerződések keretei között történhet.

²⁶ Cons. St. (Consiglio di Stato), sez. V, 26 novembre 2008, n. 5845. Lásd: SCARPA 2011, 4.

²⁷ Cass. civ., sez. I, 18 luglio 2007, n. 15963. Lásd: SCARPA 2011, 8.

a menedzsment döntési jogkörét, így az ő megkérdézésük nélkül egy sor fontos kérdésben a vállalkozás ügyeiben nem születhet döntés.²⁸

A Ptk. „A vezető tisztségviselő önállósága” cím alatt szabályozza a vezetők jogállását a tagokkal való viszonyaikban [3:112. § (2) bek.]. A törvény szerint a vezető tisztségviselő a társaság ügyvezetését a gazdasági társaság érdekeinek elsődlegessége alapján önállóan látja el. E minőségében a jogszabályoknak, a létesítő okiratnak és a társaság legfőbb szerve határozatainak van alávetve. A vezető tisztségviselőt a társaság tagja nem utasíthatja, és hatáskörét a legfőbb szerv nem vonhatja el. E szabály alól látszólagos kivételt képeznek az egyszemélyes gazdasági társaságok, amelyek esetében az egyedüli tag az ügyvezetésnek utasítást adhat, amelyet a vezető tisztségviselő köteles végrehajtani. A kivétel azért látszólagos, mert az egyedüli tag utasítása valójában a legfőbb szerv határozata, amelynek a vezető tisztségviselő minden esetben alá van vetve. Többszemélyes társaságnál viszont az egyik tag által adott utasítás, még ha az a tag többségi tag is, nem minősül a legfőbb szerv határozatának, ezért a vezető tisztségviselő számára az nem kötelező.

A társasági jog diszpozitivitásának elve (Ptk. 3:4. §) alapján, belső viszonyokról lévén szó, nem zárhatjuk ki ettől a szabálytól az eltérés lehetőségét. Az eltérés álláspontom szerint nemcsak a társasági szerződésben, hanem a felek közötti hatályos szindikátusi szerződésben is lehetséges, amelyet pontosan a vezető tisztségviselő is szerződő félként köt meg.

Ugyanakkor a gyakorlatban felmerülhet a következő eset is, amelyet szindikátusi szerződésben kezelnek. Társasági hitelezők sok esetben kérik, hogy a vezető tisztségviselők kezességét vállaljanak a társaság valamely tartozásáért. Például a bank az ügyvezető által vállalt kezességhez köti a hitelnyújtást. A cél ilyen esetekben nyilvánvalóan az, hogy a társaság teljesítési készségét biztosítsák, illetve megelőzzék azt, hogy a társaság komolytalan módon vállaljon szerződéses kötelezettségeket, így végső soron a hitelezői érdekek erőteljesebb védelmének céljából jelenik meg ez az igény. Abban az esetben, ha a vezető tisztségviselő saját felelősségvállalása szükséges a társaság tartozásaiért, akkor vele szemben a társaság tagjai szindikátusi szerződésben vállalhatják, hogy ilyen esetben mögöttesen helyállnak az ügyvezető helyett, és meghatározhatják, hogy pontosan milyen arányban felelnek.

E példából is következik, hogy bizonyos esetekben a vezető tisztségviselők részvétele a szindikátusi szerződésben igenis szükséges lehet.

9. ÜZLETRÉSZ VAGY RÉSZVÉNY ELIDEGENÍTÉS KIHATÁSA A SZINDIKÁTUSI SZERZŐDÉSRE

Az üzletrész vagy részvények elidegenítése, a tagsági jogviszony megszűnése nem vonja maga után az alanyváltást a szindikátusi szerződésben, eltérően a társasági szerződéstől.

Az alanyváltás a társasági szerződés vonatkozásában megtörténik, de a szindikátusi szerződéshez az újonnan belépő tagnak vagy részvényesnek e célból külön kifejezett

²⁸ KARSAI 1997, 33.

akarattnyilvánítással kell csatlakoznia: „a tagi pozícióban bekövetkezett jogutódlás tehát nem jelent alanyváltást illetve jogutódlást a szindikátusi szerződés vonatkozásában, abba az új társasági tagnak külön be kell lépnie”.²⁹

Ha elismerjük a harmadik személyek szindikátusi szerződési tagságának a lehetőségét, ennek még egy nagyon fontos következménye van. Felmerül az a kérdés, hogy mi lesz abban az esetben, ha valaki a társaság tagja és szerződő fél a szerződésben, majd megszűnik a tagsági jogviszonya: ez automatikusan maga után vonja a szerződésből való kilépését vagy sem? Ha azt az álláspontot fogadjuk el, hogy a szindikátusi szerződésben csak a társaság tagjai lehetnek szerződő felek, akkor a következtetés egyértelmű: „[H]a az a tag, akinek a tagsági jogviszonya megszűnik, egyben a szindikátusi szerződés alanya is, akkor a gazdasági társaságból történő kiválása a szindikátusi szerződésbeli jogviszonyának a megszűnését is eredményezi, mert ebbeli alanyisága tagsági jogviszonyhoz kötött. Amennyiben rajta kívül csak egy szerződő fél volt, a szindikátusi szerződés is megszűnik, mert legalább kétoldalú jogviszonynak kell lennie.”³⁰ Ha az általam is javasolt másik utat választjuk, azaz nem tagadjuk meg a részvételi lehetőséget a szindikátusi szerződésben harmadik személyeknek, akkor ez a következtetés már nem működik: a társasági tagság és a szerződésbeli alanyiság elkülönülten bírálendő el, és erre tekintettel kell lenni a megállapodás megkötésekor.

Így az alanyi kör szempontjából megengedőbb értelmezésnek van egy igen fontos gyakorlati konzekvenciája is. A szindikátusi szerződés gyakran szabályoz olyan kérdéseket, amelyek a társaságból kilépő tag felé teljesítendő kifizetésekre vonatkoznak. Amennyiben a tagsági jogviszonnyal automatikusan a szindikátusi szerződésbeli fél minősége is megszűnik az adott személynek, akkor bizonytalanná válhat a szerződésben rögzített kifizetésekkel, kárpótlásokkal stb. kapcsolatos jogainak az érvényesítése.

Következésképpen, a tagsági jogviszony megszűnésének nem azonnali és automatikus következménye a szindikátusi szerződésbeli alanyiság megszűnése, és amennyiben a felek ilyen joghatást akarnak elérni, ezt kifejezetten elő kell írniuk a szerződésben, illetve megjelölhetik, hogy a tagi minőség elvesztése esetén mely rendelkezések fognak még joghatást kiváltani (társaság által teljesítendő kifizetések, versenytilalom).

10. ÖSSZEGZÉS

Álláspontom szerint, és ahogy a fenti levezetésből is következik, a szindikátusi szerződés fogalmi lehatárolását nem az alanyi kör felől kell elvégezni. E szerződés esetén a szabályozás hiánya is pontosan a rugalmasságot hivatott biztosítani. A rugalmassági igény következtében nem szükséges külön szabályozni e szerződéstípust (kivéve talán a tőkepiaci kontextusban működő társaságok szindikátusi szerződéseit). A szerződő felek körét

²⁹ SÁRKÖZY 2002, 178.; ugyanígy MUTH–FITZGERALD 2009, 7.

³⁰ PAPP 2009, 30.

is adaptív módon kell kezelni, azaz el kell ismerni, miszerint annak ellenére, hogy a szindikátusi szerződés elsősorban a társaság tagjai, illetve részvényesei között jön létre, nem zárható ki, hogy abban a társasági tagsági minőséggel nem rendelkező harmadik személyek, így például a társaság finanszírozásának vonatkozásában kötelezettségeket vállaló és ezért a társaság működése felett ellenőrzési jogosítványokat szerző hitelező, a vezető tisztségviselők, vagy akár maga a szindikátusi kötelemben szabályozott társaság is részt vehessen.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BALÁSHÁZY Mária (1993): Szindikátusi szerződés a társasági és a polgári jog határán. *Gazdaság és Jog*, 1. évf. 5. sz. 16–18.
2. CADMAN, John (2004): *Shareholders' Agreements*. Fourth Edition, London, Thomson – Sweet&Maxwell.
3. JASZTRABSZKI Tamás (2000): A szindikátusi szerződés. *Cég és Jog*, 2. évf. 7–8. sz.
4. JUHÁSZ József (2009): „Cégekörökben” gyakoribb atipikus szerződések I. *Céghírnök*, 19. évf. 4. sz. 11–14.
5. KARSAI Judit (1997): A kockázati tőkét befektető alapok és társaságok magatartása Magyarországon. *Külgazdaság*, 61. évf. 9. sz. 26–36.
6. KOLBEN György (1996): *A szindikátusi szerződés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
7. LUKÁCS Mónika – SÁNDOR István – SZÜCS Brigitta (2003): *Új típusú szerződések és azok gyakorlata a gazdasági életben*. Budapest, HVG-ORAC.
8. MUTH, Graham – FITZGERALD, Sean (2009): *Shareholders' Agreements*. Fifth Edition, London Sweet&Maxwell – Thomson Reuters.
9. PAPP Tekla szerk. (2009): *Atipikus szerződések*. Szeged, Lectum Kiadó.
10. PAPP Tekla szerk. (2015): *Atipikus szerződések*. Budapest, Opten Kiadó.
11. SÁRKÖZY Tamás (2002): A szindikátusi szerződésről. In SÁRKÖZY Tamás – VÉKÁS Lajos: *Eörsi Gyula emlékkönyv*. Budapest, HVG-ORAC.
12. SZABÓ Gergely (2012): Gazdasági társaság a szindikátusi kötelemben. *Céghírnök*, 22. évf. 5. sz. 7–11.
13. SCARPA, Dario (2011): *I patti parasociali nelle s. p.a. e nelle s.r.l.* Milano Giuffrè Editore.
14. VERESS Emőd (2018a): Szindikátusi szerződés, kultúrtörténeti környezetben. *Jogtörténeti Szemle*, 20. évf. 1. sz. 31–40.

Ajánlott irodalom

1. DÚL János – LEHOCZKI Zóra Zsófia – PAPP Tekla – VERESS Emőd szerk. (2019): *Társasági jogi lexikon*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
2. VERESS Emőd (2018b): A szindikátusi szerződés ütközése a társasági jogi normákkal és a társasági szerződéssel. *Magyar Jog*, 65. évf. 9. sz. 510–511.
3. VERESS Emőd (2018c): A szindikátusi szerződés tartalmának néhány alapkérdéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 73. évf. 11. sz. 464–476.

Prof. Dr. Veress Emőd PhD, LL.M., dr. habil., polgári jogász, egyetemi tanár a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetemen, Kolozsváron és vezető kutató a budapesti Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézetben, a Magánjogi Kutatások Főosztályán. Bukarestben tett jogtudományi államvizsgát (2002), a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán nyert PhD-fokozatot (2006). A Societas – Kelet- és Közép-Európai Társasági Jogi Kutatóhálózat főtárgya, az Európai Összehasonlító Jogi Történelmi Társaság (European Society for Comparative Legal History) tagja. Szakterülete a polgári jog és a társasági jog, szűkebb kutatási területe a magánjogi hitelező- és adósvédelem, a társasági jog összehasonlító jogi elemzése, az állami vállalatok joga, a tőkepiac jogi szabályozása, illetve a magánjog jogtörténete. Több szakkönyv, monográfia, egyetemi tankönyv és több mint száz tanulmány szerzője vagy társszerzője. Legutóbbi kötete: *A részvény mint értékpapír* (Budapest, HVG-ORAC, 2019).

Publikációs felhívás

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadásában megjelenő *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című szakmai, tudományos folyóirat állam- és közigazgatás-tudományi témájú tudományos írások közlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

A lap célja: az államtudományok, a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése.

A SZERKESZTŐSÉG AZ ALÁBBI ROVATOKBA VÁR ÍRÁSOKAT:

Tudományos közlemények/Tanulmányok

E rovat célja az államtudomány, jogtudomány és társadalomtudományok területén elért hazai és nemzetközi kutatási eredmények bemutatása, tudományos műhelyek, iskolák eszmecseréje.

Szakmai fórum

E rovat célja teret adni a közigazgatási praxis művelői közötti tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közszolgálat változásait bemutató tudósításoknak.

Nemzetközi kitekintés

E rovat célja a nemzetközi állam- és társadalomtudományi kutatások közvetítése, különösen a külföldi közigazgatási stratégiáknak és gyakorlatoknak, az európai közigazgatási rendszerek közeledésének és együttműködésének, illetve az EU törekvéseinek és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjainak a bemutatása.

Szemle

E rovat tudósít az államtudományok, az államélet és benne a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferencia-beszámolókat közöl.

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. Időszakonként vegyesen magyar és angol nyelvű tanulmányok is megjelennek egy-egy számban, illetve alkalmanként angol nyelvű különszámmal is jelentkezik a lap. A tartalomjegyzék angol nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről anonim szakmai lektori véleményezést követően a főszerkesztő dönt a folyóirat működéséhez kapcsolódó dokumentumoknak megfelelően.

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című folyóirat online formában is megjelenik. Az online változat mellett a korábbi lapszámok archívuma is elérhető.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára:

Kézirat leadása: a journals.uni-nke.hu oldalon megtalálható rendszeren keresztül.

A részletes közlési feltételek és bővebb információk megtekintéséhez,
kérjük, látogasson el honlapunkra:
ppb.mk.uni-nke.hu

Table of contents

Welcoming address	ANITA BOROS	3
Scientific publications/ Studies	CSABA CSERVÁK • Reforms of the Constitutional Court on Balance	4
	ZSUZSA DARIDA – LÁSZLÓ JÓZSA • Can we be satisfied with what is obligatory? Focusing on the satisfaction results of the training system for public administration	22
	ZOLTÁN JÓZSA • The Main Stages in the Development of the Official Administration	40
	SZILVIA KÖBEL • “I will act for the good of the people and the state” – The Circumstances and Effects of the Cessation of the Administrative Court in 1949	66
International outlook	ORSOLYA KÁRPÁTI • The Administration of Civil Registration in Austria	94
Forum	ZÓRA ZSÓFIA LEHOCZKI • The Main Characteristics of Companies Owned by Local Governments	112
	ERNŐ LORÁND SZABADI • The Development of the Public Administration of Szeklerland and Its Impact on the Local Minority Following the Austro–Hungarian Compromise, until the Entry into Force of the Romanian Law of Administrative Unification of 1925	130
Professional forum	KLAUDIA DOMOKOS – TAMÁS MÉHES • The Protection of Possession (by the Municipal Clerk) and Its Complex Legal Nature	142
	EMŐD VERESS • Contracting Parties in the Shareholders’ Agreement	168

Table of contents

Publication notice	186
Table of contents in foreign language	188
Editorial Committee	190
Imprint	192

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: *Prof. Dr. Kiss György*, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

FŐSZERKESZTŐ: *Dr. habil. Boros Anita*, egyetemi docens (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE: *Prof. Dr. Tamás András*, professor emeritus (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK: *Prof. Dr. Balázs István*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Biró Marcell*, közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kormányiroda) • *Dr. Bitskey Botond*, főtítkárs (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cservák Csaba*, tanszékvezető, egyetemi docens (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék) • *Dr. Hazafi Zoltán*, tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Emberi Erőforrás Tanszék) • *Prof. Dr. Horváth Attila*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Állam- és Jogtörténeti Tanszék) • *Dr. Imre Miklós*, egyetemi docens (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Janza Frigyes*, ny. r. vezérőrnagy, főtítkárs (Magyar Rendészettudományi Társaság) • *Prof. Dr. Kis Norbert*, fejlesztési rektorhelyettes, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem) • *Prof. Dr. Koltay András*, rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem) • *Dr. Lapsánszky András*, tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék) • *Prof. Dr. Máthé Gábor*, prof. emeritus (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Állam- és Jogtörténeti Tanszék) • *Dr. Orbán Balázs*, miniszterhelyettes, parlamenti és stratégiai államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Papp Tekla*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Prof. Dr. Patyi András*, prorektor, intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Rendészettudományi Kar, Közjogi és Rendészettani Intézet) • *Prof. Dr. Rixer Ádám*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Salgó László Péter*, helyettes államtitkár (Igazságügyi Minisztérium) • *Prof. Dr. Torma András*, rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Dr. Tuzson Bence*, államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Varga Zs. András*, egyetemi tanár, alkotmánybíró (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI, TISZTELETBELI TAGOK: *Prof. Dr. Anabelén Casares Marcos*, Universidad de León (León, Spanyolország) • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Németország) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, M. V. Lomonosov Moszkvai Állami Egyetem (Moszkva, Oroszország) • *Prof. Dr. Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakisztán) • *Prof. Dr. Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Németország)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁRS: *Dr. Dúl János*, tudományos segédmunkatárs (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Szólík Eszter* (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

Editorial Committee

CHAIR OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. György Kiss*, Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies)

EDITOR-IN-CHIEF: *Dr. habil. Anita Boros*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration)

HONORARY CHAIR OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. András Tamás*, Professor Emeritus (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies)

EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. István Balázs*, Head of Department, Professor (University of Debrecen, Faculty of Law, Department of Public Administration) • *Dr. Marcell Biró*, Minister of State for Public Administration (Prime Minister's Office) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (The Constitutional Court of Hungary) • *Dr. Csaba Cservák*, Head of Department, Associate Professor (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law, Department of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Head of Department, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Human Resource Studies) • *Prof. Dr. Attila Horváth*, Head of Department, Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of History of State and Law) • *Dr. Miklós Imre*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Prof. Dr. Norbert Kis*, Vice-Rector, Professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. András Koltay*, Rector, Professor (National University of Public Service) • *Dr. András Lapsánszky*, Head of Department, Associate Professor (Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public Administrative Law and Fiscal Law) • *Prof. Dr. Gábor Máthé*, Professor Emeritus (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies) • *Dr. Balázs Orbán*, Deputy Minister, Minister of State (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. Tekla Papp*, Head of Department, Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics) • *Prof. Dr. András Patyi*, Prorector, Head of Institute, Professor (National University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Institute of Public Law and Public Science) • *Prof. Dr. Ádám Rixer*, Head of Department, Professor (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law, Department of Administrative Law) • *Dr. László Péter Salgó*, Deputy Secretary (Ministry of Justice) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, Professor (University of Miskolc) • *Dr. Bence Tuzson*, Minister of State (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Judge of the Constitutional Court, Professor (The Constitutional Court of Hungary; Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law)

HONORARY MEMBERS OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. Anabelén Casares Marcos*, Universidad de León (León, Spain) • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, Moscow State University (Moscow, Russia) • *Prof. Dr. Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakistan) • *Prof. Dr. Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Germany)

SECRETARIES OF EDITORIAL BOARD: *Dr. János Dúl*, research assistant fellow (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics) • *Eszter Szólik* (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György egyetemi tanár (NKE ÁNTK)

FŐSZERKESZTŐ: Dr. habil. Boros Anita, egyetemi docens
(NKE ÁNTK Lőrincz Lajos
Közigazgatási Jogi Tanszék)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁROK: Dr. Dúl János tudományos segédmunkatárs
(NKE ÁNTK Civilisztikai Tanszék)
Szólik Eszter (NKE ÁNTK)

Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar,
NKE ÁNTK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: ppb.mk.uni-nke.hu

Impresszum

KIADÓ: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

A KIADÁSÉRT FELEL: Koltányi Gergely ügyvezető igazgató

Cím: 1089 Budapest, Orczy út 1.

E-MAIL: info@ludovika.hu

WEBOLDAL: www.ludovika.hu

OLVASÓSZERKESZTŐ: Balla Nóra, Resofszki Ágnes, Gergely Zsuzsánna

TÖRDELŐ: Kőrösi László

NYOMDAI MUNKÁK: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2063-9066 (online)



PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

Tisztelt Olvasó!

A **Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás** szerkesztősége továbbra is várja mind az akadémiai világból, mind pedig a közigazgatás gyakorlati témáit feldolgozó írásokat. A folyóirat célja, hogy a közigazgatási és államigazgatási tudományok fő szakmai tudósítójaként a tudományterületek közötti párbeszédet segítse elő.

Bővebb tájékoztatás érdekében látogasson el a ppb.mk.uni-nke.hu weboldalra, vagy forduljon szerkesztőségünk munkatársaihoz a ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu e-mail-címen!

Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!

Pro Publico Bono!

Prof. Dr. Kiss György
NKE ÁNTK, egyetemi tanár

PRO PUBLICO BONO- Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

KIADÓ: Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft.

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, NKE ÁNTK

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: NKE ÁNTK, 1083 Budapest, Üllői út 82.