

Közigazgatás- Tudomány

Szakmai tudományos folyóirat

II. évfolyam (2022)

1. szám

ISSN 2786-1910



**SZÉCHENYI
EGYETEM**
UNIVERSITY OF GYŐR —

Közigazgatás Tudomány

II. évfolyam (2022)

1. szám

Főszerkesztő:

Dr. Lapsánszky András

Szerkesztőség:

Dr. Kőhegyi-Zeller Anikó

Dr. Nagy Attila

Dr. Orosi Renáta

Dr. Pokorádi Márta

Szerkesztőbizottság:

Prof. Dr. Árva Zsuzsanna (Debreceni Egyetem)

Prof. Dr. Balázs István (Debreceni Egyetem)

Dr. Barta Attila (Debreceni Egyetem)

Prof. Dr. Bándi Gyula (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Dr. Christián László (Nemzeti Közszerzői Egyetem)

Dr. Csatlós Erzsébet (Szegedi Tudományegyetem)

Dr. Fábrián Adrián (Pécsi Tudományegyetem)

Dr. Gerencsér Balázs (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Dr. Gyurita Rita (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Hoffman István (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

Dr. Hulkó Gábor (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Nagy Marianna (Eötvös Loránd Tudományegyetem)

Prof. Dr. Patyi András (Nemzeti Közszerzői Egyetem)

Prof. Dr. Rixer Ádám (Károli Gáspár Református Egyetem)

Prof. Dr. Smuk Péter (Széchenyi István Egyetem)

Prof. Dr. Torma András (Miskolci Egyetem)

Dr. Tóth András (Károli Gáspár Református Egyetem)

Prof. Dr. Varga Zs. András (Pázmány Péter Katolikus Egyetem)

Kiadó:
Széchenyi István Egyetem
UNIVERSITAS-Győr Nonprofit Kft.
9026 Győr, Egyetem tér 1.

A kiadásért felel:
Tóth Eszter

Tördelő szerkesztő:
Varga Ákos

ISSN (online): 2786-1910

TARTALOM

A közigazgatási hatósági eljárás aktuális kérdései veszélyhelyzet idején Balázs István, Hoffman István	5
Quo vadis, felügyeleti ellenőrzés? Barta Attila	28
Az új ingatlan-nyilvántartási törvény és az Ákr. viszonya Czékmann Zsolt, Czibrik Eszter	42
Vertikális versenykorlátozások joga, kitekintéssel a vertikális csoportmentességi rendelet (VBER) reformjára Csitei Béla	54
A közigazgatási döntéshozatal támogatása elektronikus eszközökkel, különös tekintettel a hatósági eljárásra Fábián Adrián, Stankovics Petra	71
Szervezeti változások a levéltárügyben Horváth István	85
Az általános hatályú határozatok a közigazgatási aktusok rendszerében Kálmán János	99
Ügyvédek kamarai hatósági ellenőrzésének aktualitásai Patyi Gergely	113
Az eljárási kötelezettség aktuális kérdései Rozsnyai Krisztina	125
A Lengyel Oktatási- és Tudományos Minisztérium folyóiratértékelési rendszere és az MTA IX. Osztályának nemzetközi listája Sasvári Péter	140
A műemlékvédelem válasza az új kihívásokra Szabó Annamária Eszter	158



A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS AKTUÁLIS KÉRDÉSEI VESZÉLYHELYZET IDEJÉN

BALÁZS ISTVÁN,*  HOFFMAN ISTVÁN** 

* Tanszékvezető egyetemi tanár, DE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet. E-mail: balazs.istvan@law.unideb.hu

** Egyetemi tanár, ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; rk. egyetemi tanár, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Prawa i Administracji. E-mail: hoffman.istvan@ajk.elte.hu

Absztrakt

A magyar jogrendszer reagálóképességét vizsgáló kutatási projekt keretében kiemelt figyelmet kapott a közigazgatási jog és azon belül az ügyfelek szempontjából meghatározó közigazgatási hatósági eljárási jog. A kutatások lezárása előtt kitört COVID járvány és az azzal járó veszélyhelyzeti jogalkotás a további kutatásoknak sajátos aktualitást adott.

Kulcsszavak

reziliencia, hatékonyság, eredményesség, jogvédelem.

Abstract

Within the framework of the research project examining the responsiveness of the Hungarian legal system, special attention was paid to administrative law and within that, to the administrative procedural law that is decisive for clients. The COVID epidemic that has broken out before the research was completed and the associated emergency legislation has given special relevance to further research.

Keywords

resilience, efficiency, effectiveness, legal protection.

1. A kutatások háttere

A Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete külön kutatási projekt keretében vizsgálta a magyar jogrendszer reagálóképességét,¹ melynek keretében a közigazgatási jog egy külön kutatási területet képezett. Az időközben kitört COVID járvány és a bevezetett veszélyhelyzet jogalkotása sajátos kereteket biztosított e kutatások célirányos folytatásához.² Ennek eredményei már számos hazai és nemzetközi publikációban is napvilágot láttak,³ de a kutatás korántsem minősíthető lezártnak már csak azért sem, mert időközben újabb, a szomszédunkban folyó háború miatt bevezetett veszélyhelyzet váltotta fel a megelőzőt.⁴

A kutatások főbb módszerei közé tartozik a jogi szabályozás elemzése, ezen belül a jogalkalmazói joggyakorlat és dogmatikai elemzések, ott ahol ez lehetséges.

Ezen felül alkalmazásra került a statisztikai adatok vizsgálatán és elemzésén alapuló közigazgatás-tudományi megközelítés is, a rendelkezésre álló OSAP hatósági statisztikák, valamint a bírósági statisztikák feldolgozásával.

A kutatási hipotéziseink a következők voltak. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) által szabályozott hatósági eljárást érintő ideiglenes módosítások, változtatások célja főként az ügyfélkontaktusok csökkentése, az ügyféli terhek csökkentése (pl. a személyi okmányok érvényességének meghosszabbítása, ügyintézési határidők változtatása, a tárgyalások korlátozásai egyes ágazatokban, az ellenőrzött bejelentés, stb.) voltak.

Ezekkel párhuzamosan a COVID előtt elkezdett, főként a jogorvoslati rendszert érintő reformok is befejeződtek.

Összhatásukban ezek napjainkra az Ákr. általános jellegének eróziójához vezettek, ami főleg az ágazati specifikus szabályozások erősödésében nyilvánult meg.

A változások mögött meghúzódó okok feltárásához azonban szükséges némileg visszapillantani az Ákr. egyes jellemzőire.

2. A közigazgatási hatósági eljárási jog Ákr.-ben történő újra szabályozásának néhány jellemzőjéről

A kutatásaink elsősorban az Ákr. jellemzőit abból a szempontból vizsgálták, hogy:

- a) mennyiben lett az új szabályozás egyszerűbb, áttekinthetőbb a jogalkalmazás és a jogkereső közönség számára, érvényesül-e annak általános jellege?
- b) hogyan járul hozzá az új szabályozás az adminisztratív terhek csökkentéséhez?

¹ A kutatás az NKFIH FK 129018. számú *A jogrendszer reagálóképessége* című fiatal kutatói kiválósági projekt (kutatásvezető: Dr. Gárdos-Orosz Fruzsina) keretében valósult meg.

² A TK JTI kutatókollektívája pályázatot nyert a poszt-COVID kutatásokra az MTA NK pályázatán, ami a további kereteket biztosítja.

³ Így pl.: Hoffman, I. & Balázs, I. (2021). A közigazgatási jog – a változó tartalmú különleges jogrend idején. In Gárdos-Orosz, F. & Lőrincz, V. O. (Szerk.), *Jogi diagnózisok II. A Covid 19 világjárvány hatásai a jogrendszerre* (pp. 251–284). L'Harmattan; Balázs, I. & Hoffman, I. (2020). Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása?. *Közjogi szemle*, 13(3), 1–10.

⁴ Lásd az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendeletet.

- c) növekedett-e a közigazgatási hatósági döntések végrehajtásának hatékonysága és általában a közigazgatás működésének hatékonysága, hogyan érvényesülnek az ügyféli jogok és garanciák?

Az a) pontban foglalt szempont tekintetében megállapítható, hogy – miként a társszerzők egyikének egy korábbi cikke is részletesen elemezte – a korábbi szabályozáshoz képest az Ákr. terjedelmében lényegesen rövidebb, de közérthetőségében vagy alkalmazhatóságában alig sikeredett jobbra.⁵ Ide sorolhatjuk a már azóta megszüntetett, de a jogállamiság határát súroló olyan új intézményt, mint a függő hatályú döntések körét, amelyekkel kapcsolatos szabályok még a közigazgatási jog alkalmazói számára is igen nehezen voltak értelmezhetők, nem hogy az ügyfelek számára. Az új törvény hozta módosítások hatékonysága is erősen kérdéses volt (Balázs et al., 2021, 21). Így például a már említett függő hatályú döntések rövidtávon valóban gyorsították az eljárást, azonban a későbbiekben ez a hatás mérséklődött, ezért összességében a jogszabályváltozás hatása mérsékeltnek tekinthető. A legtöbb esetben az egyéb eljárási reformok akár nagyobb befolyást is gyakorolhattak a rendszerre (1. ábra).⁶

1. ábra. Járási hivatalok által lefolytatott közigazgatási eljárások átlagos időtartama (nap) (2015 I. félévétől – 2015H1 – 2020 II. félévéig – 2020H2)⁷



A kedvezőtlen tapasztalatok oda vezettek, hogy 2020-ban az Ákr. módosításával a törvényből „kivezették” a függő hatályú döntés jogintézményét. Az Ákr. szabályozása szándékoltnan keretjellegű lett, hogy a sokféle ügytípusnak egységes és közös nevezőt tudjon biztosítani, nagy teret engedve ezzel az ágazati kiegészítéseknek alacsonyabb jogforrási szinten. Így azonban, ha egybe-

⁵ Az Ákr. közérthetőségével és alkalmazhatóságával kapcsolatos kritikai elemzések részletes bemutatása jelentősen meghaladná e cikk kereteit, azonban azokat egy, a jelen cikk társszerzőjének közreműködésével készült munka (Balázs et al., 2021) részletesen elvégezte.

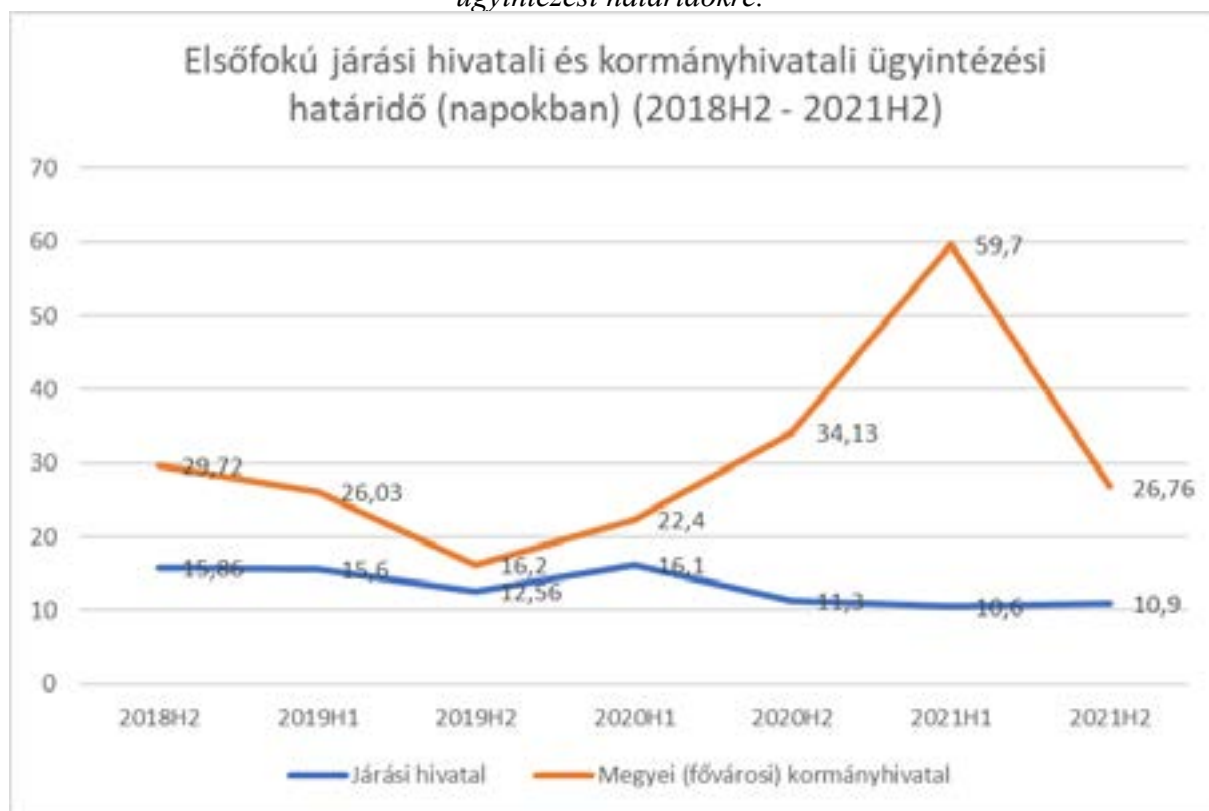
⁶ Hasonlóan: F. Rozsnyai & Hoffman (2020).

⁷ Saját szerkesztés. Az adatok forrása: <https://bit.ly/3PjgOyS>. Az ábrán szaggatottan jelzett vonal az eljárás hosszára vonatkozó trendvonal, amely jelzi, hogy összességében az eljárások a reformok nyomán felgyorsultak.

vesszük az Ákr.-t és a végrehajtási rendeleteit a jogi szabályozás terjedelme tekintetében, akkor a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) korábbi szabályozásával szembeni rövidebb terjedelem előnye is eltűnik.

A kutatás által eredetileg vizsgált, 2018-ig tartó időszakon túlmutatóan a 2020-ban Magyarországra érkező új típusú koronavírus világméretű járvány lényeges változást hozott, így mindenképp a 2020 áprilisában ideiglenesen szánt, de 2020 nyarán általános jelleggel bevezetett ún. ellenőrzött bejelentés intézménye az ügyintézési idő jelentős mértékű rövidülését eredményezte. Ennek megfelelően a 2020. II. félévében az átlagos járási hivatali ügyintézési idő csak 11,3 (!) nap volt a 2020. I. félévében tapasztalt 16,1 nappal szemben.⁸ Az ügyintézési idő ilyen mértékű rövidülésében viszont álláspontunk szerint fontos szerepe lehetett annak, hogy az ellenőrzött bejelentéssel számos, alapos szakmai vizsgálatot követelő, akár több szakhatóság bevonásával is zajló engedélyezési ügyek kikerültek a hatóságok hatásköréből, ezért ezek az általában hosszabb ügyintézési idejű eljárások már nem növelték az átlagos ügyintézési határidőt (Balázs & Hoffman, 2020, 48–52).

2. ábra. A feladat- és hatásköri változások és a COVID együttes hatása az ügyintézési határidőkre.⁹



Az ügyintézési határidő területi kormányhivataloknál történő hirtelen megugrásának három fő oka lehet. Egyrészt a már hivatkozott hatásköri növekedés, másrészt annak a megfelelő kapacitással történő lefedettségének a hiánya, ami reziliencia kérdés, harmadrészt ide sorolhatók a veszélyhelyzettel kapcsolatos terhek hatásai is, melyek így együttesen ezt a kiugróan rossz eredményt hozták. Ugyanakkor jól kivehetők a helyzet rendezésére irányuló

⁸ Forrás: OSAP 1229 2020. 2. félév hatósági táblái. <https://bit.ly/3lCxhkV>

⁹ Saját szerkesztés. Az adatok forrása: <https://bit.ly/3PjgOyS>

törekvések, mint a jogorvoslati rendszer reformjának a fellebbezést kivezető eleme aktiválása, az ezzel kapcsolatos hatásköri átalakítások, továbbá az engedélyezési rendszert módosító ellenőrzött bejelentés bevezetése.

Az Ákr. általános jellege egyebek közt azt jelenti, hogy az Ákr. is követi az ún. általános eljárásjogi szabályozás modelljét, minek folytán főszabályként minden közigazgatási hatósági ügyben és az eljárás minden szakaszában egy törvényt, jelen esetben az Ákr.-t kell alkalmazni. Ez jól hangzik az alkalmazhatóság és a közérthetőség szempontjából, de érdemes emlékezni arra, hogy az egyes hatósági ügyfajták eltérő jellege miatt ennek megvalósítása minden korábbi hatósági eljárásjogi szabályozás esetén problémát okozott. Rendszerint csak idő kérdése volt az új szabályozás bevezetése után, hogy a hatálya alól a kivett vagy privilegizált eljárások mikor haladják meg az általános alkalmazási kör terjedelmét. Az új szabályozás a már említett keretjelleget szabályozással próbálta ezt kezelni, de ezzel kapcsolatban komoly fenntartásokat kell tennünk. Az egyik, hogy a végrehajtási eljárás tekintetében az Ákr. sajnos nem változtatott azon a korábbi megoldáson, hogy eltérő rendelkezés hiányában a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényt (a továbbiakban: Vht.) kell alkalmazni, mivel a végrehajtásra nem tudott önálló közigazgatási szervet intézményesíteni. Éppen ezért alakult ki az a többlépcsős és bonyolult jogi szabályozás, hogy ha az Ákr. XI. fejezete másként nem rendelkezik, akkor az eljárás során, ahol a Vht. bíróságot említ, azon végrehajtást elrendelő hatóságot; ahol végrehajtót, azon végrehajtást fogatosító szervet; ahol végrehajtható okiratot, azon végrehajtható döntést; ahol adóst, azon kötelezettet kell érteni. Új rendelkezés az, hogy főszabályként – ha törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzat rendelete másként nem rendelkezik – a végrehajtást az állami adóhatóság fogatosítja. Ebben az esetben azonban az adóhatóság által fogatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvényt kell alkalmazni és nem az Ákr.-t.

Ha mindezeket összevetjük, akkor nehezen tartható az általános eljárásjogi kodifikáció azon jellemzőjének érvényesülése, hogy az az eljárás minden szakaszára kiterjed. Az általános alkalmazhatóságot még tovább rontják a kivett eljárások, amelyekre az Ákr.-t nem kell alkalmazni és amelyek közül a legnagyobb csoportot az adó-, valamint vámigazgatási eljárások¹⁰ teszik ki. Ez utóbbiakból viszont önmagában is több lehet,¹¹ mint az Ákr. hatálya alá tartozókból.

Ez viszont az Ákr. általános kódex jellegét önmagában is megkérdőjelezi és felülírja a koncepció egyik lényeges kiindulópontját, miszerint „Mivel a korábbi szabályozási megoldások tovább már nem tarthatók fenn, de azok a tapasztalatok szerint súlyos kompromisszumok mellett alkalmasak egy eljárási kódex általános jellegének megteremtésére, ezért a jövőben

- a) szemben a Ket.-tel elsősorban azon garanciális eljárási szabályokra vonatkozó kógens rendelkezésekre szorítkozik, amelyek megsértése az olyan súlyú eljárási szabálysértésnek minősül, amely a döntés érvényességére is kihathat,
- b) az új általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény az eljárási garanciák biztosítása érdekében kifejezetten előírja önnön tárgyi – és értelmezési – elsődlegességét,

¹⁰ Ezekre az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvényt, valamint az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvényt kell alkalmazni.

¹¹ A 2018. első félévi OSAP hatósági statisztika szerint csak adóügyekben 21 660 903 önálló elsőfokú határozat született a NAV-nál. Mindeközben a Járási hivataloknál összesen 8 663 808 önálló elsőfokú érdemi döntést hoztak, a kormányhivataloknál 342 089-et, a helyi önkormányzatok által meghozott elsőfokú államigazgatási határozatok száma pedig 2 786 985 volt. Lásd [2018. év első félévi hatósági statisztikát \(OSAP 1229\)](https://bit.ly/3PjgOyS). <https://bit.ly/3PjgOyS>

- c) csak néhány, szigorúan elvi alapokon kiválasztott eljárást (szabálysértési eljárás, választási eljárás, állampolgársági eljárás, vagy éppen sajátosságai okán a német közigazgatási eljárásjogi törvényhez hasonlóan akár az adóigazgatási eljárás) vesz ki az új törvény hatálya alól,¹² és
- d) szakít a külön tartott és privilegizált eljárások kategóriájával, ugyanakkor
- e) az említett garanciális jellegű szabályokon túlmutatóan, saját maga ad tételes felhatalmazást a különös eljárási (részlet)szabályok megállapítására.”¹³

A vázolt célkitűzésekből, illetve ezen koncepció alapján született törvényi szabályozásból, különösen annak elnevezéséből (Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény) az általános jellegű kódex fenntartásának szándéka egyértelműnek tűnik.

Kérdés azonban, hogy ha az összes hatósági ügy többségére nem az általános szabályozást kell alkalmazni, akkor a jogi szabályozás karakterisztikája is megváltozik-e? Miközben ugyanis a jogalkotó deklarált szándéka az általános jelleg megőrzése volt, a szabályozás tartalma a fentiekre tekintettel lényegében megszüntette azt.

Lényeges kérdés az Ákr. megítélése tekintetében az, hogy az új szabályozással kapcsolatos társadalmi kihívás minimuma az, hogy jobb legyen, mint a régi. Az Ákr. valóban rövidebb, átláthatóbb első ránézésre, de az említettek miatt az elnevezésétől eltérően nem terjed ki a hatósági ügyek teljes körére, de még a többségére sem. Ehhez hozzájárul még az a további probléma, hogy az Ákr. maradéktalanul nem terjed ki az eljárás összes szakaszára sem, hiszen a jogorvoslati szakaszban a kérelemre indítható általános szubjektív jogvédelmi eszköz a közigazgatási per lett, amit nem az Ákr. szabályoz és a végrehajtási szakaszra is más szabályok vonatkoznak tartalmilag. Akkor viszont jogosan vethető fel az a kérdés, hogy az általános hatósági eljárási modell fenntartásával mit nyert a jogalkalmazó és a jogkereső közönség?

Ami az adminisztratív terhek és azok csökkentési lehetőségeit illeti, már a kiindulópontnál problémát jelent, hogy a koncepciót és a törvényalkotást nem előzték meg hiteles felmérések, empirikus tapasztalatok, vagy erre a célra könnyen felhasználható hatósági statisztikai elemzések. Ezért a kodifikáció során azt sem lehetett tudni, hogy milyen adminisztratív terheket kellett, lehetett volna csökkenteni és ilyen felmérések a törvény alkalmazása óta sem állnak rendelkezésre.¹⁴

A közigazgatási döntések végrehajtásának hatékonysága növelésének megvalósulása szintén problematikus. Ez pedig azért fontos körülmény, mert a közigazgatási hatósági ügyek egy része tartalmilag az ügyfelek számára kötelezettséget állapít meg, melyeket önkéntes végrehajtás hiányában a közigazgatásnak legitim állami kényszer igénybevételével kellene realizálnia, amit a végrehajtási eljárás és eszközrendszere hivatott szolgálni.

Az az állam biztosan nem lehet jó, amelynek közigazgatása képtelen a jogszabályokat alkalmazva az általa hozott egyedi döntéseket a valóságban realizálni. Ha a társadalom a közigazgatás működése során azzal szembesül, hogy a jogszabályok és az ennek alapján hozott jogszerű döntések nem érvényesülnek, úgy elveszti bizalmát az államban és a jogban és persze a közigazgatásban egyaránt (Sajó, 2008). Ezért nagyon fontos a jog érvényesítése ossztársadalmi szempontból, de az ügyfelek joga és jogos érdekeinek érvényesülése miatt is. Mivel azonban ennek érdekében az állam legitim kényszert alkalmazhat, ezért olyan garanciarendszert szük-

¹² A konkrét okokra viszont sem itt, sem pedig a törvényjavaslatot az IM részéről gondozó és a témában legtöbbet publikáló kiváló kolléga írásaiból sem tudunk meg, lásd: Hajas (2017).

¹³ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről. <https://bit.ly/3tOSdtw>

¹⁴ Az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program része a hatósági statisztika is, de ennek rendszere nem alkalmas ezen szempontok vizsgálatára sem. Lásd: <https://bit.ly/3Nu6NhG>

séges mellé építeni, amely képes a végrehajtási eljárásban vagy a végrehajtás foganatosítása közben az esetleges visszaéléseket is kiszűrni, illetve orvosolni. A végrehajtási eljárásnak ezért egyszerre kell gyorsnak és hatékornak, de megfelelő eljárási garanciákat tartalmazónak is lennie a jogállamiság jegyében. A közigazgatási hatósági döntések végrehajtása tekintetében Magyarországon az elmúlt évtizedekben nem voltak túl jó tapasztalatok (Gajduschek, 2008). Sokat mondó ugyanis az a tény, hogy a közigazgatás saját végrehajtást foganatosító intézményrendszerrel nem rendelkezett, a helyette igénybe vehető bírósági végrehajtó mechanizmus pedig maga is súlyos gondokkal küszködött és reformra szorult.¹⁵

Nem véletlen tehát, hogy a közigazgatási hatósági eljárás megújítására irányuló „általános közigazgatási rendtartás” koncepciója is hangsúlyozta: „Általános tapasztalat, hogy végrehajtásra nagyon sok helyen nem kerül sor, mert nincs rá kapacitás vagy hiányzik a megfelelő szakmai háttér, esetleg a hatóságok úgy ítélik meg, hogy túl költséges. Ugyanakkor ezeknek a problémáknak a megoldása elsődleges feladat, hiszen hatékony végrehajtási szakasz nélkül nem lehet eredményes a hatósági eljárás sem [...]”

Mindezekre figyelemmel sajnálatos és meglepő is, hogy az új törvényi szabályozás nem, hogy nem oldotta meg ezt a kérdést, de a legnehezebben értelmezhető része éppen a végrehajtási eljárás lett. Ahogy erre az előzőekben utalás történt, a végrehajtási eljárásra nem is az Ákr.-t kell alkalmazni, hanem megfelelő eltérésekkel a Vht.-t, a végrehajtás foganatosítására pedig az adóvégrehajtás szabályait.

Empirikus adatok azonban csak nagyon korlátozottan állnak rendelkezésre a végrehajtás hatékonyságát illetően, mert az OSAP hatósági statisztikáinak¹⁶ ugyan része a végrehajtás is, de ennek rendszere olyan, hogy nehéz országos és a korábbi állapotokkal összevethető dinamikus eredményeket kinyerni belőle.

Ami a közigazgatás hatékonyságának az Ákr. alkalmazásával történő növekedését illeti, átfogó módon erre nehéz válaszolni, mivel ugyan a hatékonyság vizsgálatának széleskörű irodalma van, de általánosan elfogadott módszertana nincs (Bouckaert & Halligan, 2007; Gajduschek, 2014). Ebből a szempontból az OECD országjelentései és tematikus anyagai a leggyakorlatiasabbak, amelyek azért is fontosak, mert a 2010 óta folyó közigazgatási reformokhoz is igénybe vette azokat a magyar kormányzat (Molnár & Varga, 2019).

A hatékonyságot sajátos módon értelmezi maga az Ákr. is, amikor rögzíti az alapelvek közt a hatékonyság elve alatt azt, hogy „[a] hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.”¹⁷

A már hivatkozott OSAP statisztikákban az ügyintézés idejére vannak adatok és az eljárás hivatalos költségeire nézve szintén. Így például megtudhatjuk az Ákr. hatálybalépését követő 2018. I. félévi hatósági statisztikából azt, hogy a fővárosi és megyei kormányhivataloknál 531 106 döntésből az egy ügyre jutó átlagos eljárási költség 41 912,5 Ft volt, míg az egy ügyre jutó ügyintézési idő ugyanebben az időszakban 19,33 nap. Ugyanezek az adatok 2019. I. félévére: a 480 692 döntésből az egy ügyre jutó átlagos ügyintézési idő 26,03 nap, míg az eljárási költség 41 404,6 Ft volt,¹⁸ tehát a lassuló ügyintézés a jellemző, stagnáló költségek mellett.

¹⁵ Lásd a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2017. évi XIV. törvényt.

¹⁶ A 2018-as adatokra lásd: Redaktor (2019).

¹⁷ Ákr. 4. §-a.

¹⁸ Forrás: <https://bit.ly/3PjgOyS>

Ha ugyanezeket a szempontokat vesszük alapul az Ákr. hatályba lépését megelőző 2017. évben, akkor az összes, 634 578 döntésből az egy ügyre jutó ügyintézési határidő 13 nap volt, míg az átlagos eljárási költség 10 075,2 Ft, azaz lényegesen kedvezőbbnek tűnik, mint az új szabályozás eredményeként kialakult helyzet.¹⁹ Ugyanakkor meg kell jegyezni azt is, hogy téves lenne messzemenő következtetéseket levonni ezekből a számokból, mert egyrészt vitatható, hogy a hatósági ügyintézés hatékonysága pusztán a törvényhelyből idézett két szempont alapján meghatározható lenne. A részben magyar nyelven is hozzáférhető nemzetközi elemzések ugyanis világossá teszik, hogy a felmerülő adminisztrációs terhek (az ügyintézéssel az ügyfél által eltöltött idő, vállalkozások esetében ennek bérben megjelenő effektív pénzügyi költségei, az esetleg elmaradt hasznok stb.) legalább ennyire lényegesek (Kovácsy & Orbán, 2005, 72–86; OECD PUMA, 1997).

Másrészt az éves OSAP hatósági statisztika adatai statikusak, mivel nem képesek követni a feladat- és hatáskörök mozgását és az ebből adódó ügyintézési sajátosságokat, például azt, hogy miként alakult az egyes eljárástípusok (automatikus, sommás és teljes) aránya.²⁰

Ami az ügyféli jogok érvényesítésének garanciális elemeit illeti, tény, hogy az Ákr.²¹ sok vonatkozásban megváltoztatta a közigazgatási hatósági eljárás több mint fél évszázados hazai rendszerét.

Ennek eredményeként különböző eljárástípusok kerültek bevezetésre és megszűnt a közigazgatáson belül addig alkalmazott fellebbezésnek mint szubjektív jogvédelmi eszköznek az általános és rendes jogorvoslati jellege is. Erre kivételesen, csak törvény kifejezett megengedő rendelkezése alapján kerülhet sor és a korábbiaknál nehezebb tartalmi keretek közt. A fellebbezés helyébe a közigazgatási per lépett, eredetileg a bíróságnak biztosított általános megváltoztatási jogkörrel. Ez alapvetően új elem volt, mely messze túlment a jogszerűtlen közigazgatási döntések kiiktatásának jogállami követelményén, és potenciálisan elvonta a végrehajtó hatalmi ág jogkörét azzal, hogy helyette a bírói hatalmi ág dönt az ahhoz szükséges közigazgatási székértelem nélkül.

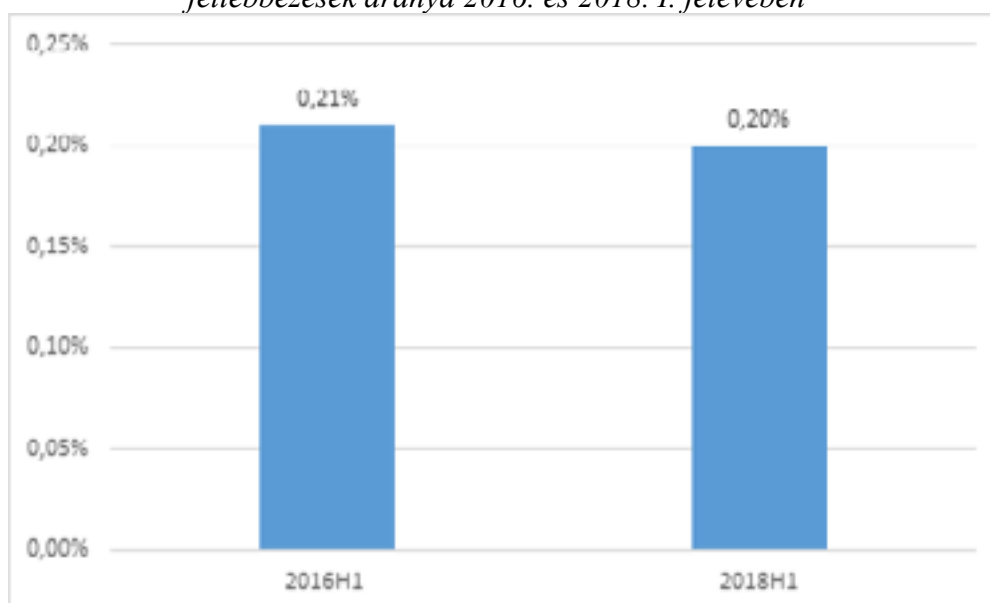
Ez az új rendszer azonban csak 2020. március 1-jével lépett hatályba és valószínűsíthető volt az, hogy a jogállami garanciális többletnek szánt közigazgatási per mint általános szubjektív jogorvoslati eszköz visszaveszi majd a jogkereső közönség jogorvoslati kedvét hiszen egy jóval kötöttebb, jogismeretet igénylő és hosszadalmasabb eszköz áll rendelkezésre az ügyek meghatározó többségében. A korábbi rendszerben, mikor az általános és rendes szubjektív jogorvoslat szerepét a fellebbezés töltötte be, a közigazgatási bírósági eljárások korlátozott szerepet töltöttek be, ami jól tükröződött a hatósági és bírósági statisztikákban is. 2016. I. félévében, az eljárásjogi reformot megelőzően a járási hivatali ügyek 0,21%-át támadták meg jogorvoslással, de a másodfokú határozatoknak csak a 4,86%-ával kapcsolatban kezdeményeztek bírósági felülvizsgálatot. Tehát a bírósági megtámadás iránti hajlandóság a kétfokú eljárásokban nem volt túlzottan jelentős. Ez a helyzet 2018. I. félévére, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) és az Ákr. hatálybalépésével csak kisebb mértékben módosult. Az ügyfelek a 13 589 251 elsőfokú járási hivatali ügyek 0,20%-ában éltek jogorvoslással, s a jogorvoslati eljárást követően az ügyek 6,99%-ában kezdeményeztek közigazgatási pert (lásd 3. és 4. ábra).

¹⁹ Forrás mint előző jegyzet azzal a kiegészítéssel, hogy az összes döntés száma – a megváltozott táblaszerkezet miatt – saját számolás eredménye.

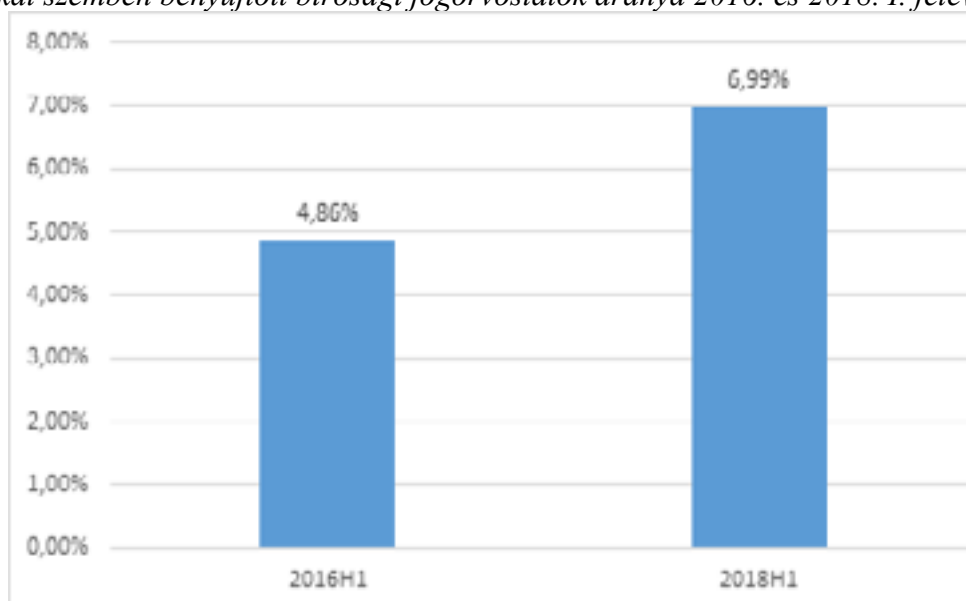
²⁰ További nehézséget okoz az OSAP hatósági statisztikák éves összefoglaló adatai nyilvánosan hozzáférhető változatainak a hiánya, és így a különböző időszakok adatainak dinamikus feldolgozása megfelelő statisztikai és tudományos módszerekkel lényegében lehetetlen. Általánosságban megjegyzendő ugyanakkor, hogy a sommás és automatikus eljárások bevezetésének deklarált célja éppen az ügyintézési határidők radikális csökkentése volt.

²¹ Ákr. 111–119. §.

3. ábra. A járási hivatali elsőfokú határozatokkal szembeni fellebbezések aránya 2016. és 2018. I. félévében²²



4. ábra. A járási hivatali elsőfokú határozatokkal kapcsolatban hozott másodfokú határozatokkal szemben benyújtott bírósági jogorvoslatok aránya 2016. és 2018. I. félévében²³



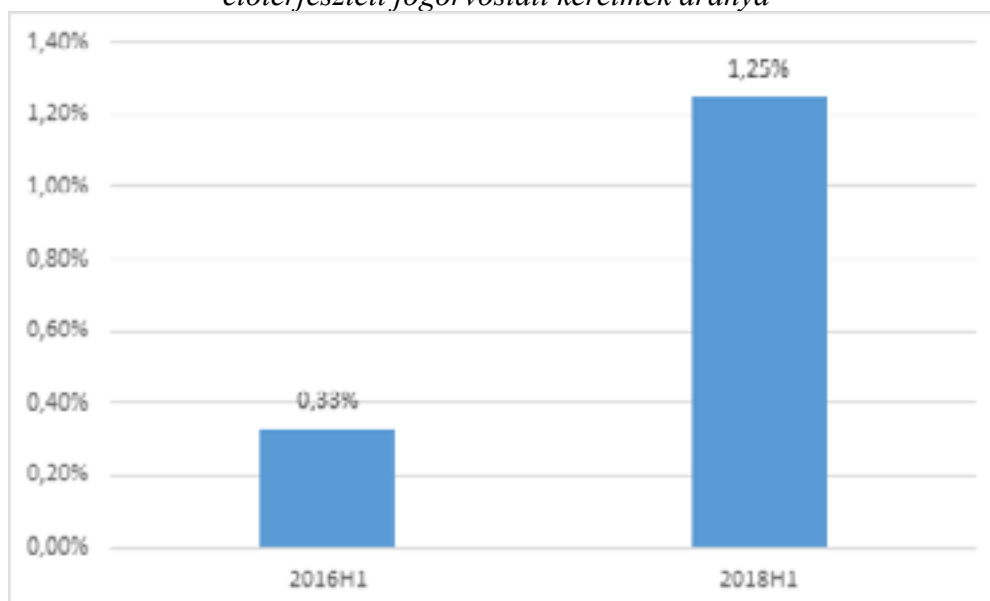
A megyei kormányhivatali elsőfokú döntések esetében 2016. I. félévében az ügyek 0,33%-át támadták meg jogorvoslattal, s az összes ügy 0,033%-ában született bírósági döntés. 2018. I. félévében – amikor a megyei kormányhivatal döntéseivel szemben már csak akkor volt helye fellebbezésnek, ha azt külön törvény lehetővé tette – a korábbiakhoz képest bár jelentősen megnőtt a jogorvoslati hajlandóság, de az összes ügyszámhoz képest még így is alacsony volt

²² Saját szerkesztés, az adatok forrása: <https://bit.ly/3PjgOyS>

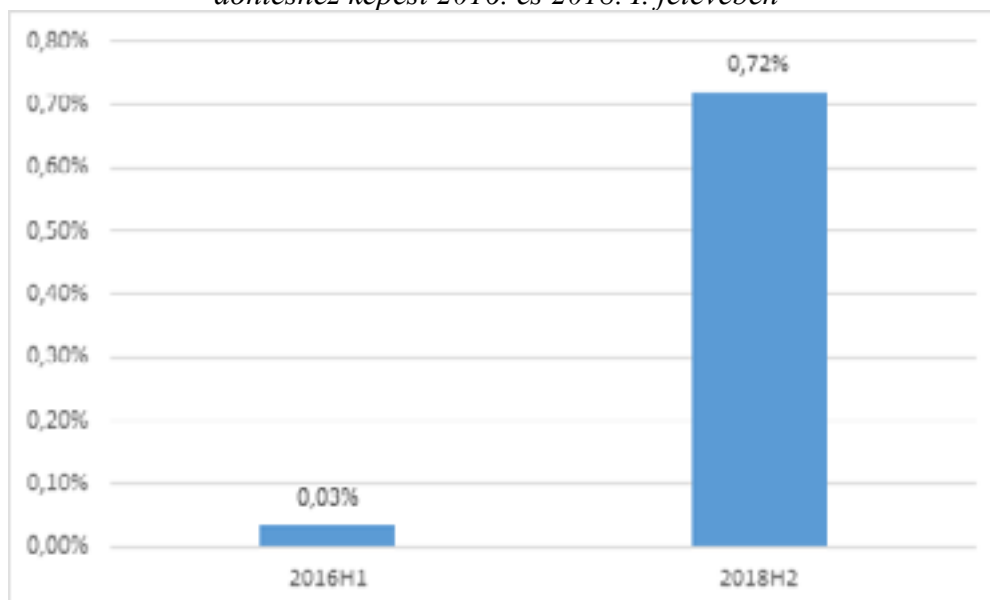
²³ Saját szerkesztés, az adatok forrása: <https://bit.ly/3PjgOyS>

a számuk: az elsőfokú döntések 1,25%-ában nyújtottak be jogorvoslati kérelmet, s az ügyek 0,72%-a került bíróság elé (5. és 6. ábra).

5. ábra. A megyei kormányhivatal által hozott elsőfokú döntésekkel szemben előterjesztett jogorvoslati kérelmek aránya²⁴



6. ábra. A bírósági határozatok aránya az összes elsőfokú megyei kormányhivatali döntéshez képest 2016. és 2018. I. félévében²⁵



²⁴ Saját szerkesztés, az adatok forrása: <https://bit.ly/3PjgOyS>

²⁵ Saját szerkesztés, az adatok forrása: <https://bit.ly/3PjgOyS>

Ami a különböző eljárástípusok (automatikus, sommás, teljes) bevezetését illeti, ott jellemzően az ügyféli jogokra és az adminisztratív terhek csökkentésére alapozott „határidő-fetisizmus” nyomait fedezhetjük fel, melyek sajnálatos módon a Ket. szabályozásánál és módosításainál is meghatározóak voltak. A közpolitikai elvárások közt prioritásként szerepelt az, hogy a hatóságok minél rövidebb határidőben intézzék az ügyeket és ehhez képest az eredményesség, a hatékonyság, a szakszerűség és a jogszerűség szempontjai magában a normaszövegben háttérbe szorultak, még akkor is, ha az előterjesztésben a deklaráció szintjén kifejezetten hangsúlyozásra kerültek.²⁶

Az előzőekben jelzett közpolitikai célok érdekében az Ákr. által hozott új megoldás ebből a szempontból jelentős kompromisszumokat valósít meg, mely egy nehezen átlátható, de kérésenkívül logikusan egymásra épülő rendszerben „bűvészkedik” a határidőkkel, amikor az automatikus döntéshozatal esetén 24 óraban, sommás eljárásban 8 napban, míg a teljes eljárásban 60 napban állapítja azt meg.²⁷ (Ha átlagoljuk, akkor kísértetiesen hasonló eredményt kapunk, mint a Ket. által radikálisan bevezetett, majd később a gyakorlatban megbukott 20 munkanapos általános ügyintézési határidővel.)

Érdekes, a hatályos jogi szabályozásban alkalmazott „sommás” eljárás általánossá tételét igazoló megoldáshoz végzett modellszámítás, miszerint: „A sommás eljárás sikeres bevezetésének lehetőségét erősíti az a tény, hogy a rendelkezésre álló statisztikai adatok szerint a jelenlegi közigazgatási eljárási rendszerben a lefolytatott ügyek

- 30%-át 3 nap alatt,
- 27%-át 4–10 nap alatt,
- 26%-ban 11–30 nap alatt intézik el.

Az általános közigazgatási rendtartásban megállapítandó különböző határidők finomhangolásával lehetővé válhat az, hogy a jelenleg 11–30 nap alatt elintézhető ügyek meghatározó részében nyitott legyen a sommás eljárás lehetősége.”²⁸

Csakhogy e megállapításhoz fűzött jegyzet azt is rögzíti, hogy: „Az Igazságügyi Minisztérium statisztikai adatgyűjtése a központi államigazgatási szervek 2013-ban első- és másodfokon hozott döntéseit vizsgálta. A Közbeszerzési Hatóság, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, valamint a miniszterek által irányított központi államigazgatási szervek nagy része eleget tett adatkérésünknek, s 629 elsőfokon intézendő ügytípusban 5 594 600 ügy-

²⁶ Ezt erősíti meg az Ákr.-ről szóló IM előterjesztés hatásvizsgálatai lapján található indokolás annak szükségességéről, miszerint: „Az előterjesztés célja, hogy az ügyek elintézése során a közigazgatás az Alaptörvénynek megfelelő, az ügyfelek jogait és jogos érdekeit garantáló, magas színvonalú, korszerű, az eljárások gyors lezárását és az időszerűséget biztosító, hatékony, átlátható és kiszámítható működéséhez szükséges hatósági eljárásjogi keretek között járjon el. A jogállammal szemben támasztott alapvető elvárás, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek, vagyis alkotmányos követelmény az is, hogy az eljárási szabályokat a hatóságok is betartsák. A jogalkotó új szemléletű törvényben vonja le a Ket. tízéves hatályosulásának tapasztalatait, egyben hozzájárul a valódi közigazgatási bíráskodás megteremtéséhez is, ami egyben az ügyfelek számára ténylegesen érzékelhető, pozitív változásokat eredményező eljárásjogot teremt.” Forrás: <https://bit.ly/3RrTC3I>

²⁷ Ákr. 50. § (2) bekezdés.

²⁸ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről, 15. oldal. <https://bit.ly/3tOSdtw>

ről áll rendelkezésünkre adat.²⁹ A kérdések nagy része az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Programban szereplő kérdésekkel azonos, egyedül az elintézési időtartamra vonatkozóan szerepelt többletkérdés. Az adatszolgáltatás nem terjedt ki a járási hivatalok, a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint az önkormányzatok által lefolytatott ügyekre.”

Az adatok, amelyre a döntéshozók feltehetően támaszkodnak tehát nem reprezentatívak, így matematikai statisztikai elemzésre alkalmatlan mintavételen alapulnak, miközben az OSAP nyilvános és általános (minden ügyre, az ún. „teljes populációra” kiterjedő) rendszeréből származnak. Valójában a felhasznált adatok meglehetősen inadekvátoknak, statisztikailag rendkívül torznak tűnnek. Egyfelől kifejezetten számos atipikus, csak országos szinten működő szervezet foglalnak magukban. Másfelől a másodfokú eljárások torzító hatása is nyilvánvaló, hiszen ez esetben az esetleges hosszadalmas bizonyítási eljárás (tanúk meghallgatása, helyszíni szemle, akár tárgyalás tartása stb.) szükségtelen (bár a másodfokú eljárások aránya ismeretének híján a torzítás mértéke nem becsülhető). A leglényegesebb torzítás azonban éppen abban áll, hogy a legnagyobb ügyforgalmat lebonyolító hatósági jogalkalmazó szervek (megyei és járási kormányhivatalok, önkormányzati hivatalok) adatai kimaradtak, pedig az OSAP adatai alapján is éppen ezeknél zajlik az elsőfokú eljárások tömege, amihez képest az említett IM adatgyűjtés atipikusnak, de legalábbis speciálisnak mondható eljárásokra terjedt ki. Tegyük ehhez hozzá, hogy az így kimaradó területek azok, ahol a leggyakrabban jelenik meg az egyszerű állampolgár ügyféli pozícióban, vagyis éppen ez az a terület, ahol egy általános eljárási törvénynek a legnagyobb szerepe lehet abban, hogy az állampolgárt informálja, vagyis praktikusán segítse az eljárás folyamatának megértésében, a teendőiben történő eligazodásban, és nem utolsósorban a jogállami garanciák világossá tételében.

A döntést megalapozó statisztikai jellegű adatok meglehetősen inadekvátoknak tűnnek éppen az Ákr. megalapozásához. Legalább ennyire lényeges azonban az a szempont is, hogy hasonló döntésekhez, különösen az ügyintézési határidő radikális csökkentését célzó jogintézmények bevezetéséhez a statisztikai adatok önmagukban nyilvánvalóan elégtelenek. Ezt az állítást egyaránt alátámaszthatjuk a társadalomtudományi módszertan és a közigazgatás-fejlesztés szakirodalmának oldaláról. Egy ilyen döntés megalapozásához részletesebb, legalább a nagyobb ügyforgalmú területek alaposabb, részletes áttekintését, megértését biztosító elemzésekre lenne szükség. Ehhez a társadalomtudomány például a résztvevő megfigyelés, az esettanulmány-készítés, a dokumentumelemzés, de praktikusán különösen az interjú módszerét ajánlja,³⁰ a közigazgatás-szervezési szakirodalom pedig, számos egyéb technika mellett, elsősorban az ügymenet-vizsgálat – közel egy évszázada ismert és alkalmazott – módszerét (Almásy & Csuth, 2018). Ilyen jellegű kutatásokra azonban végképp nem találtunk utalást a döntés-előkészítő anyagokban.

Összesített adatok hiányában – az előzőekben a hatékonyság kérdéskörében bemutatott elemzést is alapul véve – valójában ma sem mutatható ki egyértelműen az, hogy az Ákr. hatálybalépése előtt és azt követően hogyan alakult a hatósági ügyek száma, illetve ezen belül az ügyintézési határidő, mivel a közzétételi listákon az adatok csupán ágazati bontásban szerepelnek.³¹

A hatósági statisztika ezen „feldolgozatlansága” vagy – amennyiben ilyenek mégis vannak

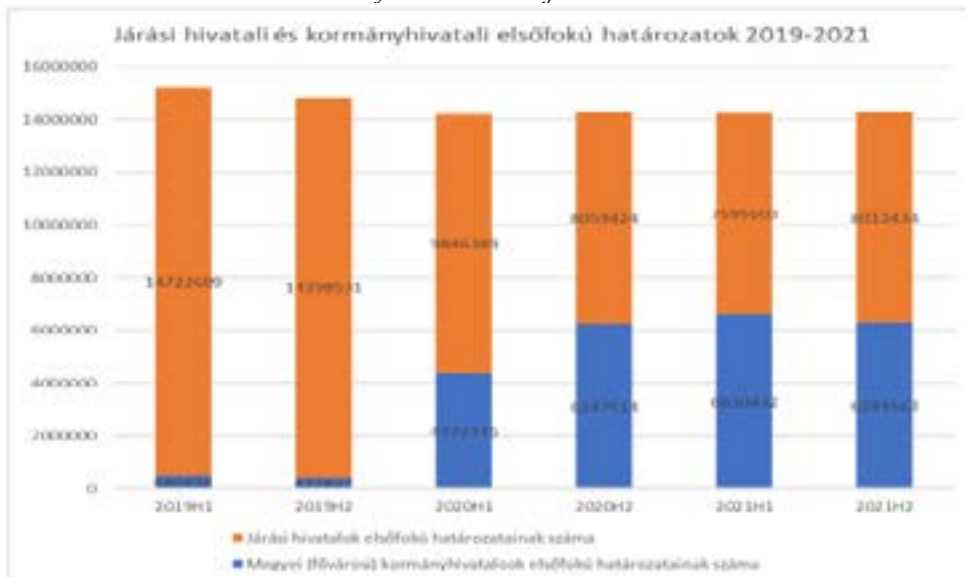
²⁹ Ehhez képes a területi kormányhivatalokban fél év alatt mintegy 13 millió döntés született.

³⁰ Lásd ezekről magyar nyelven pl. Babbie (2003).

³¹ 2009-ig ennek felelős tárcája a BM, illetve jogutód szervei voltak, amelyek az összesített adatokat rendszeresen közzétették a honlapjukon. Mivel azonban ez eltért az OSAP rendszerétől, így hivatalosnak ezek sem voltak tekinthetők, de legalább tájékoztatást adtak a főbb tendenciákról.

a közigazgatásért felelős tárcánál – azok nyilvánosság előli elzártsága a közigazgatási hatósági eljárás, sőt a szervezeti és működési reform megalapozottságát vagy eredményességét is kétségbe vonhatja. Kutatásunk során ennek hiánya érezhető volt, ám a feladat nagysága olyan mértékű, melyet a jelen körülmények közt teljes körűen nem lehetett felvállalni, ezért főként másodlagos forrásokra támaszkodtunk, amikor az alábbi ábrában kimutattuk azt, hogy a feladat- és hatásköri változások milyen hatással voltak az ügyszámok alakulására.

7. ábra. Járási hivatali és kormányhivatali elsőfokú határozatok száma 2019-2021³²



A fővárosi és megyei kormányhivatali ügyek növekedése mögött elsősorban az a munkamegosztás tükröződik, miszerint az egyszerűbb elbírálású, de tömegesen előforduló ügyek maradtak járási szinten, míg a bonyolultabb kerültek területi szintre. Az összes számnak a bázisul választott 2019-es évhez viszonyított csökkenése mögött további ok lehet a fellebbezések kivételése a rendszerből.

³² Saját szerkesztés, az adatok forrása: <https://bit.ly/3PjgOyS>

8. ábra. A járási hivatalok és az önkormányzati szervek által hozott elsőfokú határozatok száma 2019-2021³³



A helyi önkormányzatoknál intézett államigazgatási ügyek csökkenésének oka, a jegyzői hatáskörök átvételének előre tervezett koncepcionális megvalósításán túl (pl. építéshatósági ügyek) a helyi adókra és a gépjárműadókra vonatkozó veszélyhelyzeti jogalkotás.

A hatékonyságon túlmenően a már vázolt jogorvoslati rendszert érintő változások külön is kiemelt érdemmel, melyről a következő pontban szólnunk.

3. A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének változása

Amint az már többször is említésre került, az ügyféli jogok szempontjából kiemelten fontos a jogorvoslati rendszer változása. Ebben a tekintetben is érdemes idézni az Ákr. koncepcióból, miszerint:

„Az általános közigazgatási rendtartás tehát garanciális okokból a Ket.-hez képest más hangsúlyokat követ: a Ket.-ben elsődleges jogorvoslat a fellebbezés és másodlagos a bírói kontroll, míg az új kódexben a fellebbezés a kivételes, és a főszabály a közigazgatási per. A jogorvoslat szabályozási modellje tehát a jelenlegi főszabály (fellebbezés lehetősége) teszi kivétellé, és a kivételt (fellebbezés lehetőségének hiányában közigazgatási per) teszi fő szabállyá.

Mindezekre figyelemmel a jogorvoslati alapmodell három elemből áll:

- közigazgatási (első fok) eljárás,
- elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, valamint
- kivételes jelleggel a másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.

Az új rendszer biztosítani tudja az objektívabb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezetben belüli egyéb érdekek, elfogultság megjelenésének. A korrupciós kockázatok csökkentésének is megfelelő eszköze lehet a bírói kontroll, mivel a bírói függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakad a döntési folyamatok átláthatóságának javulása, továbbá a bírósági döntések publikálása eredményeként megismerhető és kiszámítható lesz a joggyakorlat.

A közigazgatási per általános jogorvoslati eszközzé tételével az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény átalakítja a bírói kontrollhoz köthető intézményeket, eljárási le-

³³ Saját szerkesztés, az adatok forrása: <https://bit.ly/3PjgOyS>

hetőségeket is. Az ügyteher csökkentése miatt érdemes a bírósági felülvizsgálati kérelmet az alapügyben első fokon eljáró szervnél előterjeszteni, amely felügyeleti (felettes) szerve útján terjeszti fel a bírósághoz. A döntést hozó hatóságnak és a felügyeleti szervnek pedig a megátadott döntéssel szemben hivatalból érdemi döntés-felülvizsgálati hatáskört biztosít az új szabályozás.

A közigazgatási per kiemelt szerepéhez igazodóan szükséges átalakítani az ahhoz köthető főbb szabályokat is az ügyfél jogainak és érdekeinek könnyebb érvényesíthetősége miatt. Így szükséges egyrészt az eljárás illetékköltségeinek revíziója, másrészt a kereseti kérelem formai követelményeinek enyhítése. Szükséges az új rendszerben átalakítani a közigazgatási pernek a jogerős határozat végrehajtásával való viszonyát, ugyanis tágabb körben kell alkalmazni a halasztó hatály biztosítását a jelenlegi elsődleges szűrő, a fellebbezés kiiktatásával [...].³⁴

A fellebbezésnek mint a közigazgatáson belüli általános és rendes jogorvoslatnak a megszüntetését tehát több okkal is indokolta a koncepció. Az egyik ok – államszervezeti szempontból – az államigazgatáson belüli ún. „belső és külső” integráció következtében létrejövő új megszervezeteken belül az elsőfokú döntést meghozó szervezettől független fórumok hiánya. Ennek vannak reális alapjai, de ettől még a közigazgatáson belül lehetett volna más megoldást is találni, így például független fellebbezési bizottságok vagy tanácsok létrehozásával, ha akarják.

A másik ok, hogy a közigazgatáson belüli jogorvoslat magába hordozza a korrupció veszélyét, semmivel sem igazolt és a fellebbezést hosszú idő óta alkalmazó közigazgatási rendszerek tapasztalatait nullázza le sommásan. Az sem felel meg a valóságnak, hogy a bírói felülvizsgálat lenne az új tendencia a világban, hanem inkább tekinthető a koncepcióval egyidőben futó közigazgatási különbíróóság létrehozását megalapozó érvnek. Az ügyféli jogok szempontjából pedig biztosan nem jelent előrelépést a fellebbezés általános és kötetlen jellegéhez képest. A bírósági eljárás merevsége, időbeni elhúzódása, perjogi kötöttségei, költségessége stb. inkább visszatartják az ügyfeleket attól, hogy jogaikat érvényesítsék. Erre egyébként mint megoldandó feladatra, a koncepció is utal.

Jóllehet a közigazgatási perek váltak a közigazgatás döntéseivel szembeni általános jogorvoslati eszközzé, azonban a fellebbezés 2020 márciusáig széles körben történő megőrzésére is figyelemmel (2020 márciusáig a járási hivatalok elsőfokú döntéseivel szemben az Ákr. alapján általánosan lehetőség volt fellebbezésre), valamint a bírósági jogorvoslat nehézkessége (azaz a keresetnek a fellebbezési kérelem formátlanságához képest jóval erőteljesebb, a Kp.-ben meghatározott formai és tartalmi kötöttségei, ehhez kapcsolódóan a jogszerűségi kontrollal összefüggően – a felperestől – elvárt jogi ismeretek magasabb mértéke) miatt a Kp. hatálybalépése nem hozta el a közigazgatási bírósági eljárások számának jelentős növekedését, sőt összességében még csökkent is azok száma (jóllehet a peres eljárások száma kis mértékben nőtt, de ez annak volt elsődlegesen köszönhető, hogy a legtöbb korábbi nemperes eljárás a Kp. hatálybalépésével egyszerűsített pernek, azaz peres eljárásnak minősült) (F. Rozsnyai, 2019, 14–16).

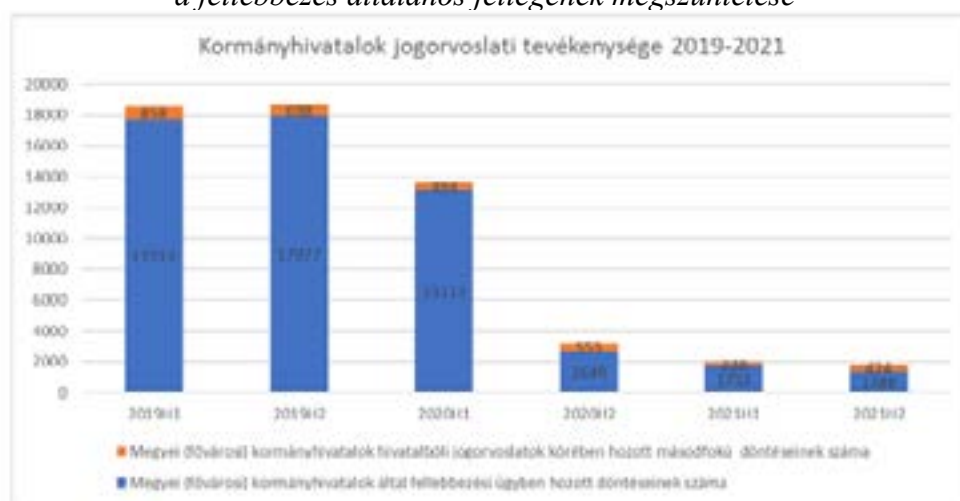
³⁴ Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről (<https://bit.ly/3nerX8v>) 32–33. oldal.

9. ábra. Közigazgatási bírósági eljárások (közigazgatási ügyekben eljáró elsőfokú bíróságokhoz érkezett ügyek) száma, 2014-2019³⁵



Az időszereűséget kiegyensúlyozni hivatott általános megváltoztatási jogkör pedig súlyos tévedés, mert egyrészt a bíróságnak nem dolga a végrehajtó hatalmi ág helyett dönteni, másfelől nem is ért a közigazgatáshoz mint szakigazgatáshoz. Ilyen általános jelleggel még olyan rendszerekben sincs megváltoztatási jogkör, ahol a közigazgatási bíraskodást a végrehajtó hatalmi ágon belül szervezték meg. Az általános megváltoztatási jogkör bevezetése ellenére is csak szűk körben élt ezzel a lehetőséggel a bírói gyakorlat, amely jól látható a 2019. I. féléves bírósági statisztikán alapuló adatokból is.

10. ábra. A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere változásának hatásai, a fellebbezés általános jellegének megszüntetése

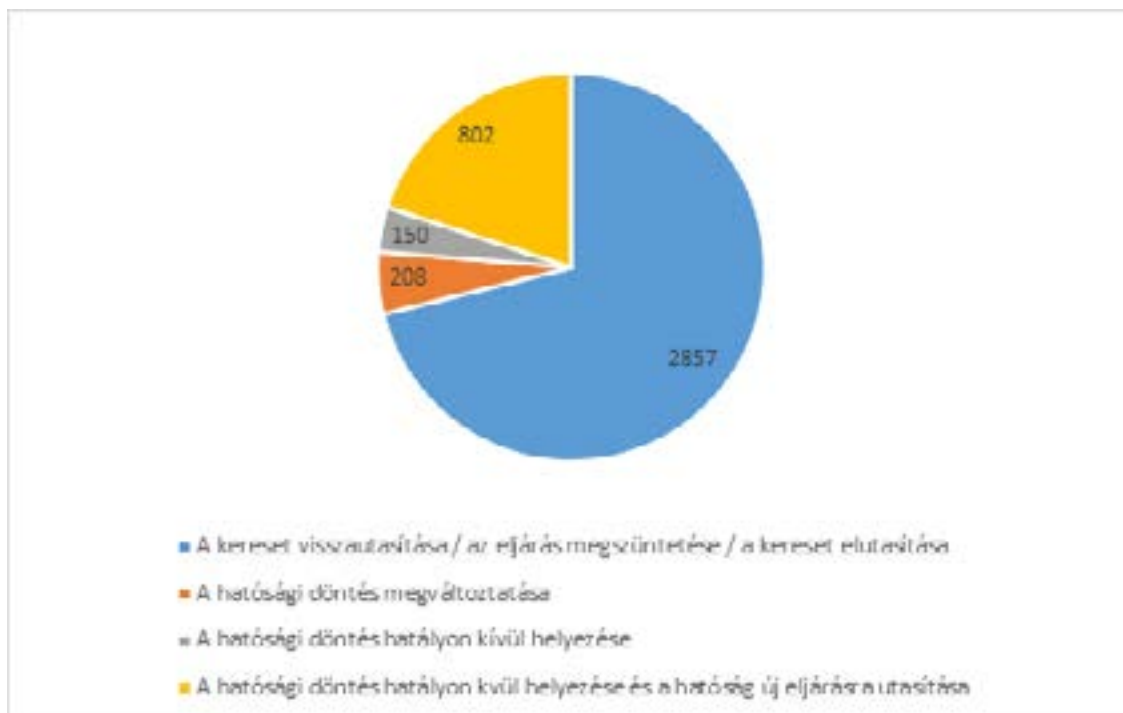


Kiemelendő a fellebbezésnek mint általános szubjektív jogorvoslat kivezetésének a hatása az ügyszámra nézve. Ugyanakkor a hivatalbóli jogorvoslatok mérséklődése meglepő, hiszen a

³⁵ Forrás: Bírósági statisztika (<https://bit.ly/3OQcgjT>).

közigazgatási perekben lehetővé tett pergátló szerepük miatt ennek ellenkezője volt várható (reziliencia kérdés vagy egyszerű kapacitáshiány?).

11. ábra. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok elsőfokú döntéseinek megoszlása
2019. I. félévében³⁶



Az ábrából kitűnik, hogy megváltoztatási döntés az összes bírósági ügyet befejező döntés (ügyet lezáró végzés és ítélet) 5,18%-ában született, azaz a súlyuk nem volt jelentős. Jóllehet, a Kp. modelljének bevezetése lényegesen növelte a megváltoztatási döntések számát, hiszen a korábbi, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezetének szabályai alapján indított, 2018 első félévében lezárt ügyekben a megváltoztatási döntések aránya csak 1,70%-os volt, azonban az új modell bár jelentős, de nem áttörő változást hozott, így még ezen keretek között sem beszélhettünk „bírói kormányzásról”.

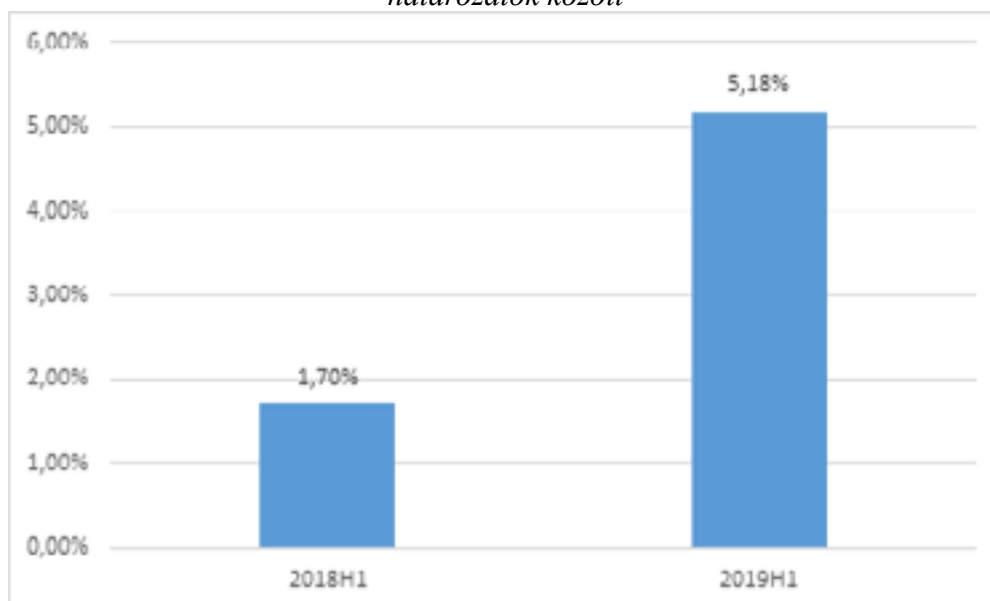
³⁶ Forrás: Bírósági statisztika (<https://bit.ly/3OQcgjT>).

12. ábra. A közigazgatási perek számának változásai³⁷



A tendenciákból az látszik, hogy a fellebbezés általános jellegének megszüntetése nem eredményezte a közigazgatási perek azonos számú növekedését. Ez lehet a két intézmény közti jogalapi, illetve eljárásjogi különbségek miatt, de lehetnek más okai is. Mindenesetre a természetes számok a jogvédelmi szint csökkenését valószínűsítik inkább.

13. ábra. Megváltoztatási döntések aránya az elsőfokú eljárást befejező bírósági határozatok között



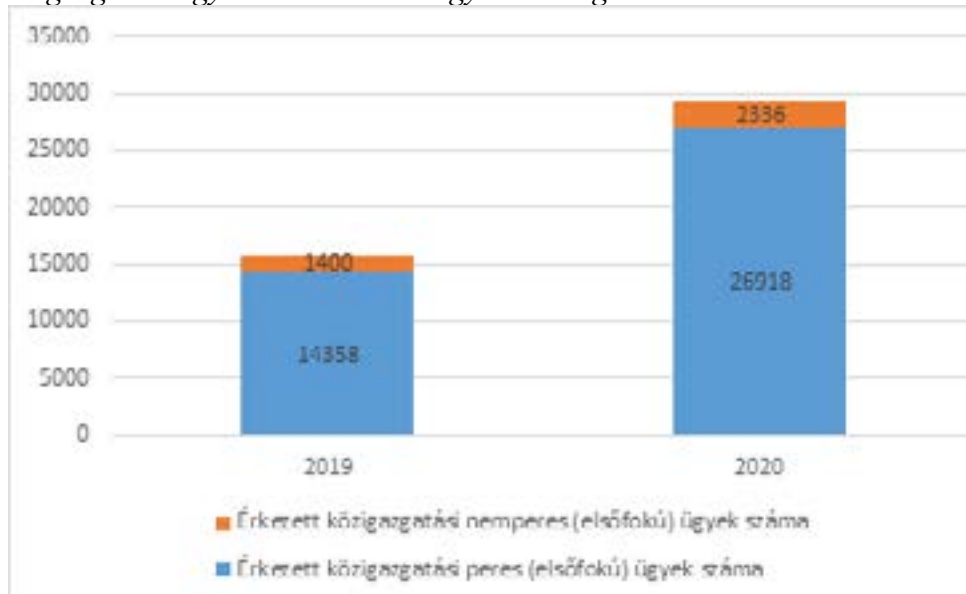
A jogalkotó éppen ezen indokokra hivatkozva szüntette meg 2020 tavaszával az általános megváltoztatási jogkört, s tért vissza elsődlegesen a kasszációs jogkör alkalmazásához. A megváltoztatásra immáron csak külön törvény rendelkezései alapján, valamint egyfajta „szankciós” jelleggel kerülhet sor (ha a hatóság nem vette figyelembe a kasszációt elrendelő bírói döntés útmutatását) (F. Rozsnyai et al., 2021, 312; F. Rozsnyai, 2020, 14).

A problematika ennél persze összetettebb, azonban itt csak az került kiemelésre, hogy a közigazgatási per elsődlegessé tétele megváltoztatási jogkörrel nem az ügyféli jogok érvénye-

³⁷ Forrás: Bírósági statisztika (<https://bit.ly/3OQcgjT>).

sülését szolgálja, hanem a közigazgatási különbíróság létét, ha az megvalósult volna. A közigazgatási per előtérbe helyezése egy másik tendenciát is jelzett: a jogalkotó az ügyféli jogok közigazgatási védelmével – az előbbieken jelettek szerint – a bírósági jogvédelmet kívánja előnyben részesíteni. Ez nemcsak a fellebbezések visszaszorításával és a közigazgatási per előtérbe helyezésével járt együtt. A közigazgatási per előtérbe helyezése a bírósági statisztikában is jól látható, ugyanis 2020-tól jelentősen megnöttek a bírósági ügyszámok, ahogy a következő ábra is jól mutatja:

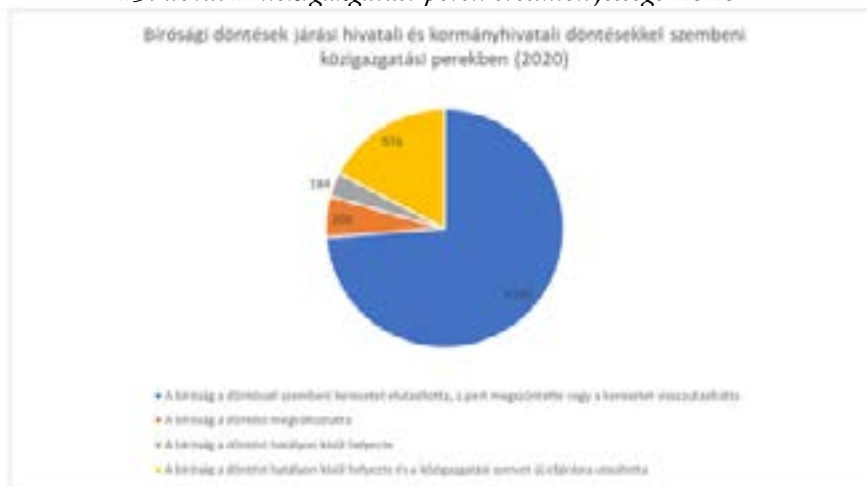
14. ábra. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok, valamint a törvényszékek elsőfokú közigazgatási ügyszakban iktatott ügyeinek megoszlása 2019-ben és 2020-ban³⁸



Ezt tovább erősítette a járási hivatali eljárások már említett egyfokúsítása (F. Rozsnyai et al., 2021, 310–312) is. Az egyfokúsítás nyomán újabb jelentős hatásköri átalakításra került sor – 2017-et követően, lényegében három éven belül. Míg 2017-ben a korábbi járási hivatali határozatok száma – az Ákr. által biztosított általános fellebbezésre tekintettel – megnőtt, hiszen számos, korábban a megyei (fővárosi) kormányhivatalok megyei szintű szerveinél ellátott hatáskört a megyeszékhely járási hivatalaira telepítettek, addig 2020 első félévében a járási hivatali eljárások egyfokúsításával ezzel ellenirányú mozgásra került sor. Mivel a járási hivatalok döntéseivel szemben sincs helye főszabály szerint fellebbezésnek, ezért ezeket a jellemzően megyeszékhely szerinti járási hivatalokra telepített feladatokat 2020 márciusától ismételten a kormányhivatalok megyei (fővárosi) szervezeti egységei látják el. A fenti hatásköri változások jól tükröződnek a hatósági statisztikában is.

³⁸ Saját szerkesztés. Forrás: Bírósági statisztika (<https://bit.ly/3OQcgjT>).

15. ábra. A közigazgatási perek eredményessége 2020³⁹



5612 esetből a pert indító felperes szempontjából legfeljebb 1468 minősíthető relatív sikeresnek (26,12%).

16. ábra. A közigazgatási perek eredményessége 2021⁴⁰



2020-hoz képest – a Kp. miatt más szerkezetet alkalmazva – 2021-ben a fellebbezés kivezetése miatt közel megduplázódott (9281) ügyszám mellett az eredményesség még több mint 6%-kal tovább csökkent (1864/20,08%).

³⁹ Saját szerkesztés. Forrás: Bírósági statisztika (<https://bit.ly/3OQcgjT>).

⁴⁰ Saját szerkesztés. Forrás: Bírósági statisztika (<https://bit.ly/3OQcgjT>).

4. Következtetések

Az Ákr. megalkotása és alkalmazása szükséges volt, mert a megelőző szabályozás (a Ket.) igen gyorsan változott és áttekinthetlenné, ezzel együtt nehezen alkalmazhatóvá vált. A változásoknak a korábban alkalmazott eljárási modellekhez képest a közös nevezője az eljárási kódex általános jellegének fenntartása, sőt erősítése volt a rendszeresen felmerülő különös vagy éppen kivett eljárási szabályozási igényekhez képest.

A másik ilyen hagyományos jogalkotói cél volt az eljárás szolgáltató jellegének növelése az ügyféli jogok kiterjesztése és az adminisztratív terhek csökkentése útján. Az Ákr. homályosulását célzó elemzésünk azt állapította meg, hogy az eredeti célkitűzések csak részben valósultak meg és számos új probléma is született.

Az a deklarált törekvés, hogy a jogalkotó kódex jellegű szabályozást adjon, csak részben valósult meg. A hatályos szabályozás ugyanis a hatósági ügyek jelentős részére nem terjed ki, a korábban egységesen tárgyalt (alap, jogorvoslati, végrehajtási) szakaszok külön szabályozásra kerültek, részben a közigazgatási jogon kívülre stb. Ezt tovább erősítették az ún. horizontális eljárási törvények, így a szankciós törvény,⁴¹ valamint az ellenőrzött bejelentésről⁴² szóló rendelkezések, amelyek tovább erodálták az Ákr. általános hatályát (Nagy, 2018, 254–256; F. Rozsnyai et al., 2021, 309–311; Fazekas, 2020, 295).

A jogorvoslati eljárás vonatkozásában kiemelendő, hogy az Ákr. alapvetően elvi-jogi érvekre támaszkodva, a korábbi viszonylag egyszerű, így az átlagembernek is hozzáférhető, gyors fellebbezés helyére a bírói utat teszi a jogorvoslat fő eszközévé, ezzel egy lassabb és költségesebb, szakmailag gyakran bizonytalanabb kimenetelű eljárást preferálva, amely egyben ügyfelek tömegétől zárja el a tényleges jogorvoslat lehetőségét. A hatósági és bírósági statisztika adataiból látható, hogy a bírósági jogorvoslat előtérbe helyezése a jogorvoslatok igénybevételét is szűkítette: a fellebbezések száma értelemszerűen az egyfokúsításokkal nem nőtt, sőt radikálisan csökkent, azonban a közigazgatási bíróságok peres és nemperes eljárásainak száma sem emelkedett. Mindezek mellett a horizontális eljárási törvények, különösen a 2020-ban bevezetett ellenőrzött bejelentés szabályai tovább szűkítették az (ellenérdekű) ügyféli jogok érvényesíthetőségét: hiszen ha nem kerül sor hatósági engedélyezési eljárásra, akkor az ellenérdekű ügyfél jogait nem az olcsóbb, könnyebben hozzáférhető hatósági eljárásban, hanem a drágább, nehezebben hozzáférhető polgári jogi (dologi jogi, jellemzően szomszédjogi) jogvitákban (polgári peres eljárásokban) érvényesítheti.

Elemzésünk természetesen számos más területet is érint, melyekről itt hely hiányában nem esett szó. Ezek eredményei azonban megerősítik azt a hipotézisünket, hogy a hatósági eljárási jogot érintő változásokat nem csupán a társadalmi körülmények, azok változása mint pl. a veszélyhelyzet okozta körülmények motiválják, hanem sok esetben például a hatóságoknál jelentkező munkaerőhiány, a hatóságok leterheltsége, azaz sok esetben a „gombhoz varrják az eljárási kabátot” (Hoffman, 2020, 24–26).

Az általános közigazgatási hatósági eljárási modell érvényesülése ugyanis az összes hatósági ügy tekintetében *de facto* megszűnt, miközben az Ákr. általános hatálya formálisan megőrzésre került. Az Ákr. aktuális alkalmazási problémái nagyrészt ebből erednek.

Mindezekre tekintettel kutatásaink jelenlegi eredményei a következőkben rögzíthetők röviden:

⁴¹ A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény.

⁴² A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 400. §.

- A kvantitatív és kvalitatív elemzések tekintetében meg kell állapítanunk, hogy az OSAP és OBH statisztikák belső szerkezete még nem tudta teljesen követni a változásokat, ezért felhasználásuk csak korlátozott lehet, vázolt tendenciájukban mégis jelzés értékűek.
- Az Ákr. általános jellegének érvényesülése egyértelműen visszaszorulóban van.
- Ugyancsak csökkenően/változóban van az ügyfelek jogvédelmi szintje, ezen belül az engedélyek (ellenőrzött bejelentések) esetében még a jogérvényesítés eszközei is kikerülhetnek a közigazgatási jog köréből.
- A közigazgatási reform és a veszélyhelyzeti intézkedések közös eredője felszínre hozott jó néhány diszfunkcionális jelenséget.
- A kutatások folytatódnak, ez csak egy pillanatkép és vitaalap.

Hivatkozások

- Almásy, Gy., & Csuth, S. (2018). *Közigazgatási szervezési alapismeretek*. Dialóg Campus.
- Babbie, E. (2003). *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Balassi Kiadó.
- Balázs, I., Gajdushek, Gy., & Koi, Gy. (2021). „Meggzúntetve megórzés”? - A közigazgatási hatósági eljárás újraszabályozása az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben. *Állam- és Jogtudomány* 62 (1) pp. 3–23, <https://doi.org/10.51783/ajt.2021.1.01>
- Balázs, I., & Hoffman, I. (2020). A közigazgatási jog rezilienciája – koronavírus idején. In Gárdos-Orosz, F., & Lőrincz, V. O. (Szerk.), *Jogi diagnózisok: a COVID–19-világjárvány hatásai a jogrendszerre* (pp. 45–65). L'Harmattan.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2007). *Managing performance: International comparisons*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203935958>
- F. Rozsnyai, K. (2019). Current Tendencies of Judicial Review as Reflected in the New Hungarian Code of Administrative Court Procedure. *Central European Public Administration Review*, 17(1), 7–24. <https://doi.org/10.17573/cepar.2019.1.01>
- F. Rozsnyai, K. (2020). Ügyféli jogosultságok a hatósági eljárásban – több vagy kevesebb?. *Közjogi Szemle*, 13(2), 11–16.
- F. Rozsnyai, K. & Hoffman, I. (2020). New Hungarian Institutions against Administrative Silence: Friends or Foes of the Parties?. *Studia Iuridica Lublinensia*, 29(1), 109–127. <https://doi.org/10.17951/sil.2020.29.1.109-127>
- F. Rozsnyai, K., Hoffman, I., & Bencsik, A. (2021). Az általános eljárási szabályok: üres kagylóhéjak?. *Jogtudományi Közlöny*, 76(7–8), 309–318.
- Fazekas, M. (Szerk.) (2020). *Közigazgatási jog. Általános rész III*. ELTE Eötvös Kiadó.
- Gajdushek, Gy. (2014). Miben áll, és mérhető-e a kormányzati teljesítmény? *Politikatudományi Szemle*, 23(3), 95–116.
- Gajdushek, Gy. (2008). *Rendnek lenni kellene*. KSZK.
- Hajas, B. (2017). Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72(6), 292–302.
- Hoffman, I. (2020). A közigazgatási reform és az állami beavatkozás eszközeinek módosulása. *Közjogi Szemle*, 13(2), 22–27.
- Kovácsy, Zs., & Orbán, K. (2005). *A jogi szabályozás hatásvizsgálata*. Dialóg Campus.
- Molnár, P., & Varga, F. (2019). Az OECD Jelentések Alkalmazási Lehetőségei az Elektronikus közigazgatási kutatások és fejlesztések során. *KRE-DIT*, 2019/1. <https://bit.ly/3agyPyP>
- Nagy, M. (2018). Dogmatikai alibi megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről. *Jogtudományi Közlöny*, 73(5), 252–259.

OECD PUMA. (1997). *A szabályozás hatásvizsgálata*. OECD–MeH–IM.

Redaktor (2019. április 14.). *2018. évi hatósági statisztikák és önkormányzati törzsadattár*. <https://bit.ly/39H89Xw>

Sajó, A. (2008). Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése. *Közgazdasági szemle*, 55(7-8), 690–711.

Jogi források

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény.

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016.évi CL. törvény.

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény.

Az adóhatóság által fogatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény.

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2017. évi XIV. törvény.

A közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény.

Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény.

Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény.

A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény.

Az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet.

T/12233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról.



QUO VADIS, FELÜGYELETI ELLENŐRZÉS?

BARTA ATTILA* 

* Habilitált egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.
E-mail: barta.attila@law.unideb.hu

Absztrakt

A felügyeleti ellenőrzés lényege, hogy ennek segítségével az arra feljogosított intézmény az ellenőrzött teljes tevékenységéről, illetve annak valamely részéről átfogó és megbízható képet kapjon és az ellenőrzés nyomán szerzett tapasztalatokat kellőképpen hasznosítsa. Egy ilyen tevékenységnek tárgyköreit képezheti többek között a létszámgazdálkodás, a fegyelmi helyzet, a jogalkalmazással összefüggő kérdések, az ügyiratkezelés rendje, vagy a szerv vezetésének módszerei. Az 1970-es évek végére megjelent az igény egy egységes ellenőrzési, felügyeleti rendszer létrehozására, ami az állami ellenőrzésről szóló 50/1977. (XII. 21.) MT rendelet formájában öltött testet. A rendszerváltás nyomán sor került az állami (felügyeleti) ellenőrzés szocialista rendszerének hatályon kívül helyezésére, ami a megváltozott körülmények miatt érthető volt ugyan, azonban ezzel a központi közigazgatás elveszítette egyik legfontosabb információs bázisát. A felügyeleti ellenőrzés új viszonyok közötti átfogó jogi szabályozása mind a mai napig nem történt meg. A jogtudományban voltak erre nézve javaslatok, azonban a gyakorlatra kifejtett hatásuk részleges maradt, a jogalkotási produktumok inkább csak részkérdéseket oldottak meg, semmint átfogó tételesjogi válaszokkal szolgáltak volna [pl.: a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet]. Véleményem szerint garanciális megfontolásokra, valamint hatékonysági szempontokra tekintettel a meglévő közigazgatási jogi megoldások helyett/mellett fontos volna egy általános felügyeleti-ellenőrzési szabályrendszer kimunkálása.

Kulcsszavak

közigazgatás, felügyelet, felügyeleti ellenőrzés.

Abstract

The purpose of a supervisory control is to enable the responsible institution to obtain a comprehensive and reliable picture of all or part of the controlled institution's activities and to make use of the experience gained from the control. Such an activity may cover, for example, staff management, the disciplinary situation, issues relating to the application of the law, the way in which files are handled or the way in which the body is managed. By the end of the 1970s, the need for a unified system of control and supervision had arisen, which took the form of Council of Ministers' Decree No. 50/1977. (XII. 21.) MT on State Control. The change of regime led to the abolition of the socialist system of state (supervisory) control, which was understand-

able in the changed circumstances, but which meant that the central administration lost one of its most important information bases. The comprehensive legal regulation of a supervisory control under the new circumstances has not yet been completed. There have been proposals in jurisprudence, but their impact on practice has remained partial, with legislative products solving only partial issues rather than providing comprehensive answers in specific legal terms [e.g. Government Decree No. 86/2019. (23. IV.) on the capital and county government offices and the district (capital district) offices]. In my opinion, it would be important to elaborate a general system of supervisory control rules instead of/alongside the existing administrative law solutions, with regard to guarantee considerations and efficiency aspects.

Keywords

public administration, supervision, supervisory control.

1. Cui bono est? Avagy a kérdéskörrel való foglalkozás alapvető indokai napjainkban

A tanulmány címét látva talán kérdésként merül fel a Tisztelt Olvasóban, hogy milyen tudományos, valamint gyakorlati megfontolások magyarázhatják a közigazgatáson (jelen esetben elsődlegesen államigazgatáson) belüli ún. felügyeleti ellenőrzés témakörének felkarolását? Napjainkban, amikor a magyar közigazgatás intézményrendszere számos nemzetközi kihíváson, társadalmi és gazdasági megmérettetésen és belső – nem ritkán reformértékű – átalakításokon van már túl, lehet-e pozitív hozadéka egy közigazgatási szervezeti egységek közötti kapcsolatokat értelmező munkának?

Tekintettel arra, hogy a jogalkotó alapvetően még mindig adós egy ilyen jellegű intézmény átfogó szabályozásával, azt gondolom, a kérdéskör közelebbi vizsgálata egyáltalán nem tekinthető feleslegesnek, sőt! Meggyőződésem, hogy egy megfelelően kimunkált ellenőrzési rendszer, ami a hierarchiában felettes szerv felügyeleti jogosítványainak részét képezi, jelentősen hozzájárulna a közigazgatás – és ezen keresztül az állam – jobb működéséhez. Mind a mai napig több elemében helytállóan tekintem a későbbiekben bemutatásra kerülő Bércesi Ferenc és Ivancsics Imre által közösen jegyzett tanulmány számos felvetését. Azt mindenképpen, amelyben a szerzők Szentpéteri Istvánra hivatkozva hangsúlyozzák, hogy a felügyeleti ellenőrzés lényege abban ragadható meg, hogy ennek keretében a felügyeleti szerv információkat gyűjt az ellenőrzött tevékenységéről. Más szavakkal megfogalmazva: „*[a] felügyeleti ellenőrzés az alárendelt szerv tevékenységének általános értékelése, a működés egészére, az eredményesség globális megítélésére irányul*” (Bércesi & Ivancsics, 2003, 68).

Egy ilyen tevékenységnek tárgyköreit képezheti többek között a létszám- és bérgazdálkodás, a fegyelmi helyzet, a jogalkalmazással összefüggő kérdések, az ügyiratkezelés rendje, a szerv vezetésének módszerei, az emberi erőforrás kérdései, valamint az adatvédelmi jogszabályok betartása. Az ezzel összefüggésben íródott korábbi munkám (Barta, 2021) elsődlegesen alapozó jellegű volt és középpontjában a téma iránti figyelemfelkeltés állt. Arra a kérdésre kívántam választ adni, hogy a felügyeleti ellenőrzés intézménye miért lehetne egy megfelelő eszköz a közigazgatási jogérvényesítés hatékonyságának fokozásához. Ehhez szükségképpen ki kellett térjek az irányítás, felügyelet, ellenőrzés, valamint szűk körben a vezetés közigazgatási fogalmainak egyes történeti aspektusaira, amit a hatályos magyar közigazgatási jogi szabályozás eddig elért eredményeinek és hiányosságainak bemutatása követett.

A munka egyik központi elemét a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról rendelkező 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban:

KH r.) 3. mellékletének értelmezése jelentette, ami a felügyeleti ellenőrzés konkrét megnyilvánulásaként a kormányhivatalok törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokat tartalmazza. Jelen munkában az előző tanulmányban bemutatott témaköröket újfent feldolgozni nem kívánom, ugyanakkor pár esetben utalok azokra a gondolatokra, amelyek véleményem szerint kiemelkedő jelentőséggel rendelkeznek.

Meglátásom szerint jelenleg a felügyeleti ellenőrzés konstrukciója kapcsán az egyik legalapvetőbb probléma az, hogy a vonatkozó közigazgatási jogi szabályozás meglehetősen szűkre szabott és mozaikos, miközben kezelni kellene az ebből fakadó deficiteket. Az intézménynek – de legalábbis ezzel összefüggésben bizonyos rendezőelveknek – garanciálisan kellene szerepelnie valamely magasabb szintű jogszabályban, ugyanis a közigazgatás jognak való alárendeltsége megköveteli, hogy szabályozott legyen ez a kérdés. Az elmúlt bő egy évtizedben a magyar közigazgatás szervezete olyan jelentős integrációt fokozó beavatkozásokon esett át (pl.: csúcsminisztériumok, kormányhivatalok kialakítása),¹ amelyek első pillantásra akár az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési viszonyok egyszerűsödéséhez is vezethettek volna. Fontos ugyanakkor látni azt, hogy a közigazgatás szervezetrendszerének átalakulása miatt nem is mindig a hierarchikus felettes, hanem számos esetben valamely arra kijelölt intézmény jár el.²

A felügyeleti ellenőrzés hiányát csak még zavaróbbá teszi az a tény, hogy – igaz egészen más társadalmi-gazdasági és adminisztratív berendezkedés mellett, valamint eltérő jogi környezetben, de – még a tanácsrendszerben is szabályozva volt a tevékenység [lásd a későbbiekben ismertetésre kerülő 50/1977. (XII. 21.) MT rendeletet (a továbbiakban: MT r.), amely az állami ellenőrzésről szól]. Így adja magát a kérdés, hogy több mint harminc évvel a rendszerváltás után mégis miért nincs ilyen átfogó szabályozás Magyarországon? A hiátus feloldására nem alkalmas a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) sem, mert bár a 2. § (1) bekezdés c) pontja explicite utal az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzési lehetőségére, – amely ellenőrzési tevékenység nem csupán az irányítás, hanem a jelen tanulmány magját adó felügyelet részelemeként is megállja helyét – további részletekkel a törvény nem szolgál.³

A fentebb megnevezett kérdések és dilemmák miatt aktuális napjainkban is a felügyeleti ellenőrzés közelebbi/újbbóli vizsgálata. Ennek pozitív hozadékait többen is megtapasztalhatnák, ugyanis a felügyeleti kérdések átfogó tisztázása nem általánosságban csak a felettes szervek pontos tájékoztatását segítené, de a hatékony állami működés biztosításához is jelentősen hozzátenne. Miután pedig az elmúlt évtized közigazgatási átalakításainak jelentős része idehaza a centralizáció erősödésével és a hierarchikus viszonyok bővülésével járt együtt, így az ilyen kapcsolatokhoz kötődő felügyeleti ellenőrzés jogalkotó általi rendezése különösen időszerűnek tűnik.

¹ További részletek kapcsán lásd például: Árva et al. (2020).

² Habár a terjedelmi korlátok miatt jelen tanulmányban ennek részletes áttekintésére nincs mód, ugyanakkor későbbi vizsgálatok tárgyává tehető az az eset, amikor a helyi önkormányzatoknál a képviselő-testület átruhazza valamely hatáskörét egy szervére. Ezzel összefüggésben is felmerül a kérdés, hogy van-e felügyeletbe illeszkedő eszköze a testületnek az ellenőrzés elvégzésére?

³ Némi kapaszkodó a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendeletben, a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény rendelkezései között, valamint a fentebb említett KH r. szakaszai között olvasható. Ezeket korábbi tanulmányomban (Barta, 2021) ismertettem.

2. Ante acta! Fontosabb szakmai előzmények és tudományos álláspontok a magyar közigazgatási jogirodalomban és jogi szabályozásban

Jelen pont alatt igyekszem kronologikusan haladva összefoglalni néhány, a felügyeleti ellenőrzés intézménye szempontjából releváns tudományos munka, valamint jogalkotási produktum lényegét. Első pillantásra ugyanis úgy tűnhet, mintha a felügyeleti ellenőrzések és intézkedések jogi szabályozásának dinamikus változásait sokszor az esetlegesség határozná meg. A kérdéskör szabályozatlansága időről-időre felszínre kerül, akárcsak egy „búvópatak”. Az 1945 utáni magyar közigazgatás-történet több különböző időszakában találkozni lehet vele, ami már önmagában egy érdekes helyzet. Az előbb írtak magyarázata alapvetően az, hogy a felügyelettel összefüggő kérdések, mint sok minden egyéb, a közigazgatási szerepkör és képességek újraértékelésének függvényében alakulnak.⁴ Emiatt egyáltalán nem elhanyagolandó az, hogy a különböző korszakokban milyen tudományos elképzelések, illetve tételesjogi megoldások születtek egyazon, vagy hasonló kérdések kapcsán. Természetesen az életviszonyok, a jogi berendezkedés különbözősége nem teszi lehetővé valamennyi bemutatásra kerülő elképzelés és megoldás napjainkra történő adaptálását, viszont ettől még ezek összevethetők, közös, illetve eltérő elemek kereshetők, sőt, akár vitára sarkalló, vagy egyszerűen tovább gondolásra érdemes meglátások lehetnek.

2.1. Visszatekintés: a felügyeleti ellenőrzés helye a jogirodalomban és a jogi szabályozásban 1990 előtt

A közigazgatás működésével összefüggő felügyeleti jellegű aktivitások feltérképezése során azzal szembesülünk, hogy bár a korábbi korszakokban is léteztek ilyen karakterű intézmények, ezek azonban a rendszerkeretek és az érintett időszak eltérő adottságai miatt szükségképpen nem mindig azonosíthatóak automatikusan a jelen munka tárgyát képező felügyeleti (és felügyeleti-ellenőrzési) tevékenységekkel. A retrospektivitás elkerülése mellett utalok arra, hogy abban közmegegyezés mutatkozott már korábban is a magyar szakírók között, hogy a felügyelet intézményét és részjogosítványait az ún. királyi főfelügyeleti jogból eredeztették. Idővel aztán a felügyelet konstrukciója szervesen összeforrt több más szemponttal, így többek között:

- az egységes jogrend megteremtése iránti igénnyel,
- a különböző részérdekek osztársadalmi érdekekkel való összehangolási szándékával,
- az állami szervek koordináltabb működésének igényével, továbbá
- az anyagi erők egységes felhasználásának céljával (Révész, 1971, 9–10).

A II. Világháború utáni években a magyar közigazgatás fokozatosan egy, a korábbiaktól egészen eltérő pályára állt, amiben (értsd, az 1950-es évek elején) az államigazgatás irányítási viszonyait alapvetően homogénnek tekinthetjük. Ahogy azt jóval később Ivancsics Imre is megfogalmazta: „...a társadalomban végbemenő változások közvetlenül befolyásolják az irányítás és felügyelet tartalmának alakulását” (Ivancsics, 1994, 35). Miután az 1950-es évek állami és igazgatási berendezkedésének megfelelően erőteljes centralizáció érvényesült, valamint a hierarchikus, alá- és fölérendeltségi viszonyok domináltak, erre épült rá egy kiterjedt, ún. „korlátlan irányítás” (Ivancsics & Fábíán, 2007, 41, 48). Az idő előrehaladtával a fenti viszonyok szükségképpen differenciálódásnak indultak, azaz az eredetileg homogén irányításra vonatkozó

⁴ A kérdéskörrel kapcsolatban lásd részletesebben Balázs, I. (2020). *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 269–278.

szocialista jogi szabályozás is árnyaltabban kezdte kezelni az intézmények közötti kapcsolatokat.⁵ Sőt, meglepően rövid idő alatt, lényegében az 1960-as évekre a szakmai elképzelések és tételesjogi fogalmak olyan kavalkádja alakult ki, ami miatt joggal merült fel a kérdés, hogy vajon lehetséges-e egyáltalán a felügyeletről (és irányításról) általánosságban beszélni, avagy a sokféleség ezt ellehetetleníti? (Ivancsics & Fábíán, 2007, 42).

Látni kell ugyanis, hogy a szocialista jog által felügyeletnek nevezett tevékenységek tartalmában jelentős szóródás mutatkozott. Értve ezalatt mind a hatáskifejtés intenzitását, mind pedig az eszközrendszer változatosságát. Amint arra írásában Molnár Miklós rámutatott, a felügyeletre vonatkozó jogi szabályozás típusos hibái, hiányosságai sokáig voltak (és ki kell emelni, hogy egyes elemeiben megmaradtak) a következők (Molnár, 1994, 70):

- jogosítványok, illetve hatásköri elemek bizonyos mértékű keveredése,
- a felügyeleti konstrukciók indokolatlan széttöredezése az ágazati, illetve alágazati határok mentén,
- elméletileg megalapozatlan kifejezések használata (Molnár például vitatta a felügyeleti ellenőrzés, mint terminus technikus alkalmazásának lehetőségét is).

Ezek mind afelé mutattak, hogy a felügyelet kapcsán alapvetően nem az elnevezés, hanem a tényleges tartalom vizsgálata a meghatározó, miként arra Kaltenbach Jenő is felhívta a figyelmet 1988-ban íródott munkájában (Kaltenbach, 1988, 130). Kaltenbach emlékeztet továbbá arra, hogy „... a fogalmi definíciók csakis annyiban időtállóak, amennyiben a definiált viszonyok azok” (Kaltenbach, 1988, 114).⁶ Ez, akárcsak az Ivancsics Imrétől korábban idézett gondolat, megfontoltságra int bennünket, hiszen a felügyeleti ellenőrzés kontextusát jelentő adminisztratív, gazdasági és társadalmi körülmények többször is jelentősen megváltoztak az elmúlt évtizedekben. A szerző hangsúlyozza, hogy a cizelláltabb, tehát az abszolutizált irányításon kívül más, Bércesi Ferencet és Ivancsics Imrét citálva: „puhább” (Bércesi & Ivancsics, 2003, 65) eszközökkel operáló jogintézményeket (pl.: felügyeleti ellenőrzést) is elismerő és reguláló jogi szabályozás kialakulása szükségszerű volt, mivel az 1960-as évekre a mezőgazdasági termelészövetkezetek állami (államigazgatási) irányításának gyakorlatában olyan változások következtek be, amelyek ezt elkerülhetetlenné tették (Kaltenbach, 1988, 115).

A tételesjogi szabályozásban kialakuló szóródás, polarizáció, értsd: fő- és szakfelügyelet, operatív irányítás, felügyeleti szerv stb. (Kaltenbach, 1988, 115) megnehezítette a felügyelet és részjogosítványai értelmezését. Nem véletlen, hogy egyes kutatók, illetve gyakorlati szakemberek azt hangsúlyozták, hogy a fogalmi és tartalmi disszonanciákra tekintettel magas szintű jogszabályban kell rendezni a vonatkozó kérdéseket. Ezzel ellentétben más szakírók inkább arra figyelmeztettek, hogy az irányítás, felügyelet és ellenőrzés körül tornyosuló problémák alapvetően elviek, így azokat tételesjogi szabályozással rendezni felesleges, helyette inkább a divergencia mérséklésére kellene helyezni a hangsúlyt, de úgy, hogy egységes fogalomkészletet alakít ki a jogtudomány (Kaltenbach, 1988, 116).

A „sokféle felügyelet” természetesen megnehezítette a felügyeleti ellenőrzés pozicionálását. Ennek érzékeltetésére álljon itt néhány példa azzal kapcsolatban, hogy milyen tipizálások történtek korábban! Volt, aki a „felügyeletet lényegében a hierarchikus alá-, fölérendeltséggel azonosította” (Boross, 1962, 855), míg más kutató a hierarchikus felügyeleten túl foglalkozott az ún. hierarchián kívüli felügyelet lehetőségével is, amely magában foglalta:

⁵ Lásd például: Varró (1964), Török (1971).

⁶ Bizonyos értelemben hasonló megállapításra jut munkájában Raft Miklós is (Raft, 1971).

- az ügyészi felügyeletet,
- az egyesületek feletti államigazgatási felügyeletet,
- a speciális felügyeletet (pl.: KÖJÁL, bányaműszaki felügyelet stb.) intézményeit, valamint
- a szakfelügyeletet (Szamel, 1963, 160–172).⁷

A tudományos álláspontok változatosságát jól visszatükrözi, hogy az előbbieken mellett voltak olyan kutatók is, akik „csak” háromféle felügyeletet különböztettek meg, úgymint:

- hierarchikus,
- törvényességi, valamint
- szakfelügyelet (Bartus, 1965, 548).

A sokszínűségnek köszönhetően nem meglepő, hogy Kaltenbach úgy summázza az 1960-as évek álláspontjait, hogy „[ú]gy tűnik vannak törvényességi felügyelet és felügyelet” (Kaltenbach, 1988, 118). Mindazonáltal rögtön hozzá is fűzi, hogy „[v]annak, akik azon véleményüknek adnak hangot, hogy minden felügyelet törvényességi abban az értelemben, hogy a felügyeletük alá tartozó szerveknél a tevékenység jogszerűségét ellenőrizhetik,” (Kaltenbach 1988, 118), alapvetően Szamelre és Bartusra utalva ezzel.

Később felmerülnek olyan megközelítések (pl.: Bosánszky Lajosnál), amelyek a felügyelet kategORIZÁLÁSÁT a korábbiaktól eltérően oldják meg, így differenciálva:

- az általános felügyelet (pl.: vállalatfelügyelet),
- a tevékenységre irányuló felügyelet (pl.: kazánfelügyelet),
- a szervezetre irányuló felügyelet (pl.: szövetkezet-felügyelet), valamint
- az utóbbi kettő kisebb részére fókuszáló ún. speciális felügyelet (pl.: munkavédelmi felügyelet)

kategóriái között (Kaltenbach, 1988, 126).

Kaltenbach egyik általános következtetése, hogy a felügyelet mindig jogszerűségi jellegű, még akkor is, ha egyébként maga a tevékenység inkább műszaki-technikai, pénzügyi stb. normák megtartásának vizsgálatára irányul. Ezen felül rögzíti, hogy jogilag szabályozott tevékenység, ami ellenőrzést és hatósági jellegű rendelkezési jogot foglal magában, ezek részeként pedig hatósági aktusok, ideiglenes intézkedések, valamint szankciók alkalmazásának a lehetőségét. Más szerzőkhöz hasonlóan ő is tipizál és a felügyeletnek kétféle verzióját különbözteti meg:

- a szervezeti (pl.: szövetkezetek, vállalatok, egyesületek, társulások stb. feletti), valamint
- a tevékenységi felügyeletet, mely utóbbi kétféle lehet, így:
- rendészeti (itt helyezi el az akkori KÖJÁL, állat- és növényegészségügyi, a bányafelügyeleti, a tűzrendészeti, valamint a munka- és környezetvédelmi tevékenységet), valamint
- gazdasági jellegű (ide sorolja a kereskedelmi, az energia-, a piac- és az árfelügyeleti tevékenységet) (Kaltenbach, 1988, 132).

Részben a felügyelettel összefüggő „fogalmi dömping”, részben az állami szerepkörváltás miatt (értsd, a korábban domináns „irányító állam” mintegy „felügyelő állammá” alakult azzal, hogy szá-

⁷ Miként arra Kaltenbach felhívja a figyelmet, a „hierarchikus” és „hierarchián kívüli” különbségtételt később más kutatók is magukévá tették, lásd: Donáth, R. (1975). Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés, vezetés fogalmak államigazgatástudományi jellegű megközelítése. In Donáth, R. (Szerk.), *Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány elvi és gyakorlati kérdése* (p. 51–253). Tanácsigazgatási Szervezési Intézet.

mos területről kivonult és ezeken a területeken felügyelet, esetleg ellenőrzés lépett a korábbi szabályozás helyébe) az 1970-es évek végére megjelent az igény egy egységes ellenőrzési, felügyeleti rendszer létrehozására, szabályozására, ami minisztertanácsi rendelet formájában öltött testet. Az MT r. 1978. január 1-től 1990. április 30-ig volt hatályban. Annak ellenére, hogy a maitól eltérő társadalmi és jogi környezetre szabott megoldásról volt szó, az alapkövetelmények némelyike manapság is megfontolandó, így többek között az, hogy az ilyen jellegű közigazgatási tevékenység célja a társadalmi-gazdasági folyamatok figyelemmel kísérése, a kormányzati intézkedések gyakorlati hatásainak, valamint a megvalósítás tapasztalatainak felmérése, az ellenőrzött szerv tevékenységének segítése, a jó tapasztalatok elterjesztése, továbbá a felelősségre vonás érvényesítése.

Az MT r. a következő fontosabb kérdésekre tért ki:

- általános rendelkezések (pl.: hatály, alapelvek),
- az állami ellenőrzés központi irányítása és tervezése (pl.: minisztertanácsi és miniszteri kompetenciák),
- az állami ellenőrzés területi tervezése (pl.: a fővárosi, megyei tanács végrehajtó bizottságának feladatai),
- az állami ellenőrző szervezetek munkamegosztása és együttműködése (pl.: további jogszabályok szerepe, a szervek közötti együttműködés részletei, további ellenőrzési módok),
- az állami ellenőrző tevékenység alapvető módszerei (pl.: helyszíni ellenőrzés, beszámoltatás és folyamatos adatszolgáltatás),
- az állami ellenőrzést végzők jogai és kötelezettségei, az állami ellenőrzést végző szervek (pl.: összefoglaló, összegyűjtött tapasztalatok hasznosítása),
- az állami ellenőrzést végzők (pl.: felelősségi szabályok),
- az ellenőrzött szervek kötelezettségei (pl.: tájékoztatásadás, iratbetekintés),
- záró rendelkezések (pl.: időbeli hatály, további szervezetekkel való együttműködés).

A terjedelmi korlátokra figyelemmel nincs mód az MT r. maradéktalan bemutatására, azonban arra igen, hogy felvillantsam, hogy a korabeli jogalkotó a felügyeleti (a jogszabály fogalomhasználatát követve állami) ellenőrzés, mint hierarchia mentén megvalósuló információszerzési – és szükség esetén intézkedési – módzat mellett még milyen további típusait jelölte meg az ellenőrzésnek, amelyek között törekedni kellett a munkamegosztás kialakítására és az indokolatlan párhuzamosságok kiküszöbölésére:⁸

- népi ellenőrzés (pl.: a közérdekű bejelentések és a panaszok alakulásának vizsgálata),
- pénzügyi-gazdasági ellenőrzés (pl.: a gazdálkodó szervezet megfelelően teljesítette-e az állammal szemben fennálló pénzügyi kötelezettségeit),

⁸ A teljes képhez hozzátartozik, hogy a jogszabály előírta, hogy az állami ellenőrzés szabályrendszerén kívüli, a szakszervezeti szervek által végzett ellenőrzések kapcsán, így:

- a munkavédelem,
- a társadalombiztosítás,
- a fogyasztói érdekvédelem területén, továbbá
- a Munka Törvénykönyvében és más jogszabályokban
- a szakszervezetek számára biztosított ellenőrzési jogkörök gyakorlása során

biztosítsák az ellenőrzés általános elveinek és alapvető rendelkezéseinek megfelelő alkalmazását, valamint azt is elvárta, hogy mozdítsák elő az általuk szervezett ellenőrzéseknek az állami ellenőrzésekkel való összehangolását.

- vállalatok és intézmények felügyeleti ellenőrzése (pl.: a népgazdasági célokkal való egybevetés és a tevékenység gazdaságosságának, hasznosságának megítélése),
- ágazati ellenőrzés (pl.: felügyeleti ellenőrzés körén kívül vagy azzal együtt az ágazatpolitika érvényesülésének figyelemmel kísérése),
- törvényességi felügyelet (pl.: a szövetkezetek, gazdasági társulások, valamint jogszabály által ilyen felügyelet alá vont más jogi személyek működése összhangban legyen a jogszabályok, az alapító okirat és más belső szabályzatok rendelkezéseivel),
- önállóan gazdálkodó vállalati, költségvetési és egyéb állami szervek belső ellenőrzése (pl.: segítse a szerv vezetését döntéseinek, intézkedéseinek előkészítésében, illetőleg megalapozásában).

Az eddig írtakból kiolvasható, hogy a szocialista jogtudomány és jogalkotás miként jutott el az ún. „korlátlan irányítástól” a felügyelet sokféleségén keresztül egy differenciáltabb szabályozáshoz. Habár nem ritkán rivalizáló álláspontokkal lehetett találkozni, a hierarchikus viszonyok mentén funkcionáló felügyeleti ellenőrzés a ’70-es évek második felére jogi szabályozást nyert.

2.2. A felügyeleti ellenőrzés dilemmái a rendszerváltás után

A felügyeleti ellenőrzés történetére jelentős hatással volt a rendszerváltás, hiszen a korábbi, szocialista állam helyébe egy más logikát követő társadalmi-gazdasági berendezkedés lépett. Ennek részeként a közigazgatás megújítása is elkerülhetetlen volt, amelynek belső mechanizmusai és külső kapcsolatai szükségképpen szintén átalakultak. Látni kell ugyanakkor, hogy a felügyelet témaköre (parallel módon számos más közigazgatási kérdéshez) nélkülözte a szisztematikus megújítást, helyette inkább az esetlegesség, az ad hoc megoldások domináltak. A rendszerváltás nyomán sor került az állami (felügyeleti) ellenőrzés szocialista rendszerét meghatározó MT r. hatályon kívül helyezésére, ami a megváltozott körülmények miatt érthető volt ugyan, azonban ezzel a központi közigazgatás elveszítette egyik legfontosabb információs bázisát. A témával foglalkozva többen⁹ már közvetlenül a rendszerváltás utáni években hangsúlyozták, hogy átfogó keretjogszabály megalkotására volna szükség a témában legalább az általános jellemzők, így az elvek, fajták, tartalmi elemek meghatározása érdekében. Ez persze nem zárna ki további speciális előírások megalkotását.¹⁰

A rendszerváltás utáni évekből elsőként a közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozatot kell megemlíteni. Ebben explicite felmerült egy új kormányzati információs rendszer kidolgozásának szükségessége. Bár ez utóbb nem valósult meg, ettől még más csatornákon keresztül zajlott adatgyűjtés, hiszen például a felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzésről és a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 96/1987. (XII. 30.) PM rendelet jóvoltából (ami egészen egy lentebb említésre kerülő 1999-es kormányrendelet bevezetéséig hatályban volt) „[a] pénzügyi-gazdasági ellenőrzés még ezekben az időkben sem maradt szabályozatlan” (Bércesi & Ivancsics, 2003, 70).

Némi előrelépést hozott az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről szóló 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat, amikor a felügyeletet gyakorló mi-

⁹ Pl.: Ficzer Lajos, Bércesi Ferenc, Ivancsics Imre, Molnár Miklós.

¹⁰ Érdemes megjegyezni, hogy Ficzer Lajos a ’90-es évek első felében úgy foglalt állást, hogy a témakörrel szoros összefüggést mutat fel a közigazgatási szerződések rendezetlensége, valamint egyes közigazgatási (pontosabban államigazgatási) szervek autonómiája, melyek fejlesztése, erősítése révén a felügyelet kérdései is több területen rendeződnek azáltal, hogy ezek a megoldások léphetnének helyébe.

niszter jogosítványai között rögzítette, hogy ellenőrzi az országos hatáskörű államigazgatási szerv rendeltetésszerű működését, ennek során vezetőjét beszámoltatja, hiányosságok esetén felszólítja ezek megszüntetésére, szükség esetén felelősségre vonást kezdeményez. Voltak azonban egyéb próbálkozások is a '90-es években, amelyek bár más logika mentén, de ugyancsak a hiányzó felügyeleti ellenőrzés részbeni pótlására tettek kísérletet. Ide sorolandó a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.), amely az akkori közigazgatási hivatalvezetőkre telepített területi koordinációs, valamint ellenőrzési feladat- és hatásköröket. Látni kell azonban, hogy sem a Korm. r. 14. §-ában megjelölt kollégium, sem pedig a 16. §-ban felsorolt hivatalvezetői ellenőrzési feladatok és hatáskörök nem értelmezhetők felügyeleti ellenőrzési jogosítványként, miután hiányzik a hierarchikus viszony. Ezekben a kapcsolatokban a közigazgatási hivatal horizontális, mellérendeltségi viszonyrendszerben járt el, nem pedig a többi szerv irányítójaként, avagy felügyelőjeként. Persze ettől még hatékony kiegészítője, támogatója lehetett volna egy megfelelően kialakított felügyeleti ellenőrzési szisztémának, amiben a középszintű tervezés a közigazgatási hivatalokhoz kapcsolódott volna (lásd lentebb).

A továbbra is hiányzó felügyeleti ellenőrzés történetének újabb fontos, ugyanakkor végső soron eredménytelen állomását jelentette a közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről rendelkező 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat. A dokumentum a 6. pontjában feszes határidővel a belügy-, az igazságügy-, valamint a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert felelősként megjelölve kategorikusan jelentette ki, hogy ki kell dolgozni az államigazgatási szervek felügyeleti ellenőrzésének rendjéről szóló módszertani útmutatót. A Miniszterelnöki Hivatal részéről több szakmai anyag is készült,¹¹ valamint a jogforrási inspiráció is adott volt a 15/1999. (II. 5.) Korm. rendelet képében, ami – a korábban említett 1987-es PM rendeletet váltva – a központi, a társadalombiztosítási, és a köztestületi költségvetési szervek kormányzati, felügyeleti valamint belső költségvetési ellenőrzéséről rendelkezett. Ugyanakkor a kérdésben nem került sor jogalkotásra.

A még mindig meg nem valósult felügyeleti ellenőrzés témakörében a kétezres évek elejének egyik meghatározó, és napjainkban is számos elgondolkoztató felvetést hordozó írásának tekintem Bércesi Ferenc és Ivancsics Imre közös tanulmányát. A szerzőpáros a felügyelet intézménye kapcsán nagyon precízen foglalja össze a rendszerváltás előtti időszak alapvető jellemzőit, ugyanakkor a megváltozott társadalmi-gazdasági és igazgatási környezetre adaptálva hangsúlyozzák Szamel Lajos több, általános érvényű megállapításának fontosságát. Így például a hierarchikus, valamint államigazgatási hierarchián kívüli felügyelet létezését, mint ahogy azt, hogy előbbi az irányításba ágyazottan jelenik meg (ún. „irányító-felügyelet”), utóbbi viszont tovább differenciálódik többek között ügyészi, nem állami és nem önkormányzati szervek (tehát pl.: egyesületek, alapítványok) fölötti, speciális (pl.: ÁNTSZ, hírközlési, közlekedési), valamint szakfelügyeletre (Bércesi & Ivancsics, 2003, 66).

Mivel a hierarchia rendjén alapuló felügyeleti ellenőrzés tételesjogi szabályozása a 2000-es évek elejére sem történt meg, Bércesi és Ivancsics szakmailag magalapozott koncepcióval állt elő. Megközelítésükben a felügyeleti ellenőrzés (Bércesi & Ivancsics, 2003, 73):

- *„az államigazgatási hierarchiában a fölérendeltségi pozícióban lévő (irányító) szervtől kiinduló,*

¹¹ További elmélyülés végett lásd például: Bujdosó S. (2000). *Az államigazgatási szervek felügyeleti ellenőrzésének jogi szabályozása. I. rész* [Tanulmány]. Miniszterelnöki Hivatal. Virágh, P. (2000). *Gondolatok a felügyeleti ellenőrzés aktuális kérdéseiről* [Tanulmány]. Miniszterelnöki Hivatal.

- az alárendelt (irányított) szerv felé irányuló,
- az alárendelt szerv működése megfelelőségének szakmai és szervei, jogszerűségi és célszerűségi szempontok szerinti teljes körű vagy részleges,
- az ellenőrzés legkülönbözőbb jogszabályban meghatározott eszközeivel történő vizsgálata,
- a megelőzés és segítségnyújtás, valamint jogsértések, hibák és hiányosságok feltárásának keletkezési okuk megállapításának céljából,
- melynek alapján a felügyeleti szerv a működés megfelelőségének helyreállítása, a jogsértések kiküszöbölése érdekében minden, jogszabályban meghatározott szükséges intézkedést megtehet, melyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe.”

A szerzők által a fentiekben megjelölt, tartalmában és módszerében megújításra javasolt felügyeleti ellenőrzés legfontosabb témakörei a következők voltak:

- alapelvek meghatározása (pl.: tervszerűség, prevenció, a jobbítás igénye),
- fajták és gyakoriságuk megjelölése (pl.: folyamatos, részleges, téma, ad hoc),
- módszerek meghatározása (pl.: iratbekérés, személyes beszámoltatás),
- tervezés lépései (pl.: kormányzati szintű és felelőse, valamint területi szintű és annak felelőse),
- előkészítéssel összefüggő intézmények (pl.: munkaprogram),
- végrehajtás (pl.: értesítés, vizsgálatok, jegyzőkönyvvezetés),
- megállapítások hasznosítása (pl.: hiányosságok megszüntetése, pozitívumok feltárása),
- ellenőrzésben résztvevők jogai és kötelezettségei (pl.: összeférhetetlenség, észrevételezési jog),
- belső ellenőrzés és minőségbiztosítás (pl.: felkészülés az ellenőrzésre).

A korabeli jogtudományi munkák, valamint jogi rendelkezések összevetése alapján fontos utalni arra, hogy a 2000-es évek elején számos olyan további ellenőrzési tevékenység létezett, amelyek a fenti körülírás értelmében nem minősülhettek felügyeleti ellenőrzésnek, ennél fogva pedig a Bércesi-Ivancsics-féle javaslatcsomag nem terjedt ki rájuk. Ilyenek voltak (Bércesi & Ivancsics, 2003, 70, 73):

- az ügyészi törvényességi felügyelet,
- az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése (Kiss, 1994, 64),
- a területfejlesztési tanácsok törvényességi felügyelete,
- a közigazgatási hivatal vezetőjének feladat- és hatáskörébe utalt, a területi szerveket érintő ellenőrzés,
- a közszolgálati ellenőrzés,
- valamint az államigazgatási eljárás keretében szabályozott hatósági ellenőrzés.

A lassan immár két évtizednyi időbeli távolság és a közben bekövetkezett jelentős társadalmi-gazdasági-technológiai változások ellenére is megfontolandónak vélem a szerzők felügyeleti ellenőrzésre vonatkozó észrevételeit. A körülírás egyértelműsíti, hogy a hierarchián kívüli felügyeleti megoldások nem vonhatók be ebbe a körbe, továbbá fontos hangsúlyozni, hogy a felügyelő szervnek is muszáj magas színvonalon, jogszerűen eljárnia úgy, hogy tevékenysége célzatos és eredményes legyen. Szakmai álláspontom szerint ez a jelenben, illetve a jövőben sem alakulhat másképp.

Másik írásomban részletesen foglalkoztam a 2005 utáni jogforrásokkal (Barta, 2021, 244–251), azonban ezen a helyen is hangsúlyozom, hogy véleményem szerint a felügyeleti ellenőrzéssel összefüggő joganyag kiegészítésére, illetve továbbfejlesztésére nagy szükség volna. A központi

államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló, korábban hatályos 2006. évi LVII. törvény, valamint a jelenleg elemeiben hatályos Ksztv., a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet és a KH r. is inkább csak részkérdéseket oldott meg, semmint átfogó tételesjogi válaszokkal szolgált volna a területen.

- A KH r. kifejezetten csak a fővárosi, megyei kormányhivatalok kapcsán foglalkozik a felügyeleti ellenőrzés kérdésével, méghozzá a következő főbb elemek mentén:
- értelmező rendelkezések (pl.: ellenőrzési formák, módok, típusok),
- ellenőrzési terv (pl.: miniszter feladatai),
- ellenőrzési program (pl.: konkrét tartalmi elemek),
- az ellenőrzési program végrehajtására vonatkozó rész- és összefoglaló jelentés (pl.: építőelemek),
- az ellenőrzés vezetőjére vonatkozó szabályok (pl.: feladatai, megbízólevél),
- az ellenőrzés lefolytatásának részletes szabályai (pl.: ki nem vehet részt benne),
- a helyszíni ellenőrzés kérdései (pl.: bejelentése, ütemezése),
- az adat- és információkérés részletei (pl.: mire terjedhet ki),
- iratellenőrzés (pl.: határideje),
- az ellenőrzési jegyzőkönyv (pl.: tartalmi elemei),
- az ellenőrzés befejezését követő intézkedések (pl.: intézkedési terv),
- az ellenőr jogai és kötelezettségei (pl.: tájékoztatáskérés, szakértő bevonás), végül
- az ellenőrzött szerv vezetőjének jogai és kötelezettségei (pl.: együttműködési kötelezettség).

Összefoglalva látszik, hogy a rendszerváltást követően nem került sor a felügyeleti ellenőrzés új viszonyok közötti átfogó jogi szabályozására. A jogtudományban voltak erre nézve javaslatok, azonban a gyakorlatra kifejtett hatásuk részleges maradt.

3. Ad astra per aspera! Merre is tart akkor tulajdonképpen a felügyeleti ellenőrzés?

Álláspontom szerint a tanulmány címét adó kérdésre a válasz a következőképpen összegezhető. A rendszerváltás utáni felügyeleti ellenőrzés intézménye még útját keresi. Fontos volna, hogy szisztematikus kutatások induljanak a témában, tekintettel annak a közigazgatás hétköznapi működése során is jól megragadható pozitívumaira, így például az irányító és jogalkotó szervek számára megfelelő mennyiségű és minőségű információ biztosítására. Kétségtelen, hogy az elmúlt évtizedek közigazgatást érintő digitális fejlesztései révén sok, a felügyeleti ellenőrzés körébe sorolható cselekmény (pl.: nyilvántartások vizsgálata, statisztikai adatok beszerzése, szabályzatok elemzése, informatikai rendszerek vizsgálata) egyszerűbben és gyorsabban megvalósíthatóvá válik.

Ugyanakkor még mindig fontos volna egy olyan jogszabály (minimálisan kormányrendelet) megalkotása, amelyik képes kilépni a jelenlegi partikuláris szemléletből és nem csupán a fővárosi, megyei kormányhivatalok kapcsán fogalmaz meg rendelkezéseket, hanem – a gazdag közigazgatás-tudományi és tételesjogi előzményekre is figyelemmel – tárgyát képezhetné a felügyeleti ellenőrzés általános szabályozása. Úgy vélem, hogy jelen kutatás és témafeldolgozás messze nem tekinthető befejezettnek, sőt! Bízva abban, hogy a bemutatott összefüggések némelyikét a tudományos közösség tovább gondolásra érdemesnek ítéli, az alábbi meglátásaimmal zárom tanulmányomat.

Az elméleti, valamint történeti előzmények bemutatása, illetve a különböző jogforrások dogmatikai szemléletű tárgyalása megerősítette, hogy a felügyelet nem homogén fogalom, an-

nak sokféle megjelenési formája volt és van ma is a közigazgatásban (Kaltenbach, 1988, 119). Miként arra Ivancsics Imre és Fábíán Adrián utal: „[a] felügyelet a közigazgatásban gyűjtőfogalom” (Ivancsics & Fábíán, 2007, 55). A szerzőpáros hangsúlyozza, hogy azon túl, hogy a különböző felügyeleti megoldások lényegesen eltérő tartalmú jogviszonyokat hoznak létre (lásd pl.: törvényességi felügyelet, pénzügyi szervezetek állami felügyelete), elsődlegesen nem az elnevezésnek van jelentősége, sokkal inkább a hatáskifejtés irányultságának (tehát annak, hogy alapvetően szervi, avagy szakmai tevékenységekre irányul-e), és annak, hogy milyen eszközök állnak ennek keretében rendelkezésre a felügyeletet gyakorló számára.¹²

A „felügyelet sokaságából” fakadó szóródás a jogi szabályozás fontosságát húzza alá, mivel nem szerencsés, ha a fogalmak és azok tartalma között jelentős eltérés tapasztalható, hiszen ez alkalmas lehet akár a felügyelt/ellenőrzött intézmény jogainak kiüresítésére (Fazekasné, 2018, 6). Az ilyen és ehhez hasonló problémák ugyancsak indokoltá tennék, hogy valamilyen általános tartalmat adjunk a felügyelet intézményének, továbbá, hogy elkezdjük fellistázni, melyek azok a tevékenységek, amelyek egyértelműen ebbe a körbe sorolhatóak.

Abban konszenzus mutatkozik, hogy a felügyeletnek alapvetően két típusa különböztethető meg napjainkban. A felügyeleti ellenőrzést is magában foglaló ún. hierarchikus, valamint az azon kívüli, ún. tevékenység-felügyelet (Balázs, 2019, 321). Utóbbi kapcsán azt többen a szakmai, a pénzügyi, továbbá a hatósági ellenőrzéseket inkorporáló kategóriaként értelmezik (Rózsás & Csáki-Hatalovics, 2019, 51). Fontos látni, hogy a felügyeleti ellenőrzés kérdései nem vonatkozhatnak el a közigazgatási rendszer átfogó korszerűsítésétől. Ez különösen igaz az olyan sajátos időszakokban, mint a kétezres évek első és második évtizede, amikor az állam és közigazgatás működését számos krízishelyzet szegélyezi, ennél fogva pedig a megbízható működésnek nélkülözhetetlen komponensei az olyan hatékony információs és visszacsatolási rendszerek, mint többek között egy jól szabályozott és megfelelően működő felügyeleti ellenőrzési szisztéma.

A tevékenység átfogó szabályozásával azonban egyelőre a 2010-ben kezdődő, neoweberi irányultságú, a közigazgatás hatékonyságát hangoztató állam- és közigazgatás-fejlesztés is adós maradt.¹³ Hiába alakította át a jogalkotó az elmúlt több mint egy évtizedben a közigazgatás szinte minden nagyobb ellenőrzési rendszerét, így például:

- a belső ellenőrzésre vonatkozó rendelkezéseket,
- a hatósági eljárással összefüggő felügyelet és ellenőrzés általános szabályait,
- a helyi önkormányzatok fölött gyakorolt törvényességi kontroll (ellenőrzés, majd felügyelet) szabályrendszerét,

a felügyeleti ellenőrzésre vonatkozóan a szabályozás továbbra is javarészt kidolgozatlan maradt.¹⁴

Egyetértve Bércesi Ferenc és Ivancsics Imre immár lassan két évtizedes gondolataival, a felügyeleti ellenőrzés célja, hogy az arra feljogosított az ellenőrzött teljes tevékenységéről, illetve annak valamely részéről átfogó és megbízható képet kapjon és az ellenőrzés nyomán szerzett tapasztalatokat kellőképpen hasznosítsa (Bércesi & Ivancsics, 2003, 74). Úgy vélem,

¹² Lásd pl. az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről szóló 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat kapcsán tett azon megállapításukat, amely szerint a jogforrás 4. pontja alatt szabályozott felügyeleti jog lényegében irányítási eszközöket is hordozott.

¹³ Sem a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program lapjain, sem a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiában nem szerepeltek ezzel összefüggő koncepcionális elemek.

¹⁴ Egyik írásában Ficzer Lajos is hangsúlyozza, hogy a felügyeletre vonatkozó rendelkezések megújításának egyik lehetséges útja a szervezeti-intézményi rendszer átfogó felülvizsgálata, különös tekintettel a szervezeti differenciáltságokra (Ficzer, 1994, 12).

hogyan az államigazgatáson belül egy homogén, de legalábbis keretjellegű felügyeleti-ellenőrzési rendszer bevezetésének komoly pozitívumai lehetnének. Így például az, hogy létrejönne egy olyan folyamatosan működő információs csatorna, ami képessé tenné a központi közigazgatást annak megítélésére, vajon az életviszonyokat szabályozó normák alkalmazása során a gyakorlatban léteznek-e vitás kérdések, alkalmasak-e a kormányzati célok megvalósítására, vagy épphogy meghaladottá váltak, esetleg módosításuk, deregulálásuk javasolt (Bércesi & Ivancsics, 2003, 75, 81). Erre, valamint a tanulmány bevezetőjében megfogalmazott aggályokra és kívánalmakra (garanciális megfontolásokra, hatékonysági szempontokra) tekintettel a meglévő közigazgatási jogi megoldások helyett/mellett fontos volna egy általános felügyeleti-ellenőrzési szabályrendszer kimunkálása.

Hivatkozások

- Árva, Zs., Balázs, I., Barta, A., & Veszprémi, B. (2020). Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében. Dialóg Campus.
- Balázs, I. (2019). A közigazgatás irányítása és ellenőrzése. In Balázs, I. (Szerk.), *Közigazgatási jogi alaptanok* [Nyomtatott kiadás] (pp. 319–329). Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Barta, A. (2021). A felügyeleti ellenőrzések szerepe a közigazgatási jog érvényesítésében. In Árva, Zs., & Barta, A. (Szerk.), *Évtizedek a magyar közigazgatás szolgálatában. Ünnepi tanulmányok Balázs István Professzor 65. születésnapjára* (pp. 237–256). Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Bartus, I. (1965). Felügyelet a szabálysértési eljárásban. *Állam és Igazgatás*, 15(6), 547–555.
- Bércesi, F., & Ivancsics, I. (2003). A felügyeleti ellenőrzés. *Magyar Közigazgatás*, 53(2), 65–83.
- Boross, B. (1962). Irányítás és felügyelet a gazdasági igazgatásban. *Állam és Igazgatás*, 12(11), 854–863.
- Fazekasné Pál, E. (2018). Gondolatok a közigazgatási irányítás és felügyelet elméletéből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6(3), 4–21.
- Ficzere, L. (1994). Az irányítás és felügyelet helyzete, korszerűsítésének lehetséges irányai. In Fogarasi, J. (Szerk.), *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Párbeszéd elmélet és gyakorlat között. 1. füzet* (pp. 5–19). Unió.
- Ivancsics, I. (1994). Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái. In Fogarasi, J. (Szerk.), *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Párbeszéd elmélet és gyakorlat között. 1. füzet* (pp. 35–44). Unió.
- Ivancsics, I., & Fábián, A. (2007). *A központi és területi államigazgatási szervek. Irányítás és felügyelet a közigazgatásban. Jegyzet*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Kaltenbach, J. (1988). A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban. *Acta Universitatis Szegediensis : Acta juridica et politica*, XXXVIII. Tom., 1–21. Fasc., 113–133.
- Kiss, L. (1994). Az irányítás és a felügyelet időszerű kérdései a közigazgatásban. In Fogarasi, J. (Szerk.), *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Párbeszéd elmélet és gyakorlat között. 1. füzet* (pp. 62–68). Unió.
- Molnár, M. (1994). Gondolatok a közigazgatás felügyeleti tevékenységének korszerűsítéséről. In Fogarasi, J. (Szerk.), *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. Párbeszéd elmélet és gyakorlat között. 1. füzet* (pp. 69–77). Unió.

- Raft, M. (1971). Az irányítás és felügyelet értelmezése, szóhasználata. *Állam és igazgatás*, 21(1), 51–64.
- Révész, T. M. (1971). A központi állami ellenőrzés szervezetének kialakulása Magyarországon 1867 után. In Kovács, K. (Szerk.), *Jogtörténeti értekezések, Az ELTE Magyar Jogtörténeti Tanszékének kiadványai*, 1. szám.
- Rózsás, E., & Csáki-Hatalovics, Gy. (2019). *Közigazgatástan*. Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Szamel, L. (1963). *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Török, L. (1971). *Az állami ellenőrzés szocialista rendszere*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.
- Varró, T. (1964). *Szocialista ellenőrzés*. Kossuth.

Jogi források

- A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény.
- A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.
- A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény.
- A fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokról szóló 191/1996. (XII. 17.) Korm. rendelet.
- A központi, a társadalombiztosítási és a köztisztviselési költségvetési szervek kormányzati, felügyeleti, valamint belső költségvetési ellenőrzéséről szóló 15/1999. (II. 5.) Korm. rendelet.
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet.
- A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet.
- Az állami ellenőrzésről szóló 50/1977. (XII. 21.) MT rendelet.
- A felügyeleti jellegű költségvetési ellenőrzésről és a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 96/1987. (XII. 30.) PM rendelet.
- A közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat.
- Az országos hatáskörű államigazgatási szervek irányításáról és felügyeletéről szóló 1040/1992. (VII. 29.) Korm. határozat.
- A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat.



AZ ÚJ INGATLAN-NYILVÁNTARTÁSI TÖRVÉNY ÉS AZ ÁKR. VISZONYA¹

CZÉKMANN ZSOLT,*  CZIBRIK ESZTER** 

* Intézeti tanszékvezető egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: jogczzs@uni-miskolc.hu

** PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. E-mail: jogcze@uni-miskolc.hu

Absztrakt

Sokszor hangsúlyozzuk, hogy a közigazgatást nem kerülhetjük ki a mindennapokban, ez az egyes közhiteles nyilvántartásokkal kapcsolatban – álláspontunk szerint – hatványozottan igaz. Szinte elképzelhetetlen, hogy valamilyen formában az állampolgár a földhivatali eljárásokkal ne találkozzon élete során. Mára már a modern államok léte elképzelhetetlen az ingatlan-nyilvántartások nélkül, hiszen azok az egyes állami funkciók megvalósulásához kapcsolódnak. Az ingatlanokhoz, illetve a földtulajdonokhoz kapcsolódó nyilvántartások vezetése több évszázados múltra tekint vissza hazánkban. Ennek a történelmi folyamatnak a következő mérföldkövéhez érkeztünk, hiszen 2023 februárjától új alapokra helyeződik az ingatlan-nyilvántartás szabályozása. Előző év nyarán (2021-ben) került elfogadásra az új ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény, amely jelen kutatásunk központi szereplője. Tanulmányunkban a vizsgálat tárgyává tesszük az új ingatlan-nyilvántartási törvény által előírányzott novumokat, kiemelten eljárásjogi kérdésekkel foglalkozunk, mindezek előtt pedig a szabályozástörténetre helyezzük a hangsúlyt.

Kulcsszavak

közigazgatási hatósági eljárás, ingatlan-nyilvántartás, e-ingatlan, automatikus döntéshozatali eljárás, elektronikus ingatlan-nyilvántartási eljárás.

Abstract

We often emphasize that public administration can not be sidestep in our lives, which is, in our view, exponentially true in the case of real estate registry. It is almost inconceivable that a citizen should not encounter land registry procedures during his or her lifetime. Today, the existence of modern states is inconceivable without real estate registers, as they are related to

¹ Jelen publikáció/kutatás az Innovációs és Technológiai Minisztérium, a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Hivatal által támogatott NLP-08 azonosító számú „Társadalmi Innovációs Nemzeti Laboratórium” című projekt keretében jött létre.

the realization of certain state functions. In Hungary keep a record of real estate and land registry dates back several centuries. We have reached the next milestone in this historic process, as from February 2023, the regulation of real estate registration will be on a new base. In the summer of last year (in 2021), the new law on real estate registry was passed, which is a central element in our present research. In our study, we examine the novelties regulated in the new Real Estate Registration Act, we focus on procedural issues, and before all this, we focus on the history of regulation.

Keywords

administrative proceeding, real estate registration, e-real estate, automated decision-making, electronic real estate registration proceeding.

Bevezető gondolatok

A hatóságoknak minden évben jelentős ügyforgalommal kell szembenéznük, ezáltal az állampolgárok akarva-akaratlanul találkoznak valamilyen formában a közigazgatás valamely szervével. Elengedhetetlen emiatt, hogy az ügyek elintézése során a hatóságok az Alaptörvény² rendelkezéseinek megfelelő módon, az ügyfelek jogait és jogos érdekeit figyelembe véve, magas színvonal biztosításával, a korszerű technikák igénybe vételével, hatékony és kiszámítható működéshez szükséges hatósági eljárásjogi keretek között járjanak el.³ Ehhez azonban hosszú út vezetett, ha csak az ingatlan-nyilvántartás fejlődéstörténetére gondolunk. Az első nyilvántartások még nem az ingatlanra, hanem a népességre és az anyagi javakra vonatkozóan tartalmaztak információkat, hiszen alapvetően ez jelentette a kiindulópontot az adó kivetéséhez, vagy a megfelelő létszámú hadsereg fenntartásához. Az ókori államok közül azonban az ingatlanokkal összefüggésben mindenképp meg kell említeni a Római Birodalmat, ahol a kezdetekben a legfejlettebb volt az állami nyilvántartások rendszere, minden ötödik évben cenzust tartottak, amelynek keretében számba vették a szabad polgárokat, valamint ingó és ingatlan vagyontárgyaikat is (Nyitrai & Kárpáti, 2020, 115). Látható, hogy a nyilvántartások és kifejezetten a fókuszpontba helyezett ingatlan-nyilvántartások léte és szabályozása hosszú történelmi múltra tekint vissza.

A közigazgatás folyamatos megújulása kiemelt cél, amely elősegíti a magánérdek és a közérdek közötti érzékeny egyensúly fenntartását a társadalomban való békés együttélés érdekében (Budai, 2017, 15–16). Az ingatlan-nyilvántartás kapcsán egy olyan szabályozási területről beszélünk, amely tájékoztató jellegűből közhiteles nyilvántartássá nőtte ki magát az évtizedek alatt, mindemellett a jövő évben (2023-ban) hatályba lépő új törvény révén az ingatlan-nyilvántartási eljárásokat a kor követelményeinek megfelelően teljes mértékben elektronizálják.

Tanulmányunkban az ingatlan-nyilvántartás szabályozásának egyes állomásaival, kiemelten az *ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény* (a továbbiakban: új Inyvtv.) rendelkez-

² Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

³ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló T/12233. számú törvényjavaslat. Általános Indokolás. I. Az új szabályozás szükségessége.

zéseivel foglalkozunk. Ezt követően eljárási kérdések kerülnek a tanulmányunk középpontjába, azaz, hogy milyen kapcsolat mutatható ki *az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (a továbbiakban: Ákr.) és az új Inyvtv. között, kiemelten pedig az automatikus döntéshozatal lehetőségét vizsgáljuk meg az egyes ingatlanügyi eljárásokban. Előre szeretnénk mindemellett rögzíteni, hogy a tanulmány írásakor még a törvény végrehajtási rendelete nem látott napvilágot, így csupán a törvény adta rendelkezéseket tudtuk kutatásunk középpontjába helyezni.

1. Az ingatlan-nyilvántartás múltja, jelene, jövője

Az ingatlanok nyilvántartása kapcsán elmehetnénk egészen a XIII. századig, amikor kialakult hazánkban az első ingatlanregiszter-típus: az okirattár (Horváth, 2018, 5). Ekkor még a nyilvántartás tárgya nem maga az ingatlan volt, hanem a jogváltozásról szóló okirat (Varga, 2009). Mindazonáltal ennyire nem repülnénk messzire az időben, hiszen egy önálló tanulmány szólhatna külön erről a témaköréről, hanem csupán a XX. század tendenciáira koncentrálnunk. Elsőként ki kell emelni az elmúlt évszázad jogfejlődésének termékei közül *a városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. évi VI. törvénycikket* (a továbbiakban: 1937:VI. tc.), amely meghatározta, hogy a városok fejlesztése érdekében teleknyilvántartást kellett vezetni.⁴ A városrendezés elmaradhatatlan kellékeként rögzítették a teleknyilvántartást,⁵ amely ekkor még csak tájékoztató jellegben öltött testet.⁶ A kataszterben fel kellett tüntetni az általános rendezés alá vont területen minden telek forgalmi értékét, valamint az egyes telkekre és épületekre megállapított közigazgatási természetű jogokat és kötelezettségeket.⁷ A törvénycikk már ekkor is biztosította az állampolgároknak, hogy a nyilvántartásban foglalt adatokról díjfizetés ellenében részleges másolatot vagy kivonatot kérjenek.⁸

Az ingatlan-nyilvántartás ma ismert formáját 1973-tól kezdve kezdték kialakítani, amikor is a telekkönyv és az állami földnyilvántartás összevonásával létrehozták az egységes ingatlan-nyilvántartást, és annak vezetése az államigazgatási szervként működő földhivatalok hatáskörébe került. Az addig a bíróságok által vezetett telekkönyvet⁹ és a földhivatalok által vezetett földnyilvántartást¹⁰ *az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet* (a továbbiakban: Tvr.) egységesítette. Az ingatlan-nyilvántartás konstitutív hatályát a Tvr. rögzítette.¹¹ A Tvr. a törvényesség és a jogbiztonság érdekében már érvényre juttatta az okirati elvet, azaz az ingatlan-nyilvántartásba adatot feltüntetni, jogot vagy ténytet bejegyezni csak érvényes okirat, például államigazgatási határozat alapján lehetett.¹² A törvény ágazati jogszabályként rögzítette a részletes ingatlanügyi eljárásokkal kapcsolatos rendelkezéseket, a nem szabályozott kérdésekben *az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény* (a továbbiakban:

⁴ 1937:VI. tc. 1. § (1) bekezdés c) pont.

⁵ 1937:VI. tc. indokolása. Részletes indokolás az 1. §-hoz.

⁶ 1937:VI. tc. 1. § (4) bekezdés.

⁷ 1937:VI. tc. 1. § (4) bekezdés.

⁸ 1937:VI. tc. 3. § (5) bekezdés.

⁹ Részletes szabályokat lásd *A telekkönyvről szóló 54/1960. (XI. 27.) Korm. rendeletben*.

¹⁰ Részletes szabályokat lásd *Az állami földnyilvántartásról szóló 1963. évi 32. törvényerejű rendeletben*.

¹¹ Tvr. 1. § (2) bekezdés.

¹² Tvr. indokolása. Általános indokolás 2. e) pont.

Áe.) volt alkalmazandó.¹³ Ingatlan-nyilvántartási ügyben első fokon az ingatlan fekvése szerint illetékes járási földhivatal, másodfokon – a jogok és tények bejegyzésére vonatkozó jogorvoslati eljárás kivételével – a megyei földhivatalok jártak el.¹⁴

Az 1990-es évek gazdasági és társadalmi változásai az ingatlanokat is nagymértékben érintették, ennek következményeként a korábban homogén táblákból százezrével alakultak ki kisebb területű földrészletek, az állami lakások eladása folytán pedig jelentősen megnőtt az öröklakások száma, és mivel a nyilvántartás tárgya megsokszorozódott, a sok változás, illetve a kézzel készített forma miatt az ingatlan-nyilvántartás tartalma egyre inkább eltávolodott a tényleges állapottól.¹⁵ 1993-tól a PHARE program¹⁶ keretében kezdték meg az ingatlan-nyilvántartás számítógépesítését.¹⁷ A fejlesztési projekt keretében célul tűzték az ingatlankataszter komplex, térinformatikai rendszerként való kialakítását, új szolgáltatások bővítésével, valamint a szakmai szabályzatok felülvizsgálatával (Varga, 2020, 119). Mindezek eredményeként 1997-ben egy olyan törvény elfogadására került sor, amely már biztosította a kornak megfelelő, előirányzott műszaki, valamint technikai feltételeket. *Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény* (a továbbiakban: Inytv.) változatlanul fenntartja az ingatlan-nyilvántartás egységeségét, azaz a földnyilvántartás és a telekkönyv tartalmának egységes nyilvántartása valósul meg, továbbá a reálfolio elvét, amelynek értelmében az ingatlan-nyilvántartás alapja nem az ingatlan tulajdonosa, hanem maga az ingatlan (Varga, 2020, 119). Az ingatlan-nyilvántartás kapcsán a teljesség elvét ki kell emelni, azaz a kataszter az ország valamennyi ingatlanát tartalmazza.¹⁸ Az ingatlan-nyilvántartás az erre meghatározott számítógépes adathordozón rögzített, olvasható formában megjeleníthető tulajdoni lapból, a tulajdoni lapról megszűnt bejegyzések adatainak jegyzékéből, továbbá az ingatlan-nyilvántartási térképből, illetve az okirattárból áll (Bércesi, 2008, 1074). Az ingatlan-nyilvántartási eljárásra a törvény önálló közigazgatási eljárási szabályrendszert állapít meg, amelynek háttérjogát eleinte az Áe., majd *a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: Ket.), ma már pedig az Ákr. jelenti. Az Ákr. általános hatósági eljárásjogi keretet teremt, amelynek tartalmát az ingatlanügyi eljárások tekintetében az Inytv. és annak végrehajtási rendelete tölt meg tartalommal. Az Ákr. tárgyi hatályára vonatkozó rendelkezései között rögzíti, hogy miniszteri rendelet kivételével, bármely más jogszabály további kiegészítő rendelkezéseket állapíthat meg.¹⁹ Ez alól csak a kivett eljárások képeznek kivételt, amelyek szabályozásuk jellegénél fogva nem tartoznak a hatósági eljárás tárgykörébe, mivel azonban az Ákr. nem vette ki a hatálya alól az ingatlanügyi eljárást, így kiegészítő szabályokat megfogalmazhat az ingatlan-nyilvántartási eljárásra vonatkozó ágazati joganyag.

Az Inytv. hatálybalépése óta mintegy negyed évszázad telt el, amely során új igények születtek az ingatlanügyi hatósági eljárás jogi szabályozásával és az elektronikus ügyintézésrel összefüggésben. A Kormány ezért döntött a Közigazgatás- és Közszolgálat-fejlesztés Operatív Program (a továbbiakban: KÖFOP) keretében az „*E-ingatlan-nyilvántartás*” elnevezésű projekt

¹³ Tvr. 3. § (2) bekezdés.

¹⁴ Tvr. 3. § (3) bekezdés.

¹⁵ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény indokolása. Általános indokolás.

¹⁶ Poland and Hungary: Assistance for the Restructuring of the Economy. https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1_en.htm

¹⁷ Uo.

¹⁸ Inytv. 2. § (1) bekezdés aa) pont.

¹⁹ Ákr. 8. § (3) bekezdés.

(a továbbiakban: E-ING Projekt) megvalósításáról. Az E-ING Projekt során célul tűzték, hogy az ingatlan-nyilvántartást egy egységes elektronikus adatbázissá fejlesszék, és az ingatlan-nyilvántartási eljárásokat teljes mértékben elektronizálják, redukálva a földügyi eljárások átfutási idejét és költségintéjét, ezáltal pedig a közigazgatás adminisztratív terhek is csökkenjenek.²⁰ Az E-ING Projekttel kapcsolatos szakmai elvárásaként fogalmazták meg, hogy összehangolják az ingatlan-nyilvántartást és az állami térképi nyilvántartást vezető informatikai környezetet, hiszen ezen integráció biztosítása nélkül a kitűzött célt sem lehetne megvalósítani.²¹ A projekt keretében a következő területeken valósulnak meg fejlesztések:

- az elektronikus ügyintézés kiterjesztése az ingatlan-nyilvántartási eljárásokban;
- földügyi informatikai rendszerek szolgáltatóképességének növelése;
- földügyi adatbázisok konszolidációja;
- földügyi eljárások új munkafolyamat-támogató e-megoldásainak kialakítása;
- elektronikus ingatlan-nyilvántartás működtetéséhez szükséges szabályozási és intézményi háttér kialakítása;
- az E-ingatlan-nyilvántartás bevezetéséhez a kapcsolódó rendszerek interfészfejlesztései, IT-biztonsághoz kapcsolódó fejlesztések;
- az E-ingatlan-nyilvántartás speciális moduljainak fejlesztése például meghatalmazás modul jelenlévők közötti aláírás esetén, szerződés regisztráció (zöldpapírkiváltás);
- mobil alkalmazások: mobiltelefonon elérhető E-Ingatlan applikáció;
- kormányhivatali HR-rendszerrel való kapcsolat ügyintézők elérhetőségi adatainak és jogosultságának kezelésére;
- adatbetöltés beadvány benyújtásához külső rendszerekből, E-személyiről való adatbeolvasás beadvány benyújtásához, E-PER bírósági rendszerrel való kapcsolat, keresetlevél-rögzítés E-ING rendszerben.²²

A Lechner Tudásközpont a földügyi eljárások fejlesztése érdekében 2017 júniusában kötött támogatási szerződést konzorciumvezetőként „Az adminisztratív terhek csökkentése” című pályázati felhívásra benyújtott támogatási kérelem eredményeként.²³ A projekt keretében célként fogalmazták meg az ügyfélorientált földügyi hatósági elektronikus szolgáltatások kialakítását, illetve a hatékonyság jegyében a belső folyamatok elektronikus újraszervezését, az elektronikus okirattárak kialakítását, valamint az emberi közbeavatkozás nélküli ügymenet minél szélesebb körben való bevezetését, csökkentve ezáltal az idő, energia és költségek mértékét. Kiemelendő, hogy az informatikai fejlesztés, az ingatlan-nyilvántartás egységes, korszerű, valamint más adatbázisokkal kommunikáló elektronikus adatbázissá fejlesztése mind a közigazgatás, mind pedig az ügyfelek számára jelentős munkaidő-ráfordítás megtakarítását fogja eredményezni (Dálnoki, 2021, 10).

Ennek keretében a ma még papír alapon zajló eljárást, valamint az összefüggő rendszert nem alkotó nyilvántartást felváltja a szinte teljes körű elektronikus eljárás és nyilvántartás (Dál-

²⁰ Az új Inyvtv. indokolása. Általános indokolás.

²¹ A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat 2. melléklet. A KÖFOP nevesített kiemelt projektjei.

²² A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm.határozat 2. melléklet. A KÖFOP nevesített kiemelt projektjei. KÖFOP-1.0.0.-VE-KOP-15 E-ingatlan-nyilvántartás.

²³ E-ingatlan-nyilvántartás. <https://lechnerkozpont.hu/oldal/e-ingatlan-nyilvantartas>

noki, 2021, 13). Ezzel összefüggésben az ingatlan-nyilvántartás összekapcsolható lesz az állam más közhiteles elektronikus nyilvántartásaival, ahonnan az ingatlan-nyilvántartás adatai automatikusan frissülni tudnak és ezáltal biztosított lesz az elektronikus információ-áramlás, illetve kapcsolattartás.²⁴ Mindez igen nagy előrelépést jelentene a jelenlegi helyzethez képest, hiszen ma még az ingatlan-nyilvántartás nem tud adatot fogadni, illetve nem képes a közigazgatási eljárások során a fogadó oldal részére feldolgozható formában adatot továbbítani sem, csupán a Központi Címregiszter hozható ellenpéldaként, ahol a címnyilvántartást összekötötték a személyiadat- és lakcímnyilvántartással, valamint az ingatlan-nyilvántartással (Varga, 2020, 124).²⁵ Mindemellett ki kell emelni, hogy alapvetésként került a szabályozás kapcsán rögzítésre, hogy az elektronikus ingatlan-nyilvántartás kialakítása során igénybe vegyék a már meglévő és működő kormányzati rendszerek szolgáltatásait, úgy mint például a KAÜ-t a rendszerbe történő bejelentkezéshez és a felhasználó azonosításához. Összességében a cél, hogy az új ingatlan-nyilvántartási rendszer beilleszkedjen a hazai digitális ökoszisztémába, kapcsolódva és kiszolgálva a többi közigazgatási szakrendszert. Ennek érdekében rendszerszintű átalakításokra van szükség, szabályozási (jogi), infrastrukturális (IT) és szervezési kérdéseket kell megoldani, hogy az E-ING rendszer illeszkedjen a jogrendszerbe, valamint a jelenleg fennálló interoperabilitási problémákat felszámolva a már meglévő KEÜSZ-ökhöz és SZEÜSZ-ökhöz tudjon csatlakozni. Ezért az informatikai keretrendszeren túl az eljárásokban is változások következnek be, gondolva itt például az automatikus döntéshozatali eljárás minél széleskörűbb bevezetésére, amelynek során a feltételek fennállása esetén a döntés ügyintézői közbeavatkozás nélkül, a rendszer által automatikusan készül el, azaz mondhatni az utolsó pillanatban – a döntés meghozatalának pillanatában – „értésül” csak arról a hatóság, hogy a korábbiakban automatikus döntéshozatali eljárás keretében hatósági eljárást folytatott le. A későbbiekben ezen témakörrel még részletesebben foglalkozunk, azonban előtte az új ingatlan-nyilvántartási törvény által előírt rendelkezésekre fókuszálunk.

2. Az új Inyvtv.

Az ingatlan-nyilvántartás területén a jogi szabályozás átalakítását az E-ING Projekt keretében megvalósuló műszaki fejlesztés, az ingatlan-nyilvántartás digitális adatbázissá fejlesztése, illetve az ingatlan-nyilvántartási eljárások elektronizálása indokolta (Dálnoki, 2021, 13). Az új Inyvtv. 2021. június 28-án került kihirdetésre és – egyes módosító, illetve hatályon kívül helyező rendelkezésektől eltekintve – az érdemi része 2023. február 1-jén fog hatályba lépni. A törvény a magyarországi ingatlanok nyilvántartásának módját, az ingatlan-nyilvántartás rendszerét, az ingatlan-nyilvántartást vezető szervezet kijelölését, az ingatlan-nyilvántartás részletes szabályait, valamint az ingatlan-nyilvántartás tartalma megismerésének szabályait tartalmazza.²⁶ A törvény szerkezetileg öt részre tagolható. A bevezető rendelkezések között rögzíti a törvény az alapvető rendelkezéseket, az ingatlan-nyilvántartás tartalmát és tárgyát, annak részeit, illetve alapelveit, valamint az ingatlan-nyilvántartást vezető szervezetet. A második szerkezeti egységben az ingatlan-nyilvántartás adataiban történő változások vezetésének szabályait foglalja össze a törvény. Az eljárásjogi kérdések után az ingatlan-nyilvántartás tartalmának megismerésére vonatkozó rendelkezések kerülnek kiemelésre. A negyedik részben az ingatlan-nyilvántar-

²⁴ Az új Inyvtv. indokolása. Általános indokolás.

²⁵ Itt jegyeznénk meg, hogy ez a kapcsolat is korlátozott, csak meghatározott időintervallumokban frissül.

²⁶ Új Inyvtv. 1. §.

tási eljárás és az adatszolgáltatás igazgatási szolgáltatási díjával összefüggő jogszabályhelyek, végül pedig a záró részben a felhatalmazó, hatályba léptető és átmeneti rendelkezéseket szabályozza a törvény.

Az új Inyvtv. kódexjellegűt öltött, eszerint az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető jogok, tények, illetve adatok körét ágazati jogszabály nem, hanem egységesen csak az ingatlan-nyilvántartásra vonatkozó szabályozás állapíthatja meg.²⁷ A törvény továbbra is fenntartja, hogy az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető jogok, valamint tények köre zárt, azonban míg az új szabályozás szerint az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető jogokat és tényeket a törvény végrehajtására kibocsátott kormányrendelet fogja taxatívén felsorolni,²⁸ addig a hatályos szabályozás e jogok és tények körét az Inyvtv. 16. és 17. §-aiban részletezi.

A jogalkotó hangsúlyozta az ingatlan-nyilvántartás primátusának elvét, miszerint az ingatlan-nyilvántartásból a lehető legteljesebb körben megismerhető legyen az adott ingatlannal összefüggésben fennálló összes jog, illetve kötelezettség. Ennek keretében a szabályozás bár nem vonná el az egyes ágazatoktól az ingatlannal összefüggésben fennálló szakmai szempontú nyilvántartások vezetését, de kötelezővé tenné, hogy az ágazati adatok az ingatlan-nyilvántartásban is megjelenjenek, valamint ehhez kapcsolatosan az ingatlan-nyilvántartási adat elsőbbségét, közhitelességét mondja ki.²⁹

Az új Inyvtv. szigorította az ingatlan-nyilvántartásban szereplő adatok megismerhetőségének szabályait adatvédelmi indokokra hivatkozva. Ehhez kapcsolódóan a törvény rögzíti, hogy a természetes személy névadata és születési éve, valamint a lakcíme a lekérdező személy azonosítása és a lekérdezés céljának megjelölése mellett ismerhető meg. A névadaton és a születési éven túl a természetes személyazonosító adatok, valamint az állampolgárságra vonatkozó adat pedig csak törvényben meghatározott célból, az új Inyvtv.-ben meghatározott személyek számára ismerhetők meg,³⁰ azaz ezen adatok csakis célhoz kötötten és a lehető legszükségesebb mértékben lesznek megismerhetők. Itt meg kell említeni, hogy például a nem hiteles tulajdonilap-másolat többek között erre való hivatkozással is kivezetésre kerül. A törvény az ingatlan-nyilvántartási eljárás keretében is számos újítással készült, amelyek összefoglalására a következőkben teszünk kísérletet.

Végül, de nem utolsó sorban ki kell emelni a közhitelességet, hiszen hatósági nyilvántartás-ként, az ingatlan-nyilvántartás is közhiteles nyilvántartásnak minősül, a bennük foglalt adatokat a törvény erejénél fogva az ellenkező bizonyításáig hitelesen tanúsítják. A közhitelesség a hatósági nyilvántartásokhoz fűződő jogi alapelv, azaz vélelem fűződik a közhiteles nyilvántartásba bejegyzett adat fennállásához, a hozzá kapcsolódó jogosultsághoz, illetve a törölt adat fenn nem állásához (Fábián, 2019, 272).

3. Az Ákr. és az új Inyvtv. viszonya

A hatósági eljárás komplex jogterület, akár csak egy puzzle, az egyes törvények, rendeletek egymást kiegészítve alkotják egy-egy szakigazgatási ágazat szabályozási alapját, nincs ez másképp az ingatlanügyi eljárások területén sem. Az Ákr. szabályozásának egyik alaptétele volt, hogy csak azok a szabályok kerüljenek benne tételezésre, amelyek valóban minden hatósági el-

²⁷ Az új Inyvtv indokolása. Általános indokolás.

²⁸ Új Inyvtv. 9. §.

²⁹ Az új Inyvtv. indokolása. Általános indokolás.

³⁰ Új Inyvtv. 14. § (3) bekezdés.

járásban közösek, és az ezen kívül eső szükségszerű sajátosságok kezelését az ágazati, különös eljárási jogszabályok körébe utalja (Hajas, 2016, 19). Ezen alaptételből kiindulva érdemesnek tartottuk az általános és a különös eljárásjogi szabályokat egymással összevetni az ingatlanügyi hatósági eljárás szabályozásának területén.

Az ingatlan-nyilvántartási eljárás általános kereteit az Ákr., míg a kiegészítő speciális szabályokat az új Inyvtv. és annak végrehajtási rendelete adja. *„Az ingatlan-nyilvántartási eljárás az Inyvtv. és a felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott jogok és tények bejegyzésére, módosítására, törlésére, valamint – az új Inyvtv.-ben meghatározott kivételekkel – az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogosult adataiban, illetve a címadatok, kivéve az ingatlan adataiban bekövetkezett változások átvezetésére irányuló közigazgatási hatósági eljárás.”*³¹ Ágazati törvényként, az új Inyvtv.-ben meghatározott kiegészítő eljárásjogi szabályok elsődlegesek az Ákr. szabályaihoz képest. A következőkben annak vizsgálatát helyezzük a fókuszpontba, hogy milyen kérdésekben egészítik ki az általános eljárásjogi kódexet az új Inyvtv. szabályai.

Az eljárás speciális jellege miatt az Ákr.-hez képest az általános ügyfélfogalmat, részletezőbb módon határozza meg az új Inyvtv. Ügyfélnek az a természetes vagy jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet minősül az ingatlan-nyilvántartási eljárásban, aki (amely) az ingatlan-nyilvántartásban jogosultként szerepel, illetve aki (amely) a bejegyzés folytán jogosulttá vagy kötelezetté válna, illetve az rá nézve előnyt vagy terhet jelentene, továbbá az ingatlan-nyilvántartási eljárás a bejegyzett joga, illetve a javára vagy terhére bejegyzett tény megváltozását vagy törlését eredményezné.³² Kiegészítő szabályként rögzíti a törvény, hogy a kérelem visszavonása vagy módosítása esetén ügyfélnek minősül az ingatlan tulajdoni lapján széljegyzett további beadvány jogosultja is.³³ Az Ákr. hatálybalépésével egy apró, de annál jelentősebb változtatást eszközölt a jogalkotó, a Ket.-ben rögzített fogalmat kiegészítette a közvetlen érintettséggel. Az új Inyvtv. külön nem emelni ki ezen fogalmi elemet, azonban álláspontunk szerint az Ákr.-ben rögzített közvetlen érintettség azáltal valósul meg, hogy a törvény rögzíti, hogy az adott ügyben csak az a személy rendelkezik ügyféli jogállással, aki például az ingatlan-nyilvántartásban jogosultként szerepel, vagy aki a bejegyzés folytán jogosulttá vagy kötelezetté válna, tehát a közvetlenség ezekben az esetekben vitathatatlan.

Emellett érdemes említeni, hogy mind az Ákr., mind pedig az új Inyvtv. a kérelemre induló eljárást tekinti elsődlegesnek. A törvény főszabállyá teszi a kérelem elektronikus úrlapon történő benyújtását.³⁴ A kérelem feletti rendelkezési jog szabályozása is szigorúbb az új Inyvtv.-ben, a visszavonó nyilatkozattal szemben alaki követelményt állít fel a jogalkotó. Főszabály szerint addig az időpontig, amíg az ingatlanügyi hatóság a döntés közzétevése iránt nem intézkedik, a kérelem a szerződő felek – közokiratba, ügyvéd vagy kamarai jogtanácsos által ellenjegyzett magánokiratba foglalt – közös nyilatkozatával visszavonható vagy módosítható.³⁵

Változást hoz, hogy míg az Ákr. csupán lehetőségként kínálja fel – a személyes ügyintézés kívánó ügyek kivételével – a képviselő alkalmazásának lehetőségét, addig az új Inyvtv. a jogok és tények bejegyzésére irányuló, kérelemre induló eljárásokban előírja a kötelező jogi képvise-

³¹ Új Inyvtv. 2. § (1) bekezdés.

³² Új Inyvtv. 21. § (1) bekezdés.

³³ Új Inyvtv. 21. § (2) bekezdés.

³⁴ Új Inyvtv. 42. § (2) bekezdés.

³⁵ Új Inyvtv. 44. § (3) bekezdés.

letet, ügyvéd vagy kamarai jogtanácsos személyében.³⁶ Ez alól kivételként jelentkezik az ügyfél az automatikus döntéshozatali, vagy sommás eljárásban elbírált kérelem teljes eljárásban történő ismételt elbírálására irányuló eljárása, ugyanis ekkor már a jogi képviselő nem kötelező.³⁷

A törvény rögzíti, hogy a jogok, tények bejegyzésére irányuló eljárás főszabály szerint a jog vagy tény bejegyzésével érintett valamennyi személy közös kérelme alapján folytatható le.³⁸ A rendelkezés fontossága abban áll, hogy mivel az érintett személyek eljárásjogilag nem minősülnek ellenérdekű ügyfeleknek, ezért nincs akadálya főszabály szerint annak – a további feltételek együttes fennállása esetén –, hogy az eljárást sommás, vagy automatikus döntéshozatali eljárás keretében folytassák le.³⁹ Az eljárás megindításáról az ingatlanügyi hatóság a kérelmezőket, illetve valamennyi, az ingatlanra bejegyzett joggal vagy ténnyel rendelkező jogosultat értesíti.⁴⁰

Az Ákr. szabályaihoz képest további eljárást felfüggesztő okokat állapít meg az új Inyvtv. Az ingatlanra vonatkozó jogok, tények bejegyzése iránti eljárást felfüggeszti az ingatlanügyi hatóság, ha a kérelem, bírósági elrendelés vagy hatósági felhívás beérkezését megelőzően tulajdonjog-fenntartáshoz kapcsolódó vevői jogot jegyeztek be a tulajdoni lapra, a tulajdonjog-fenntartáshoz kapcsolódó vevői jog bejegyzése iránti kérelem ingatlanügyi hatósági benyújtásától számított legfeljebb hat hónapos határidő elteltéig, valamint a felmérési, térképezési, vagy területszámítási hiba kijavítására irányuló eljárás megindítása tényének bejegyzésétől a kijavítás tárgyában hozott döntésben foglaltak ingatlan-nyilvántartási átvezetéséig.⁴¹

A jogorvoslati rendszer tekintetében eltérő szabályként jelentkezik, hogy közigazgatási pernek ingatlanügyi eljárások esetében a döntés meghozatalától számított egy éven belül lehet csak helye.⁴² Emellett egyfajta speciális jogorvoslatként jelentkezik a bejegyzés helyesbítése, amely vagy a bejegyzés kijavítását, vagy kiegészítését foglalja magában. Ki kell azonban emelni, hogy nem azonos az Ákr.-ben szabályozott döntés kijavításának, vagy kiegészítésének jogintézményével. Ingatlan-nyilvántartási eljárásban a bejegyzés kiegészítésére akkor van lehetőség, ha az a bejegyzés alapjául szolgáló okirathoz képest hiányos.⁴³ A bejegyzés kijavításáról pedig akkor beszélünk, ha a bejegyzés alapjául szolgáló okirathoz képest hibás az ingatlan-nyilvántartásban rögzített bejegyzés.⁴⁴ Mind kijavításra, mind pedig kiegészítésre az érintettek közösen előterjesztett kérelme alapján kerülhet sor.

Az Ákr. felhatalmazó rendelkezést fogalmaz meg a semmisségre okot adó körülmények között, eszerint valamely súlyos eljárási jogszabálysértést törvény semmisségi oknak minősíthet. Az új Inyvtv. ekként fogalmazza meg a következő esetköröket, ha az ingatlanügyi hatóság sommás vagy teljes eljárásban a kérelemnek helyt adó döntést a bejegyzés alapjául szolgáló okirat hiánya ellenére hozta meg, vagy ha a beadványok intézése a rangsor elvének megsértésével történt, vagy ha a beadvány intézése a kérelem széljegyzése nélkül történt.⁴⁵

³⁶ Új Inyvtv. 42. § (1) bekezdés.

³⁷ Új Inyvtv. 53. § (2) bekezdés.

³⁸ Új Inyvtv. 44. § (1) bekezdés.

³⁹ Az új Inyvtv. indokolása. Részletes indokolás a 42-51. §-okhoz.

⁴⁰ Új Inyvtv. 47. §

⁴¹ Új Inyvtv. 48. §

⁴² Új Inyvtv. 54. § (1) bekezdés.

⁴³ Új Inyvtv. 57. § (2) bekezdés.

⁴⁴ Új Inyvtv. 57. § (2) bekezdés.

⁴⁵ Új Inyvtv. 55. § (2) bekezdés.

4. Automatikus döntéshozatali eljárás az ingatlanügyi eljárásokban

A közigazgatás digitalizációja aktív szerepet játszik a döntéshozatalban (Wihlborg, 2016, 1). Tanulmányunk záró akkordjaként – eljárásjogi kérdéseknél maradva – az automatikus döntéshozatali eljárást emelnénk ki, amely a mindeddigieknél nagyobb hangsúlyt fog kapni az ingatlanügyi hatósági eljárásokban.

Véleményünk szerint mindenképp egy pozitív eredményként rögzíthető, hogy míg a hatályos Inyvt. és annak végrehajtási rendelete nem biztosítja az automatikus döntéshozatal lehetőségét a jogalkalmazónak, addig ezen fordított a jogalkotó az új Inyvt.-ben. Az eddigiekben csupán a tulajdoni lapról elektronikus dokumentumként szolgáltatott hiteles és nem hiteles tulajdonilap-másolat szolgáltatás teljesítése során járt el az automatikus döntéshozatal szabályai szerint az ingatlanügyi hatóság. Jövő évtől azonban az új Inyvt. felhatalmazása alapján lehetőség nyílik az automatikus döntéshozatali eljárások lefolytatására. Megválaszolatlan még mindazonáltal az a kérdés, hogy mely ügyekben járhat el egyáltalán az ingatlanügyi hatóság automatikus döntéshozatali eljárás keretében. Ugyanis erre a törvény végrehajtási rendelete lesz majd a segítségünkre.

Ezen a ponton is érdemes összekapcsolni az Ákr. és az új Inyvt. szabályait. Az automatikus döntéshozatali eljárás tekintetében az Ákr. teremti meg az eljárási keretet, de a döntéshozatal módját az *elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályáról szóló 2015. évi CCXXII. törvény* (a továbbiakban: Eüsztv.) rögzíti. Az Eüsztv kötelezi az elektronikus ügyintézését biztosító szervezetet, hogy a honlapjukon, valamint a személyes ügyintézését biztosító felületükön is az ügyfelek számára elérhető módon tegyék közzé az alkalmazott döntéshozatali eljárás módszertanát, illetve annak lényeges szabályait (Ritó & Czékmann, 2018, 116). Ennek keretében az ingatlanügyi hatóság – mint elektronikus ügyintézését biztosító szerv – automatikus döntéshozatal esetén a rendelkezésre álló, valamint az automatikus információátvétel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését és közli azt az ügyféllel.⁴⁶ Az ehhez kapcsolódó eljárási keretet az Ákr. teremti meg, amely szerint automatikus döntéshozatalra jelenleg akkor van lehetőség, ha azt törvény vagy kormányrendelet megengedi, ha a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésre áll, vagy azokat automatikus információátvétel útján meg tudja szerezni, illetve, ha a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és ha nincs az eljárás során ellenérdekű ügyfél.⁴⁷ Ez év január elsejétől előirányozták, hogy bővüljön azon hatósági ügyek száma, ahol a hatóságnál ugyan nincs meg a kérelem elbírálásához szükséges adat, azonban azt rendszer-rendszer kapcsolatban be tudja szerezni.⁴⁸ Nem elhanyagolható tény továbbá, hogy nemcsak kérelemre, hanem hivatalból is lehetőség van automatikus döntéshozatali eljárás lefolytatására, ha a döntés mérlegelést nem igényel.⁴⁹ Közös jellemző, hogy mind a két esetben 24 órás ügyintézési határidőt biztosít a törvény.⁵⁰ Azáltal, hogy a jogalkotó egy ilyen feszes ügyintézési határidőt határozott meg, az ügyek tömeges lefolytatását teszi lehetővé, ami a hatékonyság irányába mutat. A közigazgatási jog mindig is igyekezett olyan eljárási intézmények bevezetésére, amelyekkel az ügyeket gyorsan és tömegesen lehet elintézni, hiszen számos olyan hatósági ügygel találkozhatunk, amely bizonyítást nem vagy alig igényel, nincsenek ellenérdekű

⁴⁶ Eüsztv. 11. § (1) bekezdés.

⁴⁷ Ákr. 40. §.

⁴⁸ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló T/12233. számú törvényjavaslat. Részletes indokolás a 40. §-hoz.

⁴⁹ Ákr. 104. § (6) bekezdés.

⁵⁰ Ákr. 50. § (2) bekezdés a) pont.

ügyfelek, valamint az eljárás nemcsak gyorsan befejezhető, hanem befejezendő is (Barabás et al., 2018, 311). Az automatikus döntéshozatali eljárási formát az egyszerű megítélésű, illetve a teljesen automatizált ügyekre vezette be a Ket. 2017. január 1-jei hatállyal (Barabás et al., 2018, 311).

Az automatikus döntéshozatal ingatlan-nyilvántartási eljárásokban történő alkalmazását az új Inyvt. teszi lehetővé, illetve felhatalmazást ad a feltételeinek a végrehajtási rendeletben való meghatározására. Az Ákr. külön garanciális szabályt tartalmaz az automatikus döntéshozatal tekintetében, ami az ingatlan-nyilvántartási eljárásokban is alkalmazható lesz, azaz a döntés közlését követő öt napon belül kérheti az ügyfél, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el.⁵¹ Ez egyfelől egy saját hatáskörben lefolytatott új eljárás, ugyanakkor azt is hivatott megelőzni, hogy a bíróságok előtt kizárólag ténykérdések vizsgálatára kerüljön sor (Hajas, 2016, 20). A hatóság egyfajta „jogorvoslatként” képes lehet az esetleges hibák korrigálására, azok orvoslására, hiszen alapvetően fellebbezéssel nem támadható az automatikus döntéshozatali eljárás eredményeképp meghozott határozat. A megismételt, teljes eljárásban hozott döntés hatálya az automatikus döntéshozatali vagy a sommás eljárásban hozott döntésen alapuló további bejegyzésekre is kiterjed.⁵² Az automatikus döntéshozatali eljárás tekintetében eltérő szabályként jelentkezik, hogy ha a kérelem benyújtása olyan időpontra esik, amelyben az ingatlanügyi hatóságnál a munka szünetel, az automatikus döntéshozatali eljárás ügyintézési határidejének kezdő időpontja a következő munkanap.⁵³

Záró gondolatok

Tanulmányunkban a jövő év (2023) februárjában hatályba lépő új ingatlan-nyilvántartási törvény rendelkezéseit jártuk körbe, és alapvetően azt vizsgáltuk, hogy a célként megfogalmazott hatékonyság mennyiben mutatható ki az előirányzott szabályozás rendelkezéseiből. A szabályozástörténettel kezdve bejártuk az ingatlan-nyilvántartás szabályozásának egyes állomásait, szabályozási mérföldköveit, melynek eredményeként az új Inyvt. került tanulmányunk további részeiben feldolgozásra. Megállapíthatjuk, hogy a jogalkotó fenntartotta a már jól bevált ingatlanügyi eljárási szabályokat, valamint kiegészítette azokat a XXI. század társadalmi és gazdasági elvárásainak megfelelően. Hangsúlyt fektettünk az egyes – az eljárás speciális jellegéből adódó – eltérő eljárásjogi szabályokra, kiemelten pedig az automatikus döntéshozatal lehetőségével foglalkoztunk. Érdekes és mindenki által kíváncsian várt további nóvum, hogy a jogi képviselőkre nagyobb felelősség hárul a következő évtől az ingatlanügyi hatósági eljárásokban, ezáltal pedig az ügyféli jogállás is átalakul. Összegzésképpen egy összehasonlító elemzéssel kívántuk bemutatni az ingatlan-nyilvántartás szabályozásának új „korszakát”.

Hivatkozások

- Barabás, G., Baranyi, B., & Fazekas, M. (Szerk.) (2018). *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Bércesi, F. (2008). Ingatlan-nyilvántartás. Az ingatlan-nyilvántartás részei. In Kilényi, G. (Szerk.), *A közigazgatási jog nagy kézikönyve* (pp. 1056–1081). Complex.

⁵¹ Ákr. 42. §.

⁵² Új Inyvt. 53. § (1) bekezdés.

⁵³ Új Inyvt. 52. § (2) bekezdés.

- Budai, B. B. (2017). *A közigazgatás újragondolása. Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság.* Akadémiai Kiadó.
- Dálnoki, R. (2021). A megújuló ingatlan-nyilvántartási rendszer szabályozási koncepciója és az ahhoz kapcsolódó jogalkotás I. Ingatlanjog, 2021/2, 10–16.
- Fábián, A. (2019). A hatósági bizonyítványok, igazolvány és a nyilvántartásba történő bejegyzés. In Boros, A., Patyi, A. (Szerk.), *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája* (pp. 269–272). Dialóg Campus.
- Hajas, B. (2016). Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. Új Magyar Közigazgatás, 2016/4, 18–25.
- Horváth, G. (2018). *Földügyi igazgatás.* Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Nyitrai, P., & Kárpáti, O. (2020). Állami alapnyilvántartások. In Lapsánszky, A. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 115–134). Wolters Kluwer.
- Ritó, E., & Czékmann, Zs. (2018). Okos megoldás a közlekedésszervezésben – avagy az automatikus döntéshozatali eljárás egy példán keresztül. *Miskolci Jogi Szemle*, 13(2/2), 104–118.
- Varga, J. (2009). Magyar ingatlan-nyilvántartás [Elektronikus jegyzet]. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem. Online: <http://www.agt.bme.hu/tantargyak/ingatlan/>
- Varga, M. (2020). Fenntartható közigazgatás – Az elektronizáció szerepe az ingatlanok nyilvántartása kapcsán. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8(2), 110–137. <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.2.5>
- Wihlborg, E., Larsson, H., & Hedström, K. (2016). „The Computer Says No!”: A Case Study on Automated Decision-Making in Public Authorities. In *2016 49th Hawaii International Conference on System Sciences* (pp. 2903–2912). IEEE conference proceedings. <http://dx.doi.org/10.1109/HICSS.2016.364>

Jogi források

Magyarország alaptörvénye.

A városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. évi VI. törvénycikk.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény.

Az állami földnyilvántartásról szóló 1963. évi 32. törvényerejű rendelet.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályiról szóló 2015. évi CCXXII. törvény.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény.

A telekkönyvről szóló 54/1960. (XI. 27.) Korm. rendelet.

A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat.

A városrendezésről és az építésügyről szóló 1937. évi VI. törvénycikk indokolása.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet indokolása.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény indokolása.

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény indokolása.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló T/12233. számú törvényjavaslat. Általános Indokolás.



VERTIKÁLIS VERSENYKORLÁTOZÁSOK JOGA, KITEKINTÉSEL A VERTIKÁLIS CSOPORTMENTESSÉGI RENDELET (VBER) REFORMJÁRA

CSITEI BÉLA * 

* Egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar.
E-mail: csitei.bela@uni-nke.hu

Absztrakt

A Bizottságnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének vertikális megállapodások és összehangolt magatartások csoportjaira történő alkalmazásáról szóló 2010. április 20-i 330/2010/EU rendelete (a továbbiakban: régi VBER) 2022. május 31-én hatályát veszítette. A régi VBER, valamint a hozzá kapcsolódó, a vertikális korlátozásokról szóló iránymutatás (2010/C 130/01) a vertikális versenykorlátozások jogának legmeghatározóbb európai uniós forrásaiként nyertek alkalmazást 12 éven keresztül.

Jelen tanulmány célja, hogy a régi VBER-ben, valamint a Bizottságnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének vertikális megállapodások és összehangolt magatartások csoportjaira történő alkalmazásáról szóló 2022. május 10-i (EU) 2022/720 rendeletében foglaltakra fókuszálva a felülvizsgált normaszöveget – ahol annak relevanciája van – párhuzamba állítsa a korábban hatályossal, és ezáltal rávilágítson arra, hogy a korábban alkalmazandó szabályok mely területeken és milyen tartalommal kerültek kiegészítésre, módosításra. Ezt megelőzően ugyanakkor indokoltnak mutatkozik a versenykorlátozó megállapodások jogi értékelése során irányadó versenyjogi teszt rövid bemutatása, hiszen tényállásszerű magatartás hiányában okafogyott bármely csoportmentességi rendelet alkalmazhatóságának vizsgálata, legalábbis jogdogmatikai szempontból.

Kulcsszavak

kartell, VBER, versenykorlátozó megállapodás.

Abstract

The Commission Regulation (EU) No 330/2010 of 20 April 2010 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to categories of vertical agreements and concerted practices (hereafter: the old VBER) expired on 31 May 2022. The old

VBER and the related Guidelines on Vertical Restraints (2010/C 130/01) have been the most authoritative EU source of vertical restraints law for 12 years.

The aim of this study is to compare the revised text with the old text, where relevant, focusing on the old VBER and the provisions of Commission Regulation (EU) 2022/720 of 10 May 2022 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to vertical agreements and concerted practices, and thus to highlight the areas in which the previously applicable rules have been supplemented and amended, and the content of the amendments. Before doing so, however, it seems appropriate to briefly outline the competition test for the legal assessment of restrictive agreements, since in the absence of factual conduct, there is no reason to consider the applicability of any block exemption regulation, at least from a legal-dogmatic point of view.

Keywords

cartel, VBER, restrictive agreement.

1. Bevezetés

A Bizottságnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének vertikális megállapodások és összehangolt magatartások csoportjaira történő alkalmazásáról szóló 2010. április 20-i 330/2010/EU rendelete (a továbbiakban: régi VBER) és a vertikális korlátozásokról szóló iránymutatás (2010/C 130/01) (a továbbiakban: régi vertikális iránymutatás) felülvizsgálata kapcsán a hatásvizsgálat 2020 októberében vette kezdetét, majd a Bizottság 2021. július 9-én – az érdekelt piaci szereplőkkel való nyilvános konzultáció céljából – közzétette a Bizottságnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének vertikális megállapodások és összehangolt magatartások csoportjaira történő alkalmazásáról szóló 2022. május 10-i (EU) 2022/720 rendeletének (a továbbiakban: új VBER) és a vertikális korlátozásokról szóló iránymutatásnak [C(2022) 3006] (a továbbiakban: új vertikális iránymutatás) a tervezetét (European Commission, 2022a).

A tanulmány nem törekszik az új VBER tartalmának teljes körű ismertetésére, hanem annak csupán bizonyos pontjaira koncentrál. Mivel mind az új VBER, mind az új vertikális iránymutatás elsősorban az uniós versenyjog részét képezi, ezért a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) szabályaira csak a versenyjogi teszttel összefüggésben hivatkozom, azt követően azonban már csak az uniós jogot vizsgálom. Nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az új VBER elfogadásával a magyar versenyjog is aktualizálásra szorul.¹

Az új VBER egyik látványos novuma az onlineplatform-gazdaság, így különösen az online közvetítő szolgáltatások vertikális kapcsolatainak szabályozására irányuló törekvés. A platformok tisztességtelen és versenyellenes gyakorlataival szembeni fellépését elsősorban a *Digital Markets Act*² és a *Digital Services Act*³ relettervezetek hivatottak szolgálni. Ezen a területen

¹ A régi VBER szabályait hazánkban a vertikális megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről szóló 205/2011. (X. 7.) Korm. rendelet implementálta a belső jogba.

² Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act) (COM/2020/842 final). <https://bit.ly/3Pd0bpj>

³ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC (COM/2020/825 final). <https://bit.ly/3IpXSwi>

az új VBER inkább csak kiegészítő funkcióval bír (nem a piacsabályozás elsődleges eszköze), a tilalmazott magatartásokkal szembeni *ex post* fellépést tesz lehetővé.

2. A versenykorlátozó megállapodásokról általában

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 101. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „[a] belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása.” A Tpv. 11. § (1) bekezdése nagyon hasonlóan határozza meg a versenykorlátozó magatartás fogalmát.⁴

- A versenykorlátozó megállapodásról a következő fogalmi feltételek együttes fennállása esetén beszélhetünk:
- a felek vállalkozásoknak minősülnek;
- létrejön egyfajta mentális konszenzus a felek között megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés vagy összehangolt magatartás formájában;
- a felek közötti kooperáció céljában vagy hatásában megakadályozza, korlátozza vagy torzítja a piaci versenyt;
- a felek független vállalkozásoknak minősülnek (*negatív feltétel*);
- a megállapodás nem minősül csekély jelentőségűnek (*negatív feltétel*).

Az EUMSZ. adott megállapodásra történő alkalmazásának további feltétele, hogy a megállapodás érinthesse a tagállamok közötti kereskedelmet.

Az EUMSZ. és a Tpv. tehát egyértelmű, általános tilalmat fogalmaz meg, azonban fontos megjegyezni, hogy egy versenykorlátozó megállapodás számos előnnyel is járhat. Ha ezeknek a pénzügyi, gazdasági, hatékonysági előnyöknek a megszerzése nem jár a verseny kizárásával, vagy az előnyök egy része eljut a fogyasztókhoz, akkor a vállalkozások közötti kooperáció a társadalom és a fogyasztói jólét javára szolgálhat. Ennek megfelelően kijelenthetjük, hogy indokolt kivételeket megfogalmazni a főszabály alól, valamint elhatárolni a hasznos és a káros megállapodásokat egymástól (Boytha & Tóth, 2010, 109).

Az uniós jog és a magyar versenyjog is akként enged eltérést az általános tilalom alól, hogy amennyiben a felek piaci magatartása kimeríti a versenykorlátozó megállapodás fogalmi elemeit, akkor lehetőséget biztosít a csoportmentességre, valamint az egyedi mentesülésre. A csoportmentességet szabályozó uniós jogforrások a következők: 1. az új VBER; 2. az 1217/2010/EU bizottsági rendelet, amely a kutatás-fejlesztési megállapodások csoportmentesüléséről rendelkezik; 3. az 1218/2010/EU bizottsági rendelet, amely a szakosítási megállapodások csoportmentesülésének kérdését rendezzi.⁵ Mivel az utóbbi két csoportmentességi

⁴ Ezen a ponton érdemes utalni a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelet 3. cikkére, amely alapján antitröszt ügyekben a tagállami versenyhatóságok – a nemzeti versenyjogi rezsím mellett – kötelesek alkalmazni az Európai Unió versenyjogát, amennyiben a piaci magatartás befolyásolhatja (érintheti) a tagállamok közötti kereskedelmet. Az uniós szabályok alkalmazására tehát abban az esetben nyílik lehetőség, ha a feltételezett jogsértés nem koncentrálna kizárólag egyetlen tagállam területére.

⁵ A kutatás-fejlesztési és a szakosítási csoportmentességi rendeletek, valamint az azokhoz kapcsolódó horizontális iránymutatás felülvizsgálata jelenleg is zajlik (European Commission, 2022b).

rendelet horizontális megállapodásokra alkalmazandó, ezért azokkal a későbbiekben nem foglalkozom.

Az új VBER 3-4. cikke a vertikális csoportmentesség alkalmazhatóságát kettős feltételhez köti: egyrészt a szállító piaci részesedése nem haladhatja meg a 30%-ot a *downstream* piacon, valamint a vevő piaci részesedése nem haladhatja meg a 30%-ot az *upstream* piacon, másrészt a megállapodás nem tartalmazhat olyan kikötést, amely az új VBER alapján különösen súlyos (ún. *hardcore*) korlátozásnak minősül.

A magyar versenyjogban a Tpv. 16-16/A. §-ai teremtik meg a jogalapot a versenykorlátozó megállapodások csoportos mentesülésére.

Míg csoportmentesség esetén a vállalkozások a jogalkotó által előzetesen rögzített feltételek teljesítésével automatikusan mentesülnek az általános tilalom alól, addig az egyedi mentesülés több konjunktív feltétel egyedi, átfogó mérlegelését követeli meg a jogalkalmazó hatóságtól. Az egyedi mentesülés feltételeit az EUMSZ. 101. cikk (3) bekezdése, valamint a Tpv. 17. §-a részletezi, lényegében azonos tartalommal.

2.1. Vállalkozás

Vállalkozásnak minősül – függetlenül a jogállásától és a finanszírozásának módjától – minden olyan jogalany, amely gazdasági tevékenységet végez, gazdasági tevékenységként értékelendő pedig bármely olyan tevékenység, amely egy adott piacon áruk értékesítésére vagy szolgáltatások nyújtására irányul (Whish, 2010, 80–81). Ennek megfelelően nem minősül gazdasági tevékenységnek a társadalombiztosítási, egészségbiztosítási és közegészségügyi szolgáltatások működtetése, valamint a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos tevékenységek sem (Whish, 2010, 84–85).

Külön is szükséges hangsúlyozni, hogy a vállalkozás a versenyjogban egy azonos döntési központ irányítása alá tartozó, személyekből és eszközökből álló gazdasági egységet jelent (Ballogh et al., 2012, 164–165). A versenyjogi értelemben vett vállalkozás tehát semmiképpen sem feleltethető meg a polgári jog által elismert személyek valamelyikének.

2.2. Tudati kapcsolat

A versenykorlátozó megállapodások esszenciális eleme, hogy a felek között kialakul egy mentális konszenzus, amely a verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, illetve eredményezi. E konszenzus forrása lehet két vagy több vállalkozás megállapodása, összehangolt magatartása, valamint a vállalkozások valamely társulása által hozott döntés. A megállapodás, az összehangolt magatartás és a döntés lényegében csak intenzitásuk és megjelenési formájuk tekintetében különböznek egymástól. A három elkövetési magatartás ilyenformán való megfogalmazásával a jogalkotó azt célozza, hogy a versenyellenes magatartásokra elkövetési formájuktól függetlenül kiterjedjen a versenyjogi tilalom (Juhász et al., 2014, 149–150).

2.3. Célzat és hatás

Az EUMSZ. 101. cikk (1) bekezdése, illetve a Tpv. 11. § (1) bekezdése alkalmazásának további feltétele, hogy a vállalkozások közötti kooperáció célja vagy hatása a piaci verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása legyen. Ennek megfelelően a versenykorlátozó megállapodásoknak két általános kategóriáját különböztetjük meg egymástól: a célzat alapján és a hatásalapon jogsértő megállapodásokat.

A célzat alapú jogsértések azok, amelyek versenyellenessége pusztán a megállapodás tartalma alapján objektíve – egyébként függetlenül a felek szubjektív szándékától – megállapítható (Whish, 2010, 114). A Tpv. 13. § (3) bekezdése a célzat alapú versenykorlátozó megállapodásokat nevezi *kartellnek*, és exemplifikatíve meg is határozza, hogy melyek annak tipikus esetei. Mivel a kartell nyilvánvaló hátrányt okoz a fogyasztóknak, ezért csekély esély mutatkozik arra, hogy a megállapodás utóbb bevonható lesz az EUMSZ. 101. cikk (3) bekezdése, illetve a Tpv. 17. §-a szerinti egyedi mentesülés hatálya alá (Bishop & Walker, 2011, 194–195).

Ha a versenyhatóság nem tudja bizonyítani, hogy a megállapodás a célzata alapján jogsértő, akkor hatáselemzést kell végeznie. Ez egy sokkal nehezebb feladat, mint a célzat bizonyítása, különös tekintettel arra, hogy az Európai Bizottság, valamint a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) ilyenkor kénytelen megvizsgálni az érintett piacot (Whish, 2010, 115–116), ugyanis csak az árupiac és a földrajzi piac beazonosítását követően hozhat bármilyen döntést.

2.4. Vállalkozások függetlensége

A versenyjog a vállalkozás fogalmát – mint ahogyan arra már fentebb is utaltam – funkcionális jelleggel alkalmazza: független a jogi személyekre jellemző formai kötöttségektől, ehelyett a valóság megragadására törekszik. Az egyazon gazdasági egységbe tartozó személyek közötti kooperációra éppen emiatt nem terjed ki a versenykorlátozó megállapodások jogának hatálya, mivel ilyenkor a felek nem függetlenek egymástól, így nem is várható el, hogy piaci magatartásuk meghatározása során ne működjenek együtt. Nem független a leányvállalat az anyavállalattól, az ügynök a megbízótól vagy éppen az alvállalkozó a fővállalkozótól (Whish, 2010, 89).

Az EUMSZ. nem nevesít ilyenfajta kivételt, aminek az az indoka, hogy az uniós jog evidenciaként tekint a leírtakra. Ezzel szemben a Tpv. 11. § (1) bekezdése külön is hangsúlyozza, hogy a versenykorlátozó megállapodások tilalma nem vonatkozik a nem független vállalkozások közötti megállapodásokra.

2.5. A de minimis kivétel

A versenykorlátozó megállapodásokkal szembeni fellépés elvi alapja, hogy a felek közötti kooperáció negatív hatást gyakorol a piaci versenyre, ezáltal pedig sérti vagy veszélyezteti a versenyből eredő jóléti hatásokat, illetve a fogyasztói jólétet. Ha azonban a felek piaci részesedése csekély, és emiatt a megállapodás alkalmatlan arra, hogy érdemben *hatást* gyakoroljon a piacon folyó versenyre, akkor a tényállás alkalmazásának alapjául szolgáló egyik feltétel – nevezetesen a verseny megakadályozására, korlátozására vagy torzítására való képesség – nem teljesül. Emiatt a versenyjog lényegében egy megdönthetetlen vélelmet állít fel: ha a piaci részesedés bizonyos százalék alatt marad, akkor a versenyjogi tilalom alkalmazásának főszabály szerint nincs helye.

Ha azonban a felek megállapodása kifejezetten a verseny torzítását *célozza*, vagyis a legsúlyosabb versenykorlátozó megállapodások (kartellek) körébe vonható, akkor mind a Bizottságnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (1) bekezdése szerint a versenyt érzékelhetően nem korlátozó, csekély jelentőségű (*de minimis*) megállapodásokról szóló közleményének (2014/C 291/01) (a továbbiakban: *de minimis* közlemény) I.2. pontja, mind a Tpv. 13. § (3) bekezdése kimondja, hogy a csekély jelentőségű versenykorlátozások kivétele nem alkalmazható.

A *de minimis* közlemény II.8.b) pontja rögzíti, hogy a megállapodás nem korlátozza érzékelhetően a versenyt – vagyis nem ütközik az EUMSZ. 101. cikk (1) bekezdésébe – akkor, ha a megállapodásban részes nem versenytárs vállalkozások egyedi piaci részesedése nem haladja meg a 15%-ot a megállapodás által érintett bármely piacon.

A továbbiakban kizárólag a vertikális versenykorlátozó megállapodásokra, a régi VBER tartalmára és a felülvizsgálat eredményére koncentrálok. A tanulmány a téma kifejtése során az alábbi logikai íven halad:

- először ismerteti a vertikális versenykorlátozó magatartás fogalmát;
- ezt követően röviden bemutatja a régi VBER szerinti csoportmentesség feltételrendszerét;
- a következő lépésben kitér arra, hogy milyen folyamatok vezethettek ahhoz, hogy az új VBER több ponton is eltér a régi VBER-ben foglaltaktól;
- végül betekintést nyújt az új VBER változásaiba.

3. Vertikális megállapodások a régi VBER hatálya alatt

3.1. A vertikális versenykorlátozó magatartás fogalma

A vertikális megállapodás fogalmát a Tpv-t.-nek az előterjesztői indokolása a következőképpen határozza meg: „*a megállapodást a piaci rendszer különböző szintjein elhelyezkedő, a forgalmi folyamat különböző szakaszaiban működő vállalkozások (pl. termelők és kereskedők) kötik*”. Tóth Tihamér megfogalmazása szerint „*a vertikális megállapodásoknál a termelési értéklánc eltérő szintjein tevékenykedő vállalkozások az érintett felek: például gyártó és forgalmazó állapodik meg a továbbadési árakról vagy a forgalmazó által kizárólagosan ellátandó területről*” (Tóth, 2020, 176). Nagy Csongor István nagyon hasonló definíciója alapján „*[v]ertikális megállapodásnak nevezünk azokat a megállapodásokat, amelyek a termelési-forgalmazási lánc különböző szintjein lévő vállalkozások között jönnek létre.*” (Nagy, 2021, 78)

Ezekből a definíciókból kitűnik a vertikális megállapodások lényegi ismérve: nem versenytársak, hanem a vertikum eltérő szintjein tevékenykedő vállalkozások különböző típusú együttműködései. Egyik fogalom sem zárja ki, hogy a megállapodásnak kettőnél több vállalkozás is az alanya lehessen, ugyanakkor az egyoldalú magatartások – hasonlóan a horizontális megállapodásokhoz – nem esnek az EUMSZ. 101. cikk (1) bekezdésének hatálya alá,⁶ azokkal szemben legfeljebb azon az alapon lehet fellépni, hogy a 102. cikkbe ütköznek (vagyis gazdasági erőfölénnyel való visszaélést valósítanak meg).

Szükséges megjegyezni, hogy a régi VBER 1. cikk (1) bekezdés a) pontja – a régi VBER hatályával összefüggésben – a fentiekől eltérően határozta meg, hogy mit ért vertikális megállapodás alatt: „*olyan megállapodás vagy összehangolt magatartás amely a megállapodás vagy az összehangolt magatartás szempontjából a termelési vagy értékesítési lánc különböző szintjein tevékenykedő két vagy több vállalkozás között jön létre, és amely azokra a feltételekre vonatkozik amelyek mellett egyes áruknak vagy szolgáltatásoknak a felek által történő vásárlása, értékesítése vagy viszonteladása történik*”.

A régi VBER szerinti fogalom a vertikális megállapodások általános fogalmához képest annyiban speciális, hogy kizárólag azokat a megállapodásokat öleli fel, amelyek áruknak vagy szolgáltatásoknak a vásárlására, értékesítésére vagy viszonteladására irányulnak. Ennek következtében – mint ahogyan azt a régi vertikális iránymutatás (26) bekezdése is nyomatékosította – a régi VBER hatálya nem terjedt ki többet között a bérleti szerződésekre és a lízingszerződésekre, mivel azok az elsődleges tárgyuk alapján nem feleltek meg a vertikális megállapodás régi VBER szerinti definíciójának (függetlenül attól, hogy egyébként tartalmazhatnak vertikális versenykorlátozásokat).

⁶ Vö. 2000. október 26-i Bayer AG ítélet, T-41/96, EU:T:2000:242.

3.2. A régi VBER alkalmazásának feltételrendszere

A vertikális versenykorlátozó megállapodásokkal összefüggésben alkalmazandó versenyjogi teszt lényegében azonos a már korábban bemutatottal: először meg kell vizsgálni, hogy egyáltalán beszélhetünk-e céljában vagy hatásában versenykorlátozó megállapodásról, majd ha igen, akkor értékelni kell a csoportmentesség, ennek hiányában pedig az egyéni mentesülés lehetőségét.

A leírtakból is következik, hogy a csoportmentesség kérdését logikailag megelőzi a megállapodás versenykorlátozó jellegének értékelése. Előjáróban szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a vertikális megállapodások nem minden esetben ártanak a piaci versenynek: egyes megállapodások képesek felszámolni bizonyos externáliákat, ami a vállalkozások és a fogyasztók javát egyaránt szolgálhatja. Ha azonban a megállapodás a fogyasztói és társadalmi többlet csökkenésével jár, akkor az negatív hatást gyakorolhat a márkán belüli versenyre (Motta, 2007, 326). Ugyanez a kettősség mutatható ki a márkák közötti versennyel összefüggésben: a megállapodásnak lehet olyan hatása, hogy egy adott márka megerősödik, illetve versenyképesebbé válik a rivális termékekhez képest, ugyanakkor arra is alkalmas lehet, hogy visszafogja a más vertikális láncokkal folytatott versenyt (Motta, 2007, 326–327).

Mind a kizárólagos, mind a szelektív disztribúciós rendszerek⁷ bírhatnak olyan pozitív hatásokkal, amelyeknél fogva azok működtetése eleve nem fog az EUMSZ. 101. cikk (1) bekezdésének tilalmába ütközni. Erről a későbbiekben bővebben is lesz még szó.

Amennyiben a vizsgált megállapodás sérti az EUMSZ. 101. cikk (1) bekezdését, akkor akut kérdéssé válik a csoportmentességi szabályok alkalmazhatósága. A régi VBER három konjunkatív feltétel mellett biztosított mentességet a vállalkozások számára:

- a megállapodás megfelel a régi VBER 1. cikk (1) bekezdés *a*) pontja szerinti vertikális megállapodás fogalmi feltételeinek (lásd 3.1. pont);
- a 3. cikk (1) bekezdésének megfelelően a szállítónak a *downstream* piacon, a vevőnek pedig az *upstream* piacon az önálló piaci részesedése nem haladja meg a 30%-ot;
- a megállapodás nem tartalmaz a 4. cikkben megjelölt valamely különösen súlyos (*hard-core*) versenykorlátozást.

A régi VBER 4. cikke a következő különösen súlyos versenykorlátozásokat rögzítette: viszonteladási ár rögzítése; területi és vevőkört érintő korlátozások; szelektív disztribúciós rendszerben a kiskereskedő korlátozása a végső felhasználók részére történő értékesítésben; szelektív disztribúciós rendszerben a keresztszállítások korlátozása; alkatrész szállítójának korlátozása a végső felhasználóknak, javítóműhelyeknek vagy más szolgáltatóknak való értékesítésben. Amennyiben a felek megállapodása valamely *hardcore* korlátozást is tartalmazott, akkor a megállapodása egésze – annak valamennyi rendelkezése – kiesett a régi VBER szerinti csoportmentesség hatálya alól.

A régi VBER 5. cikkében megjelenő ún. nem mentesülő korlátozások abban különböztek a *hardcore* kikötésektől, hogy nem zárták ki a csoportmentesség alkalmazhatóságát, ugyanis nem a teljes megállapodásra, csupán az adott kikötésre nem vonatkozott a csoportos mentesülés kedvezménye. Ilyen kivett korlátozás volt többek között az öt évet meghaladó időtartamra szóló versenytilalmi kikötés, amely tipikusan a vevőt korlátozta a szállító versenytársaival való szerződéskötésben.

⁷ A *Metro* ügyben hozott döntés rávilágított arra, hogy a tisztán minőségi szelektív disztribúciós rendszer nem esik az EUMSZ. 101. cikk (1) bekezdésének tilalma alá, amennyiben a disztribútorok objektív kritériumok alapján kerülnek kiválasztásra (1977. október 25-i *Metro SB-Großmärkte GmbH & Co. KG* ítélet, 26/76, EU:C:1977:167, 20. pont).

3.3. A régi VBER felülvizsgálatának előzményei

A régi VBER – mint ahogyan arra már fentebb is utaltam – 2010. június 1-jén lépett hatályba. A csoportmentességi szabályok felülvizsgálatát a rendelet hatályának megszűnése mellett több tényező is indokolta: a kereskedelmi csatornák – elsősorban a technológia fejlődésének köszönhetően – az elmúlt 12 évben lényegesen megváltoztak, ezzel párhuzamosan pedig a forgalmazási hálózatok is jelentősen átalakultak, köszönhetően különösen annak, hogy az online kereskedelem és az online platformok szerepe szignifikánsan felértékelődött (KLART Legal, 2021).

Az e-kereskedelem területén végzett ágazati vizsgálat eredményeit összefoglaló bizottsági jelentés (European Commission, 2017) már 2017-ben kiemelte, hogy az e-kereskedelem növekedése számos területen versenyjogi aggályokat vethet fel. A jelentés kitér arra, hogy többek között az ár-összehasonlító szoftverek alkalmazása, illetve a platformokon keresztül való értékesítés arra ösztönözheti a gyártókat, hogy fokozottabb ellenőrzést gyakoroljanak az árak és a minőség felett. Ez azzal a következménnyel járhat, hogy a gyártók növelik online kiskereskedelmi jelenlétüket amellet, hogy egyre gyakrabban építenek ki az erősebb kontrollt szolgáló szelektív forgalmazási rendszereket, illetve általában véve is gyakrabban alkalmaznak vertikális korlátozásokat (European Commission, 2017). A jelentésben többek között az alábbi versenyaggályok, illetve következtetések jelennek meg:

- a szelektív forgalmazási rendszerek egy része csupán a tisztán online tartalomszolgáltatók kizárását célozza;
- az ár-összehasonlító szoftverek minden eddiginél hatékonyabban teszik lehetővé a kívánt árszinttől eltérő kiskereskedőkkel szembeni retorziók alkalmazását;
- a kettős árképzés⁸ tilalma akadályozza az ún. potyázás hatékony kezelését, mivel nem teszi lehetővé egyenlő versenyfeltételek kialakítását az online és az offline értékesítésben [legfeljebb az EUMSZ. 101. cikk (3) bekezdése szerinti egyedi mentesülésnek lehet helye];
- a piactereken való értékesítés tilalma nem minősül *hardcore* korlátozásnak, de a csoportmentesség egyedileg visszavonható;
- az e-kereskedelemben megnövekedik az adatok jelentősége, amelyek gyűjtése és felhasználása akkor jelenthet versenyjogi problémát, ha a gyártók és a kiskereskedők közötti adatcsere érzékeny adatokat érint (ilyen például az ár vagy az eladott mennyiség). (European Commission, 2017)

Az Európai Bizottság a régi VBER felülvizsgálatával összefüggésben egy több mint kétszáz oldalas munkadokumentumot is közzétett még 2020-ban, melyben hasonló problémákat vizsgál, mint amelyek már a jelentésben is szerepeltek (European Commission, 2020).

A továbbiakban két jogeset, a *Pierre Fabre ügy*⁹ és a *Coty ügy*¹⁰ rövid bemutatásán keresztül kívánom szemléltetni, hogy az ezekből a problémákból fakadó kérdésekre milyen válaszokat adott a joggyakorlat még a régi VBER hatálya alatt.

⁸ Kettős árképzésről akkor beszélünk, ha a gyártó eltérő árat határoz meg annak függvényében, hogy termék kinek (hová), illetve milyen formában (online vagy offline) kerül értékesítésre.

⁹ Vö. 2011. október 13-i Pierre Fabre Dermo-Cosmétique SAS ítélet, C-439/09, EU:C:2011:649.

¹⁰ Vö. 2017. december 6-i Coty Germany GmbH ítélet, C-230/16, EU:C:2017:941.

3.3.1. A Pierre Fabre ügy

Az előzetes döntéshozatali kérelem tárgyában született döntés tényállása szerint a Pierre Fabre Dermo-Cosmétique mint a Pierre Fabre csoport egyik tagja kozmetikai és testápoló termékeket gyárt, valamint forgalmaz az európai piacon. A forgalmazás szelektív disztribúciós rendszeren keresztül valósul meg azzal, hogy a forgalmazási szerződésekben foglaltak szerint a termékek értékesítésére kizárólag okleveles gyógyszerész jelenléte mellett kerülhet sor, ami *de facto* kizárja az online értékesítés valamennyi formáját.

A francia versenyhatóság tiltott versenykorlátozásként értékelte a felek megállapodását, és bírság kiszabása mellett kötelezte a Pierre Fabre Dermo-Cosmétique-t az internetes értékesítés tilalmával egyenértékű szerződéses kikötések törlésére. Ezt követően a Pierre Fabre Dermo-Cosmétique keresetet nyújtott be a francia fellebbviteli bírósághoz, amely előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése mellett döntött, egyúttal felfüggesztette a folyamatban lévő eljárást. A francia bíróság arra a kérdésre várt választ az Európai Unió Bíróságától, hogy a vizsgált szerződéses kikötések olyan különösen súlyos, célzott versenykorlátozásnak minősülnek-e, amelyek kizárják a csoportmentességi lehetőségét, és ha igen, akkor a megállapodások részesülhetnek-e az EUMSZ. 101. cikk (3) bekezdése szerinti egyedi mentesítésben.

Az Európai Unió Bírósága előbb azt vizsgálta, hogy a tárgyban szelektív disztribúciós rendszer általában véve tekinthető-e olyannak, amely nem ütközik az EUMSZ. 101. cikk (1) bekezdésébe. Visszautalt az Európai Bizottság *Metro ügyben* hozott döntésére azzal, hogy a szelektív disztribúciós rendszerek – *hardcore* kikötés hiányában – abban az esetben nem esnek a versenykorlátozó megállapodások tilalma alá, ha a disztribútorok kiválasztása objektív minőségi kritériumok alapján, diszkriminációmentesen történik, az ilyen forgalmazási hálózat működtetése szükséges a termék minőségének megóvása vagy megfelelő használatának biztosítása érdekében, valamint a megállapodás nem tartalmaz a szükséges mértéket meghaladó, aránytalan korlátozásokat. Az Európai Unió Bírósága nem vitatta, hogy a disztribútorok kiválasztása objektív kritériumok alapján történt, ugyanakkor a szükségesség és az arányosság követelményét – a termékek jellemzőire tekintettel – nem találta objektíven igazoltnak.

A döntésben foglaltakból arra lehet következtetni, hogy a tisztán minőségi szelektív disztribúciós rendszerek a fent megjelölt három konjunktív feltétel teljesítése mellett nem bírnak a versenyt torzító hatással, így – különösen súlyos versenykorlátozás hiányában – akkor sem minősülnek tiltott versenykorlátozó megállapodásnak, ha valamelyik fél piaci részesedése a 30%-ot meghaladja.

Az Európai Unió Bírósága ezt követően vizsgálta, hogy mennyiben alkalmazhatóak a csoportos mentesülés szabályai. Bár a Pierre Fabre csoport csak 20%-os részesedéssel rendelkezett a termékek francia piacán, ugyanakkor az online értékesítés *de facto* kizárása olyan különösen súlyos versenykorlátozásként nyert értékelést, aminél fogva a csoportmentesség alapjául szolgáló kettős feltételrendszer nem teljesült. Az Európai Unió Bírósága nem fogadta el a Pierre Fabre Dermo-Cosmétique arra való hivatkozását, hogy az internetes értékesítés kizárása amiatt volt jogszerű, mivel a csoportmentességi rendelet kimondja, hogy a disztribútoroknak megtiltható a nem engedélyezett telephelyen történő működés.

A második kérdésre az Európai Unió Bírósága azt a választ adta, hogy a csoportmentességi szabályok alkalmazhatóságának hiánya nem akadályozza az EUMSZ. 101. cikk (3) bekezdése szerinti egyedi mentesülést, ami összhangban áll azzal, hogy a Bizottságnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének alkalmazásáról szóló irányelvének (2004/C 101/08) (a továbbiakban: egyedi mentesülésről szóló irányelvet) 20. pontja szerint az egyedi mentesülési szabályok nem tesznek különbséget a céljában és a hatásában versenykorlátozó megállapodások között.

3.3.2. A Coty ügy

Az Európai Unió Bírósága szintén előzetes döntéshozatali kérelem tárgyában hozott döntést a *Coty ügyben*. Az irányadó tényállás sokban hasonlít az előzőhöz: a Coty Germany többek között szelektív disztribúciós rendszer keretében értékesít luxus kozmetikai termékeket Németországban, aminek indokaként azt jelölte meg, hogy önmagában a márkáinak az arculata – a luxusimázs megerősítése érdekében – megköveteli a szelektív forgalmazást. Bár a disztribútorokkal kötött szerződés nem zárta ki az internetes értékesítést, azonban kifejezetten megtiltotta, hogy a forgalmazó viszonteladónak nem minősülő harmadik vállalkozás közreműködésével, így például annak platformján keresztül értékesítse a termékeit.

Az első fokon eljáró német bíróság – hivatkozva a *Pierre Fabre ügyre* – úgy ítélte meg, hogy a kikötés különösen súlyos versenykorlátozásnak minősül, ezért sérti az EUMSZ. 101. cikk (1) bekezdését azzal, hogy az egyedi mentesség feltételei sem teljesülnek. A Coty Germany fellebbezése folytán a jogvita a Frankfurt am Main-i regionális felsőbbbíróság elé került, ami előzetes döntéshozatal céljából az eljárás felfüggesztése mellett döntött. A német bíróság több kérdésre is válasz várt az Európai Unió Bíróságától:

- összeegyeztethető lehet-e az EUMSZ. 101. cikk (1) bekezdésével az olyan szelektív disztribúciós rendszer, amely az áruk luxusimázsának biztosítását szolgálja;
- összeegyeztethető lehet-e az EUMSZ. 101. cikk (1) bekezdésével a szelektív disztribúciós rendszerben alkalmazott olyan kikötés, amely megtiltja az internetes értékesítés során harmadik vállalkozások közreműködésének igénybevételét;
- mennyiben minősül a régi VBER szerinti különösen súlyos versenykorlátozásnak az olyan kikötés, amely megtiltja az internetes értékesítés során harmadik vállalkozások közreműködésének igénybevételét.

Az Európai Unió Bíróságának tehát ugyanazt a tesztet kellett elvégeznie, mint a *Pierre Fabre ügyben*: előbb meg kellett vizsgálnia, hogy a Coty Germany által működtetett szelektív disztribúciós rendszer, illetve a vitatott kikötés általában véve bír-e versenytorzító céllal vagy hatással (első és második kérdés), majd állást kellett foglalni a csoportmentesség kérdésében (harmadik kérdés).

A döntés szerint a luxusimázs védelme elégséges indokául szolgálhat egy szelektív disztribúciós rendszer fenntartásának (vagyis szükséges), ami abban az esetben lesz jogszerű, ha a *Pierre Fabre ügyben* kijelölt további feltételek is maradéktalanul teljesülnek, azaz a disztribútorok kiválasztása objektív kritériumok alapján történik, valamint az arányosság követelménye sem sérül.

Ezt követően az Európai Unió Bírósága külön is megvizsgálta, hogy a harmadik vállalkozások közreműködésének kizárására irányuló kikötés megfelel-e a fenti konjunktív feltételeknek.

- Nem volt vitatott, hogy a feltétel alkalmazására a forgalmazókkal szemben hátrányos megkülönböztetéstől mentesen került sor.
- A szükségességgel összefüggésben az Európai Unió Bírósága akként érvelt, hogy a kikötés szerves részét képezi a szelektív disztribúciós rendszernek, mivel a luxusimázs biztosításának része, hogy a forgalmazó online csak a szállító által meghatározott minőségi követelményeknek eleget tevő saját felületén értékesíthet. A szállító ezeket a követelményeket – szerződéses kapcsolat hiányában – harmadik személyekkel szemben nem érvényesítheti. Emellett a döntés szerint a luxusimázshoz az is hozzájárul, hogy a termékek kizárólag a forgalmazók online felületein vásárolhatók meg.
- Az arányosság kapcsán az Európai Bíróság kifejtette, hogy – ellentétben a *Pierre Fabre ügyvel* – a szállító nem tiltotta meg, hogy a forgalmazói online is értékesítsenek,

csupán harmadik vállalkozások felületeinek igénybevételét zárta ki, amennyiben azok közreműködése láthatóvá vált volna a fogyasztók számára. A döntés arra is utal, hogy az Európai Bizottság által az e-kereskedelem területén lefolytatott ágazati vizsgálat végleges jelentése szerint az internetes forgalmazás legfontosabb csatornája továbbra is a forgalmazók saját online felülete, a forgalmazók több mint 90%-a működtet online üzletet.¹¹ A tilalommal azonos hatékonyságú eszköz pedig nem alkalmazható, mivel a szelektív disztribúciós rendszer alapját képező minőségi követelmények harmadik felek platformjaival szemben – szerződés hiányában – nem kényszeríthetők ki.

Mindezek alapján az Európai Unió Bírósága arra a következtetésre jutott, hogy a tilalom nem ütközik az EUMSZ. 101. cikk (1) bekezdésébe.

A csoportmentességi szabályok alkalmazhatóságát tiltott versenykorlátozó megállapodás hiányában okafogyott vizsgálni, ugyanakkor az Európai Unió Bírósága az utolsó kérdést is megválaszolta. Az Európai Unió Bírósága – miután megállapította, hogy a felek piaci részese-dése nem haladja meg az irányadó küszöbértékeket – csak arra koncentrált, hogy a szerződésben azonosítható-e valamely területi és vevőkört érintő korlátozás, illetve a végső felhasználók részére történő passzív értékesítés korlátozása, mivel a német bíróság által megfogalmazott kérdés is csak ennek eldöntésére irányult. A döntés megerősítette, hogy a platformokon keresztül való értékesítés tilalma nem *hardcore* korlátozás, ugyanis általában véve az online értékesítés nem kerül kizárásra, a platformok végfelhasználói pedig nem minősülnek egy pontosan körülhatárolható vevői csoportnak. Egyébként a szerződés azt is megengedte, hogy a forgalmazók bizonyos feltételek mellett harmadik vállalkozások platformjain reklámozzanak, valamint online keresőmotorokat alkalmazzanak.

Az Európai Unió Bírósága tehát megállapította, hogy a harmadik vállalkozások platformjain keresztül való értékesítés tilalma nem tekinthető különösen súlyos versenykorlátozásnak, függetlenül attól, hogy az internetes értékesítés egy konkrét formáját kizárja.

4. Az új VBER névumai

A fenti előzmények bemutatását követően a továbbiakban kizárólag arra koncentrálok, hogy az új VBER mely területeken és mennyiben tér el a régi VBER szabályaitól.

4.1. Kettős forgalmazás

Kettős forgalmazásról akkor beszélünk, ha a szállító a vele szerződéses kapcsolatban álló forgalmazók mellett maga is értékesít a kiskereskedelmi piacon. Bár az ilyen megállapodások alanyai a *retail* piacon horizontális kapcsolatban állnak, azaz versenytársai egymásnak, ugyanakkor a régi VBER 2. cikk (4) bekezdése alapján csoportmentességben részesülhettek (vagyis a régi VBER hatálya alá estek), amennyiben a vállalkozások vertikális megállapodása nem volt kölcsönös jellegű,¹² és gyártói szinten a felek nem voltak versenytársai egymásnak.

Ezekhez a megállapodásokhoz kapcsolódóan az új VBER 2. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy a kivétel nem alkalmazható a vertikális megállapodás végrehajtásához közvetlenül nem

¹¹ Vö. European Commission (2017).

¹² A régi vertikális iránymutatás (121) bekezdésének megfelelően akkor kölcsönös – és nem egyoldalú – jellegű egy megállapodás, ha az abban részes felek mindegyikére vonatkoznak korlátozások, kötelezettségek.

kapcsolódó, illetve a szerződés szerinti áruk vagy szolgáltatások előállításának vagy forgalmazásának javításához nem szükséges információcserére. A (6) bekezdés szerint az online közvetítő szolgáltatások (platformok) nyújtásával összefüggésben sem alkalmazható a mentesség akkor, ha a szolgáltatás nyújtója versenytárs vállalkozás a közvetített áruk vagy szolgáltatások értékesítésének piacán.

4.2. Aktív értékesítés korlátozása

Sem a régi VBER, sem pedig a régi vertikális iránymutatás nem határozta meg az aktív értékesítés fogalmát.

Az aktív értékesítés a korábban hatályos szabályok alapján az alábbi esetekben volt korlátozható:

- kizárólagos disztribúciós rendszerben olyan terület vagy vevőkör irányába, amelyet a szállító maga számára tartott fenn vagy egy másik kizárólagos disztribútornak adott azzal, hogy a vevő ügyfelei általi értékesítés nem korlátozható [régi VBER 4. cikk *b)* pont *i)* alpont];
- a végső fogyasztók irányába, amennyiben a vevő nagykereskedő [régi VBER 4. cikk *b)* pont *ii)* alpont];
- szelektív disztribúciós rendszerben nem hivatalos márkakereskedők irányába [régi VBER 4. cikk *b)* pont *iii)* alpont];
- a szállító versenytársai irányába, amennyiben a korlátozás alkatrészekre beépítés céljából való értékesítésére vonatkozik [régi VBER 4. cikk *b)* pont *iv)* alpont].

Az utóbbi három esetben a megállapodás az aktív értékesítés mellett a passzív értékesítést is kizárhatta.

Az új VBER 1. cikk (1) bekezdés *l)* pontja az aktív értékesítés fogalmát a következőképpen határozza meg: „*az ügyfelek aktív megcélzása látogatásokkal, levelekkel, e-mailekkel, telefonhívásokkal vagy más közvetlen kommunikációs eszközökkel, vagy célzott reklámozással és promócióval offline vagy online, például nyomtatott vagy digitális média útján, ideértve az online médiát, az ár-összehasonlító szolgáltatásokat vagy a keresőmotorokban megjelenő, adott területen található vevőket vagy vevőcsoportokat célzó hirdetéseket, meghatározott területeknek legfelső szintű doménnel rendelkező weboldal üzemeltetésével, vagy egy weboldalon olyan nyelvek kínálásával, amelyeket bizonyos területeken általánosan használnak, amennyiben ezek a nyelvek eltérnek a vevő letelepedési helye szerinti területen általánosan használt nyelvektől*”. A felsorolás mindenképpen csak exemplifikatív jellegű, az aktív értékesítési formák kimerítő számbavétele nem tűnik lehetségesnek.

Emellett az új VBER a korábbinál jóval szélesebb, kibővített körben biztosít kivételeket a területi és vevőkört érintő korlátozások általános tilalma alól:

- a kizárólagos disztribúciós rendszer fogalma nem követeli meg, hogy a kizárólagos terület vagy vevőkör egyetlen vevőhöz kerüljön hozzárendelésre (vagyis a kizárólagosság a továbbiakban nem jelent egyedüliséget), ezáltal is bővül az aktív értékesítés korlátozásának alkalmazási köre [új VBER 1. cikk (1) bekezdés *g)* pont];
- kizárólagos disztribúciós rendszerben a vevő ügyfelei általi aktív értékesítés is korlátozható [új VBER 4. cikk *b)* pont *i)* alpont];
- kizárólagos disztribúciós rendszerben korlátozható mind a vevő, mind a vevő ügyfelei általi értékesítés olyan terület nem hivatalos márkakereskedői irányába, amely a szállító szelektív forgalmazási rendszerének része [új VBER 4. cikk *b)* pont *ii)* alpont];

- kizárólagos disztribúciós rendszerben a vevő korlátozhatja a végső fogyasztók irányába való értékesítést [új VBER 4. cikk b) pont iv) alpont];
- szelektív disztribúciós rendszerben korlátozható mind a vevő, mind a vevő ügyfelei általi aktív értékesítés olyan terület irányába, amely a szállító kizárólagos forgalmazási rendszerének része [új VBER 4. cikk c) pont i) alpont].

A harmadik és a negyedik esetben a megállapodás az aktív értékesítés mellett a passzív értékesítést is kizárhatja.

4.3. Online értékesítés

A régi VBER az online értékesítés fogalmát nem határozta meg, ehelyett azt a területi és vevőkört érintő korlátozások immanens részeként kezelte.

Ehhez képest az új VBER (15) preambulumbekzdése kimondja, hogy *„az e rendelettel létrehozott csoportmentességnek ki kell terjednie az online értékesítésre és az online reklámozásra vonatkozó korlátozásokra, feltéve, hogy e korlátozások sem közvetlenül, sem közvetve, önmagukban vagy a felek ellenőrzése alatt álló egyéb tényezőkkel együtt nem irányulnak annak megakadályozására, hogy a vevő vagy ügyfelei hatékonyan használják az internetet arra, hogy a szerződés szerinti árukat vagy szolgáltatásokat meghatározott területeknek vagy vevőknek értékesítsék, vagy hogy megakadályozzák a teljes online hirdetési csatorna, például ár-összehasonlító szolgáltatások vagy keresőmotoros hirdetések használatát”*. Jól látható, hogy az online értékesítés korlátozása – hasonlóan bármely egyéb korlátozáshoz – nemcsak közvetlenül, hanem közvetve is megvalósulhat, amennyiben a kikötés az internetes csatornák hatékony használatát érdemben akadályozza.

A közvetett korlátozások és a különösen súlyos korlátozásnak nem minősülő kikötések elhatárolását segíti az új vertikális iránymutatás, amelynek (206) bekezdése egy példalozó felsorolást rögzít, közvetett tilalmakként értékelve alábbi korlátozásokat:

- *geoblocking*, vagyis a másik terület ügyfeleinek megakadályozása abban, hogy megtekinthessék a vevő weboldalát, illetve az ügyfelek átirányítása a szállító vagy a másik vevő weboldalára;
- a vevő arra való kötelezése, hogy szakítsa meg az interneten keresztüli ügyletet az ügyféllel, amennyiben annak hitelkártya-adatai alapján megállapítható, hogy az ügyfél lakcíme nem tartozik a vevő területéhez;
- annak kikötése, hogy a vevő csak offline folytathat értékesítést;
- annak kikötése, hogy a vevő köteles a szállító előzetes engedélyét kérni az online értékesítéshez;
- annak kikötése, hogy a vevő weboldalán nem használhatja a szállító védjegyeit vagy márkanéveit;
- annak kikötése, hogy a vevő nem hozhat létre vagy nem működtethet egy vagy több weboldalt;
- valamely online hirdetési csatorna használatának, így például az ár-összehasonlító eszközök alkalmazásának vagy a keresőmotorokon történő reklámozás korlátozása.

Emellett az új vertikális iránymutatás (208)-(210) bekezdése – szintén exemplifikatív jelleggel – olyan kikötéseket sorol fel, amelyek elvben csoportmentességet élveznek, azaz nem minősülnek különösen súlyos korlátozásnak:

- az áru vagy szolgáltatás minőségével vagy online megjelenésével kapcsolatos követelmények meghatározása;
- az online piactereken (platformokon) való értékesítés tilalma;
- hagyományos üzlethelyiség vagy bemutatóterem üzemeltetésének kikötése a disztribúciós rendszerbe való felvétel feltételeként;
- offline *sales target* kikötése;
- kettős árazás (*dual pricing*) alkalmazása, azonban csak akkor, ha annak célja az online és az offline beruházások megfelelő szintjének ösztönzése vagy jutalmazása;
- az online reklámozás korlátozása, azonban csak akkor, ha nem akadályozza egy vagy több konkrét online hirdetési csatorna hatékony használatát.

Érdemi különbség, hogy a régi vertikális iránymutatás a kettős árazást általában véve *hardcore* korlátozásként értékelte, és csak szűk körben, az EUMSZ. 101. cikk (3) bekezdése szerint látott lehetőséget a mentesülésre. A jövőben várhatóan mégis meg fog fordulni a főszabály amiatt, mert – ahogyan arra az új vertikális iránymutatás (209) bekezdése is kitér – indokolt lehet akár az online, akár az offline beruházások ilyenformán való ösztönzése akkor, ha a vevők a különböző értékesítési csatornákon eltérő mértékű költségeket viselnek.

4.4. Platformok

A régi VBER nem határozta meg a platform fogalmát, azokra nézve speciális szabályokat sem nevesített.

Az új VBER 1. cikk (1) bekezdés *d*) pontja kimondja, hogy a szállító fogalma kiterjed az online közvetítő szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásra is; az *e*) pont alapján az online közvetítő szolgáltatások „*lehetővé teszik a vállalkozások számára, hogy árukat vagy szolgáltatásokat kínáljanak más vállalkozások vagy végső felhasználók számára az ilyen vállalkozások közötti közvetlen ügyletek megkönnyítése céljából; vagy végső felhasználók számára azzal a céllal, hogy megkönnyítsék a közvetlen ügyleteket az ilyen vállalkozások és a végső felhasználók között; függetlenül attól, hogy az ügyleteket végül megkötötték-e és hogy hol kötötték meg*”. Ebből következik, hogy a platformok által az ügyfelekkel kötött szerződések mint vertikális megállapodások – az irányadó piaci részesedési küszöb alatt, *hardcore* kikötés hiányában – főszabály szerint csoportmentességet fognak élvezni.

Az új VBER ugyanakkor két kivételszabályt is megfogalmaz: az egyik a kettős forgalmazáshoz (lásd *4.1. pont*), míg a másik az új VBER 5. cikk (1) bekezdés *d*) pontja szerinti paritásos kötelezettséghez kapcsolódik; utóbbi kikötés megakadályozza, hogy a vevő versenytárs platformok felhasználásával kedvezőbb feltételek mellett is kínálhassa, illetve értékesíthesse az árut vagy a szolgáltatást. Ilyenkor azonban csak a paritásos kikötés nem fog mentesülni, míg a kettős forgalmazásra irányadó szabály a teljes megállapodást ki fogja zárja a csoportmentesség hatálya alól.

Az új vertikális iránymutatás (46) bekezdése azt is egyértelművé teszi, hogy az online közvetítő szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások nem minősülhetnek ügynöknek, hiszen az új VBER 1. cikk (1) bekezdés *d*) pontja szerint szállítónak minősülnek.

4.5. Paritásos kötelezettségek

A paritásos kötelezettségek körében a hazai joggyakorlat is különbséget tesz az ún. „széles” vagy „tág”, valamint a „szűk” paritás között. „Széles” paritásról akkor beszélünk, ha a vevő

sem a saját felületén, sem pedig más értékesítési csatornákon nem értékesíthet kedvezőbb feltételek mellett, mint amilyeneket a szállítónak biztosít. Ehhez képest a „szűk” paritás kötelezettje csak a saját felületén van eltöltve a kedvezőbb feltételek alkalmazásától.¹³

Sem a régi VBER, sem pedig a régi vertikális iránymutatás nem rendelkezett a paritásos kötelezettségekről, így eddig az ilyen kikötések – pontosabban az azoknak keretet adó vertikális megállapodások – főszabály szerint mentesültek a versenykorlátozó megállapodások tilalma alól.

Az új VBER 5. cikk (1) bekezdés *d*) pontja nem mentesülő korlátozásként értékeli azt a kikötést, amely megakadályozza, hogy a vevő versenytárs platformok felhasználásával kedvezőbb feltételek mellett is kínálhassa, illetve értékesíthesse az árut vagy a szolgáltatást (lásd 4.4. pont). Úgy tűnik tehát, hogy a „széles” paritás kivett korlátozásként fog minősülni, ugyanakkor a normaszövegből kitűnik, hogy az új VBER szerinti fogalom nem terjed ki a saját felületen való értékesítésre, így egészében nem is felel meg a „széles” paritás fenti definíciójának. A „szűk” paritás sem *hardcore* kikötésként, sem pedig nem mentesülő korlátozásként nem került megjelölésre.

Az új vertikális iránymutatás (238) bekezdése kiemeli, hogy a feltételek nemcsak az árakra, hanem a készletekre, a rendelkezésre állásra vagy az ajánlattétel vagy eladás egyéb feltételeire is vonatkozhatnak.

5. Összegzés

A leírtakból kitűnik, hogy a korábban hatályos alapvető tilalmak – vagyis a különösen súlyos korlátozások – érdemben nem változtak, azonban az új VBER három olyan területre (az online értékesítés, a platformok és a paritásos kötelezettségek) is egyedi szabályokat állapít meg, amelyek korábban nem kerültek szabályozásra, erre tekintettel pedig kibővült a kivételek köre eddig nem tilalmazott magatartásokkal. Más területeken a jogalkotó enyhíteni szándékozott a szigorú szabályokon (ilyen például az aktív értékesítés korlátozása).

Érdemes utalni arra, hogy az új VBER 10. cikke egy egy éves időszakra átmeneti szabályokat állapít meg azokra a megállapodásokra, amelyek 2022. május 31-én már hatályban voltak, és megfeleltek a régi VBER szerinti mentességi feltételeknek. A régi VBER 9. cikke ugyanezt a megoldást alkalmazta.

Hivatkozások

- Balogh, V., Nagy, Cs. I., Pázmándi, K., Verebics, J., & Zavodnyik, J. (2012). *Magyar versenyjog*. HVG-ORAC.
- Bishop, S., & Walker, M. (2011). *Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana. Alapfogalmak, alkalmazások és mérési módszerek*. Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ.
- Boytha, Gy., & Tóth, T. (Szerk.). (2010). *Versenyjog*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar.
- European Commission. (2022a). *Additional public consultation on proposed guidance relating to information exchange in the context of dual distribution, intended to be added to the Vertical Guidelines*. Online: <https://bit.ly/3Pj9QKB>
- European Commission. (2020). *Commission Staff Working Document. Evaluation of the Ver-*

¹³ Vö. GVH (2016).

- tical Block Exemption Regulation* (SWD/2020/172 final). Online: <https://bit.ly/3bTmlOh>
- European Commission. (2022b). *Public consultation on the draft revised Horizontal Block Exemption Regulations and Horizontal Guidelines*. Online: <https://bit.ly/3yrFZbV>
- European Commission. (2017). *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. Final report on the E-commerce Sector Inquiry* (COM/2017/229 final). Online: <https://bit.ly/3yrtDRd>
- GVH. (2016). *Jelentés az online szálláshelyfoglalás piacán lefolytatott ágazati vizsgálatról*. Online: <https://bit.ly/3Pi9zaw>
- Juhász, M., Ruzshtiné Juhász, D. & Tóth, A. (Szerk.). (2014). *Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez*. Gazdasági Versenyhivatal.
- KLART Legal. (2021. január 11.) *Kereskedelmi értékesítési és beszerzési csapatok figyelem: jelentős változás várható a kereskedelmi megállapodások versenyjogi feltételeiben!* Online: <https://bit.ly/3Pj9Fi2>
- Motta, M. (2007). *Versenypolitika. Elmélet és gyakorlat*. Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ.
- Nagy, Cs. I. (2021). *A kartelljog dogmatikai rendszere*. HVG-ORAC.
- Tóth, T. (2020). *Uniós és magyar versenyjog*. Wolters Kluwer.
- Whish, R. (2010). *Versenyjog. (Competition Law – A hatodik angol nyelvű kiadás magyar fordítása.)*. HVG-ORAC.

Jogi források

- A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény
- A vertikális megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről szóló 205/2011. (X. 7.) Korm. rendelet
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
- A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról
- A Bizottság 330/2010/EU rendelete (2010. április 20.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének vertikális megállapodások és összehangolt magatartások csoportjaira történő alkalmazásáról
- A Bizottság 1217/2010/EU rendelete (2010. december 14.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének a kutatás-fejlesztési megállapodások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról
- A Bizottság 1218/2010/EU rendelete (2010. december 14.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének a szakosítási megállapodások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról
- A Bizottság (EU) 2022/720 rendelete (2022. május 10.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének vertikális megállapodások és összehangolt magatartások csoportjaira történő alkalmazásáról
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act) (COM/2020/842 final). Online: <https://bit.ly/3Pd0bpj>
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC (COM/2020/825 final). Online: <https://bit.ly/3IpXSwi>

A vertikális korlátozásokról szóló iránymutatás [C(2022) 3006]

A Bizottság közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (1) bekezdése szerint a versenyt érzékelhetően nem korlátozó, csekély jelentőségű (*de minimis*) megállapodásokról (2014/C 291/01)

A vertikális korlátozásokról szóló iránymutatás (2010/C 130/01)

A Bizottság iránymutatása az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikke (3) bekezdésének alkalmazásáról (2004/C 101/08)

1977. október 25-i Metro SB-Großmärkte GmbH & Co. KG ítélet, 26/76, EU:C:1977:167

2000. október 26-i Bayer AG ítélet, T-41/96, EU:T:2000:242

2011. október 13-i Pierre Fabre Dermo-Cosmétique SAS ítélet, C-439/09, EU:C:2011:649

2017. december 6-i Coty Germany GmbH ítélet, C-230/16, EU:C:2017:941



A KÖZIGAZGATÁSI DÖNTÉSHOZATAL TÁMOGATÁSA ELEKTRONIKUS ESZKÖZÖKKEL, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A HATÓSÁGI ELJÁRÁSRA¹

FÁBIÁN ADRIÁN,^{*} STANKOVICS PETRA^{**}

* Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, dékán, egyetemi tanár.
E-mail: fabian.adrian@ajk.pte.hu

** Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, egyetemi tanársegéd.
E-mail: stankovics.petra@ajk.pte.hu

Absztrakt

A (közhatalmi) közigazgatási tevékenység célja a döntéshozatal, illetve ennek keretei között bizonyos joghatás kiváltása. A hatékony döntéshozatalhoz a közigazgatásnak mindenekelőtt információkra van szüksége, akár kormányzati, akár hatósági döntéshozatalról beszélünk. A technológiai fejlődés napjainkban lehetővé teszi a közigazgatás számára az elektronikus eszközökkel támogatott, magas színvonalú, nagy mennyiségű adatot feldolgozó és gyors döntéselőkészítést. A fejlett infokommunikációs eszközök, technológia alkalmazásának a hatásai viszont túlmutatnak a közigazgatás határain, és számos megválaszolendő kérdést vetnek fel. A probléma komplexitását jól mutatja, hogy a vizsgálatok során felmerülnek jogi (stratégiai), technológiai, társadalmi és pénzügyi szempontok, kihívások egyaránt.

Tanulmányunkban a technológiai fejlődés közigazgatásra kifejtett hatásaival, a széles körű digitalizáció megvalósításának előfeltételeivel, kritériumaival, különösen azokkal a faktorokkal, körülményekkel, adottságokkal foglalkozunk, amelyek a közigazgatási hatósági jogalkalmazásban jelentkeznek e körben.

Kulcsszavak

digitalizáció, New Public Management, hatósági eljárás.

¹ A szerzők ezúton szeretnék köszönetet mondani Dr. Máté Zsolt főosztályvezető úrnak és Dr. Ersényi Alíz osztályvezető asszonynak (Baranya Megyei Kormányhivatal) a tanulmány elkészítéséhez nyújtott nélkülözhetetlen szakmai segítségükért.

Abstract

The purpose of (public) administrative activity is to take decisions and, within this framework, to produce certain legal effects. In order to take effective decisions, public administrations, whether they are governmental or public authorities, need information first and foremost. Today, technological progress enables public administrations to take decisions quickly, with the support of electronic tools, and to process large amounts of data at a high level. However, the impact of the use of advanced ICT tools and technology goes beyond the boundaries of public administration and raises a number of questions that need to be answered. The complexity of the problem is illustrated by the fact that legal (strategic), technological, social and financial aspects and challenges are all at stake.

Keywords

digitalization, New Public Management, administrative procedure.

1. Alapvetés

Ha annak az okait keressük, hogy az elmúlt bő egy-másfél évtizedben miért válhatott a modern közigazgatási rendszerek egyik alapvető jelenségévé az elektronizálás, az infokommunikációs eszközök alkalmazása, illetve a digitalizáció² az egyik legfontosabb kihívássá, több, egymással szorosan összefüggő indikátort is találunk.

Először is, a közigazgatás, *a közigazgatási döntéshozatal egyik legfontosabb forrása az információ*. A 20. század utolsó évtizedeitől kezdődően – az egyes országok társadalmi berendezkedésétől függetlenül – általános jelissé vált, hogy az állam és a gazdaság működéséhez, a társadalmi tevékenységek tervezéséhez és szervezéséhez egyre több információt használ és egyre több információra van szüksége.

Az információ napjaink egyik fő erőforrása, amely kulcsszerepet játszik a tervezési, döntéshozatali és ellenőrzési folyamatokban. A közigazgatási szervek, és kiemelten a hatóságok, hatalmas mennyiségű információt gyűjtenek össze, hoznak létre, tárolnak, kezelnek a közfeladatellátás keretében, miközben egyre jobban függenek ezektől az információktól és az ezt szolgáltató információs rendszerektől (Muha & Krasznay, 2018, 9).

Másodszor, a közigazgatás működésére a *technológiai fejlődés* mindig hatással volt: a közigazgatás sosem vonta ki magát a technológiai fejlődés vívmányainak alkalmazása alól, akár az indigó, az írógép, vagy éppen a személyi számítógép közigazgatásban való alkalmazását, elterjedését nézzük. Az más kérdés, hogy a technikai fejlődés eredményei a magánigazgatáshoz képest mekkora időbeli késedelemmel jelentek meg a közigazgatásban.

„A közigazgatási reformot a technológia változása, – így például az írásbeliség, a könyvnyomtatás vagy az írógép és az indigó papír – eddig mindig magával hozta. Napjaink információs társadalmában sincs ez másképp, a számítástechnika fejlődése és egyetemes térhódítása megváltoztatták a kommunikációt, az adatgazdálkodást, illetve átalakították a döntéshozatalt a hatósági eljárásokban.” (Lőrincz, 2005)

A közigazgatás által kezelt információk mennyisége, azok felhasználhatóságának foka és az informatika összekapcsolása a közigazgatás számára lényegében korlátlan lehetőséget teremt, aminek a jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni. Hiszen arról van szó, hogy az informáci-

² E kifejezéseket szinonimaként használjuk, ehhez hasonlóan ld. Csáki-Hatalovics (2021).

ókból származó adatok, adatvagyon áttekintése, feldolgozása már nem korlátozott az emberi és hagyományos eszközök (pl. papír alapú nyilvántartás) által. Az elektronikus rendszerek az ilyen korlátokat felszámolják, úgy, hogy az adatfeldolgozás folyamata is lényegesen gyorsabbá vált.

Harmadszor, az infokommunikációs eszközök közigazgatási térnyerésének továbbá van egy komplex, *társadalmi-politikai oka* is. Egyrészt a globalizált világban a társadalom egyre több tagja (nem mindenki!) használ széles körben informatikai, infokommunikációs eszközöket a mindennapok során, és evidens elvárásként fogalmazódik meg, hogy hasonló természetességgel legyenek használhatók ezek az eszközök a közigazgatással történő interakciókban.

A politika pedig szükségszerűen magáévá teheti ezeket az igényeket, ezzel „kiszolgálva” a választópolgárok egyre jelentősebb csoportjainak igényeit, egyúttal fejlesztve a közigazgatás informatikai bázisát, amelyet egyébként is használna a szervezeti döntéstámogatás céljaira.

Az e-közigazgatás, az elektronikus ügyintézés több évtizedes fokozatos elterjedése zajlik a szakigazgatásban, bár csak óvatosan, lépésről lépésre halad ez a megállíthatatlan folyamat (Kalmárné, 2018, 4). A változás kezdetben a szervezetek és az informatikai rendszerek szintjén történt, e téren a fő célkitűzés továbbra is az egész közigazgatást kiszolgálni képes e-közigazgatási informatikai rendszerek létrehozása, de a hangsúly egyre inkább az ügyfél igényeit kielégítő közszolgáltatásokra tevődik át (Árvay & Bíró, 2014).

Ehhez még hozzátehetjük azt is, hogy a *vállalati szektor* is nyomás alatt tartja a politikai döntéshozatalt, hiszen a gazdasági szereplők saját hatékonyságukat várják el a közigazgatás szereplőitől, és a 21. század elején a hatékonyság egyik legfontosabb indikátora a fejlett infokommunikációs technológia alkalmazásának állapota, kiterjedtsége lett.

Utóbbi komplex jelenség, és annak hatásai a közigazgatás-történetben minden bizonnyal első alkalommal a *New Public Management (NPM)* elnevezésű közigazgatási „reformmozgásban” jelentek meg.

Az Egyesült Államokban már az 1990-es évek elején felmerült az elektronikus kormányzás, az ún. „electronic government” gondolata, amelyben a közigazgatás „polgárközelív” alakításának legfontosabb eszközét látták (Schedler & Proeller, 2011, 231). Az elektronikus kormányzás az NPM-hez kapcsolódik, de bizonyos értelemben túl is lép rajta: az interneten keresztül sikerülhet a polgárt a politikai és társadalmi véleményalkotás folyamatába bevonni (Boehme-Neßler, 2001, 375; Divay & Micheau, 2017, 773).

Az internetalapú ügyvitel katalizátora lehet annak a folyamatnak, amelyben az állami működés megpróbál alkalmazkodni az „új idők” kihívásaihoz. Az internet mindenki számára hozzáférhető, lehetőséget biztosít ismeretek szerzésére és a folyamatokba történő beleszólásra (Reinermann, 1999, 20). Másrészt a NPM „dimenziói” között mindvégig szerepelt az automatikus (elektronikus) adatfeldolgozás alkalmazásának fokozása, amely a közigazgatás hatékonyságának a növelését biztosíthatja (Reinermann, 1995).

Az informatikai rendszerek és az elektronikus eszközök döntő szerepet játszanak a kormányzati döntéshozatallal és a szakpolitikák kidolgozásával kapcsolatos folyamatok zökkenőmentes és hatékony működésének biztosításában. A Covid-19 világjárvány (is) bizonyította az elektronikus eszközök használatának különös jelentőséget, amikor „gyors és hatékony döntéseket kell hozni, miközben a tényeken alapuló, inkluzív és átlátható politikaalkotás alapvető normáit is tiszteletben kell tartani”.³

Az elektronikus eszközökkel való döntéstámogatási modelleknek alapvető célja, hogy hozzájáruljon a racionális döntéshozatalhoz, és ez által növelje a döntéshozó által kitűzött céloknak

³ A kormányoknak továbbra is hatékonyan kell működniük, amikor az irodai munka vagy a fizikai interakciók korlátozottak vagy nem lehetségesek. Ld. Hohmann (2021).

megfelelő cselekvés teljesítésének valószínűségét. Bármilyen döntés alapja a megfelelő információk rendelkezésre állása és ezek elemzésével a megfelelő döntési alternatívák kidolgozása, majd az elemzett információk alapján a döntések előkészítése, majd a döntés meghozatala (Kun, 2017, 7).

A közigazgatás digitalizációja következtében információk gyűjtése és tárolása a technológiai fejlődés következtében minden eddiginél *olcsóbb és gyorsabb* lett, a közigazgatási döntéshozatal kapcsán ma már egyre kevésbé a rendelkezésre álló információk mennyisége vagy az összegyűjtés nehézsége az akadály a megfelelő döntéselőkészítésnek, hanem a valóban szükséges és releváns információk megtalálása (Kun, 2017, 7).

2. A digitális közigazgatás stratégiai háttere

Az e-kormányzat, e-közigazgatás fejlesztése bonyolult összefüggések felismerését, tervezőmunkát, esetenként nemzetközi együttműködést és jelentős befektetéseket igényel. Árvay és Bíró szerzőpáros szerint az alkalmazott intézkedések hatásai ilyen körülmények között is általában csak évek múlva fognak jelentkezni. A *digitalizációról szóló stratégiák* célkitűzéseket, irányokat jelölnek ki az e-közigazgatás kialakítása terén, rögzítik a felismert társadalmi igényeket, az elérendő célokat és értékeket, amelyek az e-közigazgatás fejlesztésének irányt szabnak (Árvay & Bíró, 2014).

E stratégiák újabb és újabb lökést adnak a közigazgatási digitalizáció irányának, valamint újabb és újabb fogalmi dimenziókat nyitnak meg ennek vizsgálatához is (pl. smart public governance) (Šiugždinienė et al., 2019, 588).

A megvalósulásra azonban számos más tényező is hatással lehet (bizalmi tőke, szaktudás, környezet), amelyek különböző e-közigazgatási forgatókönyveket teremthetnek meg (Juhász, 2007, 25). Ezért fontos lenne, hogy a célokat kijelölő dokumentumok tartalmazzák azokat az *indikátorokat*, amelyekkel a célok megvalósulása mérhető, ellenőrizhető, erre azonban a gyakorlatban gyakran nem kerül sor, a stratégiák nem tartalmazzák ilyen jellegű indikátorokat, illetve a digitalizációt bevezető intézményeknek nem kell feltétlenül visszajeleznie a stratégiát alkotó döntéshozó felé a megvalósulás számszerűsíthető eredményeit.

A hazai e-közigazgatási fejlesztések felső szintű stratégiai kereteit az Európai Unió és Magyarország stratégiai dokumentumai jelölik ki, amelyek valamennyi közigazgatási szintet érintetik. Az országos stratégiák szintje alatt kerülhet sor ágazati és területi stratégiák megalkotására (Molnár & Z. Karvalics, 2004, 7).

Az *uniós e-közigazgatás főbb dokumentumai* az Európa digitális jövőjének alakításáról szóló stratégia (COM/2020/67 final), a mesterséges intelligenciáról szóló fehér könyv (COM/2020/65 final/2), a fenntartható és digitális Európát célzó kkv-stratégia, az egységes piaci szabályok jobb végrehajtását és érvényesítését célzó cselekvési terv (COM/2020/94 final), a globálisan versenyképes, környezetbarát és digitális Európát célzó új ipari stratégia (COM/2020/102 final), valamint az európai adatstratégia (COM/2020/66 final).

Ezek a kezdeményezések kulcsfontosságú részét képezik az Európai Bizottság 2019-2024 közötti időszakra vonatkozó, „A digitális korszakhoz illeszkedő Európa” (COM/2020/67 final) címet viselő prioritásának, és a Bizottság kezdeményezéseire épülnek, ideértve a digitális egységes piacot és a 2016-2020-as, a közigazgatás digitális átalakításának felgyorsításáról szóló uniós e-kormányzati cselekvési tervet (COM/2016/0179 final). A területen az egyik legfrissebbnek tekinthető dokumentum a Tallinni nyilatkozat az e-kormányzatról (European Commission, 2017), amely hangsúlyozza, hogy a digitális átalakulás megerősítheti a kormányokba vetett bizalmat, ezért fontos, hogy rögzítsék a 2020-at követő további digitalizáció és közös cselekvés alapjait.

A Tallinni nyilatkozatban megerősített *eEurope* szakpolitikai alapelvek a nyílt, átlátható, hatékony, befogadó, akadálymentes, határok nélküli, interoperábilis, személyre szabott, fel-

használóbarát, végponttól végpontig terjedő, minden állampolgár és vállalkozás számára elérhető digitális megoldások.

Az eddigi stratégiák részletes bemutatására terjedelmi okból nincs mód, de azt érdemes megjegyezni, hogy ezekben egyre markánsabban érvényesült az a gondolat, hogy a fejlesztések során az állampolgár igényeit kell a középpontba állítani. Az e-kormányzati szolgáltatások pénzt és időt kell, hogy megtakarítsanak mind a közigazgatás, mind a lakosság és a vállalkozások számára (Budai et al., 2018, 53).

A közigazgatás digitalizációjával kapcsolatos *hazai stratégiák* részben az európai stratégiákból merítenek, részben a hazai társadalmi igényekre reflektálnak (Budai et al., 2018, 53). A stratégiákban található helyzetfelmérésből és jövőképből kirajzolódik, hogy a kormányzati szféra milyen problémák megoldását és milyen célok elérését várja az e-közigazgatástól. A legfontosabb dokumentumok közül kiemelést érdemel a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (2011), a 2014-2020-as időtartamra megalkotott a „Közigazgatás és Közszolgáltatás Fejlesztési Operatív Program” (KÖFOP) és a „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia.”

Ezek fontos része volt az e-közigazgatási szolgáltatások körének bővítése és minőségének javítása, mind a közigazgatás ügyfelei és a tisztviselők munkájának megkönnyítése, mind az eljárások és szervezeti folyamatok egyszerűbbé és gyorsabbá, így hatékonyabbá tétele érdekében.

A hazai e-közigazgatási stratégiák tartalma meglehetősen általános, jellemzően nem tartalmaznak meghatározott, hónapokra lebontott cselekvési tervet az elektronikus közigazgatásra vonatkozóan. A jelenlegi kormányzati szerkezetben a területnek egyszerre több gazdája is van – jellemzően a Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium –, és nincs operatív szakmai irányítása (Magyarország Kormánya, 2017, 100).

Ez utóbbi helyzetet próbálta kiküszöbölni az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó „*Digitális Jólét Programjáról*” szóló 2012/2015. (XII. 29.) kormányhatározat, amely kibővítésre azóta került és elindult a „Digitális Jólét Program 2.0,” amelyről a „Nemzeti Infokommunikációs Stratégia” (NIS) 2016. évi monitoring jelentéséről, a „Digitális Jólét Program” kibővítéséről, annak 2017-2018. évi munkaterve elfogadásáról, a digitális infrastruktúra, kompetenciák, gazdaság és közigazgatás további fejlesztéseiről szóló 1456/2017. (VII. 19.) kormányhatározat rendelkezik (Marsovszki, 2018).

A Digitális Jólét Program (DJP) célja minél szélesebb rétegek bevonása a digitális ökoszisztémába. Ehhez egyik oldalról a szolgáltatásokat, másik irányból a polgárok kompetenciáit kell fejleszteni. A jelenlegi digitális közigazgatási fejlesztések fókuszában jellemzően a folyamatok hatékonyabbá tétele, a folyamatok leegyszerűsítése és az ezeket kiszolgáló technikai fejlesztések, szoftver és hardver eszközök állnak.

A legújabb DJP2030 stratégiai keret, amely épít a DJP 1.0, valamint 2.0 programokra. Fő feladata, hogy olyan új megoldásokra és intézményekre tegyen javaslatot, amelyek a nemzetközi együttműködésben is hatékonyan tudják értelmezni, kezelni a digitalizáció teremtette globális kihívásokat és lehetőségeket. Alapvetése, hogy az állam felelős a polgárok digitális jólétéért, ezért központi témája a digitális államkormányzás. A DJP 2030 hármas felosztásban, az ember-gép-rendszer viszonylatában határozza meg stratégiai céljait és beavatkozási területeit (Redaktor, 2020).

3. A közigazgatási döntéshozatal digitalizációjának kritériumai

A legegyszerűbb rendszeranalízis szerint is azt mondhatjuk, hogy a közigazgatás legfontosabb tulajdonsága a *döntéshozatal*. A döntés nem más, mint a közigazgatási tevékenység eredménye. A döntést mindig információk szerzése és feldolgozása előzi meg és végrehajtás, illetve

a végrehajtás ellenőrzése követi (igazgatási ciklus). Az input-output modellben: az input az információ, az output a döntés.⁴

A közigazgatási döntéshozatal – formalizáltan – *jogi aktusokban* nyilvánul meg, azok által váltja ki a joghatását. Ezeket a közigazgatási aktusokat absztrakt és konkrét jogi aktusokra csoportosíthatjuk. A kormányzati döntéshozatal tipikus megvalósulási formája a jogalkotás, a konkrét jogi aktusok terrénuma pedig – szintén tipikusan – a jogalkalmazás, azon belül is a hatósági jogalkalmazás. A digitalizáció megvalósulása mindkét területen vizsgálható, de a szembeötlő különbségekre tekintettel kell lenni.⁵ E tanulmány keretei között a közigazgatási döntéshozatal digitalizációját a fenti okfejtés mentén vizsgáljuk.

Közös pont mindkét közigazgatási döntéshozatali metódus (jogalkotás és jogalkalmazás) esetén, hogy információk alapján kerül sor a döntések meghozatalára, és e döntések – jogilag rendezett módon – különféle joghatásokat váltanak ki. Ezek a joghatások viszont a kormányzati döntéshozatal során akár az egész társadalmat érinthetik, míg a jogalkalmazás érintetti köre enél jóval szűkebb, lehatároltabb. A döntések tárgya is értelemszerűen alapvetően eltérő. Ez azt is jelenti, hogy a döntéshozatal digitális támogatásának egészen más típusú igényeket kell kielégítenie az egyik és a másik esetben. Közös igény mindemellett a döntési folyamat felgyorsítása.

A közigazgatás számára a digitális korszak – Székely szerint – a következő új lehetőségeket teremtette meg a döntéshozatalban:

- a) a döntési problémák automatikus észlelése, azonosítása és elemzése,
- b) a döntési alternatívák körének bővítése és ennek automatikussá tétele,
- c) a döntéshozatal körülményeinek, környezeti feltételeinek gyorsabb felismerése és vizsgálata, az események bekövetkezési valószínűségekre megbízhatóbb becslése,
- d) a döntéstámogató módszerek terjedő alkalmazása,
- e) a mesterséges intelligencia, a robotok és okos rendszerek alkalmazásainak fejlesztése,
- f) a nagy tömegű adatok (big data) feldolgozása. (Székely, 2018)

Mit is jelenthet a fentiek figyelembe vételével a digitalizáció a jogalkotás, illetve a jogalkalmazás szempontjából?

A. A jogalkotás digitalizációjának lehetséges kritériumai:

- álljon rendelkezésre a jogalkotó számára speciális elektronikus támogatás, különösen erre a célra használható szoftver;
- a jogalkotás folyamata legyen digitálisan modellezhető;
- a jogalkotás produktumai elektronikus úton elérhetőek, kereshetőek, naprakészek legyenek;
- a hatásvizsgálat IT eszközökkel támogatott legyen;
- a jogszabálytervezet véleményezése elektronikus eszközökkel támogatott legyen.

A digitális kormányzati döntéshozatal talán eddigi legjelentősebb mérföldkövének Magyarországon az Integrált Jogalkotási Rendszert (IJR) tekinthetjük. A 2016-ban indult „projekt célja a minőségi jogalkotás folyamatának magasabb szintű kiszolgálása.”⁶

⁴ Ez a típusú megközelítés az NPM irányzatban is domináns. Ld. Laffin (2016, 356).

⁵ Természetesen egyre inkább vannak olyan határterületek, amelyek „ötvözik” a kormányzati és az egyedi döntéshozatal sajátosságait, például a közbeszerzési döntéshozatal, amelynek digitalizációja speciális veszélyeket is hordoz magában. Ld. Alomar & de Visscher (2019, 356).

⁶ A Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat 2. melléklet 32 pontja.

Az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról szóló 1612/2019. (X. 24.) Korm. határozat szerint a cél „a minőségi jogalkotás folyamatának magasabb szintű kiszolgálása és a kormányzati döntés-előkészítési és döntéshozó folyamatok, valamint egyes kapcsolódó hatósági tevékenységek egységes és kizárólagos informatikai támogatása”.

Az EJR az elektronikus jogszabály-előkészítő rendszer az IJR fő moduljaként a 3 fő szakrendszert (GovLex, ParLex, LocLex) szolgálja ki egy általa előállított strukturált jogi dokumentum létrehozásával. Az EJR-rel kialakításra kerül egy olyan rendszer, amely jogszabály-tervezetek és jogszabálynak nem minősülő jogi aktusok megszerkesztését és megszövegezését (a kodifikációt) támogatja. A kodifikáció nagyrészt automatizáltan, a projekt során kialakított egységes jogi adattárból táplálkozva, a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet által meghatározott követelmények figyelembevételével történik.⁷

A jogszabálmódosítás minden esetben a jogszabály hatályos szövegén, mint egységes szerkezetben történik, amely alapján a módosító rendelkezéseket maga az EJR kodifikálja. Az IJR egy másik meghatározó szakrendszere a GovLex, melynek célja a kormányzati jogszabály-előkészítési munkafolyamat rendjének teljes körű informatikai támogatása az ezzel foglalkozó valamennyi szerv számára (Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2018).

B. A jogalkalmazás digitalizációjának lehetséges kritériumai:

- álljanak rendelkezésre speciális (ágazati) elektronikus szakrendszerek, adatbázisok (nyilvántartások);
- a jogalkalmazás folyamata legyen digitálisan modellezett;
- a felhasználók számára könnyű kezelhetőség és megbízhatóság biztosított legyen;
- adatbiztonság.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) több rendelkezésében utal az elektronikus, infokommunikációs technológiákon alapuló eljárási jogintézményekre, azok alkalmazhatóságára, alkalmazandóságára. A kiindulási pont az Ákr. egyik alapelve: a hatékonyság elve. Eszerint: „A hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és - a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával - az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.” [Ákr. 4. §]

E rendelkezés alapján megállítható, hogy a „fejlett technológiák alkalmazása” felgyorsítja az eljárás „lezárását”, vagyis jobb esetben az érdemi döntés meghozatalát.¹² A fejlett technológia tulajdonképpen bármit jelenthet, de elsősorban az infokommunikációs technológiák alkalmazását: „a hatóságnak eljárása során a fejlett technológiák alkalmazását előtérbe kell helyeznie, elsősorban természetesen az elektronikus ügyintézés vívmányait alkalmazva kell minél hatékonyabban megszerveznie saját munkáját.” [Ákr. Indokolása a 2-6. §-hoz]

„2016-ban jutott el az e-közigazgatás arra a szintre, hogy az általános közigazgatási rendtartás a legegyszerűbben elbírálnakó ügyekben megteremtette az automatikus döntéshozatali eljárást, amely már valóban hús-vér ügyintézők nélküli, pusztán számítógép általi döntések meghozatalára nyújt lehetőséget. Bár ma még viszonylag szűk azon ügyek száma, ahol ez, a teljesen automatikus döntéshozatali eljárás alkalmazható, azért jó néhány olyan közigazgatási eljárás létezik, amely hasonlóan számítógépes algoritmusokra épül: épp csak az utolsó lépésnél történik emberi beavatkozás.” (Orsivín, 2021).

⁷ Bővebben: Bubori et al. (2019, 13–20).

Szerencsés esetben a jogalkotás és jogalkalmazás digitalizációjának foka azonos, vagy közel azonos szintű, de van ennél egy sokkal lényegesebb minőségi kritérium is ebben az összefüggésben.

„A globalizálódó és digitalizálódó világ egyre komplexebb kihívásokat állít egyaránt a döntéshozó, a hatóság és az ügyfél elé. A jogi szabályozás mindeközben folyamatos és kényszerű lemaradással reagál ezekre a kihívásokra, a közigazgatás pedig még ennél is rosszabb helyzetben van, hiszen a technológiai változásokat nem elég, ha a jogszabályok követik, hanem szervezeti és személyzeti változásokra is szükség van.” (Czékmann, 2019, 16)

Tehát továbbra is igaz az a tételmondat, hogy a jogalkotás, illetve a jogszabály megelőzi a jogalkalmazást, ráadásul az e-közigazgatással összefüggő „bonyolult és néha átfedéseket mutató jogi szabályozás sajnos elengedhetetlen velejárója ennek az összetett, és sokszereplős rendszernek” (Zámbó, 2018, 194).

Magas színvonalú digitális támogatottság esetén pedig az is megfogalmazható követelményként, hogy *közvetlen, külön (szak)emberi beavatkozást nem igénylő „átjárhatóság”* van a jogalkotás és a jogalkalmazás között. Másként fogalmazva: a jogszabályt, vagy annak változását nem kell idő és humánerő-ráfordítással „átvezetni” a közigazgatási szakrendszerekbe, hanem a jogszabály – a megfelelő algoritmusok alkalmazásával – automatikusan „frissíti” a vonatkozó közigazgatási elektronikus szakrendszert, vagy szakrendszereket. Az ilyen típusú, digitálisan „szinkronizált”, komplex közigazgatási döntéshozatal az elektronikus közigazgatás egyik legfontosabb, mindenképpen megvalósítandó kihívása.

4. Digitalizáció a hatósági eljárásban

4.1. Front office és back office

A digitálisan támogatott hatósági döntéshozatal front office-ra és back office-ra tagolható. A front office közvetíti a back office által feldolgozott, kezelt adatokat, a back office az adatok feldolgozásáért, míg a front office az adatok közvetítéséért felel (Péterfalvi et al., 2014, 21–23), ennek megfelelően az ügyféllel való kapcsolattartást utóbbihoz sorolhatjuk. Az e-közigazgatás középpontjában – jobb esetben – az ügyfél áll (Marsovszki, 2018). Másrészt a korszerű informatikai technológiák ára folyamatosan és gyorsan csökken, növekvő elvárásként jelenik meg az olcsó és hatékony működés, a munkafolyamatok lehető legnagyobb mértékű elektronizálása, a hatékonyságnövelése (Kun, 2017).

Számos ügyfél *személyre szabott, egyszerűsített és automatizált szolgáltatásokat* vár el, amelyeket a számára legmegfelelőbb csatornákon keresztül vehet igénybe egyre kevésbé helyfüggő módon (Vértesy et al., 2017). Az ügyfelek egyre nagyobb mértékben igénylik, hogy a különböző közigazgatási ügyeket, szolgáltatásokat és az azokhoz kapcsolódó tevékenységeket (pl. a különböző illetékek befizetését és egyéb tranzakciókat) elektronikusan, helytől és időtől függetlenül végezhessék el.

Az ügyfélkapcsolatok megjelenési formái a digitalizáció által nagyon változatosak lettek, és az immár hagyományosnak tekinthető ügyfélszolgálat és honlap mellett a mobiltelefon-alapú ügyintézés sem új keletű az e-közigazgatás eszköztárában (az állampolgárok által leginkább ismert Ügyfélkapu már több mint egy évtizede van használatban).

Míg eleinte rövid, tömör információk közlésére, elektronikus azonosításra, ügymenetindítésre vagy más mozzanatok támogatására használták az IT-eszközöket, addig ma előtérbe kerültek azok a kis képernyőre optimalizált alkalmazások (applikációk), amelyekkel teljes ügyintézés valósítható meg. Legtöbbjük közhiteles nyilvántartásra vagy más online felületre támaszkodik (hírek, események, elérhető hivatalok, szolgáltatásaik és szolgáltatási feltételeik) (Budai et al., 2018, 53).

Példának okáért a legújabb magyarországi alkalmazások között találjuk például a Lechner Tudásközpont által fejlesztett e-Építési Napló Mobilappot, vagy a mobilGAZDA programot, a Magyar Államkincstár mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz kapcsolódó, mobilkészüléken működő alkalmazását, amely a gazdálkodók és a Kincstár közötti kommunikációt segíti elő. Megjegyzendő, hogy ezeknél az applikációknál is ügyfélkapu-regisztráció szükséges az érdemi ügyintézéshez.

Míg egyes ügycsoportokban az elektronikus eszközök használata zökkenőmentes és sikeres, más jellegű ügyekben (tipikusan a szociális jellegűek sorolhatók ide) gyakori, hogy éppen az ügyfélnek jelent gondot ezek használata (tipikus ok a digitális tudás vagy eszköz hiánya). Jellemző továbbá, hogy az ügyfelek igénylik a személyes kontaktust, főként azokban az esetekben, amikor azonnali visszajelzésre számítanak.

Gyakran hangoztatott kritika az e-közigazgatással kapcsolatban, hogy a rendszerek egymással jellemzően nem kommunikálnak, az ügyfelek biztosítják a „humán interfészt” a rendszerek közötti kommunikációban (IVSZ, 2016). Az adatbekérések több helyen nemcsak a státuszváltozásokat veszik figyelembe, hanem elkérik a már a rendszerben meglévő adatokat is (Sárvári, 2020, 134).

E fenti problémát kiküszöbölendő újonnan bevezetett szolgáltatás az *e-bejelentő* (MTI, 2022), ahol a megváltozott adatok bejelentése egyetlen online felületen elintézhető, ennek következtében nem szükséges külön-külön felkeresni a közműcégeket, az ügyfélnek csak egy helyen kell jeleznie az adatváltozást, és ez a változtatás az összes csatlakozott közműszolgáltatónál megjelenik.

4.2. Hatóságok közötti ügyvitel - belső folyamatok fejlesztése

Az információs technológia használatának egyik kiemelkedő lehetősége a belső szervezeti folyamatok fejlesztésében rejlik. Mivel az információk elérése és megoszthatósága egyre könnyebben megoldható, a közigazgatással szemben a közigazgatásban dolgozók részéről egyre nagyobb mértékű elvárássá válik az átlátható, hatékony belső működés, az ügyvitel.

Az ügyintézők igénylik, hogy a folyamatos ügyérkeztetést, szignálást és az adatokhoz való hozzáférést a korábbiaknál egyszerűbb módon el lehessen végezni (például elegendő legyen egy felületen vagy egy keretrendszerben a módosítás végrehajtása, ne kelljen az összes felületen külön-külön ezt megtenni).

Kiemelt fontosságú a hatósági ügyek gyors lezárása érdekében, hogy a különböző adattároló, adatfeldolgozó rendszerek a lehető legnagyobb mértékben *automatikusan kommunikáljanak* egymással és a különböző osztályoknak meglegyen a hozzáférése ezekhez a nyilvántartásokhoz.

A hatóságok által munkájuk támogatásához használt elektronikus eszközöket három nagy csoportba sorolhatjuk, ezek

- 1.) a szakrendszerek,
- 2.) az e-szolgáltatások,
- 3.) a nyilvántartások.

Ezek *interoperabilitásának* (együtműködési képességének) biztosítása a proaktív közigazgatás kulcsát jelenti. Az elektronikus szolgáltatások fejlődésével nő ezek komplexitása, ezért egy-egy közigazgatási szerv egyre kevésbé képes arra, hogy saját erőforrásai felhasználásával maga hozza létre azokat.

Árvai és Bíró szerint ez nem is lehet cél, hiszen a sok párhuzamos fejlesztés az erőforrások pazarlásával jár és a szigetszerű fejlesztések megnehezítik az e-közigazgatási rendszerek interkonnektivitását (összekapcsolhatóságát) és interoperabilitását. Az e-közigazgatás fejlődésével

mindinkább előtérbe kerül a fejlesztések egységesítése és adattárházak, alkalmazásslolgáltatások, integrált internetes portálok létrehozatala.

Jelenleg legfontosabbnak tekinthető e-közigazgatási eszköz a hatóságok közötti munkakapcsolat szempontjából a Poszeidón iktatórendszer, illetve a Hivatali kapu, amely a hatóságok számára biztosít olyan felületet, ahol a szükséges csatlakozást követően hiteles és biztonságos kommunikációt tudnak folytatni az ügyfelekkel és más olyan szervezetekkel, akik szintén rendelkeznek Hivatali kapuval.

A közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftverekkel szemben támasztott követelményekről szóló 3/2018. (II. 21.) BM rendelet pontosan leírja, hogy a Hivatali kapura (tárhelyre) érkezett küldeményeket az iratkezelő szoftvernek le kell tudnia tölteni, akár automatikusan tudnia kell érkeztetni, képesnek kell lennie a benne lévő metaadatokat a szoftverbe áttemelni, és a küldemény fogadásáról visszaigazolást kell kiállítania, amelyet az irathoz kell csatolnia (DEÜSZ, 2019).

Napjaink technológia-vezérelt közigazgatási modernizációs hullámai nem csak a technológiai és jogi kihívásokkal küzdenek, hanem ezek *szervezeti aspektusaival* is (Budai, 2018, 53). Kiemelkedően fontos, hogy a közigazgatási szervezetek tudnak-e alkalmazkodni azokhoz az új szervezeti követelményekhez, amelyek dinamikusan átalakítható (egyre inkább csak virtuálisan összekötött személyek halmazából álló) szervezetekben gondolkodnak.

4.3. Hatóságon belüli döntéshozatal

Az e-közigazgatás back-office fogalma alatt a hivatalok háttérfolyamatait és háttéralkalmazásait értjük. Back office-nak tekinthető minden olyan rendszer, mely az ügyfél szempontjából a „háttérben” fut, azaz mellyel az ügyfél közvetlenül nem érintkezik. A back office egyik legnagyobb feladat-együttesét a nagyszámú adatbázis-kezelő rendszerek és nyilvántartások adják.

A nyilvántartások meghatározott szempontok szerint gyűjtött, gondozott és menedzselte adathalmazok, amelyekből az érdemi ügyintézés során a közigazgatás hozzájuthat a döntéshez szükséges adatokhoz. A közigazgatás digitalizációjának ez az egyik leghosszabb múltra visszatekintő része.

A *döntéstámogató rendszerek* (Decision Support Systems - DSS) interaktív, elektronikus információs rendszerek, amelyek adatbázisok és modellek felhasználásával segítik a döntéshozókat, jellemzően a strukturált feladatok megoldásához nyújtanak segítséget a beépített döntési szabályok és modellek felhasználásával, amelyeket a felhasználó is módosíthat vagy bővíthet.

A DSS rendszereknek a rendelkezésre álló adatokból az adott szituációt modellezve kell az emberi döntéshozóval együttműködve megoldási alternatívákat előállítaniuk és értékelniük. Az ilyen strukturált, rutinszerű döntési problémák megoldásának lépései az információk összegyűjtése; a lehetséges kimenetek teljes halmazának feltárása; az elemekhez egy érték (minősítés) hozzárendelése; a legjobbra tűnő kimenet programozott kiválasztása.

Az adatokon felül a problémamegoldás segítésére különféle modelleket is tárolnak ezek a rendszerek, és a felhasználók nagyon egyszerű módon használhatják ezeket a rendszereket. „Egyik legfontosabb jellemzőjük, hogy válaszolni tudnak a „Mi lenne, ha?” típusú kérdésekre, amelyek a vezetői döntéshozatalban nagy rendszerességgel megjelennek.” (Orbán, 2020, 80–87)

Ezek a rendszerek jelenleg csak olyan alkalmazási területeken működhetnek, ahol lehetőség van a *standardizálásra*, és szinte minden, a döntéshozatal céljából szükséges információ rendelkezésre áll, vagy könnyen beszerezhető. A gyakorlatban felmerülő kockázat viszont az adatok megbízhatóságával kapcsolatban felmerülő bizonytalanság, valamint azok értékelése is bonyolult lehet, ezért a döntéshozatalban ilyen esetekben sem nélkülözhető az emberi közreműködés, azaz az ügyintéző szerepvállalása.

5. Összefoglaló gondolatok

A közigazgatás fejlődése a szolgáltató jelleg és a digitalizáció irányába mutat, ahol fő célkitűzésként az *olcsó, gyors, egyszerű és hatékony döntéshozatali eljárás*, illetve a közszolgáltatások fejlesztése jelenik meg (Kuhlmann & Wollmann, 2019, 306–307). A társadalom, a gazdaság, a kultúra állandó változása folyamatos mozgásban tartja a közigazgatást, beleértve a közigazgatás digitalizációját is. Franciaországban például a szociális támogatásokhoz való hozzájutás, azok folyósítása olyan elektronikus rendszeren (Cassies d’Allocations Familiales) keresztül valósul meg, amelynek felhasználói köre folyamatosan bővül, 2015-ben meghaladta a 10 milliót (Roux, 2015, 230).

- a) Az informatikai eszközök mindennapi életre gyakorolt legnagyobb hatása talán az, hogy
- b) a szervezeti működés válik hatékonyabbá, amivel a különböző technikai megoldásokat és rendszereket rugalmasabbá, személyre szabhatóvá teszik,
- c) a megfelelő tervezéssel, előkészítéssel, technikai megoldásokkal jelentős mértékű hatékonyságnövelés, erőforrás-megtakarítás érhető el,
- d) lehetőség nyílik a szervezeti működés teljes felülvizsgálatára és arra, hogy
- e) az adatok elemzésével, folyamatos követésével a változásokra gyorsan tudjunk reagálni, illetve a problémák megjelenésekor gyorsan be tudjunk avatkozni.

A döntéshozatal támogató lehetőségek áttekintéséből elsősorban az a következtetés vonható le, hogy az utóbbi évtizedek fejlesztései *lényeges változásokhoz* vezettek a döntéshozatal kifizettségét illetően.

A digitalizáció a döntéshozatal minden pontját, az információ megszerzését, feldolgozását, továbbítását, és a döntésekben való alkalmazásának módját is pozitívan érinti. Mindez jelentős előrelépést eredményezhetett a gyakorlati döntéshozatal területén. Napjainkban inkább olyan elméleti kérdések kerülnek a középpontba, mint például az információ értéke (a jobb informáltsággal elérhető többlethaszon), megbízhatósága, vagy a további információk megszerzésének költsége.

Mindezzel együtt evidenciának gondoljuk, hogy a *digitalizáció kiterjesztése szerves része a közigazgatás fejlesztésének*. Kérdéses ugyanakkor, hogy vajon az elektronikus közigazgatás fejlesztésének igénye és kényszere képes-e „bevárni” a közigazgatás hagyományosan „komótos” fejlesztési tempóját, vagy épp ellenkezőleg, az e-közigazgatás kiemelten kezelendő, és a célzott fejlesztések húzzák majd magukkal a közigazgatás egyéb területeinek modernizációját.

„Kétség sem férhet hozzá, hogy a jövőben a közigazgatási algoritmusok számában és az általuk ellátott feladatok mennyiségében, komplexitásában robbanásszerű változás várható. Ezek a technológiák automatizálhatják az igazgatási folyamatokat, segíthetik a döntéshozatalt, növelhetik a hatékonyságot és jobb szolgálatást nyújthatnak az állampolgároknak. Ugyanakkor nem mindegy, hogy hogyan tervezik, fejlesztik, adaptálják és ellenőrzik a közszféra szervei ezeket az algoritmusokat. Jelenleg a fejlesztő cégeken és az egyes intézmények informatikai osztályain nem terjednek túl az ezekkel a technológiákkal kapcsolatos ismeretek, holott életbevágó lenne, hogy az alkalmazásukkal járó esetleges előnyöket és hátrányokat a közintézmények, az állampolgárok, a civil, a tudományos és az üzleti élet szereplői is mérlegeljék.” (Orsivín, 2021)

Hivatkozások

- Alomar, M. A., & de Visscher, C. (2019). E-public procurement: Which factors determine its acceptance by small- to medium-sized enterprises and large companies in Belgium? *International Review of Administrative Sciences*85(2), 356–379. <https://doi.org/10.1177/0020852317703466>
- Árvay, V., & Bíró, J. (2014). *Információmenedzsment és e-közigazgatás*. Nemzeti Közszerológati Egyetem. Online: <https://bit.ly/3ImVQwV>
- Boehme-Neßler, V. (2001). Elektronik Government: Internet und Verwaltung – Visionen, Rechtsprobleme, Perspektiven. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 20(4), 374–380.
- Bubori, N. B., Fekete, K. B., Hatler, G., & Kéri, V. (2019). Legislative Processes and ICT. *Debreceni Jogi Műhely*, 16(3–4). <https://doi.org/10.24169/DJM/2019/3-4/2>
- Budai, B. B., Gerencsér, B. Sz., & Veszprémi, B. (2018). *A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai*. Dialóg Campus Kiadó.
- Czékmann, Zs. (Szerk.). (2019). *Infokommunikációs jog*. Dialóg Campus.
- Csáki-Hatalovics, Gy. B. (2021). A digitális közigazgatás. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(1. különszám), 53–61.
- DEÜSZ. (2019. január 22.) *Hivatali kapu, ügyfélkapu és cégkapu az iratkezelésben (1. rész)*. Online: <https://bit.ly/3yqlGvh>
- Divay, G., & Micheau, M. (2017). Recognizing citizens in municipal management: an exploratory study based on a content analysis of municipal websites in the province of Quebec. *International Review of Administrative Sciences*, 83(4), 773–788. <https://doi.org/10.1177/0020852315608251>
- European Commission (2017, October 6). *Ministerial Declaration on eGovernment – the Tallinn Declaration*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/hu/node/3739>
- Hohmann, B. (2021). The Impact of the Government’s Restrictive Measures on the Transparency of the Administrative Proceeding in the Context of the COVID-19 Pandemic. In Shasivari, J., & Hohmann, B. (Eds.), *Expanding Edges of Today’s Administrative Law* (pp. 154–162). Adjuris.
- IVSZ. (2016). *Digitális Agrár Stratégia*. Online: <https://bit.ly/3Pbrgsg>
- Juhász, L. (2007). E-közigazgatás Európában: fókuszban a közigazgatás racionalizálása és az állampolgár. *Információs Társadalom*, 7(1), 17–30. <https://dx.doi.org/10.22503/inf-tars.VII.2007.1.2>
- Kalmárné Pölöskei, A. (2018). *Elektronikus közigazgatás* [tansegédlet]. Online: <http://bmkszf.hu/dokumentum/2944/EKozigazgatas.pdf>
- Kuhlmann, S., Wollmann, H. (2019). *Introduction to Comparative Public Administration*. Edward Elgar P.
- Kun, L. (2017). *Közigazgatás-fejlesztés és hatékonyság*. Nemzeti Közszerológati Egyetem.
- Laffin, M. (2016). Planning in England: New Public Management, Network Governance or Post-Democracy? *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 354–372. <https://doi.org/10.1177/0020852315581807>
- Lőrincz, L. (2005). A hatékony állam. *Magyar közigazgatás*, 55(8), 449–453.
- Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó (2018. július 12.). *Két új alrendszer a hatalmas gépezetben: az EJR és a GovLex*. Online: <https://bit.ly/3AtMFZK>
- Magyarország Kormánya. (2017. július). *DJP2.0 Stratégiai Tanulmány*. Online: <https://bit.ly/3NPQ08g>
- Marsovszki, Á. (2018). *A közigazgatás története: Magyarytól a Magyar programig*. *Jogelméleti Szemle*, 2018/3., 91–109.

- Molnár, Sz., & Z. Karvalics, L. (2004). Közigazgatás az Internet korában – az e-kormányzat kutatói szemmel. *Információs Társadalom*, 4(2), 5–23. <https://dx.doi.org/10.22503/infstars.IV.2004.2.1>
- MTI. (2022. február 13.). *A kormány az e-bejelentővel is tovább csökkenti az adminisztratív terheket*. Online: <https://bit.ly/3ACPDDeF>
- Muha, L., & Krasznay, Cs. (2018). *Az elektronikus információs rendszerek biztonságának menedzselése*. Nemzeti Közszerológálati Egyetem.
- Orbán, A. (2020). Vezetői döntéstámogatás a közigazgatásban. In Sárvári Péter (Szerk.), *Informatikai rendszerek a közszolgáltatásban I.* (pp. 75–91). Dialóg Campus.
- Orsivín. (2021. április 13.). *Mikor veszik át a közigazgatást az algoritmusok?*. K-Monitor. Online: https://k.blog.hu/2021/04/13/algovrithms_2
- Péterfalvi, N., Budai, B. B., Rátai, B., Ligeti, Á., & Erdei, Cs. (2014). *Az elektronikus közigazgatás alapjai, szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások, it biztonság*. Nemzeti Közszerológálati Egyetem.
- Redaktor. (2020. december 7.). *A Digitális Jólét Program a Digital Public Administration Summitről*. eGov Hírlevél. Online: <https://bit.ly/3OQbNOG>
- Reichermann, H. (1995). Ergebnisorientierte Führung und Schlanke Verwaltung – Schlagwörter oder Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung? (Teil 2). *Verwaltung und Management*, 246–251.
- Reinermann, H. (1999). Das Internet und die Verwaltung – von der bürokratischen zur interaktiven Verwaltung?. *Öffentliche Verwaltung*, 52, 20–25.
- Ruox, L. (2015). Public service values and e-administration: an explosive mix? Illustration drawing on the case of the Family Allowance Funds (Cassies d’Allocations Familiales) in France. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 227–244. <https://doi.org/10.1177/0020852314554543>
- Sárvári, P. (Szerk.). (2020). *Informatikai rendszerek a közszolgáltatásban I.* Dialóg Campus.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2011). *New Public Management*. Haupt Verlag. <https://doi.org/10.36198/9783838536385>
- Šiugždinienė, J., Gaule, E., & Rauleckas, R. (2019). In search of smart public governance: the case of Lithuania. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 587–606. <https://doi.org/10.1177/0020852317707814>
- Székely, Cs. (2018). Döntéshozatal a digitalizáció korában. In Illés, B. Cs. (Szerk.), *Proceedings of the International Conference „Business and Management Sciences: New Challenges in Theory and Practice” = „Gazdálkodás- és szervezéstudomány: Új kihívások az elméletben és gyakorlatban”* vol. 2. (pp. 563–571). Szent István Egyetemi Kiadó.
- Vértesy, L., Pollák, K., Boros, A., Váczi, P., Kocsis, D., & Linder, V. (2017). Az egyedi ügyekben történő döntéshozatal. *Pro Publico Bono*, 5(2. különszám), 78–132.
- Zámbó, A. E. (2018). Az elektronikus azonosítás szabályai az elektronikus ügyintézés biztosító szerveknél. *JURA*, 24(1), 185–195.

Jogi források

- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.
- A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet.
- A közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftverekkel szemben támasztott követelményekről szóló 3/2018. (II. 21.) BM rendelet.
- Az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó *Digitális Jólét Programjáról* szóló 2012/2015. (XII. 29.) Korm. határozat.

- A Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat.
- A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS) 2016. évi monitoring jelentéséről, a Digitális Jólét Program 2.0-ról, azaz a Digitális Jólét Program kibővítéséről, annak 2017-2018. évi Munkaterve elfogadásáról, a digitális infrastruktúra, kompetenciák, gazdaság és közigazgatás további fejlesztéseiről szóló 1456/2017. (VII. 19.) Korm. határozat.
- Az Integrált Jogalkotási Rendszer bevezetéséről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról szóló 1612/2019. (X. 24.) Korm. határozat.



SZERVEZETI VÁLTOZÁSOK A LEVÉLTÁRÜGYBEN

HORVÁTH ISTVÁN*

* Petz Aladár Egyetemi Oktató Kórház főigazgatói titkárságvezető. E-mail: horvathistvan8173@gmail.com

Absztrakt

Jelen írás a megyei szintű levéltári igazgatásban a 18. századtól napjainkig lezajlott szervezeti változásokat elemzi és vizsgálja. A rendszerváltás után meghatározott szervezeti (kölségvetési) keretek fenntarthatósága a következő két évtizedben megkérdőjeleződött, így – a közigazgatás más szegmenseihez hasonlóan – számos, a levéltár szervezeti rendszerét érintő szakmai (politikai) döntés látott napvilágot. A dolgozat arra a következtetésre jutott, hogy az ágazatban hatékonyabb megoldás a hierarchikus rendszer részét képező területi szervezeti struktúra, mint a decentralizált szervezetre épülő és az önkormányzat által fenntartott intézményi struktúra. A jelenlegi szabályozás eredményeként a központi (állami) vezetés azonos feltételeket teremthet, egységes irányt mutathat a funkcionális (pénzügyi, működési, koordinációs) és szakmai feladatokra. Nem zárja ki azonban a helyi érdekek, sajátosságok érvényesülését.

Kulcsszavak

megyei levéltári igazgatás, hierarchikus, decentralizált, szervezeti változások.

Abstract

This paper analyzes and examines the organizational changes that have taken place in the county-level archival administration from the 18th century to the present day. The sustainability of the organizational (budgetary) framework defined after the regime change was questioned in the next two decades, so – like other segments of the public administration – several professional (political) decisions concerning the organizational system of the archives were published. This paper concluded that a more efficient solution in the sector is a territorial organizational structure that is part of a hierarchical system than an institutional structure based on a decentralized organization and maintained by the local government. As a result of the current regulation, the central (state) management can create the same conditions and show a unified direction for functional (finances, operation, coordination) and professional tasks. However, it does not exclude the enforcement of local interests and peculiarities.

Keywords

county archival administration, hierarchical, decentralized, organizational changes.

1. Bevezetés

A rendszerváltást követően valamennyi, a közigazgatás különböző szegmenseibe¹ tartozó közszolgáltatást nyújtó intézmény tekintetében felmerült az igény egy olyan új szervezeti felépítés kialakítása iránt, mely az egyes speciális szakmai követelményeket és egy demokratikus jogállam feltételeit egyaránt biztosító struktúrát vetített előre. Ez a feladat jelentkezett a kulturális ágazat² részét képező közgyűjteményi szakterületen,³ a levéltárügyben is, melynek eredményeként, több lépésben alakult ki a jelenlegi, alig 10 éves tapasztalattal rendelkező szervezeti megoldás. Elemzésem első felében a területi levéltárak hazai fejlődéstörténetének vázlatos elemzése során vizsgálom, hogy azok szervezetrendszerre milyen változásokon esett át a 18. századtól kezdődően a rendszerváltásig. Majd azon lépések rövid tárgyalása következik, melyek a 90-es években meghatározó szerepet játszottak abban, hogy eljussunk a szervezetelméleti szempontból komoly kérdéseket felvető, jelen tanulmány fő vizsgálódási területét képező időszakhoz. Az új évezred első évtizedének történései ugyanis rávilágítottak arra, hogy a szakterületen alig 10-15 éve működtetett szervezeti struktúra ismételtelen megérett a változásra. A legfőbb feladat annak eldöntése volt, hogy az érintett intézmények fenntartására a jövőben milyen keretek között kerüljön sor, azaz önkormányzati vagy állami fenntartásban kerüljön sor a területi levéltárak által biztosított közszolgáltatás szervezésére.

2. A levéltárügy területi szerveinek fejlődéstörténete

2.1. A szakterület szabályozása az első levéltári törvény megalkotásáig

A területi levéltárak előzményeiként tartjuk számon, hogy a XIV. század második felétől kezdődően a megyei írásbeliség rendszeressé válásával egyre több megye⁴ tartott állandó jelleggel jegyzőt (notarius), aki a XVI. század végétől pedig már választott tisztviselőként működött és végezte a megye levéltárának őrzését.⁵ A területi szintű levéltári igazgatás fejlődéstörténetének⁶ első állomása a XVIII. század első felének történéseire irányítja a figyelmet, tekintettel arra, hogy a megyei iratanyag utókor számára történő megőrzésére ténylegesen csak az 1723. évi LXXIII. tc. meghozatalával kerülhetett sor. A jogszabály a megyék számára többek között ezen feladat biztosítására kötelezővé tette állandó székház építését (vásárlását), melynek eredményeként először beszélhetünk a megyei levéltárak megszervezéséről.⁷ A jegyző sokrétű feladatai, valamint a levéltári anyag megőrzése iránti fokozódó igény⁸ okán 1820-ig valamennyi megyében megszervezésre került egy külön levéltárnoki állás a vonatkozó teendők ellátásának biztosítása érdekében. Az 1867-es kiegyezést követően is lényegében változatlan formában működtek tovább a megyei intézmények a Belügyminisztérium felügyelete alatt, egészen az I. világháború

¹ Lásd bővebben: Váradi (2009).

² Lásd bővebben: Budzsákia & Lőrincz (1984).

³ Lásd bővebben: Takács (2000).

⁴ Az 1550. évi LXII. tc. kötelezővé tette valamennyi vármegye számára a hiteles megyei pecsét használatát.

⁵ A XVII. század végétől pedig már kötelezték a jegyzőket arra, hogy megbízatásuk lejártakor a megye levéltára az utódjuknak kerüljön átadásra.

⁶ Lásd bővebben: Rixer (2011).

⁷ Lásd bővebben: Körmendy (2009).

⁸ A megyei szabadságjogokat alátámasztó dokumentumok őrzése egyre fontosabbá vált a nemesek részére.

végéig. 1919-ben a Tanácsköztársaság időszakában a levéltári szervezetrendszer radikális centralizálására került sor: a közoktatási népbiztos rendeletében⁹ a teljes levéltárügy irányítását a Közoktatási Népbiztosság hatáskörébe utalta a levéltári tevékenység tudományos jellegének erősítése érdekében. Ezen cél megvalósulása érdekében egy következő népbiztosi rendelet¹⁰ alapján a felállítandó Országos Levéltárügyi Tanács (ennek létrehozásáig a levéltárügyi megbízott) feladata lett volna valamennyi levéltár tudományos szervezése, illetve elrendelte a tudományos értékű levéltári anyag lehetőség szerinti központosítását.

A rövid tanácsköztársasági rendszert követően azonban visszaállt a Belügyminisztérium részéről gyakorolt felügyelet a levéltári szervezet tekintetében, majd a Nemzetgyűlés döntése¹¹ értelmében egy duális főhatósági rendszer jött létre: 1922. augusztus 11. napjával az Országos Levéltár a Vallás- és Közoktatási Minisztérium felügyelete alá került, míg a megyei levéltárak továbbra is a Belügyminisztérium alatt folytatták működésüket, mely szabályozás egyáltalán nem segítette elő az intézmények közötti kapcsolatrendszer fejlődését. Az 1930-as években több kezdeményezés¹² is napvilágot látott, mely a levéltárügy átfogó rendezését államosítás útján történő reformok révén látta megvalósíthatónak. A szakma területén folytatott tudományos munka mellett az 1940-es években a vonatkozó tárgykört rendezni szándékozó levéltári törvény tervezetén is lázas munka folyt, mely azonban az 1944. év történelmi eseményei okán nem készült el. A levéltárügy helyzetén a II. világháború eseményei tovább rontottak, melynek következményeként az intézmények pénzügyi feltételei a háború előtti állapothoz képest még lesújtóbb képet mutattak. Ennek megoldására a levéltári törvény tervezetében foglaltakat – csupán kisebb módosításokkal – az Országos Levéltár betervezte elfogadásra, melyek azonban ezúttal kormányrendeletben kerültek megfogalmazásra a rendelkezések mielőbbi foganatosítása érdekében. 1945-1946 során több egyeztetés is zajlott a témakörben, végül a kormányrendelet tervezete lekerült a minisztertanács napirendjéről,¹³ tekintettel arra, hogy a levéltárügynek a tervezetben foglaltak szerint történő rendezése komoly kiadásokkal járt volna. Az Országos Levéltár főigazgatója¹⁴ ismét kezdeményezte az érintett minisztérium felé, hogy a szabályozandó terület helyzetére tekintettel magasabb szintű jogforrásban, törvényben kerüljön sor a vonatkozó rendelkezések elfogadására. Végül a Nemzetgyűlés megtárgyalta a javaslatot,¹⁵ majd 1947. július 29. napján kihirdetésre került az első általános, a teljes magyar levéltári rendszerre kiterjedő, a levéltárügy rendezéséről szóló 1947. évi XXI. törvénycikk. A törvénycikk a levéltárak három típusát különböztette meg: a – vallás- és közoktatásügyi miniszter felügyelete alá kerülő vármegyei levéltárakat is magában foglaló – közlevéltárakat,¹⁶ a bevett és törvényesen elismert egyházak, illetve vallásfelekezetek levéltárait, továbbá a közérdekű magánlevéltárakat. Bár az Országos Levéltár 1947-1848-ban előkészítette a jogszabályban foglaltak végrehajtásához

⁹ 26. K. N. számú rendelet (kelt 1919. április 29. napján).

¹⁰ 33. K. N. számú rendelet (kelt 1919. május 15. napján).

¹¹ Az 1922/23. költségvetési év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1922. évi XVII. tc. 31. §.

¹² Lásd bővebben: Szabó (1931).

¹³ A minisztertanács 1946. július 2. napi ülésén.

¹⁴ Jánossy Dénes (főigazgató: 1945-1949).

¹⁵ 1947. július 4. napján.

¹⁶ A törvény szerinti közlevéltárak: az Országos Levéltár, az alája rendelt, „a szükséghez képest felállítandó” állami kerületi levéltárak, a Honvéd Levéltár és Múzeum, a káptalanok és konventek által őrzött hiteleshelyi országos levéltárak, valamint a vármegyei, törvényhatósági jogú városi, megyei városi és községi levéltárak.

szükséges intézkedéseket,¹⁷ azonban a törvény végrehajtására nem került sor, tekintettel arra, hogy az 1948-tól kezdődő időszakban kialakuló pártállami rendszer nem támogatta a polgári szellemben írt demokratikus szabályokat.

2.2. A szocialista levéltárügy szervezeti változásai

Magyarország a II. világháborút követően szocialista uralom alá került, így az ideológiai háttér felépítésével – szovjet mintát követő, nagyfokú központosítással járó – átszervezésre került sor a levéltári rendszerben. 1950-ben megalkották az új, a szovjet levéltár-szervezési alapelveken alapuló, nagyfokú centralizációt megvalósító jogszabályt, a levéltárakról szóló 1950. évi 29. törvényerejű rendeletet (a továbbiakban: Tvr.), mely hatályon kívül helyezte az első levéltári törvényt. A szabályozás révén megszűntek a helyi (területi) önkormányzati intézmények, államosításra került sor a vármegyei, a városi, a községi, valamint a hiteleshelyi országos levéltárak esetében, melyek iratanyagait az állami kerületi levéltárakba rendelte összevonni. A Tvr. három közlevéltártípust deklarált: a Magyar Országos Levéltárat, az állami kerületi levéltárakat, valamint a Honvéd Levéltárat és Múzeumot. A közlevéltári hálózat vezetését a Magyar Tudományos Akadémia tudományos irányítása és a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium felügyelete alatt álló Levéltárak Országos Központjára bízta a jogalkotó. Tekintettel arra, hogy a több megyére kiterjedő illetékességű állami kerületi levéltárak felállítása – főként anyagi okok miatt – végül meghiúsult, helyette az egy településen működő városi és megyei levéltárak (összesen 32 levéltár létezett korábban) szervezeti összevonása útján létrehozták a 22 intézményből álló területi levéltári hálózatot (a gyakorlatban sokszor csak átnevezték a korábbi törvényhatósági intézményeket közlevéltárakká). Mindezek eredményeként a megyei alapon szervezett közlevéltári hálózat 1952-ben jogszabályban¹⁸ is elismerésre került (illetékességi területük a fővárosra, illetve a megyére terjedt ki).

A szervezeti változások nyomán nem javultak sem az anyagi, sem az infrastrukturális (pl.: megfelelő méretű tárolókapacitás hiánya) feltételek, így elengedhetlenné vált a levéltári igazgatás szereplőinek, különösen a területi intézmények helyzetének javítása. A levéltári szakterület képviselőinek kezdeményezésére, illetve a szocialista államberendezkedés alapjait képező tanácsrendszer súlyának növelése érdekében a centralizáció égisze alatt kialakított rendszer egészen 1967. év végéig állt fenn, majd ismét szervezeti változásokra, ezúttal decentralizációt eredményező lépésekre került sor a levéltári igazgatás területén. Rövid időn belül megszületett a levéltárügy új, átfogó szabályozása,¹⁹ mely az államszocialista időszak szülötteként a rendszerváltozást követő első pár évben is meghatározta a levéltári igazgatás jogszabályi hátterét. A levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló 1969. évi 27. tvr. vonatkozó rendelkezései alapján 1968. január 1. napjával a területi levéltárak a fővárosi és a megyei tanácsok²⁰ intézményeiként,²¹ azok irányításával folytatták működésüket. Az Országos Levéltár feladatköre

¹⁷ Például: megyei és városi levéltárak kezelési és ügyviteli szabályzata tervezetének elkészítése, javaslat kidolgozása az egyetemi levéltárosképzésre stb.

¹⁸ A 864-0111/1952. K. M. rendelet révén.

¹⁹ A Tvr. mellett a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló 1969. évi 27. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 30/1969. (IX. 2.) kormányrendelet, valamint a 2045/1967. (VIII. 8.) kormányhatározat alapján.

²⁰ Budapesten természetesen a fővárosi tanács intézményeként működött.

²¹ Győr-Sopron megye mellett Csongrád megyében is két megyei levéltár működött, Szegeden és Szentesen, ez utóbbi 1973-ig.

megosztásra került: az 1945. év előtti időszak iratanyagával kapcsolatos feladatokat továbbra is az Országos Levéltár látta el, míg az azt követő évek iratanyaga tekintetében az Új Magyar Központi Levéltár járt el. Ezek a szervek, valamint a tanácsi levéltárak – a művelődésügyi miniszter közvetlen irányítása alatt álló – általános levéltárként működtek, azaz valamennyi olyan szerv levéltári anyagát átvették, amelyek egyik szaklevéltár illetékességébe sem tartoztak. Az országos levéltárak látták el a központi, az országos jelentőségű szervek (magánszemélyek) irataival összefüggő teendőket, míg a tanácsi levéltárak megyei (fővárosi) illetékességgel jártak el. Ebben az időszakban a levéltárügy működési feltételeiben végre fejlődés következett be, mely egyaránt érezhető volt a raktárak kapacitása, minősége, a technikai háttér, valamint a személyi ellátottság területén.

2.3. A rendszerváltás eredményei a levéltárügyben

A rendszerváltás következményeként a jogállamiság helyreállításával új alapokra kellett helyezni az államszervezet felépítését, mely természetesen jelentős kihatással volt az általános levéltárak életére, így ezen időszak történetünk következő állomása. Figyelemmel arra, hogy az 1969-es joganyag már alkalmatlan volt a levéltári igazgatás működtetésére, sürgetővé vált a terület jogi háttérének kiépítése. A „jogalkotási gépezet” rohamos sebességgel vetette bele magát az új jogintézmények megalkotásának folyamatába, viszont ennek eredményeként az Országgyűlés életében sűrű, nagy horderejű döntéseket kívánó jogalkotási periódus következett; látható volt, hogy a levéltárügy átfogó rendezésére még néhány évet várni kell. Tekintettel arra, hogy a terület működőképességének biztosítása érdekében legalább az alapvető kérdésekben meg kellett hozni a szükséges döntéseket, a jogalkotó az önkormányzatokkal kapcsolatos jogi szabályozás útján oldotta meg a helyzetet. Ez logikailag is helyes döntésnek bizonyult, hiszen, mint azt látni fogjuk, a területi közigazgatás szervezetének kialakítása során az önkormányzati rendszerek kiépítésére, valamint a levéltárak működtetésére vonatkozó koncepciókban a két terület számos ponton kapcsolódik egymással. Ezen időszakban egy sor, levéltárügyi tekintetben kiemelt jelentőségű jogszabályi rendelkezés látott napvilágot, amelyekről az alábbiakban vázlatosan, időrendi sorrendben teszünk említést a terület fokozatos jogi rendezésére irányuló lépéseinek szemléltetése céljából.

Az Országgyűlés a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényben (a továbbiakban: Ötv.) 1990. augusztus 3. napján döntött²² a levéltári rendszer területi szerveinek jövőbeni helyzetéről a következők szerint „a megszűnő tanács és szervei jogutóda az önkormányzat.”²³ Az állam tulajdonából az önkormányzatok tulajdonába kerültek a tanácsok kezelésében lévő, illetve tulajdonosi irányítása alatt álló oktatási, kulturális, egészségügyi, szociális, sport és egyéb intézmények vagyona.²⁴ A döntés révén a korábbi tanácsi levéltárak a megyei (fővárosi) önkormányzatok fenntartásába kerültek. Az Ötv. az ágazatért felelős (ezen időszakban a művelődési és közoktatási) minisztert bízta meg a helyi önkormányzatok által fenntartott intézmények működése szakmai követelményeinek, illetve az intézmények dolgozói képesítési előírásainak rendeleti szinten történő szabályozásával, továbbá a miniszter ellenőrizte ezen előírások érvényesülését²⁵ (ezáltal deklarációra is került, hogy a szakmai irányításról miként

²² A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.).

²³ Az Ötv. 103. § (3) bekezdése.

²⁴ Az Ötv. 107. § (1) bekezdés d) pontja.

²⁵ Az Ötv. 79. § b) pontja.

gondoskodik a kormányzat). 1991. május 23-án került elfogadásra azon újabb jogszabály,²⁶ amely a következők szerint egyértelműen megjelölte a megyei önkormányzatoknak a levéltárak fenntartására vonatkozó kötelezettségét: a „főváros, a megye önkormányzata köteles biztosítani a területen működő, illetőleg működött települési önkormányzati szervek és nem központi állami szervek, valamint saját történeti értékű iratai, továbbá az egyéb helyi jellegű levéltári anyag átvételét, gyűjtését és őrzését, feldolgozhatóságát és kutathatóságát.”²⁷ Ezzel a rendelkezés a vonatkozó hatáskör telepítése mellett, miszerint a közszolgáltatás-szervezéssel összefüggésben felmerülő feladatok ellátására irányuló kötelezettség (felelősség) a (fővárosi) megyei önkormányzatokat terheli, egyúttal megjelölte azok illetékességét is. A szabályozás egyébként konkrét feladatok szabásával is élt a fenntartók irányában, például rögzítette, hogy a helyi önkormányzat közgyűlése jóváhagyja az önkormányzati levéltár munkatervét, illetve beszámolóját. Kiemelendő továbbá a jogszabállyal kapcsolatban, hogy az ismét lehetőséget biztosít levéltár alapítására és fenntartására a települési önkormányzatok számára. Három megyei jogú város, Székesfehérvár (1992-ben), Győr (1993-ban), valamint Tatabánya (1995-ben) is élt az újjáéledő jogosítvánnyal, mely városok közül Székesfehérvár és Győr már az 1950-es évek elején lefolytatott államosítást megelőzően is működtetett városi levéltárat. A következő, 1991. augusztus 8. napján hatályba lépő, fontosabb jogszabály rendelkezik a levéltári anyagok tulajdoni helyzetével kapcsolatban: az önkormányzatok és intézményeik, közüzemeik, valamint jogelődjeik levéltári anyagának tulajdonjogára a levéltári jogszabályok az irányadók; ezen szervek, továbbá a nem központi állami szervek működésével kapcsolatban keletkezett, rendeltetésszerűen azok irattáraiba tartozó levéltári anyag forgalomképtelen (levéltári anyag megyei, fővárosi levéltárban történő elhelyezése a tulajdonjogot nem érinti).²⁸ Szervezetelméleti aspektusból fontos még kiemelni, hogy egy további törvényi rendelkezés²⁹ szerint 1992. július 1. napjától kezdődően „ahol jogszabály Új Magyar Központi Levéltárat említ, ott Magyar Országos Levéltárat kell érteni.”, tehát az visszatagozódott a továbbiakban is működő Magyar Országos Levéltár szervezetébe.

A következő mérföldkő az egyes rendelkezései kapcsán már hivatkozott, 1995. június 30. napjával kihirdetésre került levéltári törvény megalkotása volt. Az általános levéltárak száma, szervezeti felépítése a rendszerváltozást követő időszak kapcsán végiggondolt jogi szabályozás során kialakult állapothoz képest változatlanul megmaradt, ebbe a körbe tartoztak a megyei levéltárak, Budapest Főváros Önkormányzatának Levéltára, valamint a Magyar Országos Levéltár. Általános levéltárat az Országgyűlés hozhat létre, illetve szüntethet meg. A Magyar Országos Levéltár volt a központi általános levéltár, illetékességi körébe tartozott például az Országgyűlés és Hivatala, az autonóm államigazgatási szervek, a minisztériumok, stb. A területi általános levéltárak a megyei levéltárak, illetve Budapest Főváros Önkormányzatának Levéltára. Bár a települési önkormányzatok továbbra is élhetnek a levéltár alapításának jogá-

²⁶ A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény.

²⁷ A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 108. § (2) bekezdés b) pontja.

²⁸ Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény.

²⁹ A levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló 1969. évi 27. törvényerejű rendelet módosításáról szóló 1991. évi LXXXIII. törvény.

val,³⁰ azonban ezzel – a korábban már említésre került három megyei jogú város mellett – csak egyetlen település, Vác városában született ilyen döntés 2004-ben.³¹

A 90-es évek elején – tekintettel arra, hogy a levéltári anyagot keletkeztető gazdasági szereplők helyzete mellett az állami szervek rendszere is jelentős változásokon esett át – a jogállami keretek között a levéltárügyben³² is szükség volt egy új, a lehető legmagasabb szintű szabályozás kidolgozására, melynek eredményeként született a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: levéltári törvény). Az apparátusok (helyesen) felismerték, hogy a szakterületen kezelt dokumentumok terjedelme és jelentősége, valamint az ellátni szükséges feladatok heterogenitása megköveteli egy olyan intézményhálózat kiépítését, mely a legmagasabb szakmai követelményeknek megfelelően tud eleget tenni az elvárásoknak (Körmendy, 2006). A levéltári törvény vonatkozó rendelkezései szerint napjainkban Magyarországon a levéltárak két típusa működik: egyrészt a nyilvános magánlevéltárak, valamint a közlevéltárak, melyek körébe tartoznak az általános, az állami szaklevéltárak, valamint a települési önkormányzatok, a köztestületek, a közalapítványok és a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek levéltára.

3. Az intézményfenntartó szerepe és felelőssége

A levéltári igazgatás területén a rendszerváltást követően kialakított szervezetrendszer évekig változatlan formában töltötte be szerepét a közigazgatásban, azonban a háttérben – a levéltár által nyújtott közszolgáltatást igénybe vevő, a szakterületet nem ismerő állampolgárok számára rejtett módon – olyan folyamatok zajlottak, amelyek bő másfél évtizeddel később indokoltá tették a levéltári törvény átfogó módosítását. A levéltárügy fent említett helyzete, valamint a megoldást jelentő szabályozás eredményeinek kutatása során jó alapot szolgáltatottak a Levéltári Kollégium³³ által, 2010. december 16. napján tartott ülésen létrehozott, a levéltárügy ágazati irányítási, finanszírozási, fejlesztési, valamint a területi általános levéltárak fenntartási kérdéseit vizsgáló levéltári kollégiumi bizottság jelentésében foglaltak, mely elemzés – a szakterület kiemelkedő, mértékadó szereplőinek problémafelvetései és érvrendszere révén – alátámasztotta gondolatmenetemet az álláspontom kialakítása során.

3.1. Válaszokra várva a felelős fenntartó részéről

A területi levéltárak fenntartói, a megyei (fővárosi) önkormányzatok (a továbbiakban: önkormányzat) esetében világossá vált, hogy azok működési sajátosságaiból adódóan (eltérő szemléletű politikai vezetés, anyagi helyzetből fakadó különbségek, területi elhelyezkedésből fakadó helyi sajátosságok) képtelenek az országosan egységes, összehangolt funkcionális, illetve szakmai irányításra, hiszen eltérő pénzügyi kondíciókkal, infrastrukturális adottságokkal, politikai/

³⁰ Figyelemmel arra, hogy a vonatkozó jogszabályi előírások a (fővárosi) megyei önkormányzatokhoz telepítették a levéltárak fenntartásának kötelezettségét, a települési önkormányzatok nyilván csak akkor élnek ezzel a lehetőséggel, ha az jelentősebb szakmai előnyöket biztosít (pl. jobb irattári helyiségben tudja tárolni az iratokat), mely ellensúlyozza az intézmény fenntartásából származó anyagi terhet.

³¹ A levéltárnak nem volt jogelődje, tekintettel arra, hogy 1950 előtt Vác város nem tartott fenn levéltárat.

³² Lásd bővebben: Körmendy (2009).

³³ Lásd bővebben a Levéltári Kollégiumról és a levéltári szakfelügyeletről szóló 7/2002. (II. 27.) NKÖM rendeletben.

szakmai döntésekkel irányítják intézményeik életét. A feltárt, különösen szakmai természetű problémák megoldására főként anyagi okokra hivatkozással gyakran egyáltalán nem, vagy eltérő módon került sor, melynek eredményeként a fenntartó a levéltárak felé különböző, esetleg egymással ellentétes követelményeket támasztott, ez pedig csak szélesíti a „szakadékot” az intézmények között. Ugyanakkor az önkormányzati döntéshozó szervek képviselői is sokszor inkább részesítik előnyben az egyéni karrierútjuk fejlődését elősegítő, látványosabb intézkedéseket, semmint a közgyűjteményi munka kereteinek biztosítását. A helyzet nem kizárólag az intézmények egyenlőtlen feltételek mellett történő működtetése miatt aggályos, hanem egy további fontos szempont is megjelenik: a megyei levéltárak által nyújtott közszolgáltatás biztosítása különböző feltételek mellett történik, így az állampolgárok az önmagukra vonatkozó jogbiztosító iratokhoz az ország különböző pontjain eltérő módon és hatékonysággal férhetnek hozzá, az írott nemzeti örökség megismeréséhez fűződő jogait eltérő feltételekkel érvényesíthetik (Gyimesi, 2011). Az érintett ágazati miniszter központi koordinációja révén sem volt képes következetesen, azonos módon végrehajtani a döntéseket az egyes levéltáraknál, ami a fent említett sajátosságok tükrében nem is olyan meglepő. Prioritásként fogalmazódott meg tehát egy összehangolt, többségében egységes, de a helyi sajátosságokra ügyelő szakmai irányítás megteremtése, mely a korábbi fenntartói keretek között nem volt megvalósítható. Míg az önkormányzatoknak tehát a saját működésükből, valamint az irányítóval történő együttműködésből adódó körülmények is komoly fejtörést okoztak, emellett az ágazatra jellemző anyagi/szakmai nehézségekkel is meg kellett küzdeniük, melyek közül néhány fontosabbnak ítélt tényező kerül röviden említésre.

A személyi ellátottság tekintetében is komoly különbségek voltak tapasztalhatók mind a létszám, mind a képzettség szintje tekintetében. A rendszerváltást követő 15 évben rendkívül lassú ütemben, de emelkedett a megyei levéltárakban dolgozók száma,³⁴ igaz az egyre növekvő papírhasználattal egyidejűleg a feldolgozásra váró iratanyag mennyisége is nőtt. A 2006. évet követően viszont már létszámcsökkenés következett be, így például a 2005. év és a 2010. év közötti időtartamban nagyságrendileg két közepes méretű intézmény személyi állományának megfelelő létszámmal foglalkozott meg az ágazat területi szintjének alkalmazotti szférája. Problémát okoz továbbá, hogy a levéltári munkához szükséges szakmai ismeretek allokációja, illetőleg a hazai és külföldi tapasztalatok adaptálása meglehetősen esetleges; egyértelműen hiányzik egy összlevéltári oktatási módszertani tudásközpont.

Jelentős problémát jelent továbbá a területi levéltárak többségében a tárolt iratok folyamatosan növekvő mennyisége, így a szükséges raktárkapacitás meglétének hiánya. 2005 és 2010 között például 195 634,61 folyóméterről 211 113,55 folyóméterre, azaz 15 7478, 94 folyóméterrel (7,91 %-kal) nőtt a megyei intézményekben őrzött iratmennyiség, mely nagyságrendileg egy közepes méretű levéltár kapacitásának megfelelő levéltári iratanyagának felel meg. A megnövekedett mennyiségű irat esetében nem csupán a helyhiány, de a vele járó többlet munkateher is nehézséget okoz, figyelemmel az előző bekezdésben említésre került körülményekre. A gyakorlatban az intézmények élnek a levéltári törvényben biztosított azon lehetőséggel, mely szerint az adott szerv iratselejtezési eljárásának eredményeként levéltári átadásra kerülő iratmennyiség meghaladja a rendelkezésre álló tárolókapacitást, úgy a szerv azt köteles őrizni a saját irattárában, míg az illetékes levéltár azt át nem veszi. 2010-ben a levéltárak rendelkezésére álló raktárkapacitását 30%-kal haladta meg a még átvételre nem került iratok mennyisége.

³⁴ Míg például 1989-ben 522 fő volt a fővárosi és megyei levéltárban dolgozók létszáma, addig 2000-ben 608 fő.

Ezzel elérkeztünk egy újabb kihíváshoz: ez pedig az elektronikus felületeken történő munkavégzés spektrumának növekedése a technika fejlődése révén, figyelemmel persze a – közigazgatás más ágazataiban is megjelenő – digitalizáció fejlődése iránti igényre, illetve a szakmai informatikai programok általánossá válására. A probléma fokozódik a kormányzat e-közigazgatási törekvéseivel: a teljes körű e-közigazgatás rendszerrel szinkronban a levéltárakat fel kell készíteni az elektronikusan keletkező köziratok fogadására (az e-iratok kezelése, megőrzése a jövőben is megköveteli a levéltárak összehangolt, irányított feladatvégzését). Az elektronikus levéltári rendszer kiépítése ugyanakkor nem oldja meg a raktárkapacitás méretéből fakadó hiányosságokat, ugyanis a köziratok többsége leghamarabb csak a keletkezésüket követő 15 évet követően kerül levéltári megőrzésre, így a dokumentumok nagy része papír alapon képződik.³⁵

Végül indokolt említést tenni a levéltárak költségvetési helyzetéről is, melyhez szintén a levéltári iratanyag növekedése szemléltetésének alapjául szolgáló időszakot veszem alapul: ha összevetjük a területi levéltári szervrendszer összköltségvetésének bevételi oldalát a 2005. év és a 2010. év vonatkozásában, a számokból levezethető, hogy átlagosan három közepes méretű intézmény költségvetési bevételének megfelelő mértékű a különbség összege (305 089 000 Ft).

Mindezekon túlmenően a levéltárak számára az is hátrányt jelentett, hogy a piaci érdekérvényesítő képességük jelentős mértékben elmarad a kulturális területen működő egyéb közgyűjteményekhez (könyvtárak, múzeumok) képest.

A helyzet tarthatatlanná vált, a katasztrofális állapotot tükröző költségvetési keretek, valamint a fentiekben kifejtett körülmények okán elengedhetlenné vált a levéltári szervezetrendszer újragondolása.

A levéltári törvény vonatkozó rendelkezése³⁶ alapján a közlevéltár fenntartója köteles gondoskodni annak rendeltetésszerű működéséhez szükséges költségvetési feltételekről. Miként fordulhat elő, hogy a fenntartó nem tesz eleget – az alkotmányos szinten is megjelenő, a kultúrához való jog biztosításának alapjául szolgáló – közszolgáltatás-szervezési kötelezettségének? Egy realisabb kép megalkotása érdekében a problémakört egy további, politikai aspektusból is indokolt megvizsgálni a fenntartó megyei (fővárosi) önkormányzatok oldaláról. 2007. január 1. napjától kezdődően a megyei (fővárosi) illetékhivatalok az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Regionális Igazgatóságaiba integrálódtak, természetesen ezen hatáskörrelvonás is szűkítette az önkormányzatok „súlyát”, anyagi mozgásterét; továbbá a 2008-as gazdasági válság hatásai is érződtek valamennyi ágazatban. Tárgyidőszakban számos – általában politikai megfontolásból eredő – kormányzati törekvés befolyásolta a közigazgatás területi szerveinek működési területére vonatkozó szabályokat, mely a regionális szervezési elvet preferálta a Magyarországon történelmi hagyományokon alapuló megyei felosztással szemben. Ezen reformkísérletek többségében megrekedtek a jogalkotási folyamatok szabályozására vonatkozó feltételek útvesztőiben, jó példa erre, amikor a Kormány – a közigazgatási hivatalok regionális átszervezésével összefüggésben gyakorolt – alkotmányellenes szabályozás³⁷ útján létrehozta a regionális közigazgatási hivatalokat. Az önkormányzatok szintén nem illettek bele ezen kormányzati elképzelésekbe, jól alátámasztja ezt a levéltárak költségvetésével kapcsolatos korábbi

³⁵ Egy 2010. évi felmérés szerint a rendelkezésre álló raktárkapacitást 30%-kal haladja meg a még át nem vett iratok mennyisége, és ez a szám az idő előrehaladtával exponenciálisan nő.

³⁶ Lásd bővebben: levéltári törvény 15. §-a.

³⁷ Az Alkotmánybíróság a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában – ABH 2007, 750 – megállapította, hogy a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet alkotmányellenes, ezért azt 2008. június 30-i hatállyal megsemmisítette.

megjegyzés, mely szerint a vizsgált időszakban folyamatosan csökkent az önkormányzatok költségvetésének bevételi összege, mely súlyos mértékben veszélyeztette az intézmények korábbi keretek között történő működtetését. Erre a helyzetre az önkormányzatok vezetői eltérő módon reagáltak. Az egyik megoldásként a hiányzó anyagi forrásokat egyéb úton pótolták, például hitelt vettek fel, vagy kötvénykibocsátásba kezdtek (a kötvénykibocsátásból befolyó bevétel alkalmas volt egyrészt korábbi előnytelen hitelek kiváltására, másrészt a működési hiány finanszírozására is). Az önkormányzat így tudta biztosítani az intézmények számára a működésükhöz szükséges anyagi keretet, egyúttal komoly adósságot is felhalmoztak az évek során. A másik gazdaságpolitikai irányt választó önkormányzatoknál az egyre szűkösebb pénzügyi keret hatására mérsékelni kezdték a kiadásokat, biztosítva a fegyelmezett költségvetés feltételeit. Kezdetben a dologi jellegű kiadások estek áldozatul, a rendelkezésre álló ingatlanállomány használatának racionalizálására (pl.: ingatlan értékesítése, bérbeadás) is sor került, illetve hatékony megoldást jelentett az azonos szakterületen működő intézmények szervezeti összevonása (ezáltal csökkent a vezető beosztásba dolgozó munkatársak száma is). Amennyiben ezen intézkedések nem bizonyultak elegendőnek, sor került egyes munkakörökben a dolgozók napi 6, illetve 4 órás munkaidőben történő foglalkoztatására,³⁸ rosszabb esetben létszámcsökkentésre. A levéltárak az általuk nyújtott közszolgáltatás jellegéből fakadóan ráadásul nehezebb helyzetben voltak, hiszen a fenntartók a kisebb „(társadalom)politikai vihar” érdekében inkább alkalmaztak megszorításokat olyan intézmény esetében, ahol nem gyermekek, vagy szociálisan rászorultak helyzetét nehezítik (pl.: gyermekvédelmi központ). Végül soron egyik irány sem jelentett hosszú távú megoldást, hiszen számos önkormányzat több tízmilliárdos adósságállományt halmozott fel ebben az időszakban, továbbá a megszorítások alkalmazása is jelentősen „megsínylette” a funkcionális feladatellátást, illetve a szakmai munkát egyaránt (a fenntartó részéről sok esetben már csak a levéltárak működőképességének biztosítása volt a cél, a szakmai érdekek teljes mértékben háttérbe szorultak).

3.2. A jogalkotó válasza: állami kézbe kell venni a területi levéltárügyet

A szakmai fórumokon, a fenntartók és az intézmények közötti egyeztetéseken, valamint az apparátus részéről is megfogalmazódtak a problémákat különböző aspektusból kezelni szándékozó javaslatok, így például a technika fejlődése nyújtotta lehetőségek aktívabb kiaknázása, mely elősegítheti, hogy a levéltár által nyújtott közszolgáltatások „közelebb kerüljenek” az igénybe vevőkhöz, egyúttal – a piaci érdekek komolyabb érvényesítése céljából – keresletük is növekedjen (Apró, 2007). Természetesen felvetődött azon lehetőség vizsgálata is, hogy a fenntartó esetleges változása eredményezne-e pozitív elmozdulást a szakterület életében. Mielőtt rátérnek a helyzet gyakorlati megoldására, röviden kitérnek annak olyan elméleti síkon történő megalapozására, mely szemlélteti, hogy az államnak ebben a helyzetben milyen irányvonalak között lehetett/kellett választani, amennyiben az intézményfenntartás szervezeti kérdéseit vizsgáljuk. Az egyik, a decentralizáció égisze alatt kialakított szervezeti struktúra esetében a közszolgáltatás szervezése során a helyi szervek befolyása erősödik, hiszen ők rendelkeznek döntési kompetenciával az adott területen. Ezen igazgatási szabályozás mellett gyakori érvként merül fel, hogy így a közszolgáltatásokat igénybe vevők köre „közelebb van” a közszolgáltatást nyújtó szervekhez, mely elősegíti a helyi igények hatékonyabb érvényesítését. A másik irány a centralizáció elve mentén történő szabályozás, mely egyértelműen a központi szervek hatalmát erő-

³⁸ Általában határozott időtartamra szóló, közös megegyezéssel történő kinevezés-módosítások útján.

síti a helyi szervekkel szemben. A mellette érvelők szerint egy ilyen jelentős, nemzeti érdeket jelentő területnek a képviseletét központilag kell ellátni, továbbá az anyagi források „leosztása” tekintetében is ez a szint a meghatározó. Magyarországon ezen elméletek kontextusában tehát a feladat kiosztása során két közigazgatási szereplő között kellett választania a jogalkotónak: továbbra is az önkormányzati keretek között gondoskodik a területi levéltárak fenntartásáról, vagy állami kézbe veszi az irányítást.

Az egyeztetési folyamatok eredményként alapvető célkitűzésként került meghatározásra, hogy a közigazgatás folyamatban lévő korszerűsítéséhez illeszkedve szükséges deklarálni a területi általános levéltárak jövőbeni működési alapelveit, szervezeti kereteit. A megyei, fővárosi levéltárakat állami fenntartás, azaz – centralizációs irányt követve – központi felügyelet és irányítás alá kell helyezni, illetve ebből következően önálló szakmai irányító hivatal alárendeltségében kell működtetni, különös tekintettel arra, hogy a területi általános levéltárakban őrzött iratok döntő többsége állami szervek által, illetőleg az önkormányzatokhoz telepített államigazgatási eljárások során keletkezett, így fennmaradásuk biztosítása alapvetően állami feladatkörbe tartozik. A 2010. évben lebonyolításra került országos és önkormányzati választásokat követően egyértelmű szándék mutatkozott a kormányzat részéről a területi közigazgatás megreformálására. A vonatkozó szabályozás első mérföldkövének tekinthetők a 2011. január 1. napjától kezdődően megalakult megyei (fővárosi) kormányhivatalok, melyek egy éveken át elhúzódó integrációs folyamat révén gyökeresen átalakították a területi államigazgatás szervezeti felépítését, továbbá előrevetítették a helyi önkormányzatok igazgatási területére váró változások irányát.³⁹

Az önkormányzatok helyzetének rendezésére végül egy 2011. november 25. napjával kihirdetésre került jogszabály⁴⁰ útján került sor, melynek vonatkozó rendelkezései szerint 2012. napjával kezdődően az önkormányzatok intézményfenntartó szerepköre megszűnt, az intézmények állami fenntartásba kerültek, egyidejűleg sor került az adósságállományuk állami átvállalására 197,6 milliárd forint összegben. A feladat komoly kihívást jelentett tekintettel arra, hogy számos, külön ágazatba tartozó intézmény (kórházak, gyermekvédelmi, oktatási és szociális intézmények, levéltár, stb.) helyzetét kellett egyidejűleg rendezni. Kezdetben a megyei kórházak kivételével valamennyi intézmény egy-egy megyei szinten megalakult állami szerv, a megyei intézményfenntartó központ fenntartásába került,⁴¹ az irányításuk hosszú távú megoldásának az adott ágazatba illeszthető, szakmailag megalapozott szervezeti kereteinek kidolgozásáig. Ezen állami fenntartók alkalmasak voltak arra, hogy felmérjék az egyes intézmények működési (funkcionális) igényeit, valamint a szakmai elvárások is megfogalmazódtak. Az általános levéltárakat érintő szervezeti átalakításra a levéltári törvény vonatkozó rendelkezéseinek 2012. május 21. napjával elfogadott módosítása⁴² útján került sor. A benyújtásra került törvénymó-

³⁹ A települési önkormányzatok esetében a városi levéltárak működését egyelőre nem érintették a fenntartó helyzetében bekövetkezett változások.

⁴⁰ A megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény.

⁴¹ A megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet.

⁴² A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény és az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény módosításáról szóló 2012. évi LXI. törvény.

dosítási javaslat céljaként az általános levéltárak nemzeti szintű levéltári intézményrendszerre alakításának jogszabályi megalapozása került deklarálásra. Az új struktúrában (Sipos, 2016) a területi levéltárak beolvadtak a Magyar Országos Levéltár szervezetébe és megyei szintű szervezeti egységekként (tagintézményekként) működnek, így 2013. október 1. napjával létrejött a Magyar Nemzeti Levéltár, mely a megszűnt megyei levéltárak általános és egyetemleges jogutódjának számít. Ma az általános levéltárak körébe tartozik a Magyar Országos Levéltár (központi általános levéltár), a megyei levéltár és Budapest Főváros Önkormányzata által fenntartott levéltár. A területi levéltárak intézményi önállósága a jövőben így megszűnt, azonban a közfeladat-ellátás tartalmi elemei nem változnak: a tagintézmény megyei szinten ellátja a Magyar Nemzeti Levéltár feladatait, a Magyar Nemzeti Levéltár költségvetésén belül az egyes tagintézmények szakmai feladatainak figyelembevételével meghatározott éves elkülönített költségvetési kerettel működik, vezetőjét (igazgatóját) a Magyar Nemzeti Levéltár főigazgatója nevezi ki a kultúráért felelős miniszter egyetértésével.

4. Összegzés

Magyarországon az önkormányzati fenntartás nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, így jelenleg a centralista elv alapján kialakított területi levéltári szervezet lehet működőképes megoldás (természetesen a városi, és különösen az egyházi levéltárak területen végzett jelentős tevékenysége mellett). Az önkormányzat fenntartói szerepének (dekoncentráció elve mentén működő megoldás) védelmében azért szükséges megjegyezni, hogy a finanszírozási problémák mértéke, az eladósodás vélhetően hibás politikai döntések sorozatának is köszönhető. Az önkormányzati fenntartói éra időszakában az intézmények egymástól „elszigetelten”, az önkormányzat szabta működési kondíciók mentén tettek eleget közszolgáltatás-nyújtási kötelezettségüknek. Az állam az intézmények működtetését nem önálló normatív támogatások útján biztosította, hanem azok az adott megyében élők számával arányosan megállapított összeggel kerültek finanszírozásra, mely messze nem fedezte a vonatkozó jogszabályi előírásokban deklarált feladatok ellátását. Természetesen, amennyiben önkormányzati fenntartásban működik egy intézmény, úgy nem kizárólag a – költségvetési paramétereket alapjaiban meghatározó – központi kormányzat, hanem a források elosztásáért közvetlenül felelős önkormányzat is szerepet játszik abban, hogy milyen anyagi háttér áll rendelkezésre (az önkormányzati autonómia dacára, amennyiben a központi irányítás nem biztosít elegendő forrást az önkormányzat részére, úgy hosszú távon nem eredményezhet megfelelő fenntartói szerepvállalást).

Figyelemmel a hatályos szabályozás által kialakított jogi környezetre, ehelyütt érdemes feleleveníteni az önkormányzatok vezetőinek a 2002-2010-es években felmerülő azon dilemmáját, hogy miként kezeljék az évről évre egyre súlyosabb problémát okozó költségvetési hiányt. Igaz, hogy az önkormányzatokat az intézményeik államosításával szignifikáns „politikai veszteség” érte, hiszen ez jelentős hatáskörelvonást jelentett (lényegében komolyabb funkciók nélkül működtek tovább), viszont ezáltal megszabadultak a néhány esetben már-már tarthatatlan mértékű adósságtól is. Azon önkormányzati vezetők, akik súlyos adósságot felhalmozva „elengedték” a költségvetést, ugyanúgy – felelősségre vonás nélkül –, „feloldozást” nyertek, mint akik komoly megszorítások alkalmazása útján igyekeztek alkalmazkodni az egyre nehezebb költségvetési kondíciókhoz. A laikus állampolgár a közszolgáltatások igénybevétele során a tárgyidőszakban egyes megyékben nem érzékelt számottevő, negatív irányú minőségi változást, míg más önkormányzatok esetében létszámukban lecsökkent, infrastrukturális szempontból „megnyomorított” intézményekkel találkozott. A sors fintora révén tehát politikai karrierútjuk szempontjából azok a vezetők jártak jobban, akik a költségvetési fegyelem helyett a felelőtlen-

nebb gazdálkodás útjára léptek, hiszen a végén valamennyi önkormányzat egyformán részesült az adósságrendezésben.

Tekintettel a rendszerváltozást követően eltelt bő 20 év – megyei szintű levéltári igazgatás területén bekövetkezett – eseményeire, arra a megállapításra jutottam, hogy a levéltárügyben a közszolgáltatások megszervezésére inkább hivatott egy hierarchikus szervezetben működő szervezeti megoldás, mint egy decentralizált szervezési elveken nyugvó, önkormányzati fenntartásban lévő intézményi struktúra. Egy, a centralizáció jegyében működő központi irányítás összehangoltabb, kiegyensúlyozottabb környezetet képes teremteni a levéltári igazgatás szervei számára pénzügyi és szakmai aspektusból egyaránt. A szabályozási megoldás révén az egységes központi irányítás útján lehetőség nyílik arra, hogy a korábban a központi és helyi politikai akaratnak „kiszolgáltató intézmények” lehetőség szerint azonos elvek mentén, a helyi sajátosságokra figyelemmel kialakított, többé-kevésbé azonos feltételek között működjenek. A Magyar Nemzeti Levéltár szervezeti egységeiként egy hatékonyabb kommunikáció keretei kezdtek kibontakozni, érvényre juttatva ezzel a területi szint véleményét az őket érintő döntések előkészítése során. Az új szervezeti keretek lehetőséget biztosítanak arra, hogy a központi iránymutatások alapján egy összehangolt levéltári tevékenységre kerüljön sor, melynek eredményeként a korábban „vegetálásra” ítélt intézmények esetében végre egyes szakmai kérdésekre is egyöntetűbb válaszok szülessenek. Nagyobb eséllyel realizálódhatnak az olyan célkitűzések, melyek a digitalizáció folyamatainak elősegítésére, és az elektronikus levéltárak kialakítására, működtetésére irányulnak, illetve a levéltárak társadalmi beágyazottságát, megismerését segítik elő. Egy állami fenntartói szerepkör erőteljesebben tudja biztosítani, hogy a levéltárak kettős, részben közigazgatási, részben kulturális funkciója megfelelően betölthető legyen. Álláspontom szerint a jelen centralista felfogás optimálisabb helyzetet teremt a szakterületen, egyrészt mert a központi irányítás nagyobb mértékben képes azonos feltételeket teremteni, illetve egységes irányt mutatni a szakmai munkának; másrészt ezen levéltári szervezetben nem feltétlenül indokolt, hogy az önkormányzat, illetve a helyi sajátosságok determinálják a szakmai munkát (egy felelős igazgató a szükséges mértékben ennek amúgy is eleget tesz). Amennyiben az önkormányzat ebben magasabb szinten érdekelt, úgy megvan a jogszabályi lehetőség saját levéltár létesítésére. Tekintettel a tanulmány céljára, a következő kormányzati célkitűzéssel zárom, bízván annak maradéktalan teljesülésében: a Magyar Nemzeti Levéltár komplex és egységes feladatellátással mind a kulturális örökség megőrzését, mind pedig a közigazgatást megfelelő hatékonysággal szolgálja.

Hivatkozások

- Apró, E. (2007). A magyar levéltári rendszer jövője. Javaslat a levéltári rendszer reformjára. Beszámoló a Magyar Levéltárosok Egyesületének 2007. november 6-án, Budapesten tartott szakmai napjáról. *Levéltári Szemle*, 57(4), 62–67.
- Budzsákli, M., & Lóricz, L. (1984). *Kulturális igazgatás* [jegyzet, harmadik, javított, átdolgozott kiadás]. Államigazgatási Főiskola.
- Gyimesi, E. (2011). Az állam folyamatos működésének letéteményese maga a levéltári anyag. *Levéltári Szemle*, 61(2), 3–7.
- Körmendy, L. (2006). A levéltárak filozófia- és funkcióváltozásai a 20. és 21. század fordulóján. *Levéltári Szemle*, 56(2), 4–13.
- Körmendy, L. (2009). *Levéltári kézikönyv*. Osiris Kiadó.
- Rixer, Á. (2011). *Humán közszolgáltatások igazgatása, Az egészségügy, az oktatás és a sport igazgatása*. Patrocínium.

- Sipos, A. (2016). *A magyar önkormányzati és területi levéltárak egykor és napjainkban. Levéltári Szemle*, 66(4), 5–15.
- Szabó, I. (1931). A magyar levéltárvédelem kérdése. *Levéltári Közlemények*, 9(3–4), 151–225.
- Takács, A. (2000). *Szociális-kulturális igazgatás, A kultúra igazgatása [jegyzet]*. Budapesti Corvinus Egyetem, Államigazgatási Kar.
- Váradi, L. (2009). *A művelődésigazgatás kézikönyve*. HVG-ORAC.

Jogi források

1550. évi LXII. törvénycikk
1723. évi LXXIII. törvénycikk
- Az 1922/23. költségvetési év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról szóló 1922. évi XVII. törvénycikk
- A levéltárügy rendezéséről szóló 1947. évi XXI. törvénycikk
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
- A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény
- Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény
- A levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló 1969. évi 27. törvényerejű rendelet módosításáról szóló 1991. évi LXXXIII. törvény
- A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény
- A megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény
- A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény és az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény módosításáról szóló 2012. évi LXI. törvény
- A levéltárakról szóló 1950. évi 29. törvényerejű rendelet
- A levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló 1969. évi 27. törvényerejű rendelet
26. K. N. számú rendelet (kelt 1919. április 29. napján)
33. K. N. számú rendelet (kelt 1919. május 15. napján)
- 864-0111/1952. K. M. rendelet
- A levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló 1969. évi 27. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 30/1969. (IX. 2.) Korm. rendelet
- A közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet
- A megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet
- A Levéltári Kollégiumról és a levéltári szakfelügyeletről szóló 7/2002. (II. 27.) NKÖM rendelet
- 2045/1967. (VIII. 8.) Korm. határozat
- 90/2007. (XI. 14.) AB határozat



AZ ÁLTALÁNOS HATÁLYÚ HATÁROZATOK A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK RENDSZERÉBEN

KÁLMÁN JÁNOS* 

* Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék, egyetemi tanársegéd. E-mail: kalman.janos@sze.hu

Absztrakt

A XXI. században a társadalom tagjainak jogi helyzetét leginkább befolyásoló két közigazgatási eszközrendszer: a közigazgatási hatósági jogalkalmazást és a közigazgatási jogalkotást számos társadalmi kihívás érte (világgazdasági válság, menekültválság, regionális és világjárványok) és éri. A XXI. század kihívásai a közigazgatási beavatkozástól azt várják el, hogy a közigazgatás a felmerülő problémákra gyors, pontos és hatékony válaszokat adjon, a legalitás és a társadalom tagjai jogvédelmének biztosítása mellett. Az első válaszokat a társadalmi problémákra az ágazati szabályozások adják meg, amelyek összeütközésbe kerülhetnek az általános hatósági eljárásjogi szabályokkal. A tanulmány elemzés alá vonja az általános hatályú közigazgatási határozatokat, valamint áttekinti azok általános hatósági eljárási szabályokkal való ütközési pontjait. A tanulmány javaslattal zárul.

Kulcsszavak

általános hatályú határozat, hatósági eljárás, járványok, közigazgatási beavatkozás, közigazgatási jog.

Abstract

In the 21st century, the two-tier systems of administrative tools that have most influenced the legal status of the members of society: administrative legislation, and law enforcement, have faced several social challenges (global economic crisis, refugee crisis, regional epidemics, and pandemics). The challenges of the 21st century require administrative intervention to provide rapid, accurate, and effective responses to the problems that arise, while ensuring legality and the protection of the rights of members of society. The first answers to social problems are provided by sectoral regulations, which may conflict with general procedural rules. The study analyses general administrative decisions and reviews their points of conflict with general procedural rules. The study concludes with a proposal.

Keywords

administrative intervention, administrative law, administrative procedure, epidemics, general administrative decision, pandemics.

1. Bevezetés

A XXI. században a társadalom tagjainak jogi helyzetét leginkább befolyásoló két közigazgatási eszközrendszer: a közigazgatási hatósági jogalkalmazást és a közigazgatási jogalkotást számos társadalmi kihívás érte és éri. Ilyen kihívásként emelhető ki a világgazdasági válság, a menekültválság, a globális felmelegedés visszaszorításához kapcsolódó klímavédelmi célkitűzések megjelenése, a versenyképesség és a digitalizáció, valamint a *különböző regionális és világjárványok terjedése* (ideértve mind az emberi, mind az állati populációt érintő járványokat).

A XXI. század kihívásai a közigazgatási beavatkozástól azt várják el, hogy a közigazgatás a felmerülő problémákra *gyors, pontos és hatékony válaszokat adjon*, ugyanakkor a közigazgatási jog továbbra is biztosítsa kettős rendeltetését. Egyrészt a közigazgatási jog az eszköze a közigazgatási feladatok rendezésének, amikor előírja azokat a közérdekű célokat, közfeladatokat, amelyek érdekében a közigazgatás beavatkozása szükséges, meghatározza a beavatkozás jogi eszközeit. Másrészt a közigazgatási jog korlátokat állít fel azzal, hogy védelmet nyújt az igazgatottak számára az önkényes, indokolatlan, részrehajló közigazgatási döntéssel szemben. A modern közigazgatási eszközrendszerrel szemben tehát továbbra is a közigazgatás törvény alá rendeltségének érvényesülése¹ és a társadalom tagjai jogvédelmének a biztosítása az elvárás, valamint az, hogy a közigazgatás a társadalmi problémákra gyorsan és hatékonyan választ adjon.

A fenti követelmények érvényesítésére irányuló törekvés megjelenik a közigazgatási hatósági eljárásjog általános szabályozásában is, hiszen az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) elfogadásának és az általános hatósági eljárásjog újraszabályozásának központi kérdése a *gyors és hatékony közigazgatási eljárás biztosítása volt* (Magyarország Kormánya, 2015, 5; Balogh, 2021, 96).

A felmerülő társadalmi problémákra ugyanakkor az első választ nem az általános hatósági eljárásjogi, hanem az ágazati közigazgatási jogi szabályozás és az ágazati közigazgatási jogalkalmazás adja meg. Az általános szabályok megalkotásának éppen ezért az ágazati szabályozás eszközeinek, kihívásainak megismerésén és elemzésén kell nyugodnia, hiszen az általános szabályozás minden jogalkalmazó munkáját meghatározza. Hétköznapi példával élve előbb méretet veszek és ahhoz varrom az inget, nem pedig előbb megvarrom az inget és hozzá alakítom azt, aki hordja.

E tanulmány a XXI. század kihívásaira válaszoló egyik jogintézményt, a rendszerszintű vagy egy meghatározott társadalmi csoport jogi helyzetét befolyásoló beavatkozási eszközt – az általános hatállyal bíró közigazgatási hatósági határozatot – vonja elemzés alá. A tanulmány általános hatályú közigazgatási hatósági határozatok alatt azokat az Ákr. hatálya alá tartozó hatósági határozatokat érti, amelyek címzetti köre nyitott, vagyis e hatósági aktusok nem határozzák meg konkrétan a címzetteket, akik jogi helyzetének befolyásolását célozzák.

A tanulmány a fentiekre tekintettel áttekinti a közigazgatási aktusok fogalmát és rendszerezésük alapjait, majd elhatárolja egymástól a normatív és az egyedi aktusokat. Ezt követően megvizsgálja az általános hatályú határozatok megjelenését a hatályos jogszabályi környezetben és a joggyakorlatban, valamint elemzi az általános hatályú határozatok és a hatósági eljárás általános szabályainak ütközési pontjait. A tanulmány javaslattal zárul.

¹ A közigazgatás törvényes működésének a követelménye a XIX. századtól egyre jobban felértékelődött, manapság a demokratikus jogállamiság elengedhetetlen feltétele (Fábián, 2021, 51).

2. A közigazgatási aktusok és rendszerezésük alapjai

A közigazgatás a társadalom tagjainak és szervezeteinek igazgatása, a közügyek megvalósítása, amelyhez a közigazgatás *számos – a beavatkozásra lehetőséget biztosító* hatalmon alapuló – *igazgatási eszközzel rendelkezik* (Kálmán, 2020a, 10–13). A közigazgatás működése során célzottan különböző – nem kizárólag jogi – hatásokat vált ki, mind saját szervrendszere, mind más – jellemzően külső – jogalanyok tekintetében, a közcélok elérése érdekében. Így tehát, a közigazgatási szervek egyaránt végeznek tevékenységet a közigazgatás többi szereplőjével – azaz más közigazgatási szervekkel –, és további, nem közigazgatási jogalanyokkal szemben is. A közigazgatás legalitásának elvéből fakad, hogy minden közigazgatási tevékenység ellátása – eltérő mélységben ugyan, de – jogszabályon alapul, jogilag szabályozott eljárásrendben (eljárési keretben) történik. A közigazgatási tevékenységek többféle formában megjelenhetnek, amelyek a közigazgatási cselekmények tipizálásának alapját jelentik (Hulkó & Lapsánszky, 2020, 176).

A közigazgatási szervek cselekményeit hatásukat tekintve két csoportra lehet osztani. Megkülönböztetjük a nem jogi hatású cselekményeket, azaz a *tényleges cselekményeket*, valamint a jogi hatású cselekményeket, azaz az *aktusokat* (Madarász, 1989, 303). A *tényleges cselekményeket* is a közigazgatási jog szabályozza, tehát e cselekvések is alávetettek a jogi normáknak, azonban jogi hatásuk nincs, ugyanakkor számos ponton szorosan kapcsolódnak a közigazgatási jogi aktusokhoz, kiegészítik azokat, megteremtik a kibocsátásukhoz szükséges feltételeket, körülményeket.² A továbbiakban a tanulmány kizárólag a jogi hatású cselekményekkel, az aktusokkal foglalkozik.

A közigazgatási jogi szakirodalom alapján közigazgatási aktusnak nevezzük *a közigazgatás alanyának a közigazgatás funkcióinak, közfeladatainak ellátása érdekében kibocsátott akaratnyilatkozatát, amelynek jellemzője, hogy hatására az aktus címzettjének jogi helyzetében változás következik be, vagy más jogi hatása van, valamint az aktus és a jogi hatás között okozati összefüggés van* (Toldi & Pákay, 1959, 15; Madarász, 1989, 303; Patyi & Varga, 2012, 202; Hulkó & Lapsánszky, 2020, 178).

A közigazgatási működéssel, aktusokkal foglalkozó szakirodalom a közigazgatási aktusokat számos szempont alapján osztályozza, csoportosítja (Berényi et al., 1966, 294; Madarász, 1989, 301–302; Berényi, 1997, 50–52; Patyi & Varga, 2012, 202–204, 225–224; Szalai, 2013, 77; Patyi & Temesi, 2013, 215–217). Az osztályozás, csoportosítás történhet a) a kibocsátó szerv jellemzői alapján (általános vagy különös hatáskörű szerv hozza-e), b) területi hatály alapján (országos, területi vagy helyi szintű döntés), c) a döntést hozó szerv összetétele alapján (kollektív vagy egyszemélyi döntés), d) időtartama alapján (rövid vagy hosszú távú, határozott vagy határozatlan idejű), e) címzetti köre alapján (külső vagy belső döntés), f) diszkrecionális jogkör – azaz a mérlegelési jogkör – mértéke alapján (kötetlen, kötött, illetve részben kötött döntés), g) bírósági felülvizsgálatának lehetősége alapján (administration contenciosa – administratio pura) vagy épp h) a döntés kedvező vagy kedvezőtlen volta alapján (favorabilis és onerosus döntések).

A közigazgatási jog által szabályozott aktusok rendszerezésének – előző pontban ismertetett csoportjai mellet – az egyik legfontosabb alapja a címzetti kör elhatárolására, pontosabban meghatározására vonatkozik. Ez alapján teszünk különbséget a) *normatív* és b) *egyedi közigazgatási aktusok* között. A normatív közigazgatási aktusok általános magatartási szabályok, amelyek realizálását jelentik az egyedi aktusok (Szalai, 2013, 72).

² A *tényleges cselekményeknek* jellemzően hat csoportját különbözteti meg a szakirodalom: a) a döntés-előkészítést, b) a nyilvántartási és regisztratív cselekményeket, c) az ellenőrzést, d) a reálcselekményeket, e) az ügyviteli cselekményeket, valamint f) a materiális cselekményeket (Madarász, 1989, 304–308; Szalai, 2013, 74; Hulkó & Lapsánszky, 2020, 181).

3. A normatív közigazgatási aktusok és az egyedi közigazgatási aktusok elhatárolása

A normatív és az egyedi közigazgatási aktusok elhatárolásának alapja az aktusok címzetti köre. *A normatív közigazgatási aktusok címzetti köre nyitott*, ami azt jelenti, hogy a kötelezettség, illetve jogosultság alanyait leíró halmaz elemei dinamikusan változhatnak, azaz a címzetti kör állandóan és folyamatosan (minden pillanatban) aktualizálódik. *A normatív közigazgatási aktus folyamatosan joghatást vált ki, a címzetti kör változásaitól függetlenül.* Ennek eredménye, hogy a normatív közigazgatási aktusokba foglalt jogok és kötelezettségek az aktus címzettjeivel szemben állandó jelleggel érvényesülnek és a címzettek körét az aktus nem egyediesíti (konkretizálja), nem kapcsolja egy konkrét, egyedi ügyhöz. Ahhoz, hogy a címzetti kör megváltozzon, nem szükséges a normatív közigazgatási aktus szövegének módosítása, illetve a normatív közigazgatási aktus az állandóan változó címzetti kör mellett is – automatikusan – képes joghatás kiváltására (Jakab, 2020, 868). A normatív közigazgatási aktusok jogszerűségét a jogalkotási eljárás garanciális szabályai biztosítják.

A normatív közigazgatási aktusokkal szemben az *egyedi közigazgatási aktusok címzetti köre zárt*, ami azt jelenti, hogy egy konkrét ügyre vonatkozóan, pontosan, egyediesítve jelöli meg címzettjeit és a címzetti kör változása csak akkor lehetséges, ha maga az aktus szövege és rendelkezése is megváltozik. Ebben az esetben a címzetti kör egy adott időpontban – az aktuskibocsátás időpontjában – befagyasztott halmaz, amely nem aktualizálódik (Jakab, 2020, 870–873). Az egyedi közigazgatási aktusokba foglalt jogok és kötelezettségek kizárólag az aktus címzettjeivel szemben érvényesülnek, mivel a címzettek körét az aktus egyediesíti (konkretizálja), egy konkrét, egyedi ügyhöz kapcsolja. Ahhoz, hogy a címzetti kör megváltozzon, az egyedi közigazgatási aktus szövegének módosítása szükséges. Az egyedi közigazgatási aktusok jogszerűségét a jogalkalmazási eljárás szabályai biztosítják.

A normatív közigazgatási aktusok körébe a) a közigazgatási szervek által alkotott jogszabályok (kormányrendelet, kormány tagjának rendelete, önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete, önkormányzati rendelet) és b) a közigazgatási szervek által alkotott *közjogi szervezetszabályozó eszközök*, azaz a normatív határozat és normatív utasítás tartoznak. Ide sorolhatók továbbá c) *az egyéb normatív aktusok*, amelyek közé az olyan soft law jellegű jogi normák tartoznak, mint például a köztestületek etikai kódexei, vagy a Gazdasági Versenyhivatal közleményei.

Az egyedi közigazgatási aktusokon belül elválaszthatjuk egymástól a) a közhatalmi és b) a nem közhatalmi közigazgatási aktusokat. Az egyedi közhatalmi aktusok csoportján belül pedig megkülönböztethetjük a) *a közhatalmi hatósági aktusokat* és b) *a törvényességi felügyeleti aktusokat*. A közhatalmi hatósági aktusok címzettje egy külső jogalany, az ügyfél, akinek jogi helyzetében a közigazgatási szerv közhatalom birtokában valamilyen változást idéz elő. A törvényességi felügyeleti aktusok speciális közhatalmi aktusok, mivel jellemzően két közigazgatási szerv között jönnek létre, amelyből az egyik relatív autonómiával rendelkezik (helyi és köztestületi önkormányzatok). A nem közhatalmi közigazgatási aktusok közé tartoznak egyrészt a) az igazgatási hatalom birtokában végzett, *hierarchikus igazgatási tevékenységek során kibocsátott aktusok*, másrészt b) az együttműködést feltételező *mellérendeltségi kapcsolatok során kibocsátott aktusok*.

A két fő, alapvető aktuscsoport vonatkozásában fontos arra rámutatni, hogy *a normatív közigazgatási aktusok elsődlegesen normatív (szabályozó) rendelkezéseket tartalmazhatnak*, de megjelenhetnek bennük egyedi rendelkezések is,³ *az egyedi aktusok azonban – szintén elméletileg – kizárólag egyedi rendelkezéseket tartalmazhatnak*. A normatív közigazgatási aktusok tehát elméleti értelemben – alkotmányosan – tartalmazhatnak kizárólag egyedi rendelkezéseket is,

³ Ld. pl. 6/1994. (II. 18.) AB határozat; 4/1998. (III. 1.) AB határozat; 7/2004. (III. 24.) AB határozat; 3076/2013. (III. 27.) AB határozat.

mint a helyi önkormányzatok költségvetési rendeletei, a helyi védettség megállapítására vonatkozó rendeletek vagy a változtatási tilalom elrendelése. Az egyedi rendelkezés normatív aktusba foglalása azonban jogellenessé – alaptörvény-ellenessé – válik, ha a rendelkezés az érintettet jogorvoslathoz való jogától megfosztja.⁴ Az egyedi közigazgatási aktusok kizárólag konkrét jogalanyokra vonatkozó, egyediesített, valamilyen konkrét ügyhöz kapcsolódó egyedi rendelkezéseket tartalmazhatnak, hiszen nem jogalkotás, hanem jogalkalmazás eredményeként születnek.

A tanulmány a továbbiakban kizárólag az egyedi közigazgatási aktusok körébe sorolt közhatalmi hatósági aktusokat vonja vizsgálat alá abból a szempontból, hogy azok címzetti köré valóban minden esetben zárt-e, vagy a közigazgatási hatósági jogalkalmazói gyakorlatban – elméleti kizártságuk ellenére – léteznek-e olyan közigazgatási hatósági döntések, amelyek nyílt címzetti körre vonatkozó jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, módosítanak, vagy szüntetnek meg.

4. Az általános hatályú határozatok a hatályos jogszabályi környezetben és a joggyakorlatban

A hatályos ágazati jogi szabályozásban nem található olyan hatásköri szabály, amely *expressis verbis* általános hatályú határozatok kibocsátására jogosítana fel valamilyen közigazgatási hatóságot. Egyes ágazatspecifikus igazgatási eszközök alkalmazása során azonban a közigazgatási hatósági joggyakorlatban a közigazgatási hatóságok – az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárások keretében – nyílt címzetti körre vonatkozó, általános hatályú közigazgatási hatósági határozatokat – egyes szerzők által „pszeudonormának” nevezett aktusokat (Balázs & Hoffman, 2020, 3) – *bocsátanak ki*. Ezek az ágazatspecifikus igazgatási eszközök elsősorban a járványveszély-helyzetek, illetve járványok megelőzéséhez, kezeléséhez kapcsolódnak, erre tekintettel a) az állategészségügyi és a b) *népegészségügyi ágazatban* vannak jelen. A fenti területeken nyomós közérdek húzódik meg a közigazgatás gyors és hatékony beavatkozási eszközeinek biztosítása mögött.

Az állategészségügyi ágazatban példaként emelhető ki, hogy az állatbetegség megelőzése, megállapítása, továbbterjedésének megakadályozása, kártételének csökkentése, felszámolása érdekében, továbbá a betegség természetéhez és elterjedtségéhez mérten, az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv a veszély elhárításához szükséges mértékben és ideig állat-járványügyi intézkedéseket hozhat,⁵ úm. a) *helyi zárlatot*, vagy b) *ebzárlatot rendelhet el*, c) *védőkörzetet* és d) *megfigyelési körzetet* jelölhet ki.

A joggyakorlatban a *helyi zárlat* vagy más néven községi zárlat elrendelésére az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági határozatban kerül sor, amely az ügyféli kör meghatározását nem is tartalmazza, hanem területi alapon – esetenként GPS koordináták megadásával – meghatározza azt a közigazgatási területet, amely közösségi zárlat alatt áll, valamint a közösségi zárlat idejét, továbbá a zárlatból fakadó kötelezettségeket.⁶

Az *ebzárlat* elrendelése szintén az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági határozatban kerül sor, a zárlattal érintett földrajzi terület, valamint a zárlatból fakadó kötelezettségek meghatározásával, az ügyféli kör közvetlen meghatározása nélkül.⁷

⁴ Ld. 6/1994. (II. 18.) AB határozat.

⁵ Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 51. § (3) bekezdés d)-f), s) pont.

⁶ Ld. pl. a Pest Megyei Kormányhivatal Gödöllői Járási Hivatalának PE-07/ÉÁO1/00793-3/2020. számú, valamint, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatalának BO-08I/ÁÉ/2012-4/2020. számú községi zárlatot elrendelő határozatát.

⁷ Ld. pl. a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal BK/EBAO/181-11/2020. számú, valamint a Csongrád-Csanád Megyei Kormányhivatal CS/I01/02692-3/2021. számú ebzárlatot elrendelő határozatát.

A védőkörzet és a megfigyelési körzet elrendelésére – az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági határozatban – a közigazgatási ágazatspecifikus igazgatási eszközzel érintett földrajzi terület meghatározásával kerül sor. A határozatok nem tartalmaznak konkrét ügyfeleket, hanem a földrajzi területhez kapcsolják azokat a részletesen meghatározott kötelezettségeket, amelyeket az érintett területen gazdálkodóknak be kell tartaniuk.⁸

A fenti közigazgatási hatósági határozatokba foglalt ágazatspecifikus igazgatási eszközök valójában nem egyedi ügyfelek, egyedi hatósági ügyében született érdemi döntések, hanem – hivatalbóli eljárás keretében kibocsátott – közigazgatási hatósági határozatba foglalt, nyílt címzett körre vonatkozó kötelezettségeket tartalmazó normatív aktusok. E határozatok jellemzője továbbá, hogy a területi államigazgatás bocsátja ki őket és partikuláris – a közigazgatási hatósági határozatban meghatározott területre vonatkozó – hatállyal bírnak.

A népegészségügyi ágazat a SARS-COVID-19 járvány hatására az elmúlt években kiemelt jelentőségű ágazattá vált. Ugyanakkor e kiemelt jelentőség és a járványügyi hatósági intézkedések – a járvány világméretű voltára tekintettel – a jogalanyok széles körének érintettségét, jogi helyzetének befolyásoltságát is okozták.

Járványveszély esetén az egészségügyi államigazgatási szerv (ez esetben az országos tisztifőorvos) közvetlenül megetheti mindazon hatósági intézkedéseket és eljárásokat, amelyek a járványveszély elhárítása érdekében szükségesek. Az ebben a körben hozott határozat – közegészségügyi vagy járványügyi okból – azonnal végrehajthatóvá nyilvánítható.⁹ Szintén kiemelendő ágazatspecifikus igazgatási eszköz, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv (ez esetben a Nemzeti Népegészségügyi Központ) egészségügyi igazgatási és koordinációs feladatai körében közvetlenül intézkedik, ha azt rendkívüli körülmény (járvány, természeti csapás és egyéb katasztrófák, hirtelen fellépő orvoshiány stb.) szükségessé teszi.¹⁰ A fenti ágazatspecifikus igazgatási eszközök a közigazgatást – bizonyos körülmények fennállása esetén – a jogalanyok jogi helyzetének befolyásolására hatalmazzák fel, azonban olyan módon, hogy a ténylegesen alkalmazható igazgatási eszközök a jogszabályból nem olvashatók ki, az alkalmazandó eszközök kiválasztása, az alkalmazás szükségességének megállapítása, valamint az alkalmazott eszköz pontos tartalmának, vagyis a jogalanyok jogi helyzetének tényleges befolyásolására irányuló jogok és kötelezettségek meghatározása a jogalkalmazó szerv – tág – mérlegelési jogkörébe van utalva.

A fentiek mellett az ágazati jog – az előző hatásköri szabályokhoz képest már pontosabban – rögzíti, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv járvány esetén korlátozhatja vagy megtilthatja a) minden olyan intézmény működését, illetve rendezvényt és tevékenységet, amely a járvány terjedését elősegítheti; b) az egyes területek közötti személyforgalmat, élőállat- vagy áruszállítást; c) az egyes területek lakosainak más területek lakosaival való érintkezését; d) a fekvőbeteg-gyógyintézet látogatását; e) az egyes területek elhagyását; f) egyes élelmiszerek árusítását, fogyasztását; g) az ivóvíz fogyasztását, illetőleg h) meghatározott állatok tartását.¹¹

A SARS-COVID-19 járvány kezelése érdekében – több más intézkedés mellett – rendelt el¹² az Országos Tisztifőorvos a Magyarország területén működő összes – közfinanszírozott és

⁸ Ld. Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal BK/EBAO/00052-25/2022. számú védőövezetet, valamint a Csongrád-Csanád Megyei Kormányhivatal CS/I01/00829-71/2020. számú megfigyelési övezetet elrendelő határozatát.

⁹ Ld. az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ehitv.) 11. § (5) bekezdés.

¹⁰ Ehitv. 6. § (1) bekezdés l) pont.

¹¹ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 74. § (2) bekezdése.

¹² A tárgyi határozatok jogalapja az Ehitv. 11. § (5) bekezdése volt.

nem közfinanszírozott – fekvőbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatónál,¹³ valamint a Magyarország területén működő összes, szakosított ellátást nyújtó szociális intézmény vonatkozásában látogatási tilalmat.¹⁴ E fenti határozatok nem csak az említett intézményekre, hanem az intézményekben élő vagy kezelt jogalanyokra, valamint e jogalanyokkal kapcsolattartásra jogosult jogalanyokra is vonatkoztak. Ugyanezen a jogalapon az Országos Tisztifőorvos intézményelhagyási tilalmat rendelt el a Magyarország területén működő összes, szakosított ellátást nyújtó szociális intézmény vonatkozásában, és szintén e jogalapon rendelte el valamennyi háziorvos részére, hogy az alapellátási tevékenysége keretében COVID-19 betegség elleni oltóanyaggal oltási kötelezettséget teljesítsen.¹⁵ A fentiek mellett az Országos Tisztifőorvos a fogászati szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatók számára megtiltotta¹⁶ a nem sürgős fogászati beavatkozások elvégzését.¹⁷

A népegészségügyi ágazat közigazgatási hatósági határozatokba foglalt ágazatspecifikus igazgatási eszközei – az állategészségügyi ágazathoz hasonlóan – valójában nem egyedi ügyfelek, egyedi hatósági ügyében született érdemi döntések, hanem – hivatalbóli eljárás keretében kibocsátott – közigazgatási hatósági határozatba foglalt, nyílt címzett körre vonatkozó kötelezettségeket tartalmazó normatív aktusok. E határozatok jellemzője továbbá, hogy az állategészségügyi ágazathoz képest, jellemzően központi államigazgatási szerv bocsátja ki őket, amelyre tekintettel, országos hatállyal bírnak.

5. Kitekintés: általános hatályú határozatból rendelet

Az állategészségügyi és a népegészségügyi ágazati szabályozás és az arra épülő jogalkalmazói gyakorlat tehát a társadalom egy részének jogait és kötelezettségeit – a közigazgatás-tudomány elméleti tételeinek sérelmét okozva – normatív tartalmú, közigazgatási hatósági jogalkalmazás eredményeként megszülető közigazgatási hatósági határozatokon keresztül határozza meg. Hasonló problémával szembesült az ágazati szabályozás a világgazdasági válságot követően létrejött, a pénzügyi közvetítőrendszer rendszerszintű felügyeletére irányuló makroprudenciális igazgatás¹⁸ eszközeinek szabályozásakor.

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: PSZÁF törvény)¹⁹ 2010. január 1. napjától 2010. december 31. napjáig hatályban volt rendelkezése²⁰ alapján a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF) a pénzügyi közvetítőrendszer biztonságos működése érdekében az érintett tevékenység folytatására jogosult valamennyi, az ágazati törvényekben meghatározott szervezetre és személyre kiterjedően határozott időre, de legfeljebb kilencven napra egyes, szintén az ágazati törvényekben meghatározott *tevékenységek végzését*, e tevékenységek körébe tartozó *szolgáltatások nyújtását*,

¹³ A tárgyi határozat másodlagos jogalapja az Eütv. 74. § (2) bekezdése volt. Ld. az Országos Tisztifőorvos 42935-1/2020/EÜIG számú határozata.

¹⁴ Ld. az Országos Tisztifőorvos 13305-16/2020/EÜIG, valamint 42935-2/2020/EÜIG számú határozata.

¹⁵ Ld. az Országos Tisztifőorvos 16427-4/2021/JF számú határozata.

¹⁶ A tárgyi határozat jogalapja az Ehitv. 6. § (1) bekezdés 1) pontja volt.

¹⁷ Ld. az Országos Tisztifőorvos 15150-1/2020/EÜIG számú határozata.

¹⁸ A makroprudenciális igazgatásról ld. bővebben: Kálmán (2020b, 576-596), valamint Kálmán (2016).

¹⁹ Módosította a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének hatékonyabbá tételéhez szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXLVIII. törvény (a továbbiakban: Mód. tv.).

²⁰ PSZÁF törvény 44/C. § (1) bekezdés.

ügyletek kötését, termékek forgalmazását megtilthatta, korlátozhatta, vagy feltételekhez köthette. A PSZÁF a fenti rendelkezést *közigazgatási hatósági határozati formában hozta meg*.²¹

A PSZÁF törvény szerinti határozat meghozatalához azonban számos feltételnek kellett teljesülnie. Így csak abban az esetben volt meghozható, ha az érintett tevékenység végzése a pénzügyi közvetítőrendszer egészének működése szempontjából a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását veszélyeztető jelentős kockázattal járt, azzal, hogy a tevékenység végzése megtiltásának további feltétele volt, hogy ez a kockázat más módon nem hárítható el. Az egyes tevékenységek végzésének feltételeit a határozatban úgy kellett meghatározni, hogy az a jelentős kockázat elhárítására alkalmas legyen és ne eredményezze a jelentős kockázat mérsékléséhez feltétlenül szükséges mértéknél jobban a szerződési szabadság korlátozását. A határozatot az ügyfelekkel a PSZÁF honlapján való közzététellel kellett közölni. A határozat a közzététellel közöltnek volt tekintendő.²²

A PSZÁF fenti határozata nem az egyedi pénzügyi intézmények felügyeletét biztosító mikroprudenciális felügyelet, hanem a pénzügyi közvetítőrendszer egészének felügyeletét biztosító makroprudenciális felügyelet eszköze volt.²³ A határozat meghozatalára az akkor hatályos általános közigazgatási hatósági eljárási kódex²⁴ hatálya alatt kerülhetett sor, a címzetti köre nyíltan került meghatározásra, hiszen nem a konkrét címzetre vonatkozó rendelkezést tartalmazott, hanem az adott ágazatban, vagy a pénzügyi közvetítőrendszerben tevékenységet végző, szolgáltatást nyújtó valamennyi jogalanyra. Ebben az értelemben a közigazgatási hatósági határozat *rendszerszintű igazgatási eszköznek és nem egyedi beavatkozási eszköznek volt tekinthető*.

A PSZÁF határozat azonban normatív tartalommal bírt, amelyre tekintettel az Alkotmány módosítását²⁵ követően, az új PSZÁF törvény elfogadásával *rendeletalkotási tárgykörre*²⁶ – *így normatív közigazgatási aktus tárgyává* – vált az ideiglenes piaci korlátok bevezetése, amely jogi formát a PSZÁF Magyar Nemzeti Bankba történő integrációját követően²⁷ is fenntartott a jogalkotó.

6. Az általános hatályú határozatok és az általános hatósági eljárás szabályai

Az általános hatályú, így normatív tartalommal bíró közigazgatási hatósági határozatok léte az általános közigazgatási hatósági eljárásjogi szabályozáson több szempontból is jelentős törést okoz, illetve az Ákr. hatósági jogalkalmazói eljárásra vonatkozó általános szabályai a határozatokkal érintett jogalanyok számára nem biztosítanak megfelelő garanciákat.

A teljesség igénye nélkül az alábbi töréspontokat tekintem át: a) az ügyféli jogállás és ügyféli jogok visszaszorulása, b) a hivatalosan ismert, köztudomású tények előretörése a tényállás

²¹ Ld. PSZÁF törvény 44/C. § (2) bekezdés.

²² PSZÁF törvény 44/C. § (3)-(5) bekezdés.

²³ Ahogy a Mód. tv. indokolása is rögzítette, a PSZÁF jogosult arra, hogy ágazati szinten és átmeneti időre valamely tevékenység végzését korlátozza, feltételhez kösse, vagy tiltsa, ha az adott tevékenység végzése jelentős kockázatokkal jár és megalapozottan feltételezhető, hogy számos ügyfél, hitelező érdeke sérül, vagy csökken a pénzügyi közvetítőrendszer működésének átláthatósága.

²⁴ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

²⁵ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény 7. §-a beemelte a PSZÁF-ot az alkotmányos intézmények közé és elnökét rendeletalkotási hatáskörrel ruházta fel.

²⁶ A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény 117. § (2) bekezdés.

²⁷ Ld. a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 172. §.

tisztázása során, c) a hatósági határozatok bevezető részének tartalmi elemeire vonatkozó általános szabályok sérelme, d) a jogorvoslathoz való jog és az azonnali végrehajthatóság kapcsolata, valamint e) az általános hatályú határozatok közlése.

6.1. Az ügyféli jogállás és az ügyféli jogok visszaszorulása

Az ügyféli jogállás a közigazgatási hatósági eljárásjogban *alkotmányos jelentőségű* kérdés, tekintettel arra, hogy az ügyféli jogálláshoz kapcsolódnak az ügyféli jogok és jogérvényesítési lehetőségek. Az ügyféli jogállás, az ügyfélkör megállapítása a hatóság kötelezettsége, bizonyítási, tényállás-tisztázási kérdés, ami a konkrét hatósági ügyi jog és ténybeli kérdéseinek alapos vizsgálatát igényli (Barabás et al., 2018, 131). Fontos azért is, mivel a közigazgatási hatósági eljárási jogviszony *per definitionem* hatóság és legalább egy, konkrét ügyfél között jön létre a hatósági ügy elintézése érdekében. Konkrét ügyfél nélkül tehát nincs közigazgatási hatósági eljárás és eljárási jogviszony. Figyelemmel továbbá arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárási jogi szabályozás előrehozott jogvédelmet biztosít a közhatalmat gyakorló közigazgatási hatóságok beavatkozásával szemben a társadalom tagjai számára, az ügyféli jogállásra épülnek azok az ügyféli jogok, amelyek ezt a jogvédelmet garantálni tudják (tájékoztatáshoz való jog, az ügy megismeréséhez való jog, nyilatkozattételi jog, jogorvoslathoz való jog stb.).

Mindezekből következik az is, hogy a hatósági határozat célzott joghatása az ügyfél – konkrét jogalany – jogainak és kötelezettségeinek megállapítása, módosítása vagy megszüntetése. A határozattal címzett ügyfél meghatározása erre tekintettel a hatósági ügy érdemi kérdése, a hatósági határozatban az ügyfelet teljes bizonyossággal kell azonosítani. Az ügyféli kör a hatósági eljárásjogban *zártan kerül meghatározásra*, új jogalanyokra a határozat kizárólag a határozat módosításával terjedhet ki.

Az általános hatályú határozatok nem határozzák meg a konkrét címzetti kört, ezáltal a határozat címzettjei a hatósági határozat alapján nem azonosíthatók pontosan. A címzetti kör tulajdonképpen nyitott és dinamikusan változhat, hiszen valamilyen általános tulajdonság, jellemző alapján kerül meghatározásra. Ebből ugyanakkor az is következik, hogy az ügyféli jogok háttérbe szorúlnak, a hatósági eljárás az előrehozott jogvédelmi célt nem tudja megvalósítani, mivel a címzettek az eljárásról jellemzően nem szereznek tudomást, legfeljebb a döntés tartalmát ismerik meg.

6.2. A hivatalosan ismert, köztudomású tények előretörése a tényállás tisztázása során

Az Ákr. alapján a közigazgatási hatósági eljárás bizonyítási rendszere szabad, amely azt jelenti, hogy a hatósági eljárásban minden olyan bizonyíték felhasználható, amely a tényállás tisztázására alkalmas. A hatóság elsősorban a rendelkezésére álló adatok alapján dönt, amennyiben pedig ez nem elegendő a tényállás tisztázásához, akkor bizonyítást folytat le.

A hivatalbóli hatósági eljárásokban a bizonyítási teher a hatóságon van.²⁸ A hivatalbóli eljárások célja és tárgya jellemzően valamilyen ügyféli *kötelezettség*, *joghátrány*, *jogkorlátozás*, közigazgatási szankció előírása, tehát általában hátrány előírása az ügyfél terhére. Ebből következik, hogy a hivatalbóli eljárás megindítása és lefolytatása, az eljárásban való közreműködés az ügyfélnek általában nem érdeke. A hivatalbóli eljárásban a közérdek és a jogszerűség érvényesítése a hatóság aktivitását igényli, a hatóságnak kell a releváns törvényi tényállás bizonyí-

²⁸ Ld. Kúria Kfv.II.37.297/2012/8.

tására eljárási cselekményeket lefolytatni. A tények állításának és a bizonyítékok szolgáltatásának terhe tehát a hatóságon van, *neki kell bizonyítani a hivatalbóli eljárás eredményét* (Barabás et al., 2018, 637). Ugyanakkor a hatósági eljárásban nem kell bizonyítani azokat a tényeket, amelyekről a hatóságnak hivatalos tudomása van, vagy amelyek köztudomásúak.²⁹

A hatóság által hivatalosan ismert az olyan tény, amelyet a hatóság vezetője vagy az ügyintéző munkaköri kötelezettsége teljesítése során ismert meg (Barabás et al., 2018, 526) (pl. egy másik hatóság mintavételének laboratóriumi eredménye). A köztudomású tények a bírói gyakorlat alapján egy adott közösség egésze vagy számottevő része által ismert valóság. Köztudomású tényként fogadható el valamely általános korjellemző, társadalmi, kulturális vagy technológiai körülmény, általános társadalmi szokás,³⁰ kereskedelmi szerződéses gyakorlat,³¹ helyi ismeret,³² vagy történelmi tény.³³

A járványhelyzettel összefüggő általános hatályú határozatok esetében a közigazgatási beavatkozás a beavatkozásra okot adó körülmény felmerülését követően haladéktalanul megtörténik. Jellemzően a hivatalbóli hatósági eljárás megindulásának napja megegyezik a döntéshozatal napjával, amelyre tekintettel a tényállás-tisztázás eltolódik a hivatalos tudomáson alapuló tények, valamint a köztudomású tények, azaz az adott hatósági eljárás során bizonyítást ténylegesen nem igénylő tények alkalmazása felé. *A hivatalbóli eljárásokra jellemző ügyféli jogvédelmi eszköz, a bizonyítási teher hatóságra telepítése tehát ténylegesen az általános hatályú határozatok meghozatala során nem érvényesül.*

6.3. A hatósági határozatok bevezető részének tartalmi elemeire vonatkozó általános szabályok sérelme

A közigazgatási hatósági határozatok bevezető részével szembeni alapvető – garanciális – jogszabályi elvárás, hogy tartalmazza az ügyfelek azonosításához szükséges minden adatot.³⁴ Az ügyfelek azonosításához szükséges adatok azok az adatok, amelyekkel teljes bizonyossággal azonosítható, hogy a közigazgatási hatósági határozatnak mely természetes személy, jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet a címzettje. Vagyis, a közigazgatási hatósági határozat kinek a jogi helyzetében okoz változást, kinek a jogait és kötelezettségeit keletkezteti, módosítja vagy szünteti meg. Az ügyfelek meghatározása a közigazgatási hatósági határozatokban épp ezért érdemi kérdés, téves meghatározása pedig érdemi hiba.

Az általános hatályú határozatok esetében az ügyfelek azonosításához szükséges adatok rögzítése ténylegesen hiányzik, a határozatok nem a konkrét ügyfelek, hanem *valamilyen nyílt címzett kör meghatározására irányulnak.*

6.4. A jogorvoslathoz való jog és az azonnali végrehajthatóság kapcsolata

Az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárások jellemzően egyfokú eljárások, amelyek esetén fellebbezésnek (belső jogorvoslatnak) nincs helye, a közigazgatási határozatok

²⁹ Ld. Ákr. 62. § (3) bekezdés.

³⁰ Ld. Szombathelyi KMB K.26.992/2012/12.

³¹ Ld. Vas Megyei Bíróság I.K.20.237/2007/11.

³² Ld. Vas Megyei Bíróság K.20.200/2008/13.

³³ Ld. Legf. Bír. Kfv.III.28.047/1996/4.

³⁴ Ld. Ákr. 81. § (1) bekezdés.

kizárólag közigazgatási perben támadhatók. Ez alól az Ákr. alapján kizárólag a helyi önkormányzat szerve – a képviselő testület kivételével –, valamint a rendvédelmi szerv helyi szerve jelent kivételt.³⁵ A közigazgatási per pedig a hatósági határozatra nézve nem bír halasztó hatállyal, a döntésből fakadó jogok gyakorolhatók, illetve a kötelezettségeket teljesíteni kell akkor is, ha a döntés ellen keresetet terjesztettek elő. Ez alól kizárólag a bíróság tehet kivételt, kérelem alapján, azonnali jogvédelem keretében elrendelt halasztó hatállyal.

Tekintettel arra, hogy az általános hatályú határozatokat jellemzően a területi, illetve a központi államigazgatás bocsátja ki, így e határozatok a közléssel véglegessé válnak, egyúttal pedig – ha az esetleges teljesítési határidőt figyelmen kívül hagyjuk – végrehajthatók is, amelyre figyelemmel az azonnali végrehajthatóság elrendelésének nincs jelentősége. Jelentősége abban az esetben lehet, ha ténylegesen nem kerül közlésre a határozat – ld. a következő pontot – és az azonnali végrehajthatóság elrendelésével a hatóságok a közlés elmaradása ellenére kívánják joghatás kiváltására alkalmassá tenni az általános hatályú aktusaikat.

6.5. Az általános hatályú határozatok közlése

A közigazgatási hatósági határozatot a hatóság *közli azzal az ügyféllel, akire nézve az rendelkezést tartalmaz.*³⁶ A közlés a hatósági eljárásjog kiemelt jogintézménye, ugyanis a feltétele annak, hogy a hatósági döntés joghatást tudjon kiváltani a címzettek esetében. A döntés közlésének időpontjához kapcsolódnak a jogorvoslati határidők és a teljesítési határidő, valamint a véglegesség időpontja is. A közléssel kapcsolatban a bírói gyakorlat iránymutató ítéletei kiemelik, hogy az a határozat, amit a hatóság nem bocsát ki nem tekinthető joghatást kiváltó határozatnak.³⁷

A közlés egyik eszköze ugyan *a közhírré tétel*, amely alapján, ha az ügyfelek köre pontosan nem megállapítható, vagy ha törvény vagy kormányrendelet azt előírja, a hatóság a döntéséről készült közleményt közhírré teszi.³⁸ Ha pedig az ügyfelek köre megállapítható, a hatóság közhírré teszi azt a véglegessé vált vagy azonnal végrehajthatóvá nyilvánított határozatot, amelyet több mint ötven ügyfél részvételével zajló eljárásban hozott.³⁹ Az Ákr. lehetővé teszi azt is, hogy az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetekben a döntést a hatóság nem a törvényben meghatározott közlési módokon keresztül közölje (ilyen lehet tipikusan a sajtóban megjelentetett döntés). Ebben az esetben azonban garanciális szabályként érvényesül, hogy a döntést időben később, írásban is közölni kell az érintettekkel. A döntés közlésének napja ilyenkor – kizárólag a jogorvoslati határidők számításának szempontjából – az írásbeli közlés napja.⁴⁰

Az általános hatályú határozatok esetében az ügyféli kör nyitottságára tekintettel, az ügyfelekkel való közlésre *jellemzően nem is kerül sor, vagyis e döntésekhez az Ákr. alapján joghatások sem kapcsolódhatnak.*⁴¹ A partikuláris területre vonatkozó általános hatályú határozatok a hatóságok honlapján, az önkormányzatok hirdetőtábláin kerülnek elhelyezésre, míg az országos hatállyal bíró határozatok a hatóságok honlapján keresztül vagy kivételesen a Hivatalos Értesítőben való közzététellel kerülnek közlésre.

³⁵ Ld. Ákr. 116. § (2) bekezdés.

³⁶ Ld. Ákr. 85. § (1) bekezdés.

³⁷ Ld. Legfelsőbb Bíróság Gf.I.32.374/2000. és Kfv.V.39.252/2010.

³⁸ Ld. Ákr. 89. § (1) bekezdés.

³⁹ Ld. Ákr. 89. § (4) bekezdés.

⁴⁰ Ld. Ákr. 85. § (6) bekezdés.

⁴¹ Ezt a kérdést érinti Balázs István és Hoffman István is tanulmányában (Balázs & Hoffman, 2020, 3).

7. Összegzés

A tanulmány áttekintette a közigazgatási aktusok fogalmát és rendszerezésük alapjait, és elhatárolta egymástól a normatív és az egyedi aktusokat. Ezt követően megvizsgálta a járványügyi intézkedések széleskörű alkalmazása miatt fokozott jelentőséggel bíró, az állategészségügyi és a népegészségügyi ágazatban megjelenő egyes ágazatspecifikus igazgatási eszközök alkalmazásának hatályos jogi szabályozását, valamint az igazgatási eszközök alkalmazásához kapcsolódó joggyakorlatot. A tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgált közigazgatási hatósági határozatokba foglalt ágazatspecifikus igazgatási eszközök *valójában* nem egyedi ügyfelek, egyedi hatósági ügyében született érdemi döntések, hanem – hivatalbóli eljárás keretében kibocsátott – közigazgatási hatósági határozatba foglalt, nyílt címzetti körre vonatkozó kötelezettségeket tartalmazó *normatív aktusok*. Ezt követően a tanulmány áttekintette a hatósági határozatba foglalt normatív aktusok és az általános hatósági eljárás szabályainak ütközési pontjait, megállapítva, hogy e határozatok az Ákr. rendszerébe nem illeszthetők be, és az általános hatósági eljárási szabályozás nem tudja betölteni jogvédelmi szerepét az általános hatályú határozatok esetében.

A normatív tartalommal rendelkező, de jogszabálynak nem minősülő ágazatspecifikus igazgatási eszközök egységes, általános szabályozást igényelnek, annak érdekében, hogy a jogszerű és hatékony közigazgatási beavatkozás, valamint az ügyfelek jogvédelme is biztosítható legyen.

Ennek megvalósítására két irány mutatkozik. Az egyik lehetőség az általános hatályú határozatok beillesztése az Ákr. rendszerébe, sajátos nevesített határozattípusként, szabályozva a címzetti kör meghatározását, a tényállás-tisztázásra vonatkozó eltérő szabályokat, az ügyfelek jogvédelmét biztosító szabályokat, valamint a közlésre vonatkozó rendelkezéseket. A másik lehetőség pedig a jogalkotásról szóló törvényben már megjelenő más jogi aktusok⁴² közé illesztés. Ebben az esetben a szabályozásnak minimálisan ki kellene terjednie a kibocsátásra jogosult szervekre és a közzétételre vonatkozó rendelkezésekre.

A tanulmány szerzője az első megoldást támogatja, mivel az ügyfelek jogvédelmének biztosítása szempontjából az általános hatályú határozatok szabályozásának az általános közigazgatási hatósági eljárásjogban van a helye.

Hivatkozások

- Balázs, I., & Hoffman, I. (2020). Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle*, 13(3), 1–10.
- Balogh, Gy. (2021). Gondolatok közigazgatási eljárásjogunk változásairól: Ket. és Ákr., *KözigazgatásTudomány*, 1(2), 96–103. <https://doi.org/10.54200/kt.v1i2.19>
- Barabás, G., Baranyi, B., & Fazekas, M. (Szerk.) (2018). *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez*. Wolters Kluwer.
- Berényi, S. (1997). *A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus*. Rejtjel.
- Berényi, S., Martonyi, J., Szamel, L., & Szatmári, L. (1966). *Magyar államigazgatási jog*. Tankönyvkiadó.
- Fábián, A. (2021). Gondolatok a magyar közigazgatási jogról, *KözigazgatásTudomány*, 1(1), 50–57. <https://doi.org/10.54200/kt.v1i1.5>

⁴² A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 28/A-C. §.

- Hulkó, G., & Lapsánszky, A. (2020). Közigazgatási aktusok és közigazgatási cselekmények. In Hulkó, G., & Király, P. B. (Szerk.), *A közigazgatási jog elmélete és gyakorlata* (pp. 181–226). Universitas-Győr.
- Jakab, A. (2020). A jogforrási rendszer. In Csink, L., Schanda, B., & Varga, Zs. A. (Szerk.), *A magyar közjog alapintézményei* (pp. 865–918). Pázmány Press.
- Kálmán, J. (2020a). A közigazgatás helye az államszervezetben. In Hulkó, G., & Király, P. B. (Szerk.), *A közigazgatási jog elmélete és gyakorlata* (pp. 57–107). Universitas-Győr.
- Kálmán, J. (2016). A pénzügyi közvetítőrendszer makroprudenciális szabályozásának és felügyeletének közigazgatási jogi aspektusai – normativitás, szervezet, eszközrendszer. *Hitelezési Szemle*, 15(3), 27–50.
- Kálmán, J. (2020b). Pénzügyi szolgáltatások igazgatása. In Lapsánszky, A. (Szerk.), *Szakigazgatásaink* (pp. 576–596). Wolters Kluwer.
- Madarász, T. (1989). *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Tankönyvkiadó.
- Magyarország Kormánya. (2015). *Részletes jelentés az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának előkészítéséről*. Online: <https://bit.ly/3nerX8v>
- Patyi, A., & Temesi, I. (2013). A közigazgatás tevékenységfajtái. In Temesi, I. (Szerk.), *A közigazgatás funkciói és működése* (pp. 165–242), Nemzeti Közszerzői Egyetem.
- Patyi, A., & Varga, Zs. A. (2012). *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialóg Campus.
- Szalai, É. (2013). A közigazgatási aktus. In Fazekas, M. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Általános rész III* (pp. 71–114). ELTE Eötvös.
- Toldi, F., & Pákay, B. (1959). *Az államigazgatási eljárás általános szabályai*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.

Jogi források

- Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény.
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény.
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.
- A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény.
- Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény.
- A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének hatékonyabbá tételéhez szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXLVIII. törvény.
- A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény.
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény.
- A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény.
- A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény.
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.
- 6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65.
- 4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 71.
- 7/2004. (III. 24.) AB határozat, ABH 2004, 98.
- 3076/2013. (III. 27.) AB határozat, ABH 2013, 1555.
- Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.28.047/1996/4. számú határozata.
- Legfelsőbb Bíróság Gf.I.32.374/2000.
- Legfelsőbb Bíróság Kfv.V.39.252/2010.

Kúria Kfv.II.37.297/2012/8. számú határozata.

Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.26.992/2012/12. számú határozata.

Vas Megyei Bíróság 1.K.20.237/2007/11. számú határozata.

Vas Megyei Bíróság K.20.200/2008/13. számú határozata.

Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal BK/EBAO/181-11/2020. számú határozata.

Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal BK/EBAO/00052-25/2022. számú határozata.

Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatalának BO-08I/ÁÉ/2012-4/2020. számú határozata.

Csongrád-Csanád Megyei Kormányhivatal CS/I01/00829-71/2020. számú határozata.

Csongrád-Csanád Megyei Kormányhivatal CS/I01/02692-3/2021. számú határozata.

Országos Tisztifőorvos 13305-16/2020/EÜIG számú határozata.

Országos Tisztifőorvos 15150-1/2020/EÜIG számú határozata.

Országos Tisztifőorvos 42935-1/2020/EÜIG számú határozata.

Országos Tisztifőorvos 42935-2/2020/EÜIG számú határozata.

Országos Tisztifőorvos 16427-4/2021/JF számú határozata.

Pest Megyei Kormányhivatal Gödöllői Járási Hivatalának PE-07/ÉÁO1/00793-3/2020. számú határozata.



ÜGYVÉDEK KAMARAI HATÓSÁGI ELLENŐRZÉSÉNEK AKTUALITÁSAI

PATYI GERGELY*

* Egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar. E-mail: patyi.gergely@jak.ppke.hu

Absztrakt

Az ügyvédek kamarai hatósági ellenőrzésének aktualitásai című tanulmány a magyar területi ügyvédi kamarák, mint közigazgatási feladatot és hatáskört ellátó köztestületek tevékenységének egy részét tekinti át. A tanulmány a köztestületek sajátos, a magán és a közjog között elhelyezkedő létéből fakadó kérdésekkel foglalkozik. A kamarák kettős arculata kihát a feladat ellátásának módjára és annak anyagi fedezetére is. A feladatok és a közigazgatási hatáskörök keretében a hatósági ellenőrzések nagyságrendjével, a hatáskörrel kapcsolatos kérdésekkel, az évente elvégzendő kockázati besorolással és annak jogorvoslatával, az ellenőrzések elrendelésével és azok tényleges gyakorlati megvalósításával, valamint a letéti ellenőrzések időszere kérdéseivel ismerkedhetünk meg. A tanulmány tartalmaz néhány javaslatot a jövőre nézve, hogy milyen irányok mentén lehetséges az ügyvédi kamarai hatósági ellenőrzést elmélyíteni, kiterjeszteni. A javaslatok között szerepel a francia mintára esetlegesen létrehozható „CARPA” rendszer hazai bevezetése, a rendelkezésre álló nyilvántartások összekapcsolása és egy egységes ügyviteli program bevezetésének a lehetősége is.

Kulcsszavak

kamarai hatósági ellenőrzés, pénzmossási ellenőrzés, ügyvédek kockázati csoportba sorolása, CARPA, ügyvédek adminisztratív ellenőrzésének aktualitásai

Abstract

The study, entitled current events of the administrative control of lawyers, examines part of the activities of the Hungarian territorial bar associations as public bodies performing administrative tasks and powers. The study deals with specific issues arising from the existence of public bodies, which are situated between the field of private and public law. The dual image of the chambers also affects the way the task is performed and its financial coverage also. One can find in the study the scale of official controls, issues relating to competence, the annual risk classification and its redress, the imposition of checks and their effective practical implementation, as well as the timely issues of custody checks within the framework of tasks and administrative competences. The study contains some recommendations for the future, in which directions it is possible to deepen and extend the regulatory controls of the Bar Association. The proposals include the domestic introduction of the „CARPA” system, which may be established on the French model, the interconnection of the available registers and the possibility of introducing a single management programme.

Keywords

chamber official control, money laundering control, classification of lawyers into risk groups, CARPA, current events of the administrative control of lawyers.

1. Bevezetés

Az ügyvédek kamarai hatósági ellenőrzésének aktualitásaival foglalkozva néhány érdekességet szeretnék ismertetni az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendszeréhez kapcsolódóan. Teszem ezt annál is inkább, mivel a Budapesti Ügyvédi Kamara (a továbbiakban: BÜK) egyik titkáraként feladatomat képezi a hatósági ellenőrzések megszervezése, koordinálása és lefolytatása a BÜK illetékességi területén.

Jelen tanulmányban foglalkozni kívánok a hatósági ellenőrzések nagyságrendjével, a hatáskörrel kapcsolatos kérdésekkel, az évente elvégzendő kockázati besorolással és annak jogorvoslatával, az ellenőrzések elrendelésével és azok tényleges gyakorlati megvalósításával, valamint a letéti ellenőrzések aktualitásaival a pénzmosás elkerülése érdekében. A tanulmány végén pedig néhány javaslatot teszek az ellenőrzési rendszer lehetséges továbbfejlesztésére vonatkozóan.

2. A kamarai hatósági ügyek

Emlékeztetőül először is nézzük meg azokat a legfontosabbnak ítélt kamarai hatósági ügyeket, melyekben az ügyvédi kamara egyáltalán közigazgatási hatóságként jár el. Csak a legfontosabbakat kiemelve ilyen ügytípus a tag felvétele, a kamarai tagság megszüntetése, a formaváltás, a tagság megszűnésének megállapítása, a kamarai nyilvántartás vezetése, az ügyvédi tevékenység gyakorlásának – a fegyelmi eljáráson kívüli – felfüggesztése, a tevékenység engedélyezése, az átjegyzés más kamarába, a hatósági bizonyítvány kiadása, valamint az ügyvédi tevékenység hatósági ellenőrzése az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Üttv.) alapján.

Az előbbieken felsorolt ügytípusok közül jelen tanulmányban csak egy, ugyanakkor talán a legfontosabb hatósági ellenőrzési feladattal, a pénzmosás és terrorizmus finanszírozás elleni hatósági ellenőrzési kérdésekkel és az ahhoz szorosan kapcsolódó letétiellenőrzések néhány aktualitásával foglalkozom részletesebben.

Az ügyvédi kamarák, mint köztestületek (Fazekas, 2008, 13) hatósági ellenőrzési feladatainak jogszabályi hátterét az Ákr.-re, mint mögöttes jogszabályra hivatkozva, az Üttv. és a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Pmt.), valamint a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvényben és az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló 2017. évi LII. törvényben meghatározott kötelezettségek teljesítéséről szóló 10/2019. (VI. 24.) MÜK Szabályzat (a továbbiakban: MÜK Szabályzat) határozza meg. Teszik ezt akként, hogy bár a törvényi szabályok kétségtelen kapcsolódnak egymáshoz, azonban a szakmai specialitás miatt, a jogalkalmazás során időről időre rugalmas megoldásokra eddig is szükség volt és véleményem szerint a jövőben is szükség lehet.

A kamarai ellenőrzések keretein belül, a jogszabályi előírásokkal összhangban, az utóbbi időben kiemelten fontos a pénzmosás elleni harc annak megelőzésére, hogy az illegálisan tisztára mosott pénzek ne kerülhessenek törvényes úton felhasználásra.

3. Röviden a pénzmosásról

A pénzmosás kifejezés eredete állítólag Al Caponéig vezethető vissza, aki Chicago-szerte működtetett pénzbedobós, önkiszolgálós mosodákat, ezek segítségével álcázva a szerencsejátékokból, a prostitúcióból és a szesztilalmi törvények megsértéséből származó jövedelmét. Innen eredhet a pénzmosás (money laundering, Geldwäscherei) kifejezés, amely érzékletesen fejezi ki a szó tartalma által takart tevékenység lényegét (Robinson, 1996, 9).

Más szóval megfogalmazva, a pénzmosás olyan legális gazdasági műveletek leple alatt végzett illegális gazdasági tevékenység, amelynek eredményeként a feketén szerzett vagyon igazolhatóvá válik, megszabadítva azt a ténylegesen felismerhető, jogellenes mivoltától. Az illegális tevékenységgel szerzett jövedelem tisztára „mosása” mindig egy bizonyos fajta tranzakciós költséggel jár, mert a feketén szerzett jövedelem felhasználása megnöveli a bűncselekmény lelepleződésének a kockázatát. A pénzmosás lényege a bűncselekményből származó jövedelem tényleges vásárlóerővé történő átalakítása. A pénzmosás lehetséges társadalmi és politikai költségei – főként, ha felderítetlenül marad, vagy nem foglalkoznak vele kellő komolysággal – nagyon súlyosak (Gál, 2021).

A pénzmosásban részt vevő személyek és intézmények különböző, sokszor célzottan bonyolult műveletek végrehajtásával azt kívánják elérni, hogy az egyébként törvénytelen úton megszerzett pénz a külvilág, elsősorban a hatóságok számára már legális jövedelemként jelenjen meg és felhasználható legyen további, akár legális, akár illegális tevékenység céljából. A pénzmosás, mint jelenség feltételez legalább egy, de jellemzően több, rendszerint a szervezett bűnözés körébe tartozó cselekményt – többek között kábítószerrel, prostitúcióval, emberkereskedelemmel, illegális szerencsejátékkal, korrupcióval vagy az állami költségvetés megkárosításával járó bűncselekményeket –, amely(ek)ből jelentős mennyiségű illegális jövedelem keletkezik (Ambrus, 2020).

A pénzmosással tisztára mosott pénzek igen jól használhatók a terrorizmus támogatására is.

Az olyan, politikailag motivált bűncselekmények, amelyeknek célja vagy szándékolt hatása, hogy rettegést keltsenek a nyilvánosságban, személyek csoportjában vagy egyes személyekben, semmilyen körülmények között nem igazolhatók politikai, filozófiai, ideológiai, faji, etnikai, vallási vagy más hasonló jellegű megfontolásokkal, mint ahogy azt a nemzetközi terrorizmus megszüntetésére vonatkozó intézkedésekről az 1994. évi ENSZ-nyilatkozat 49/60. sz. határozata is megfogalmazza.

A Pmt. egyértelműen meghatározza azokat a szervezeteket, akikre a törvény vonatkozik. Úgyszintén meghatározásra kerültek a szervezetek tevékenységi körei, a pénzeszközök forrásának igazolása, a személyazonosság ellenőrzésére vonatkozó elvárások, a különböző szintű ügyfél-átvilágítási kötelezettséggel kapcsolatos feladatok, a pénzáttalásokat kísérő adatok nyilvántartása, a belső kockázatértékelésre vonatkozó elvárások. A törvény előírja a bejelentési kötelezettséget is, amennyiben pénzmosásra, terrorizmus finanszírozására vagy a dolog büntendő cselekményből való származására utaló adat, tény, körülmény merülne fel.

4. A hatósági ügyek nagyságrendje

Annak érdekében, hogy látható legyen a pénzmosás elleni harchoz kapcsolódó és ezen okból lefolytatandó hatósági ellenőrzések nagyságrendje, ismertetném a BÜK 2021. évről szóló elnöki és elnökségi beszámolójában megtalálható adatokat (BÜK, 2022, 12). Jelenleg a BÜK, mint az ország legnagyobb területi ügyvédi kamarája, 6474 ügyvédet és 2088 kamarai jogtanácsost, vagyis összesen 8562 aktív tagot tart nyilván. Az aktív tagok tekintetében, a Pmt.-ben leírt kö-

telezettség alapján rendszeresen, ismétlődően szükséges a hatósági ellenőrzési kötelezettséget teljesíteni. Az eredeti szabályozás szerint a hatósági ellenőrzést félévente rendelte a jogalkotó elvégezni, de időközben a szabályozás kicsit igazodott az élethez és a gyakoriság tekintetében némi engedmény történt. Egyébként is feltételezem, hogy a Pmt., mint az érintett alanyi körre kiterjedő általános törvény megalkotása során nem lehetett egyszerű a különböző gazdasági szektorokra vonatkozó egységes szabályozás kidolgozása. Ez a nehézség érzékelhető is. Így lettek például az egyéni ügyvédek a Pmt. szóhasználatában „szolgáltatók”.

5. Hatáskörrel kapcsolatos kérdések

Az ügyvédi kamarák hatásköreivel kapcsolatban is sajátos helyzet alakult ki. Az Üttv. megalkotása során a területi ügyvédi kamarák hatásköreinek egy része a Magyar Ügyvédi Kamarához került. A fő szabály az, hogy a kamarai hatósági ügyekben első fokon a területi kamara elnöke, míg másodfokon a Magyar Ügyvédi Kamara elnöksége jár el. A szabályozási jogkör az országos kamara feladatát képezi és ez igaz a pénzmosság elleni küzdelem szabályozására nézve is. A Pmt. szerinti hatósági ellenőrzés ugyanakkor – szemben a regionális fegyelmi jogkörrel – hatásköri szempontból a területi ügyvédi kamaráknál maradt. A területi ügyvédi kamarák között azonban jelentős méretbeli különbségek állnak fenn. Szeretném megemlíteni, hogy az összes területi ügyvédi kamara taglétszáma összesen kevesebb, mint a BÜK és például a Nógrád Megyei Ügyvédi Kamara létszáma nem éri el a 60 főt sem.

A Pmt. szempontú hatósági ellenőrzések tekintetében az Üttv. és a MÜK szabályzat alapján a hatósági ellenőrzést a területi kamara elnöksége által kijelölt vizsgálóbiztos folytatja le. Az Üttv. 186. § (6) bekezdésében meghatározásra került, hogy *„A területi kamara az általa felügyelt ügyvédi tevékenységet gyakorlókat a pénzmosság és a terrorizmus finanszírozásának megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény szerinti felügyeleti kockázatértékelésben meghatározott kockázati csoportokba sorolja. A legmagasabb kockázatú csoportba tartozók esetén legalább évente, de legfeljebb félévente, a legalacsonyabb kockázatú csoportba tartozók esetén legalább ötévente ellenőrzési terv szerinti ellenőrzést kell folytatni.”*

A kérdés így az, hogy a hatáskör gyakorlója a kamara elnöke vagy annak elnöksége? Főleg, hogy – amint látni fogjuk – a kialakult gyakorlat alapján alapvetően a kockázati besorolást magát tekintjük hatósági ellenőrzésnek.

A gondolatmenetet tovább folytatva, a második kiemelendő kérdés az, hogy milyen időszakként és hogyan valósítja meg a Pmt. szerinti hatósági ellenőrzéseket a kijelölt vizsgálóbiztos? A MÜK szabályzat szerint, összhangban az Üttv. 186. § (5) bekezdésével a területi ügyvédi kamara az ellenőrzési kötelezettsége teljesítése érdekében éves ellenőrzési tervet fogad el, és tesz közzé az elektronikus tájékoztatás szabályai szerint, amely elég egyértelmű és teljesíthető szabálynak tűnik. A kamara elnöksége által elfogadott éves ellenőrzési tervet a tagok a kamara honlapján ismerhetik meg és ellenőrizhetik.

Itt azonban újabb érdekességre bukkanhatunk – ahogyan azt korábban már idéztem az Üttv.-ből – a legmagasabb kockázatú csoportba tartozók esetén legalább évente, de legfeljebb félévente, míg a legalacsonyabb kockázatú csoportba tartozók esetén elég ötévente ellenőrzési terv szerinti ellenőrzést végrehajtani. Anélkül, hogy különösebben belemerülnénk a jogszabály szövegének értelmezésébe, a legalább ötévenkénti ellenőrzési terv szerinti ellenőrzést kell folytatni kitétel nem elég pontosan megfogalmazott. Értelmezhető lehetne egyrésztől úgy, hogy minden ügyvédet legalább ötévente ellenőrizni kell. Mivel azonban a területi kamarákat éves ellenőrzési terv készítési kötelezettség terheli, és évente kockázati besorolást is végezni kell, valószínűleg mégsem ez a helyes értelmezés. A kérdés csak az, hogy akkor mi? Az előzőekben említett lét-

számadatot figyelembe véve végezzünk egy gyors számítást a BÜK esetében. Ha öt év alatt legalább egyszer le kell folytatni az ellenőrzést a 8562 aktív tag tekintetében, akkor az ellenőrzési szám évi 1712, vagyis az havi 142 hatósági ellenőrzést jelentene. Húsz munkanappal számolva ez naponta 7 hatósági ellenőrzés lefolytatását feltételezné, amiből egyértelműen az következik, hogy a jogalkotó feltehetően nem helyszíni ellenőrzések lefolytatását kívánta előírni.

A BÜK először 2018. április 9-én megtartott elnökségi ülésén fogadta el a 2018. évre vonatkozó Pmt. szempontú ellenőrzési tervet (BÜK, 2018), amelyre nézve már akkor tartalmi követelmény volt, hogy a területi kamara az általa felügyelt ügyvédi tevékenységet gyakorlókat a Pmt. szerinti felügyeleti kockázatértékelésben meghatározott kockázati csoportokba sorolja. A kockázati csoportok az alacsony, a közepes és a magas besorolási kategóriákat jelentik. Az ellenőrzés alapvetően elektronikus úton, önbevallásos módszerrel történik, figyelemmel arra, hogy a jogalkotó felhatalmazása alapján a MÜK bármely ügyben kötelezővé teheti az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) szerinti elektronikus kapcsolattartást, valamint lehetővé teheti az Eüsztv. szerinti elektronikus kapcsolattartás szabályainak alkalmazását az Üttv. 170. §-a alapján. Az önbevallás célja, hogy az egyedi ellenőrzések számára előzetes információkat gyűjtsön, továbbá, hogy az ellenőrzési terv kidolgozásához a kamara kockázatelemzését megalapozza a következő időszakokra. Az ellenőrzési terv alapján a kérdőívet korábban a kamara elektronikusan a kötelező Cégbizalmi elérhetőségekre küldte meg, ma már azonban az online felületen teszi elérhetővé. A kérdőívek kitöltését megelőzően a lehetséges kommunikációs csatornákon keresztül tájékoztató és figyelem felhívó kampányt szervez a kamara, és ez az ügyvédi edukációs folyamat lassan beváltja a hozzá fűzött reményeket.

A kérdőíveken a válaszokat a tagság által egyszerűen és időkímélő módon, „klikkeléssel” lehet kitölteni. Ennek a módszernek az alkalmazása lehetővé teszi a pontozással történő értékelést, és a kockázati csoportbesorolást is egyszerűsíti. A kérdőívekre adott válaszok alapján a rendszer elvileg automatikusan besorolja a praxisokat az előzetesen felállított kockázati kategóriákba. Azért az elvileg kitétel, mivel a besorolás akár lehetne automatikus döntéshozatal is, bár annak jogszabályi feltételei nem állnak fenn, illetve a rendszer maga sem alkalmas még teljes mértékben a besorolási döntés meghozatalára és az annak megfelelő határozat elkészítésére, megküldésére. A kérdőívre adott válaszok valójában az ellátott ügyek száma alapján kerülnek értékelésre. Így a több kollégát foglalkoztató és nagy mennyiségű ügyet ellátó praxisok rendszeresen magasabb kockázatú kategóriába kerülnek, mivel jelenleg a jogszabályok által nyilvántartott adatok nem teszik lehetővé egyéb differenciálási szempontok alkalmazását és a kockázatértékelés automatikus finomítását.

A pontszámok értékelésén túl automatikusan magas kockázatú besorolást kapnak továbbá a bizalmi vagyonkezeléssel, valamint a székhelyszolgáltatás nyújtásával foglalkozó praxisok és a kérdőívre nem válaszoló praxisok is.

A határidők tekintetében az általános ügyintézési határidőtől eltérő szabályozás érvényesül, ugyanis az ellenőrzést és annak kiértékelését az elrendelésétől számított három hónapon belül be kell fejezni. A kérdőívekre adott válaszok alapján történt kockázati besorolásról a praxisok elektronikusan kapják meg a határozatokat.

6. A besorolással szembeni jogorvoslat

Az éves kockázati besorolásokkal szembeni jogorvoslatokkal kapcsolatban szintén felvethetők az évente visszatérő eljárásjogi kérdések, mivel mondhatni, minden évben visszatérően jelentkezik ez a kérdéskör. Néhány kamarai tagot évről évre meglepetéssel érint a helyzet, hogy ismé-

telten nyilatkozattételi kötelezettsége keletkezik. Néhányuk azzal is szembesül, hogy az esetleg pontatlan bevallása alapján nem a valóságnak megfelelő vagy általa várt kockázati csoportba sorolást szerez. Az eljárásjogi érdekességet pedig az adja, hogy mivel a kamara a nyilatkozattételre elektronikus felületet biztosít, a határidőben történő nyilatkozat elmulasztása valójában nem lesz pótolható. Megjegyzem, a mai napig a BÜK a nyilatkozatok megtételére minden évben póthatáridőt biztosított, ám még így is előfordult, hogy néhányan fellebbezés keretében kívánták a kötelezettségüket teljesíteni. A kamara elnökségének immár egyértelmű gyakorlata alapján azonban erre lehetőség valójában nincsen. Eljárásjogi szempontból érdekes, hogy az elektronikus nyilatkozattételi kötelezettség miatt valójában, igazolási kérelem sem terjeszthető elő joghatályosan, figyelemmel arra, hogy a rendszer lezárását követően már nincsen lehetőség a mulasztást elektronikus úton pótolni.

7. A tényleges ellenőrzések gyakorlati megvalósítása

A Magyar Ügyvédi Kamara komoly eredménynek tekintheti, hogy az eredeti, a Pmt.-ben lévő fél éves ellenőrzési kötelezettség immár „csak” éves, illetve öt éves ellenőrzési ciklusokat ír elő. Ahogyan már volt szó róla, a jogalkotónak az eredeti elképzelés megszövegezésekor a realitásokat nem sikerült teljes mértékben figyelembe vennie. Ismételten megemlíteném, hogy ha a kamara teljes munkavállalói létszáma egész évben csak Pmt. ellenőrzéseket folytatna, akkor sem tudott volna az eredeti jogszabályi kötelezettségnek eleget tenni. Ebből eredően született meg az a megoldás, hogy a kamarai tagokat évente egyszer önbevalláson alapuló, elektronikus nyilatkozatuk alapján kockázatértékelés keretében lehet ellenőrizni. Kijelenthető, hogy a hatósági ellenőrzés legszélesebb körét ez a rendszer adja. Így a besorolást követően már csupán a magas kockázatba került praxisok tekintetében – vagy egyéb indikáció alapján – szükséges helyszíni ellenőrzés keretében vizsgálgódnia. A kamarai hatósági ellenőrzést az adott területi kamara hivatalból indítja meg.

Figyelemmel arra, hogy a helyszíni ellenőrzések mind számukban, mind a Főváros területeiből fakadóan meghaladják a kamara alkalmazottai által történő feladat ellátásának a lehetőségét, a BÜK a helyszíni hatósági ellenőrzést az ügyvédek esetében megbízási jogviszony keretében, ügyvédi kamarai tagok bevonásával végzi. Egy-egy hatósági vizsgálatot a közreműködők párosával végeznek annak érdekében, hogy az esetleges felmerülő kockázatokat minimalizálni lehessen. Az ellenőrzésben résztvevő ügyvédek a hatósági ellenőrzés során az ellenőrzés céljának eléréséhez szükséges mértékben kötelezhetik az ellenőrzöttet adatszolgáltatásra, illetve léphetnek be az ellenőrzött irodájába, fiókirodájába, alirodájába, tekinthetik meg az ellenőrzött iratait és nyilvántartásait, kérhetnek azokról másolatot. A kamarai hatósági ellenőrzés azonban nem terjed ki az ügyvédi tevékenység tartalmára, valamint olyan kötelezettségek teljesítésére, amelyek ellenőrzése más hatóság hatáskörébe tartozik. Az ellenőrzést végzők a hatósági ellenőrzés megállapításait jegyzőkönyvben rögzítik, amely jegyzőkönyv aláírásával az ellenőrzött is igazolja az eljárás lefolytatásának jogszerűségét, illetve egyet nem értése esetén kifejtetheti álláspontját.

Abban az esetben, ha a hatósági ellenőrzés során kötelezettségszegés merül fel, azonban az a kötelezettségszegés megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, úgy megfelelő, de legalább tizenöt napos határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre való figyelmeztetéssel lehetőség van a hiányokat pótolni. Abban az esetben azonban, ha a biztosított határidő eredménytelenül telt el, vagy a hiánypótlás, helyesbítés lehetősége eleve kizárt, a kamara előzetes fegyelmi vizsgálat lefolytatását kezdeményezi.

Érdekes jogszabályi megoldás az az eset, ha a köteleességszegés a pénzmosásra vagy terrorizmus finanszírozására utaló adat, tény vagy körülmény felmerülése esetére előírt bejelentési kötelezettség elmulasztása lenne, mivel ekkor a területi ügyvédi kamarának kellene a bejelentést az ügyvédi tevékenységet gyakorló helyett megtennie. Megjegyezhető, hogy ennek a jogszabályi esetnek a bekövetkezésére igen kicsi az esély.

Figyelemmel arra, hogy eddig az ügyvédek hatósági ellenőrzésére összpontosítottunk, eszen néhány szó a kamarai jogtanácsosok Pmt. szempontú hatósági ellenőrzéséről is.

A kamarai jogtanácsosok hatósági ellenőrzésére ugyanezek az előírások vonatkoznak, de az ő esetükben a munkáltatóval együttműködve szükséges az ellenőrzéseket lefolytatni. A kamarán belüli hatékony együttműködést mutatja, hogy a MÜK szabályzat módosítására 2020-ban az Országos Kamarai Jogtanácsosi Tagozat véleményének kikérése alapján került sor.

8. Javaslatok a hatósági ellenőrzési rendszer lehetséges továbbfejlesztésére

A 2014-2015-ös évek során csődbe ment bankok és pénzügyi intézmények komoly kihatással voltak az ügyvédi letétek kezelésére is, és az alábbi kérdéskört hozták felszínre. Az Üttv. hatályos szabályozása alapján a területi kamara az ügyvédi letétkezelés ellenőrzése céljából jogosult az ügyvéd letétkezelésre használt számláját vezető számlavezető nevét, a letéti számla számát, egyenlegét, valamint a kamarai hatósági ellenőrzés kezdő napját megelőző tízévi forgalmát megismerni, míg a számlavezető az ellenőrzött letéti számlájára vonatkozó adatokat a kamarai szabályzatban meghatározott formanyomtatványon vagy űrlapon előterjesztett megkeresés közlésétől számított három napon belül köteles a területi kamara rendelkezésére bocsátani. A gyakorlatban azonban a területi ügyvédi kamarák nem rendelkeznek adatokkal arra nézve, hogy az ügyvédeknek mely banknál, pénzügyintézetnél vezetik a letéti számlájukat. Ebből is fakadóan a letétekkel kapcsolatban kizárólag a letéteményes ügyvéd felelőssége áll fenn a megbízója felé. Sajnálatos módon ez év elején, a szomszédságunkban folyó harcok következtében egy külföldi tulajdonú magyarországi bank korábbi biztos pénzügyi helyzete hirtelen megrendült. A bekövetkezett bankcsőd nyomán a banknál elhelyezett ügyvédi pénzletétekre is csak az általános betétbiztosítási feltételek vonatkoztak, így a limitet elérő vagy az azt meghaladó összegű letétek tekintetében a letevő ügyvédek egy része önhibáján kívül rendkívül nehéz helyzetbe került.

A BÜK vezetősége korábban már többször is foglalkozott az ügyvédi letétkezelés problematikájával. A rendszerváltással és a piacgazdaság kiterjedésével az egyre nagyobb létszámú ügyvédség már nemcsak a magánszemélyek, hanem a gazdasági társaságok tevékenységébe is bekapcsolódott és egyre több jogcímen kezel pénzeszközöket.

Az Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának 2003-ban, majd az Alapvető Jogok Biztosának 2012-ben kelt felhívásaira figyelemmel a letétkezelés biztonságát javító, a hazai és nemzetközi tapasztalatok alapján álló rendszer kidolgozása kezdődött a letét-bejelentési és esetleges kezelési koncepcióra. 2013-ban a BÜK került kijelölésre a franciaországi, ötven éves múltra visszatekintő CARPA ügyvédi letét- és pénzkezelési rendszer¹ hazai alkalmazhatóságának vizsgálatára.

1957-ben a Párizsi Ügyvédi Kollégium néhány ügyvédje létrehozta az Ügyvédek Pénzügyi Tevékenységének Pénztárát, a CARPA-t (Patyí, 2012, 160). A CARPA létrehozatala idején a letétkezelés biztonságos kialakítása volt a fő szempont és nem a minőségbiztosítás. Franciaországban 1954-ig a megbízásokhoz kapcsolódó pénzeszközök kezelésének feladatát az ügyvé-

¹ CARPA Lawyers' Compliance and Clients' Funds Handling Services. <https://carpa-lbcft.org/>

dek bírósági megbízottak közreműködésével látták el, azaz az ügyvédek számára tiltott volt az önálló letétkezelés. Ugyanakkor ezen időpontig a tiltás egyben védelmet is jelentett az ügyvédek számára a számlavezetési kötelezettség és a letétkezelés terheinek elkerülésére. A háború utáni időszak változásai a jogszolgáltatási korlátok felszabadítása irányába mutattak, amely változások elvezettek oda, hogy az ügyvédek megbízóik mind gyakrabban kérték arra, hogy az egyes ügyeikhez kapcsolódó pénzügyi műveleteket önállóan, maguk végezzék, más közreműködő bevonása nélkül. 1954-ben dekrétum fektette le az ügyvédek által történő pénzkezelés alapjait, amelynek 48. cikkelye figyelembe vette, hogy a belső szabályzat megengedheti az ügyvédeknek akkor, amikor megbízott nélkül törvényesen képviselik a feleket, hogy az általuk elvállalt eljáráshoz közvetlenül kapcsolódó pénzügyi elszámolást önállóan végezzék. A szabály utolsó része pontosította, hogy az ügyvéd, aki a belső szabályzat által megadott engedélyt alkalmazza, köteles olyan banki vagy postai számlát nyitni, amelyet csak a hivatkozott szakmai tevékenységre használ. Ez lényegében megfelel a hatályos magyar szabályozásnak. A szabályok ugyanakkor arra buzdították az Ügyvédek Párizsi Kollégiumának néhány tagját, hogy egy olyan rendszeren gondolkozzanak, amely a fentiekén túl további elvárásoknak is megfelel. Ilyen elvárás volt az, hogy a rendszer tegye lehetővé a letétkezelési tevékenység folytatását, biztosítva a pénzkezeléssel történő rendelkezési jogot és az azok feletti képviseletet. A rendszer megalkotói célul tűzték azt is, hogy a számlavezetési műveletek egyszerűsödjének, valamint a speciális biztosítási szerződéseknek köszönhetően, további garanciát kívántak biztosítani a megbízóik számára. Célként tűzték ki azt is, hogy a képződött tőke utáni bevételek felhasználási rendszere átlátható, biztosított és ellenőrzött legyen. A rendszer kialakításakor elválasztották a betétek kezelését az ügyvédek személyes vagy szakmai számlavezetésétől, garantálva az említett rendszer teljes biztonságát és a megbízók külön-külön történő képviseletét. Az 1971. december 31-i törvény, amely egységesítette az ügyvédek és a korábbi meghatalmazottak foglalkozását a francia Legfelsőbb Bíróság előtt, meggyorsította a CARPA továbbfejlesztését. 1986-ban, köszönhetően a CARPA Nemzeti Szövetség közbenjárásának a CARPA pénztárba történő befizetés már kötelezővé és egyúttal kizárólagossá is vált a hatóságok vagy bíróságok előtt folyó ügyekben. 1990. december 31-én ismét törvény módosította az eredeti szabályozást, midőn az ügyvédek és a jogi konzultánsok foglalkozásából egy új egységes foglalkozás jött létre, majd az 1996. július 5-i törvény kiegészítette a CARPA-ra vonatkozó rendelkezéseket. Létrejött a CARPA Ellenőrző Bizottsága és az ellenőrök számára szintén további speciális feladatok kerültek meghatározásra (Patyi, 2012, 161). Az 1991. november 27-i dekrétum 240. cikkelye alapján, a CARPA pénztár pénzügyi alapjának a kezelése harmadik fél által történik, azaz azt nem az ügyvédek vagy az ügyvédi kamara kezeli, hanem elkülönült alapkezelő. Az ügyvédek által átvett pénzek, értékpapírok és egyéb értékek bankba vagy bírói letéti számlára kerülnek az Ügyvédek Pénzügyi Tevékenységének Pénztára, azaz a CARPA nevére.

A félreértések elkerülése érdekében pontosítani kell, hogy a CARPA nem bank, és csak kisebb mértékben, leginkább az utalások tekintetében támaszkodik a bankrendszerre. Lényege, hogy az egyes Ügyvédi Testületek (területi kamarák) felelőssége alapján működik a közösen egyeztetett szabályok szerint. A pénzügyi műveleteket szabályozó egyes belső szabályzatok, melyeket az Ügyvédi Kollégiumok Nemzeti Tanácsa hoz nyilvánosságra, kivétel nélkül mind az Ügyvédek Pénztárainak Nemzeti Tanácsa² (a továbbiakban: UNCA) által javasolt Belső

² Présentation de la société UNION NATIONALE DES CARPA (UNCA). Online: <https://www.societe.com/societe/union-nationale-des-carpa-316344233.html>

Szabályzatra hivatkoznak vissza. A CARPA Nemzeti Tanács az egyes CARPA pénztárakat azok elvárásainak megfelelően képviseli az államhatalmi szervezetek előtt, szervezi a tapasztalatcsere-t, információt gyűjt és feldolgozza azokat. Az UNCA információs, műszaki és emberi erőforrás támogatásának köszönhetően mára minden pénztár azonos minőségű szolgáltatás, ellenőrzés és védelem nyújtására alkalmas. A francia Igazságügyi Minisztériummal összhangban az UNCA dolgozza ki az ügyvédi szakma számára a CARPA pénztárak működtetéséhez szükséges információs hátteret, valamint az UNCA gondoskodik a kasszák közötti több tízezer viszontbiztosításról is. A megbízók számláinak vezetéséhez minden ügyvéd az egyedi ügy ügyszámának megfelelő alszámlával rendelkezik az illetékes pénztárnál. Az egyes ügyekhez kapcsolódó alszámlák soha nem lehetnek negatívak vagy egymást kompenzálóak, mivel a megbízhatóság és az átláthatóság minden más szempontot felülír. Az UNCA minden évben nemzeti biztosítási szerződést köt a pénzügyi alapok kezelésére, így minden ügyvéd 6.100.000,- Euro összeghatárig biztosított a letétkezelésből fakadó kötelezettségei tekintetében, amelyhez még hozzáadódik egy kiegészítő nemzeti biztosítás is 9.000.000,- Euro összeghatárral. Az ügyvédeknek lehetőségük van további egyéni biztosítást is kötni még magasabb értékhatárra. A CARPA pénztárak mára már fontos szerepet játszanak a jogszolgáltatásra leginkább rászorulóknak esetében is, mivel a francia Igazságügyi Minisztérium törvénnyel erősítette meg a pénztárakat a jogi segítségnyújtás ellátásában résztvevő ügyvédek honorálására, ami a CARPA pénztárak munkájának és megbízhatóságának bizonyítékaként értékelhető. A törvényi felhatalmazás lehetővé teszi, hogy szigorú, előre meghatározott és felügyelt feltételek mellett juttassák ellentételezéshez azokat az ügyvédeket, akik a legrászorultabb állampolgárok számára konzultációt és jogszolgáltatást nyújtanak polgári, büntető vagy egyéb ügyekben.

A CARPA felügyeletet és ellenőrzést gyakorol a harmadik fél pénze felett a teljes folyamatban, a rendszerbe történő belépéstől egészen az abból történő kilépésig. A pénztár köteles az ügyvédek egyes pénzügyi műveleteit felügyelni. Ezen felügyelet keretében a pénztár nyilvántartja az ügylet megnevezését és típusát, az egyes alszámlára érkezett pénz forrását és a pénz átvevőjének személyét, az üggyhöz kapcsolódó alszámlák banki és könyvelési állapotát, azon ügyeket, amelyeknek értéke magasabb a hatályos biztosítási limitnél, valamint nyilvántartja az ügyvédek pénzügyi műveletei és az ügyek közötti kapcsolatok jóváhagyását is. A pénztár ellenőrzési jogkörében bármikor jogosult megkérdezni az ügyvédeket, hogy miért, kinek a javára és hogyan hajtották végre az adott műveletet. A CARPA közreműködik a bírósági határozatok megfelelő színvonalú teljesítésében, azaz a pénztárba történő letétbe helyezés megállítja a kamatszámítást. A pénztárak 30 évig biztosítják annak a pénznek a megőrzését, amelyet valamilyen oknál fogva senkinek sem lehetett kifizetni. A CARPA biztosítja a megbízók számára a pénzeszközök biztonságos kezelését, mivel csak azon személyek számára történhet kifizetés, akiket a jogerős döntésben vagy a szerződésben megjelöltek. Szintén fontos a pénzeszközök forrásának ellenőrzése, amióta a pénzmosás elleni harc kiemelt nemzetközi kérdéssé vált. A CARPA garantálja a demokratikus ellenőrzést és egyúttal a professzionalizmus zálogává is vált. A CARPA létének további lényeges eleme – más szakterületekhez hasonlóan – az is, hogy a nem törvényes származású pénzek felderítése ne csak az ügyvédek kötelezettsége legyen, hogy a pénzmosás elleni európai direktívára hivatkozva a jogszabály megsértésének esetét ne kizárólag az ügyvédeknek kelljen jelenteniük. A francia gyakorlat egyértelműen bemutatta mind a francia, mind pedig az európai hatóságoknak, hogy létezik olyan rendszer és technika, amely garantálja az ügyek titkosságát, a nyújtott szolgáltatások jó minőségét és az ügyfelek megbízási kapcsolatának alátámasztását.

Összefoglalva elmondható, hogy a CARPA működtetésével felelősen biztosítható a megbízók tevékenységének titkossága, a hatósági eljárásoknak a nyomozati szak szabályainak meg-

felelő lefolytatása, azaz bűncselekmény vagy jogsértés alapos gyanúja esetén, csak a konkrét cselekményre, tevékenységre korlátozva. A CARPA olyan további szolgáltatásokat is képes az ügyvédeknek és megbízóiknak nyújtani, amelyek nem tartoznak közvetlenül szakmai tevékenységük körébe. Példaként említhető a bírói határozat alapján történő értékesítés során (értékesítés árverésen) vagy a bírósági végrehajtás során a foglalás elősegítése. A CARPA értékelésekor kiemelhető továbbá, hogy a rendszer működése pozitív eredményeket hozott Franciaországban. A CARPA fejlesztésével ma már közvetlenül, elektronikus formában lehet hozzá kapcsolódni és az ügyeket intézni. A francia ügyvédi kar által kidolgozott iránymutatás jelentős érdeklődést váltott ki több európai országban, így például Belgiumban vagy Olaszországban, ahol az ügyvédek egyes csoportjai máris eljutottak saját pénztáraik létrehozásához a francia minta követésével.

Vizsgálándónak tartom, hogy a francia CARPA modellhez hasonló rendszer magyarországi kiépítése szükséges és egyúttal kívánatos volna-e? Kiindulási pontként rögzíthető, hogy a magyar letétkezeléssel kapcsolatos szabályok megsértése teszi ki a fegyelmi eljárások jelentős részét, valamint az ügyvédi biztosító a letétkezelési szabályok megsértése miatt fizeti a legnagyobb összegű kártérítéseket. A kártérítések nagyságrendjének csökkentése kétségtelenül közvetlenül hatással lehetne a biztosítási díjak csökkenésére, de talán még inkább, azonos biztosítási díjak mellett a biztosítási értékhatárok lennének növelhetőek. A BÜK kérdőíves felmérése során kiderült, hogy a budapesti ügyvédi kar a letétkezelés tekintetében felettből megosztott. Az évi néhány, kis értékű letétet kezelő kollega mellett számos – elsősorban nagyobb társas iroda – kezel rendszeresen komoly értékben, tartósan letétet, valamint az egyes eljárásokhoz kapcsolódóan szinte minden ügyvéd hosszabb-rövidebb ideig kezel eljárási költségekre átadott letéteket. A kérdőíves vizsgálódás alapján megállapítható volt az is, hogy az ügyvédi letétekhez kapcsolódó, esetleg a francia CARPA rendszerhez hasonló rendszer kialakítása nem elvetendő elképzelés. Kétségtelen, hogy törvényi szintű szabályozás előkészítésére volna szükség annak érdekében, hogy a rendszer minden szempontból megfelelően kialakítható legyen, ugyanakkor az egységes pénzügyi alapkezelés összességében jelentős többletbevételhez juttathatná az ügyvédi kart, illetve akár a letéteket kezelő ügyvédek is azáltal, hogy az egyes kereskedelmi bankok versenyeztetése mellett komoly tőke elhelyezésére lenne lehetőség. A rendszer hazánkban történő bevezetésének további előnye lehetne, hogy a letétkezelés megtisztulása mellett a pénzmosás ellenőrzési feladatok is részben kikerülhetnének az egyes ügyvédek kötelezettségei közül egy egységes rendszerbe integrálva a feladatokat, valamint az ügyvédek vagyoni felelősége szintén részben korlátok közé lehetne szorítható.

9. Egységes ügyvédi minimum adminisztrációs szoftver kötelező alkalmazása

A jelenlegi gazdasági körülmények között nem mondható meg egyértelműen, hogy mi befolyásolja leginkább a jogi tevékenység hatékonyságát és gazdaságosságát. Az USA-ban már több éve foglalkoznak azzal, hogy a befolyásoló tényezők között szerepelhet az egyes munkák díjszabása, a piaci verseny, a technológia vagy az alternatív jogi szolgáltatások, melyek kiváltják az ügyvédi munka bizonyos elemeit. Az Altman Weil nevű tanácsadó cég már hosszú ideje készít felmérést az ügyvédi irodáknál a befolyásoló tényezők meghatározására (Clay & Seeger, 2015). A felmérések eredményei feltehetően egyértelműen nem ültethetők át a magyar körülményekre, de talán ötletekkel szolgálhatnak a hazai irányok meghatározásához. A vizsgálatba bevont irodák, ügyvédek nagy része tudja, hogy változtatásokra lenne szükség a napi működésükben, és az sem titok számukra, hogy ezeket a változásokat a folyamatosan fejlődő technikai megoldások, az ügyféligények változása és az újabb és újabb jogi szolgáltatók megjelenése is

indokolja. Az ügyvédek számára a hagyományos versenytársakon túl egyre nagyobb kihívást jelentenek a nem tradicionális jogi szolgáltatások. Ilyenek például az ügyfeleknek nyújtott online segítség egyszerű szerződések, fellebbezések elkészítésében. Ez a fejlődési irány nálunk is egyértelműen tapasztalható és nem küzdeni, hanem alkalmazkodni kellene hozzá, megtalálva azokat a feladatokat, amelyek továbbra is igénylik a személyes ügyvédi részvételt.

A jövőbe tekintve olyan stratégiát kell kidolgozni, melynek központjába az ügyfél kerül, de nem szabad elfelejteni a megfelelő árazási politika és a hatékonyság figyelembevételéről. Az ügyfeleknek látniuk kell, hogy megértik őket, és az ügyvédek készek mindent megtenni – a jogszabályi kereteken belül – az elvárt eredmények elérése érdekében, megfelelő díjazás mellett. Tudatosítani kell az ügyfelekben, hogy nem a legolcsóbb szolgáltató a legjobb.

Tudomásul kell venni minden ügyvédnek, hogy a praxis hatékonyságának növelése érdekében erőfeszítéseket kell tenni. Nem elég felismerni a változásokat, de alkalmazkodni is kell hozzá. Hatékonyságnövelő megoldás lehet például az emberi munkaterhet csökkentő technológiák alkalmazása, az otthoni munkavégzés kiszélesítése, külsős munkatársak alkalmazása, a munkák tényleges időráfordítás alapján történő árazása, akár munkatársakra egyenként kidolgozva.

Már nálunk is felismerték ezeknek a változási lehetőségeknek a jelentőségét, és az ügyvédek számára elindultak a különböző továbbképzések. Ezek az Üttv. 155. §, 158. § előírásainak megfelelő továbbképzések lehetőséget nyújtanak az ügyvédek számára tudásuk megfelelő szinten tartására és az öt éves továbbképzési ciklus elvárásainak teljesítésére. A továbbképzési kötelezettség képzési események (tanfolyamok, konferenciák, tréningek) útján teljesíthető. A képzési eseményeket a MÜK Oktatási és Akkreditációs Bizottsága (OAB) által akkreditált képzési helyek szervezik, az ügyvédi tevékenységet folytatók továbbképzési kötelezettségéről szóló 18/2018. (XI. 26.) MÜK Szabályzat előírásaival összhangban. Az akkreditált képzési helyek, a képzési esemény teljesítéséről kreditpont igazolást állítanak ki a résztvevők számára.

Hivatkozások

- Ambrus, I. (2020). Büntetőjog 2021 – a pénzmosás újrachangolt tényállása és a hálapénz kriminalizálása. *Büntetőjogi Szemle*, 2020/2, 3–10. Online: <https://bit.ly/3IiCv01>
- Budapesti Ügyvédi Kamara (2014). *Az elnökség, az elnök és a főtitkár közös beszámolója a kar helyzetéről, az elnökség, a választott tisztségviselők és a hivatal 2013. évi munkájáról*. Online: <https://bit.ly/3ypIGLa>
- Budapesti Ügyvédi Kamara (2018). *Előterjesztés a Budapesti Ügyvédi Kamara elnöksége részére a 2018. évi ellenőrzési tervről és annak lebonyolításáról*. Online: <https://bit.ly/3y-k2Cz3>
- Budapesti Ügyvédi Kamara (2022). *Elnöki és elnökségi beszámoló a budapesti kar helyzetéről, a választott tisztségviselők, bizottságok és a hivatal 2021. évi munkájáról*. Online: <https://bit.ly/3ypQvOO>
- Clay, T. S., & Seeger, E. A. (2015). *2015 Law Firms in Transition An Altman Weil Flash Survey*. Altman Weil. Online: <https://bit.ly/3ORYi0R>
- Fazekas, M. (2008). *A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései*. Rejtjel.
- Gál, I. L. (2021). A pénzmosás új magyar szabályozása 2021-től. *Büntetőjogi Szemle*, 2021/1, 24–33. Online: <https://bit.ly/3ahsa84>
- Patyi, G. (2012). *Ügyvédség a köz- és a magánjog határán* [Doktori disszertáció, Pázmány Péter Katolikus Egyetem]. <http://doi.org/10.15774/PPKE.JAK.2013.001>
- Robinson, J. (1996). *A pénzmosoda. A világ harmadik legnagyobb üzlete belülről*. Park Kiadó.

Jogi források

- United Nations Resolution adopted by the General Assembly 49/60. Measures to eliminate international terrorism. Online: <http://www.un-documents.net/a49r60.htm>
2015. évi CCXXII. törvény az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
2017. évi LIII. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról
2017. évi LXXVIII. törvény az ügyvédi tevékenységről
- 1/2017. (VII. 10.) MÜK szabályzat egységes szabályzat a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvényben meghatározott kötelezettségek körébe tartozó feladatok teljesítésére, az egyéni ügyvédek és egyszemélyes ügyvédi irodák részére
- 18/2018. (XI. 26.) MÜK szabályzat az ügyvédi tevékenységet folytatók továbbképzési kötelezettségéről
- 10/2019. (VI. 24.) MÜK szabályzat a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvényben és az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló 2017. évi LII. törvényben meghatározott kötelezettségek teljesítéséről
- 6/2021. (IX.13.) MÜK szabályzat a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvényben és az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló 2017. évi LII. törvényben meghatározott kötelezettségek teljesítéséről szóló 10/2019. (VI. 24.) MÜK szabályzat módosításáról
- Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 1357/2003. számú jelentése.
- Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-3106/2012 számú ügyben.



AZ ELJÁRÁSI KÖTELEZETTSÉG AKTUÁLIS KÉRDÉSEI¹

ROZSNYAI KRISZTINA* 

* Egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: rozsnyaik@ajk.elte.hu

Absztrakt

Az eljárási kötelezettség mind a jogállamiság elvéhez, azon belül is a közigazgatás legalitásához, mind a megfelelő ügyintézéshez való alapjoghoz szorosan kapcsolódó, fontos jogintézmény. Az eljárási kötelezettség elmulasztása a közigazgatás mulasztásainak tágabb rendszerébe ágyazódik, amelyben számos jogintézmény hivatott arra, hogy a közigazgatás tétlenségével szemben jogvédelmet biztosítson a mulasztás révén sérelmet szenvedett személyeknek. A tanulmány elsőként a magyar jogban kialakított fogalmi rendszert, annak fokozatos kialakulását vizsgálja. Ezt követően röviden bemutatja a 2018 óta rendelkezésre álló mulasztási per legfontosabb szabályait. Mivel a közigazgatási belső jogorvoslati rendszer is sokat változott az elmúlt években, amelyek a mulasztásokkal szembeni fellépési lehetőségekre is hatással voltak, ezeket a fejlődési vonalakat is bemutatja a tanulmány, így helyezve a mulasztási per előfeltételével kapcsolatos legújabb kúriai jogegységi döntés megállapításait a legutóbbi évek jogalkotási folyamatainak kontextusába.

Kulcsszavak

a közigazgatás hallgatása, mulasztás, hatékony bírói jogvédelem, közigazgatási jogorvoslati rendszer.

Abstract

The obligation to proceed is an important legal institution closely linked both to the principle of the rule of law, particularly the legality of public administration, and to the right to good administration. It is embedded in a broader system of failures to act, in which a number of legal instruments are intended to provide legal protection against administrative inaction for persons harmed by such omissions. The study first examines the conceptual system established in Hungarian law and its gradual development. It then briefly describes the most important rules of the action against failure to act available since 2018. The system of internal administrative remedies has also changed a lot in recent years, which has also affected the possibilities of parties to protest against the breach of procedural obligations, so the study will also present these developments, placing the recent decision of the Curia case law on the precondition of an action against failure to act into the context of the legislative developments of recent years.

¹ Szerző köszönetet mond Fazekas Marianna egyetemi docensnek a tanulmánnyal kapcsolatos értékes észrevételeiért, amelyek a végleges verzióba beépítésre is kerültek.

Keywords

effective judicial protection, failure to act, silence of administration, system of administrative remedies.

1. Bevezetés

A tanulmány apropóját a Kúria 1/2022. Közigazgatási jogegységi határozata (a továbbiakban: 1/2022. KJE) szolgáltatta, amelyet „a mulasztási per megindításának feltételéről” címmel 2022 márciusában fogadtak el. Ebben a Kúria a következőket mondta ki:

„A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 128. § (2) bekezdésében és a (3) bekezdés e) pontjában megjelölt mulasztás orvoslását célzó eljárást kifejezetten biztosító jogszabályi rendelkezés hiányában a mulasztási per megindításának nem előfeltétele, hogy az ügyfél az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 15. § (2) bekezdése és 113. § (2) bekezdés b) pontja alapján felügyeleti eljárást kezdeményezzen vagy a felügyeleti szervhez forduljon. A felügyeleti eljárás kezdeményezése vagy a felügyeleti szervhez fordulás hiánya miatt a keresetlevél a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 48. § (1) bekezdés e) pontja alapján nem utasítható vissza.”

Ahhoz, hogy megértsük, miért kellett jogegységi eljárást lefolytatni és egy ilyen triviális megállapítást tenni a jogegységi határozatban, érdemes kicsit tágabb körben a közigazgatás tétlenségével, ahogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1) bekezdése fogalmaz, „a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének elmulasztásával” kapcsolatos szabályozás elmúlt évekbeli átalakulását megvizsgálunk. Ehhez szükséges mind a fogalmak, mind a mulasztásokkal szemben rendelkezésre álló jogvédelmi eszközök számbavétele.

2. A közigazgatás tétlenségével kapcsolatos fogalmi rendszer

2.1. Közigazgatási cselekmény elmulasztása

A közigazgatási jogorvoslati rendszer fő elvei és szerkezete az elmúlt években sokat változtak Magyarországon, különösen is a közigazgatás hallgatása kapcsán. Az Alaptörvény immár azon túl, hogy kimondja, hogy Magyarország jogállam, aminek folyománya a közigazgatás joghoz kötöttsége, rögzíti a megfelelő ügyintézéshez való jogot is. A XXIV. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék”. Mint látható, az eljárási kötelezettség implicit módon, az észszerű határidőn belüli döntéshozatal kötelezettségén keresztül jelenik meg ebben a szabályban.

Generális jelleggel tulajdonképpen a 2018. január 1. óta hatályos közigazgatási perrendtartásban találunk definíciót a közigazgatás tétlenségére, hiszen a Kp. a 127. §-ában ad gyakorlati meghatározást a mulasztási kereset alapjára, amely szerint az a „közigazgatási szerv közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban rögzített kötelezettségének elmulasztása (a továbbiakban: mulasztás)”.

A mulasztás fogalmát egyébként nem csak a Kp. használja, hanem ezt megelőzően is használták már más jogszabályok is, mint például a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, amelynek szabályai szerint a törvényességi felügyeleti szerv mind a rendeletalkotás, illetve a határozathozatal elmulasztása, mind pedig a közszolgáltatási kötelezettség elmulasztása, illetve a törvényben meghatározott egyéb önkormányzati feladat ellátásának elmulasztása miatt pert indíthat a bíróság előtt. Ez a kifejezés jelentheti mind a közigazgatás teljes tétlenségét, mind a határozathozatal késedelmét, mivel nem releváns, hogy a közigazgatás tett-e valamit az ügyben, vagy indított-e eljárást, amennyiben nem valósul meg közigazgatási cselekmény.

A tétlenségnek van még egy speciális fajtája a Kp.-ben, a közigazgatási bíróság ítélete alapján lefolytatandó, megismétlendő eljárás és döntés elmaradása, amelyet a Kp. a nemperes eljárások között szabályoz. Ez azokat a konstellációkat fogja át, amelyek esetén „a közigazgatási szerv a teljesítési határidőn belül nem tett eleget a jogerős bírósági határozatból származó a) új eljárás lefolytatására vagy b) elmulasztott közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó kötelezettségének.”² Ilyenkor a bíróság különféle jogkövetkezmények alkalmazásával tud ítéletének érvényt szerezni.³

Mivel a Kp. fogalma generálisan minden közigazgatási tevékenységet igyekszik átfogni, részletesebb definíció ezen a szinten nem volt adható. Ennél szűkebb – és jóval régebbi gyökerekre visszanyúló – fogalmakat találunk a hatósági eljárásjogban. Itt kap központi szerepet az eljárási kötelezettség fogalma, amelyről a közigazgatási hatósági eljárás általános kódexe, az Ákr. 15. §-a rendelkezik.⁴

2.2. A közigazgatás jogszerű hallgatása

Eredetileg az eljárási kötelezettség feloldására utaló *terminus technicus* a törvényi szabályozásban a „közigazgatás hallgatásának” fogalma, amely a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Szolgáltatási irányelv) átültetésével (Fazekas, 2020, 162–163) került be a magyar jogrendszerbe. Az általános hatósági eljárásjogban a fogalmat azonban először 2016-ban az Ákr. 80. § (2) bekezdése határozta meg kifejezetten: „Ha a hatóság a közigazgatási határidőn belül nem hoz jogerős döntést (jogszerű hallgatás), a fél jogosult a kérelmezett jog gyakorlására.”

Megjegyzendő, hogy a (2) bekezdés zárójel előtti első almondatában szereplő meghatározás tulajdonképpen hibás, mivel csak a közigazgatás hallgatásának fogalmát határozza meg, nem pedig a jogszerű hallgatását – a mondat végén megfelelőbb helyen lett volna a zárójel. Az ugyanis, hogy a hallgatás jogszerűnek vagy jogellenesnek minősül-e, a hallgatás jogkövetkezményétől függ. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a hallgatás a magyar szabályozásban a kezdetektől csak és kizárólag a jogszerű konstellációkat létrehozó, az eljárási kötelezettséget kiiktató szabályként jelent meg.⁵ Már 1981-től kezdve találunk ilyen szabályt az általános közigazgatási

² Kp. 152. § (1) bekezdés.

³ Kp. 153. §.

⁴ Fontos jelezni, hogy az Ákr. hatálya alól számos ügytípus ki van véve, mint pl. az adóigazgatási, versenyfelügyeleti vagy pénzügyi felügyeletével, idegenrendészettel kapcsolatos eljárások, tehát ezek a szabályok nem vonatkoznak általánosságban minden közigazgatási hatósági tevékenységre. Természetesen számos esetben találunk hasonló szabályokat, például az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) 25. §-a vagy a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 242. §-a.

⁵ Ehelyütt csak utalni tudunk arra az alapos felsorolásra, amely a lehetséges ügyintézési modelleket mutatja be: Barabás (2013, 576–577).

hatósági eljárási szabályok között. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) ekkor csak lehetőséget adott a különös eljárási szabályoknak, hogy jogszerű hallgatási konstellációkat hozzanak létre. E szabályozás funkciója nyilvánvalóan az volt, hogy bizonyos területeken enyhítse a közigazgatási szervek eljárási terheit, ne kelljen hosszasan foglalkozniuk olyan egyszerű kérelmekkel, amelyeknél első pillantásra megállapítható, hogy az engedély megadásának feltételei adottak. A 42. § (2) bekezdése szerint „Az ügyfél kérelmére indult eljárásban – jogszabályban meghatározott esetben – a kérelemnek helyt adó határozathoz fűződő jogkövetkezményeket kell alkalmazni akkor is, ha a közigazgatási szerv az előírt határidőn belül a kérelem teljesítését nem tagadta meg.”⁶

Ezt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) kodifikátora így alakította át:

71. § (2) Jogszabály úgy rendelkezhet, hogy ha az ügyfél kérelme (bejelentése) jog megszerzésére irányul, és a hatóság az előírt határidőn belül nem hoz határozatot – feltéve, hogy az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél –, az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása.

2004-ben a Ket.-tel egy további általános könnyítést vezettek be a közigazgatási szervek számára, amely elsősorban a szociális igazgatásban volt lényeges,⁷ és amelyet a folyamatos infláció, valamint a nyugdíjrendszer és a szociális ellátórendszer összehangolásának konstans igénye tett szükségessé. Ez a fajta jogszerű hallgatás tipikusan akkor volt megengedett, ha csak a korábban megítélt szociális juttatások, támogatások összegét kellett növelni a juttatás alapjának törvényben meghatározott módosítása miatt: „Jogszabály lehetővé teheti, hogy a hatóság mellőzze a határozathozatalt, ha az eljárás pénzbeli ellátás jogszabályban meghatározott mértékre történő emelésére irányul. Ez a szabály egyedi hatósági ügyben indult eljárásra nem alkalmazható.”⁸

A Szolgáltatási irányelvvel és annak a magyar jogba való átültetésével 2009-től azonban új filozófia alakult ki. Ebben az ügyfél áll a középpontban, az ő adminisztratív terheit kell csökkenteni. A Ket. 71. § szabályának megfogalmazását a Szolgáltatási irányelvhez igazították,⁹ hogy annak szabályait alátámasszák:

(2) Ha az ügyfél kérelme jog megszerzésére irányul, és ellenérdekű ügyfél az első fokú eljárásban nem vett részt, másik hatóság vagy szakhatóság eljárásra való kijelölése helyett jogszabály rendelkezhet úgy, hogy

⁶ Áe. 42. § (2) bekezdés.

⁷ Ez a szabály tartalmilag sokkal régebbi időkből származik. A társadalombiztosítási ellátásokkal kapcsolatos igényérvényesítést az Áe. már a hatályba lépésétől kezdve privilegizált eljárásként szabályozta az 1984-ig fennálló szakszervezeti igazgatás miatt. A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény igényérvényesítési szabályai alapján csak abban a körben kellett határozatot hozni az igény elbírálásáról, amelyet a törvény minisztertanácsi végrehajtási rendelete tételesen felsorolt [98. § (2) bekezdés, illetve 17/1975. (VI. 14.) MT rendelet 255. § (1) és (2) bekezdés]. Ez utóbbi szerint az ellátások emeléséről is kellett határozatot hozni, kivéve az évenkénti emelést. Ez egészen az 1975. évi II. törvény hatályon kívül helyezéséig, 1997. december 31-ig így volt.

⁸ Ket. 71. § (5) bekezdés.

⁹ Ez csak azokra az ügyekre vonatkozott, melyek a törvény értelmében „engedélyhez kötött szolgáltatások” [ld. a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Szolg. tv.) 2. § d) pontjának fogalom meghatározását].

- a) az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az előírt határidőben nem hoz döntést,
- b) ha a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad ki állásfoglalást, a hozzájárulását megadottnak kell tekinteni.

2009 októberével a bejelentés intézménye további megerősítést kapott, s praktikusán „felzárkózott” az engedély mellé, immár nem pusztán a határidő-túllépés esetén adott a hallgatás megoldást.¹⁰ A jogszabályok eleve rendelkezettek innentől úgy, hogy valamely jogosultság gyakorlásának pusztán a bejelentés a feltétele, tehát főszabály szerint nem is kerül sor eljárásra:

(6) A hatóság mellőzi a határozathozatalt, ha jogszabályban biztosított jogosultság gyakorlásának kizárólag az ügyfél erre irányuló kérelmének benyújtása a feltétele. A hatóság az ügyfél kérelmére igazolja, hogy az ügyfél a kérelem benyújtásától a jogszabályban biztosított jogát jogszerűen gyakorolja.

A 2015-ben megkezdett és a világvármány hullámai révén még tovább erősödött (Balázs & Hoffman, 2020, 1) bürokráciacsökkentési programok fontos szerepet tulajdonítanak a bejelentés intézményének, hiszen a közigazgatás egyre több területén cserélődnek fel az engedélyezési eljárások bejelentésekre (Szamek, 2020, 7; Bencsik et al., 2021, 314). Immár a jogszabály kifejezetten ki is nyilvánítja, hogy a bejelentés nyomán nem indul eljárás, ezért ügyféli jogállása sincsen senkinek.¹¹ Ezt a rendelkezést azonban ma már nem is tartalmazza az általános eljárási törvény, éppen azért nem, mert a bejelentést a hatósági eljárásokon kívülre helyezi a fenti szabályozási logika.

Az eljárástípusok kialakításával cizelláltabb lett, de alapjaiban megmaradt a korábbi szabályozás, amely szerint a határozathozatal mellőzésére van lehetősége a hatóságnak, és az a kérelmezett jog megadásával lesz egyenértékű, többnyire külön jogszabályi rendelkezés alapján – csak az automatikus döntéshozatalnál automatikus ez:

- Ákr. 80. § (2) Az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az ügyintézési határidőn belül mellőzi a határozathozatalt (jogszerű hallgatás). Jogszerű hallgatásnak van helye, ha
- a) automatikus döntéshozatali eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki,
 - b) sommás eljárásban intézhető ügyben törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik,
 - c) teljes eljárásban törvény vagy kormányrendelet így rendelkezik, és az ügyben nincs ellelérdekű ügyfél.

2.3. Jogellenes hallgatás vagy határidő-túllépés?

A terminus technicus „hallgatás” tehát csak a hatósági eljárásokra használatos, méghozzá csak a „jogszerű” jelzővel együtt. A jogellenes közigazgatási hallgatás fogalmát csak a választási el-

¹⁰ A Szolg. tv. 12. §-ához fűzött indokolást is érdemes megnézni ebből a szempontból, meg a már említett nagykomentárt.

¹¹ E módosítások hátterében is inkább a személyi állomány szűkösége és a közigazgatási szervek terheinek csökkentése áll, mint a magánszemélyek és vállalkozásaik adminisztrációs terheinek enyhítése. Ld. F. Rozsnyai (2020).

járásról szóló törvény és a szakirodalom használja. Ha a fenti „keletkezéstörténetre” tekintünk, akkor el is gondolkodhatunk azon, hogy helyes-e egyáltalán a jogellenes hallgatás szóösszetétel használata, különösen is az alapul fekvő hallgatás=beleegyezés elvre is tekintettel. Persze ha megnézzük a külföldi megoldásokat, akkor láthatjuk, hogy a hallgatással való döntéshozatal fogalma ennél szélesebb körben használt fogalom, hiszen sok helyen arra is volt (vagy akár van) vélelem, hogy amennyiben a hatóság nem hoz döntést határidőn belül, akkor azt úgy kell tekinteni, hogy elutasította a kérelmet. Ez a jogorvoslat biztosítása miatt volt lényeges fikció, hiszen Európában nagyon sokáig tipikusan nem volt lehetőség mulasztások bíróság elé vitelére.

Egyetérthetünk tehát azzal, hogy az Ákr.-ben és az Air.-ban a jogellenes hallgatás határidő-túllépésként van körülírva. A határidő-túllépés nemcsak a késedelmes határozathozatalt jelenti, hanem más konstellációkat is felölel, amelyekben logikailag szintén az előírt határidő elmulasztásáról van szó. Ilyen egyfelől az eljárásrend hibás megválasztása, vagyis teljes eljárásban való eljárás az automatikus döntéshozatal vagy a sommás eljárás helyett. Másfelől határidő túllépésnek minősülnek azok az esetek is, amikor a hatóság nem tartja be azokat a nyolc napos „belső” határidőket, amelyek a határozat meghozatalát helyettesítő vagy az eljárás előbbre vitele érdekében megtehető eljárási cselekmények megtételére vonatkoznak, mint például a kérelem visszautasítása, az eljárás megszüntetése, a kérelem függőben tartása vagy az eljárás felfüggesztése. Ha tehát a közigazgatási hatóság nyolc napon belül nem tesz semmilyen intézkedést, az is a határidő elmulasztásának minősül. Ezzel praktikusán az eljárás megindításának időpontjában fennálló eljárási akadályok késedelmes észlelése is a határidő túllépését eredményezi.

Ezekben a konstellációkban tehát közös, hogy mindegyik esetben a konkrét határidőn belüli eljárási kötelezettségét sérti meg a hatóság. Minthogy a határidő-túllépéssel és annak átalakuló bírói gyakorlatával korábban részletesen foglalkoztunk (F. Rozsnyai, 2021), itt csak utalunk arra, hogy a függő hatályú döntés általános eljárásjogból való kivezetésével már csupán az „átalánykártérítés” szerepel törvényi következményként, jogvédelmi, fellépési lehetőségként pedig csak a mulasztási per áll rendelkezésre. S itt érünk vissza az Ákr. 15. §-ában szabályozott eljárási kötelezettség kérdéséhez, és a tanulmány bevezetőjében idézett 1/2022. KJE jogegységi határozathoz. Ezeket ugyanis a mulasztási per kapcsolja jelen esetben össze, kifejezetten is a mulasztási per, mint új jogintézmény kialakításának jogalkotási dilemmái.

3. A mulasztási per főbb koncepcionális – kodifikációs dilemmái

Alapvetően négy fő dilemmát azonosíthatunk, amelyek a mulasztási per szabályainak kialakításakor megjelentek. A Knptv.¹² szabályainak továbbfejlesztése nem volt könnyű vállalkozás arra is tekintettel, hogy nagyon sokféle jogi megoldás létezik Európában és sok helyütt ezek szintén gyerekcipőben járnak (Dragos et al., 2020).

Mivel a hatósági eljárásokon túli mulasztások elleni fellépés volt az egyik nívuma a Kp.-nak, az egyik fontos kérdés az volt, hogy milyen tág körben legyen egyáltalán alkalmazható eszköz a mulasztási per. A mulasztási per alapját a már idézett mulasztás fogalma határozza meg, ami tágan a közigazgatási cselekmény jogszabályban foglalt megvalósításának kötelezettségét jelenti. Ezt szűkíti be a perindítási jog korlátozása, amikor a Kp. 17. §-ával ellentétben

¹² A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény, amely többek között a Ket.-hez kapcsolódó új közigazgatási nemperes eljárásokat, a „közigazgatási hatóság kötelezése eljárás lefolytatására”, valamint a végzések felülvizsgálatára irányuló bírósági eljárás szabályait tartalmazta.

kifejezetten jogsérelem meglétét írja elő, és a jogos érdeket nem tekinti elégséges legitimációnak. Ezzel tulajdonképpen a Knptv.-nél szűkebb is lett a lehetséges felperesi kör, hiszen az az ügyfélfogalomra, és ezzel a jog vagy jogos érdek érintettségére épült. A jogalkalmazói gyakorlatban azonban – úgy tűnik – ez a változás nem okoz problémát a perindítás általános kiegészítő szabályainak köszönhetően. A hatósági ügyeken túli területeken, elsősorban a közszolgáltatás-szervezésben szükségesnek tűnt a jogpolitika alakítói számára ez a korlátozás a jogos érdek fogalmi tisztázatlanságaira is tekintettel.¹³ A bíróság döntési jogköre felől is jelentős korlátozás történt, amely szintén a hatósági eljárásokban bekövetkezett és az egyéb mulasztások közötti különbséget volt hivatott kezelni. E differenciálás lényege, hogy a bírónak a mulasztást mely esetekben kell megállapítania. Ha közelebbről megnézzük a Kp. 129. §-át, látható, hogy egyfelől akkor köteles a bíró erre, hogyha a közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó, jogszabályban meghatározott kötelezettségének az irányadó elintézési határidőn belül nem tett eleget a hatóság. Tehát ahol a jogszabály előír a megvalósításra határidőt, és azt túllépték, ott a bírónak meg kell állapítani a mulasztást, ha a közigazgatási szerv nem valósította meg azon belül a cselekményt. Szintén ez a helyzet azokban az esetekben, ahol nincsen ilyen határidő, de a pert a törvényességi felügyeleti szerv indította. Ha e feltételek egyike sem áll fenn, tehát nincsen határidő a megvalósításra és a pert nem a törvényességi felügyeleti szerv indította, akkor a bíróság igen széles mérlegelési jogkörrel rendelkezve csak akkor állapítja meg a mulasztást, ha a közigazgatási szerv cselekményét közérdeken alapuló kényszerítő indok szükségessé teszi. Ezzel gondolta a jogalkotó biztosítani azt, hogy az esetlegesen tömegesen jelentkező mulasztási perek nyomán ne nehezedjen túl nagy cselekvési kényszer a közigazgatási szervekre. Persze a félelmek indokolatlanok voltak, ilyen jellegű perek tudomásunk szerint nem indultak.¹⁴

Szintén kardinális kérdés volt az igényérvényesítésre nyitva álló idő. A közigazgatással szembenálló személyek tipikusan hajlamosak hosszabban várni arra, hogy ügyükben döntés szülessen. Sokszor csak jóval a határidőket követően válik egyértelművé, hogy mulasztásról van szó, erre is tekintettel a Kp. hosszabb határidőket ad meg a keresetindításra. Számos esetben nem is tudnak az érintettek arról, hogy létezik egyáltalán határidő valamely közigazgatási cselekmény megvalósítására. Különösen ez a helyzet, ha nincsen formális eljárás a megvalósításra, mint például a közszolgáltatás-szervezés legtöbb esetében. Éppen ezért a Kp. 129. § úgy rendelkezik, hogy a keresetlevelet a közigazgatási cselekmény megvalósítására nyitva álló határidő leteltétől számított egy éven belül kell a bíróságnál benyújtani. S itt már megjelenik a számunkra most a jogegységi határozat fényében fontos mozzanat: ha van a mulasztás orvoslását szolgáló közigazgatási eljárás, akkor annak eredménytelenségéről való tudomásszerzéstől számított kilencven napon belül, de legkésőbb a közigazgatási cselekmény megvalósítására irányadó határidő leteltétől számított egy éven belül kell a bíróságnál benyújtani. Ha pedig a jogorvoslati szerv mulaszt (azaz nem is indul eljárás a mulasztás orvoslására, akkor a jogorvoslati szerv számára megállapított intézkedési határidő elteltétől kell a 90 napot számítani.

További kodifikációs dilemma volt, hogy milyen ítéleti rendelkezés tud hatékony lenni? A megváltoztatási határozatnál megjelenő azon dilemma, hogy a bíróság az ügy szakmai vonatkozásaihoz nem ért kellő mélységben, itt hatványozottan megjelenik. Éppen ezért azt a megoldást választotta a jogalkotó, hogy a bíróság csupán a mulasztás fennállását állapítja meg, s a törvény

¹³ Ez a szűkítés egyébként a szabályozásba igen későn került be. A mulasztási perről ld. Hoffman & Kovács (2018, 689–703).

¹⁴ Ehelyett inkább polgári perekben kíséreltek meg a jogvédő szervezetek bizonyos mulasztásokat orvosoltatni, ezt mutatják például a szegregációs perek és az otthongondozó anyáknak az Emberi Erőforrások Minisztériuma elleni pere.

erejénél fogva lesz ilyenkor a közigazgatás köteles arra, hogy az elmulasztott cselekményt pótolja. Mivel nincsen mindig formális eljárás, az eljárásra kötelezés nem lett volna számos esetben alkalmas ítéleti rendelkezés. Tehát a mulasztási perben hozott ítélet egy megállapítási ítélet:

„(3) Ha a bíróság a mulasztást megállapítja, a mulasztó szerv köteles az elmulasztott cselekményt az irányadó jogszabályi határidőn belül, ennek hiányában harminc napon belül megvalósítani.”

A Knptv. alatt szerzett tapasztalatok ehhez kapcsolódóan azt mutatták, hogy amennyiben a közigazgatási szerv az öt eljárásra kötelező bírósági határozatnak nem tett önként eleget, más lehetősége nem volt az ügyfélnek, mint újra a Ket. 20. §-a szerinti eljárást indítani a felügyeleti szervnél, és újra a bírósághoz fordulni – a határozat végrehajtására mód nem volt, hiszen a közigazgatás eljárásra kötelezésre végrehajtási lap nem állítható ki. Ezekből a tapasztalatokból alakult ki a már említett, a bíróság határozatának kikényszerítésére irányuló eljárás.¹⁵ Ez kellő védelmet nyújt ehhez a megállapítási típusú ítélethez kapcsolódóan a fél számára.

Végül elérkeztünk a témánk szempontjából legrelevánsabb dilemmához, tudniillik ahhoz, hogy milyen perelőfeltétel szükséges, hogyan lehet a bíróságot leginkább tehermentesíteni közigazgatási belső eljárások révén? Már a keresetindítási szabálynál fény derült arra, hogy a Kp. számol azzal, hogy „a mulasztás orvoslását szolgáló közigazgatási eljárás” rendelkezésre áll. Ezt fogalmazza meg – az ugyan feleslegesen utóbb az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvénnyel megállapított¹⁶ – 4. § (2) bekezdése: „A vitatott tevékenység akkor lehet közigazgatási jogvita tárgya, ha bármely a közigazgatási tevékenységgel közvetlenül érintett fél a vitatott tevékenységgel szemben jogszabály által biztosított közigazgatási jogorvoslatot kimerítette, vagy a pert jogszabály előírása miatt más közigazgatási eljárás előzte meg.” A kodifikációs folyamatban a Ket. 20. §-ában foglalt, 72/1995. (XII. 15.) AB határozat nyomán kialakított és továbbfejlesztett hatósági belső eljárás ekkor a hatósági eljárásokban alapvetően rendelkezésre állt, amennyiben volt felügyeleti szerve a mulasztó hatóságnak.¹⁷ Ez a Kp. 4. § (7) bekezdés 4. pontjának definíciója értelmében *megelőző eljárásnak* minősült.¹⁸

Itt érkezünk vissza az eredeti kérdéshez: Mi vezetett oda, hogy a felügyeleti eljárás iránti kérelmet „a közigazgatási szerv jogorvoslati szervéhez (a továbbiakban: jogorvoslati szerv)”¹⁹ benyújtott, a mulasztás orvoslását szolgáló közigazgatási eljárásnak minősítették egyes bíróságok?

Az kétségtelen, hogy tartalmi értelemben a felügyeleti eljárás olyan eljárás, amelynek valóban célja lehet az alárendelt közigazgatási szerv mulasztásának orvoslása. A Kp. 128. §-hoz fűzött miniszteri indokolás e tekintetben nem fogalmaz elég pontosan (vagy azt is feltételezhetjük, hogy fejében még a Ket. 20. §-ának szabályai jártak):²⁰

¹⁵ Kp. XXVI. fejezet, 12. alcím.

¹⁶ Azért felesleges, mert a visszautasítási okok között szerepel ez a perelőfeltétel, a Kp. 48. § (1) bekezdés e) pontjában.

¹⁷ Minderről részletesen ld. F. Rozsnyai (2021, 46–48).

¹⁸ „a jogvita tárgyává tett közigazgatási cselekmény megvalósítására folytatott közigazgatási hatósági vagy jogorvoslati eljárás.”

¹⁹ Kp. 39. § (3) bekezdés.

²⁰ Vagy mondjuk úgy: fejében a Ket. 20. §-ának hatályos szabályaival írta.

„Egyszerűbb esetben, ha a mulasztó szerv felett másik közigazgatási szerv irányítási vagy felügyeleti jogkörrel rendelkezik, akkor először e szerv útján kell megkísérelni a mulasztás orvoslását. Ha a mulasztás orvoslására hatáskörrel rendelkező szerv eljárása eredménytelen, akkor az erről való tudomásszerzéstől számított kilencven napon belül van helye keresetindításnak. Ebben az esetben tehát van valamilyen aktus (így pl. eljárásra utasítás vagy felhívás), amelyhez a keresetindítás köthető, még ha a kereseti kérelem nem is e szerv mulasztása ellen fog irányulni. Ha viszont nincs olyan szerv, amelytől kérhető lenne a mulasztás orvoslása, a keresetindítási határidő kezdőnapja az elmulasztott cselekmény megvalósítására nyitva álló határidő lejártát követő nap.”

A Kp. mulasztás orvoslására szolgáló eljárás fogalma valóban több értelmezést tesz lehetővé. Ugyanakkor, amikor egy perelőfeltételről, szükséges eljárási cselekményekről van szó, indokoltabb az értelmezést rendszertanilag a jogorvoslathoz való jogra alapítani. E tekintetben viszont némi zavar fedezhető fel az Ákr. hatályos rendszerében, ami szintén hozzájárulhatott ahhoz, hogy egyes bírónál kialakult az az értelmezés, amely a felügyeleti szerv eljárását jogorvoslati eljárássá minősítette.²¹ Érdemes ezt tehát közelebbről megvizsgálni.

4. Az Ákr. által biztosított jogvédelmi eszközökkel kapcsolatos zavarok

4.1. A fogalmak és a funkciók keveredése

A jogorvoslathoz való jog immanens fogalmi eleme, hogy a sérelmet szenvedett fél kérelmére induló eljárásról van szó. Kétségtelenül szegényes a közigazgatási eljárásjog fogalomkészlete e tekintetben. A Ket. kodifikátora törekedett a fogalmi tisztázásra, és immár a kiterjesztett bírói útra tekintettel egy másfajta logikai sorrendbe rendezve „Jogorvoslat és döntés-felülvizsgálat” fejezetcímmel szabályozta és szigorúan elkülönítette egymástól a hivatalbóli döntésfelülvizsgálati eljárásokat és a jogorvoslatokat.²² Az Ákr. ezt a logikát azonban (néhány karakternyi nyereség érdekében?) nem követte teljes mértékben. A „Jogorvoslat” Fejezetben csak a kétosztatú felsorolás és a sorrend a régi. A hivatalbóli döntésfelülvizsgálati eljárás fogalmát az Ákr. nem használja, helyette hivatalbóli jogorvoslati eljárásról beszél. Még erőteljesebben, igen jelentős mértékben elmosta azonban a kérelemre induló jogorvoslati eljárások és a hivatalbóli döntésfelülvizsgálati eljárások közötti fogalmi határt az Ákr.-nek az a törekvése, hogy a fellebbezést „pótolja”. Az ennek során bekövetkezett torzulásokat érdemes itt közelebbről is megvizsgálni.

Az Ákr. kodifikátora számára érezhetően problémát jelentett a fellebbezés jogorvoslati rendszerből való szinte teljes kiiktatása. A fellebbezés hármassal, jogvédelmi, önkontroll és tehermentesítő funkciója (F. Rozsnyai, 2010, 26) fontos, mással nem pótolható jogorvoslattá teszi azt mind az ügyfél, mind a közigazgatás és a bíróságok (vagyis az állam) számára. Az Ákr. ezért a következő indokolást fűzte a szándéka szerint a fellebbezést pótló, a „döntés módosítása vagy visszavonása a keresetlevél alapján” elnevezésű jogintézményhez:

„Fontos rámutatni arra, hogy a jogorvoslati rendszer átalakításának meg kell találnia az összhangot a közérdek hatékony védelme, és az ügyfelek jogainak érvényesítése közt. Így a törvény egyfajta előszűrő, önkorrekciós mechanizmust is szabályoz. Az új jogorvoslati rendszerben

²¹ Azt szükséges azonban hangsúlyozni, hogy ez az álláspont nem volt általánosnak tekinthető.

²² Az Áe. csoportosítási szempontja még a jogorvoslat közigazgatási rendszeren belüli vagy azon kívüli mi-voltához kapcsolódott, az ügyfél számára való hozzáférhetőség határozta meg a sorrendet. A bírói út kiterjesztésével lett értelme a Ket. szerinti megkülönböztetés alkalmazásának.

a keresetlevél a hagyományos fellebbezés funkcióját is betölti [kiemelés tőlem: R.K.], ha a hatóság maga megállapítja, hogy a támadott döntés törvénysértő, és ennek alapján módosíthatja vagy visszavonhatja azt. Ez azonban nem eredményezheti egyúttal azt, hogy a hatóság »elvonja« a bíróságtól a döntés jogát, illetve az ügyféltől azt a jogot, hogy a bíróság vizsgálja felül a döntést. A törvény a bírói felülvizsgálatot e döntés ellen is biztosítja, a közigazgatás bírói kontroll alá vetettsége csak így érvényesülhet a hatóság »új« döntése tekintetében.”

Anélkül, hogy azzal most foglalkoznánk, hogy van-e jogállami lehetőség arra, hogy egy új jogintézmény egy már létező jogintézményt legyen hivatott „pótolni”, miközben a másik jogintézmény része a jogrendszernek,²³ már e jogorvoslat Ákr.-be iktatásával kapcsolatban is felfedezhetünk némi diszkrpanciát. Ugyanis az Ákr. 113. §-a, amely Jogorvoslati eljárások címmel felsorolja az (1) bekezdésében a kérelemre, majd pedig a „hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat”, a felsorolásban ezt az új jogintézményt nem szerepelteti. Ezzel szemben az alcímek szintjén már megjelenik, a kérelemre induló két jogorvoslati eszköz közé ékelve a 61. alcím alatt – tehát az Ákr. azt ráutaló módon kérelemre induló jogorvoslatként kezeli, de nem definiálja ilyenként. Az elnevezésében és kialakításában egy hivatalbóli döntésfelülvizsgálati eljárásról van mégiscsak szó, hiszen az ügyfél kérelme a bíróságnak van címezve, és a bíróság általi jogorvoslásra irányul. Megértésem szerint ez a keveredés – túl azon, hogy a közigazgatási perrel összefüggésben komoly problémákat vet fel, mert a jogsérelem közigazgatás általi orvoslásának diszfunkcionális használatát eredményezi – vezetett oda, hogy a jogellenes hallgatás esetén a felügyeleti eljárás kezdeményezése a mulasztási per megindításának perelőfeltételévé vált egyes bíróságok gyakorlatában. Ezen értelmezés kialakulásának további, még talán fontosabb oka lehet a jogellenes hallgatással szembeni fellépési lehetőség korábbi biztosítottsága, illetve annak kiiktatása a jogvédelmi hálóból. A következőkben ezt a kérdést tekintjük röviden át.

4.2. A határidő-túllépéssel szemben biztosított jogvédelmi eszközök redukciója

Érdemes egymás mellé helyezni az eljárási kötelezettségre vonatkozó korábbi és hatályos szabályokat, a különbség rögtön szembeötlik, majdnem felére redukálódott a joganyag:²⁴

Ákr. 15. § [Az eljárási kötelezettség]

(1) A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni.

(2) Ha a hatóság – a jogszerű hallgatás esetét kivéve – eljárási köteletségének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve (a továbbiakban: felügyeleti szerv) az eljárás lefolytatására utasítja. Ha nincs felügyeleti szerv, vagy az nem intézkedik, az eljárás lefolytatására a közigazgatási perben eljáró bíróság (a továbbiakban: közigazgatási bíróság) kötelezi a hatóságot.

Ket. 20. §

(1) A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén köteles eljárni. Ha e köteletségének a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv - *kérelemre vagy hivatalból - soron kívül, de legkésőbb a tudomásszerzéstől számított öt napon belül kivizsgálja a mulasztás okát.*

²³ Egy hatósági eljárásjoggal kapcsolatos adalék ehhez a kérdéshez a 13/2006. (V. 5.) AB határozat.

²⁴ 125 helyett 69 szó (918 helyett 536 karakter szóközökkel).

(2) A hatóság mulasztása esetén a felügyeleti szerv újabb - az ügyfajta irányadó ügyintézési határidő és a döntés-előkészítés fokának figyelembevételével megállapított - határidő kitérésével a mulasztó hatóságot *három napon belül* az eljárás lefolytatására utasítja.

(6) ... ha az adott ügyben nincs felügyeleti szerv, vagy a felügyeleti szerv az intézkedési, eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, *az ügyfél kérelmére* a megyei, illetve a fővárosi bíróság mint közigazgatási ügyekben eljáró bíróság (a továbbiakban: közigazgatási ügyekben eljáró bíróság) kötelezi a hatóságot az eljárás lefolytatására.

Az Ákr. arra tekintettel mellőzte a szabályozásból az ügyfél jogát arra, hogy kérelmezze azt, hogy a felügyeleti szerv a mulasztás okát rövid időn belül kivizsgálja és a mulasztó szervet mulasztás esetén az eljárás lefolytatására utasítsa, hogy főszabály szerint kérelemre indult eljárásokban függő hatályú döntést kellett hozni, amely mulasztás esetén hatályossá vált (Baranyi, 2018, 318). Ez a feltevés azonban már akkor is hibás volt. Egyrészt az Ákr. eleve arra törekedett, hogy minél szűkebb körben kelljen egyáltalán függő hatályú döntést hozni, másfelől a hivatalbóli eljárásokban is felmerülhet olyan konstelláció, hogy a határidő-túllépés az ügyfél (valamelyik ügyfél) számára sérelmes. A függő hatályú döntés tehát eleve sem lett volna képes arra, hogy minden határidő-túllépési helyzetet megoldjon – a Ket.-be való beillesztése ezért okkal hagyta a 20. § szerinti eljárást érintetlenül. A függő hatályú döntés 2020. évi megszüntetésével így praktikusán ugyanoda jutottunk vissza, ahol az Áe. volt akkor, amikor az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatát meghozta: a hatósági eljárásjog nem biztosít az ügyfélnek alanyi jogon járó lehetőséget a mulasztás elleni fellépésre. Ebben a helyzetben a fent bemutatott, a hivatalbóli és kérelemre induló korrekciós lehetőségek közötti határok elmosódását eredményező folyamat könnyen vezethetett olyan értelmezésre, amely az alanyi fellépési lehetőséget biztosító, de jelenleg hiányzó karakterek ellenére a hivatalbóli fellépési lehetőséget is a mulasztási pert megelőzően kimerítendő jogorvoslati eljárásként kezeli, tekintettel a már bemutatott szűkszavú és az absztrakció igen magas fokán álló, általános fogalmakat használó indokolásra is.

4.3. Az eljárási kötelezettség az adóigazgatási rendtartásban

Szót kell még ejteni egy, szintén a közigazgatási hatósági, belső jogvédelmi rendszer diszharmóniájára utaló jellegzetességről, ami a fent bemutatott két folyamat, a fellebbezés pótlására irányuló törekvés és a mulasztással szembeni jogvédelmi lehetőség eltűnése mellett, további oka lehet a kialakult téves értelmezésnek, s oda vezetett, hogy egyes bíróságok perelőfeltételként megkövetelték a felügyeleti eljárás kezdeményezését a mulasztási per megindíthatóságához. Ez pedig az a tény, hogy az Air., amely a bíróság elé kerülő ügyek jelentős hányadában alkalmazandó eljárási szabályokat tartalmazza (hiszen a közigazgatási bírósági eljárások közel vagy akár több mint fele adóügy), 25. §-ában az eljárási kötelezettségre nézve még az Áe. korábbi, a 72/1995. (XII. 15.) AB határozat nyomán bevezetett szabályozásához hasonló rendelkezéseket tartalmaz, ahol még a felügyeleti szervre háramlott át mulasztás esetén a döntési jogkör a felügyeleti szerv diszkrecionális döntése nyomán.

(1) Az adóhatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni. Ha e köteletségének nem tesz eleget, erre a felettes szerve – kérelemre vagy hivatalból – utasítja.

(2) Ha az adóhatóság a felettes szervének utasítására az általa meghatározott határidőn belül nem tesz eleget eljárási kötelezettségének, a felettes szerv az ügyet magához vonhatja. A felettes szerv az ügyben első fokon jár el, vagy az elsőfokú eljárásra a mulasztóval azonos hatáskörű adóhatóságot jelöl ki.

Mint látható, ez a rendelkezés szintén tartalmazza a „kérelemre vagy hivatalból” kitételt. Sőt, magát a felügyeleti intézkedést is úgy szabályozza az Air. 128. §-a, hogy annak kezdeményezésére egy ízben az ügyfélnek is lehetősége van, s a további utaló szabályok révén ez praktikusán egy második, harmadfokú fellebbezési eljárássá alakítja a (3) bekezdése szerinti esetben a felügyeleti eljárást.

(1) A felettes adóhatóság kérelemre vagy hivatalból, az adópolitikáért felelős miniszter, illetve az állami adó- és vámhatóságot irányító miniszter hivatalból felügyeleti intézkedést tesz, ha az ügyben eljáró adóhatóság határozata, önálló fellebbezéssel megtámadható végzés (intézkedése) jogszabálysértő, vagy a határozat, az önálló fellebbezéssel megtámadható végzés meghozatalára (intézkedésre) jogszabálysértő módon nem került sor.

(2) Felügyeleti intézkedés iránti kérelem egy alkalommal, a döntés véglegessé válásától számított egy éven belül nyújtható be. A határidő jogvesztő, elmulasztása esetén igazolási kérelem előterjesztésének nincs helye. Az elkésett kérelmet a felettes adóhatóság visszautasítja. Nincs helye felügyeleti intézkedés iránti kérelemnek, ha az adózó feltételes adóbírság kedvezményt vett igénybe.

(2a) A felügyeleti intézkedés iránti kérelem benyújtása esetén alkalmazni kell a 124. § (3)-(4) és (6) bekezdését.

(3) Az adópolitikáért felelős miniszter, illetve az állami adó- és vámhatóságot irányító miniszter abban az esetben jár el, ha a felettes adóhatóság az ügyben már döntést hozott.

Ez a szabályozás teljesen ellentétes azzal a logikával, hogy különüljenek el egymástól a hivatalbóli döntésfelülvizsgálati és a kérelemre induló jogorvoslati eljárások. A fellebbezési jogosultság két fokon való biztosítása helyett hibrid jogorvoslattá teszi a felügyeleti intézkedést. Hangsúlyozandó, hogy ez nem újkeletű rendelkezés, gyökerei egészen azokba az – 1883 előtti – időkhöz nyúlnak vissza, amikor bírósági út egyáltalán nem létezett az adóhatározatokkal szemben (és egyéb közigazgatási határozatokkal szemben sem. Az adózás rendjét szabályozó korábbi törvények is tartalmazták (kevésbé cizelláltan) ezt a rendelkezést,²⁵ azokat a bírósági jogvédelem átalakítása sem 1883-ban, sem 1990 után nem érintette igazán. Az általános hatósági eljárási kodifikáció hatókörén a Ket. előkészítése során is nyilván kívül esett ez a terület, amit ma már a kivett eljárási minőség csak tovább erősített. Ugyanakkor a gyakorlatban ez azt eredményezi, hogy az adóigazgatási területen indított mulasztási pereknél megkövetelhető az alanyi jogon indítható felügyeleti eljárás kezdeményezése perelőfeltételként.

5. „Eljárási kötelezettség” a hatósági eljáráson túl

Az eljárási kötelezettség a közigazgatási szerv azon kötelezettsége, hogy szükség esetén használja hatáskörét és indítson eljárást, illetve azt határidőn belül – lehetőleg érdemben – fejezze is be. Következésképpen ebben a megfogalmazásban az eljárási kötelezettség csak ott értelmezhető, ahol létezik valamilyen formalizált, megindítható eljárás valamely közigazgatási cselekmény megvalósítása érdekében. Ezzel – és a megfelelő ügyintézéshez való jog hatósági ügyekre leszűkített érvényesülési területével – ellentétben a már bemutatott perrendtartási szabályozás azonban arra törekszik, hogy minden közigazgatási cselekményre kiterjedjen a hatálya, és ezek

²⁵ Így az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény 85. §, illetve az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 141. §.

elmulasztására is. A közigazgatási szervek számos esetben tevékenykednek ilyen szabályozott eljárásrend nélkül, a közhatalmi jogkörök területén kívül a közigazgatás legalitása ezt nem is követeli meg szükségképpen. A feladatok sokszínűsége miatt ilyen eljárásrendek kialakítása nem is feltétlenül lenne lehetséges.

Ugyanakkor a jogállamiság elve, *par excellence* a közigazgatás legalitásának kívánalma ezeken a területeken is megköveteli azt, hogy a közigazgatási szervek a hatáskörükbe tartozó ügyekben eljárjanak. Ehhez az elvhez kapcsolódott korábban alkotmányi szinten a petíciós jog, amely az állami szervekhez fordulást tette lehetővé, az Alaptörvény azt azonban immár a közhatalmat gyakorló szervekhez fordulásra korlátozza (Árva, 2013). A petíciós jogot aprópénzre váltó, a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.) ugyan állami és helyi önkormányzati szervekhez fordulást tesz lehetővé, ám ezt kiegészíti az „eljárásra jogosult” kitétel. Éppen a panasz és a közérdekű bejelentés komplementer jellegéből kiindulva, tudniillik hogy csak akkor van helye, ha formális (bíróági vagy közigazgatási) eljárás nem áll rendelkezésre a jog vagy érdeksérelem orvoslására, feltehetően helyesebb ezt a kitétel úgy értelmezni, hogy nem valamilyen formalizált eljárásról (pl. törvényességi felügyeleti eljárásról) kell, hogy szó legyen, hanem a Kp. hatályba lépése után immár egyenlőségjel tehető az eljárásra jogosult és a „közigazgatási cselekmény megvalósítására jogosult” szervek fogalmai közé.²⁶

A jogegységi határozat „a mulasztási per megindításának feltételéről” címet viseli. Ehhez képest csak és kizárólag az Ákr. hatálya alá tartozó hatósági eljárásokhoz kapcsolódó mulasztások orvoslási lehetőségéről, avagy perelőfeltételéről szól. Ezt a tartalmi korlátozást kifejezetten sehol nem jelzi a határozat, nem helyezi a mulasztási per kontextusába a kérdést, és még csak röviden sem tér ki arra, hogy egyrészt vannak kivett hatósági eljárások és van számos egyéb olyan közigazgatási cselekmény, amelynek megvalósítása nem az Ákr. szerinti megelőző eljárásban történik. Nem azt kérem ezzel számon a határozaton, hogy ezeket részletesen nem mutatja be, de azt hiszem, a címben jelezni kellett volna ezt a korlátozást. Természetesen magából a rendelkező részből kiderül, hogy a megállapítás csak az ilyen hatósági eljárások tekintetében releváns, de így félrevezető lehet a határozat, például az adóigazgatási hatósági eljárásokhoz kapcsolódó mulasztási perekre is tekintettel. A jogegységi határozat maga is nagyon problematikus jogintézmény (F. Rozsnyai, 2011), a konkrét ügghöz nem kapcsolódó kérdések abban valóban nem tárgyalhatóak. A címválasztás számomra újabb bizonyítéka annak, hogy a Kp. hatályba lépése sajnos nem eredményezett szemléletváltozást a bíróságoknál, s tipikusan még mindig a Kp. előtti koncepció uralja a legfelsőbb bírói fórumunk ítélezési gyakorlatát is. Mégpedig az a régi Pp.-ből származó kiindulási pont, hogy a közigazgatási per a hatósági eljáráshoz kapcsolódik, azon belül is az általános közigazgatási hatósági szabályok alapján lefolytatott hatósági eljáráshoz (F. Rozsnyai, 2019, 244). Ezen sem a Kp. generálklauzulája, sem az Ákr. beszűkült hatálya, illetve az általánosságról vallott új felfogása (Hajas, 2017)²⁷ nem változtatt. Ezek a változások a mulasztási per jóval szélesebb hatálya miatt azonban akár a mulasztási per előfeltételéről szóló további jogegységi határozatok meghozatalát is szükségessé tehetik a jövőben, így mindenképpen célszerű lett volna a címet pontosítani.

²⁶ Ezen okfejtés alapján felmerülhetne, hogy mégiscsak szükséges lehet a Panasztv. 1. § (2) bekezdésének szigorú értelmezése esetén a felügyeleti szervhez fordulni, ha nem is az Ákr., de a Panasztv. alapján. A mulasztási per rendelkezésre állása azonban a nemleges választ támasztja véleményem szerint alá.

²⁷ Utóbbinak kritikáját ld. Bencsik et al. (2021).

6. 0x1=0

A joggyakorlat divergenciája abból a természetes és helyes felismerésből táplálkozott, hogy nem szerencsés a belső jogorvoslatok kiiktatása a közigazgatási jogorvoslati rendszerből, azok nem pótolhatók sem bírósági eljárásokkal, sem hivatalbóli döntésfelülvizsgálati eljárásokkal. A fellebbezésnél megpróbálta a jogalkotó egy „fából vaskarika” megoldással pótolni a fellebbezést, s ennek mintájára próbálta meg a bírói gyakorlat is pótolni a mulasztások elleni belső jogorvoslatot a felügyeleti eljárással. Ez sem járhatott sikerrel, ahogy a nullával való szorzás is mindig nullát eredményez. Csak remélni lehet, hogy talán arra fogják ezek a folyamatok ösztönözni a jogalkotót, hogy egészítse ki az eljárási kötelezettségre vonatkozó szabályozást, és állítsa vissza az ügyfelet alanyi jogon megillető fellépési lehetőségét az eljárási kötelezettség elmulasztásának esetére. A jelenlegi formájában ugyanis az Ákr. 15. §-ában foglalt szabályok nem elegendőek ahhoz, hogy az annak alapján induló felügyeleti szervei eljárást jogorvoslati eljárásnak lehessen minősíteni. A mulasztási perek esetében még súlyosabb jogvédelmi deficitet tud okozni a belső jogorvoslat hiánya, amely – a fellebbezés hiánya miatt már amúgy is szakadozott – jogvédelmi hálón további lyukként éktelenkedik.

Hivatkozások

- Árva, Zs. (2013). *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. CompLex Wolters Kluwer. Online: www.uj.jogtar.hu
- Balázs, I., & Hoffman, I. (2020). Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása?. *Közjogi Szemle*, 13(3), 1–10.
- Barabás, G. (2013). Ket. 71. § In Barabás, G., Baranyi, B., & Kovács A. Gy. (Szerk.), *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez* (pp. 559–577). CompLex Wolters Kluwer.
- Baranyi, B. (2018). Ákr. 43. § [A függő hatályú döntés]. In Barabás, G., Baranyi, B., & Fazekas, M. (Szerk.), *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez* (pp. 317–319). Wolters Kluwer.
- Bencsik, A., Hoffman, I., & F. Rozsnyai, K. (2021). Üres kagylóhéjak? Vitaindító az eljárási szabályokról. *Jogtudományi Közlöny*, 76(7–8), 309–318.
- Dragos, D. C., Kovač, P., & Tolsma, H. D. (Eds.) (2020). *The Sound of Silence in European Administrative Law*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-45227-8>
- F. Rozsnyai, K. (2019). A közigazgatási perrendtartás hatályosulásának kezdeti nehézségei. *Magyar Jog*, 66(10), 541–549.
- F. Rozsnyai, K. (2021). A Kúria döntése a megfelelő ügyintézéshez való jog egyes követelményeiről. A lényeges eljárási szabályszegés fogalmának újraértelmezése. *Jogesetek Magyararázata*, 12(2–3), 43–52.
- F. Rozsnyai, K. (2010). Gyorsítási törekvések a közigazgatási eljárásjogban és ezek hatása az eljárásjog által biztosított „előrehozott jogvédelemre”. *Jogtudományi Közlöny*, 65(1), 22–30.
- F. Rozsnyai, K. (2011). Richterliche Unabhängigkeit und die Instrumente zur Wahrung der Rechtseinheit. In *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae – Sectio Iuridica. Tomus LII* (pp. 179–192). ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. Online: https://www.ajk.elte.hu/file/Annales_2011_17_Rozsnyai.pdf
- F. Rozsnyai, K. (2020). Ügyféli jogosultságok a hatósági eljárásban – több vagy kevesebb? *Közjogi Szemle*, 13(2), 11–16.

- Fazekas, M. (Szerk.) (2020). *Közigazgatási jog. Általános rész III. A közigazgatási jog elméleti kérdései. A közigazgatási hatósági eljárásjog. A közigazgatási bíráskodás. A közigazgatási szankció.* ELTE Eötvös Kiadó.
- Hajas, B. (2017). Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72(6), 292–302.
- Hoffman, I., & Kovács, A. Gy. (2018). Kp. 127-129. §. In Barabás, G., F. Rozsnyai, K., & Kovács, A. Gy. (Szerk.), *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz* (pp. 689–703). Wolters Kluwer.
- Szamek, G. (2020). Engedélyből bejelentés. *Közjogi Szemle*, 13(2), 7–10.

Jogi források

Magyarország Alaptörvénye.

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény.

A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény

Az adózás rendjéről szóló 1990. évi XCI. törvény.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény.

A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény.

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény.

Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény

Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény.

A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 17/1975. (VI. 14.) MT rendelet.

A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

72/1995. (XII. 15.) AB határozat

13/2006. (V. 5.) AB határozat

Kúria 1/2022. Közigazgatási jogegységi határozata.



A LENGYEL OKTATÁSI- ÉS TUDOMÁNYOS MINISZTERIUM FOLYÓIRATÉRTÉKELÉSI RENDSZERE ÉS AZ MTA IX. OSZTÁLYÁNAK NEMZETKÖZI LISTÁJA¹

SASVÁRI PÉTER* 

* Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, E-mail: sasvari.peter@uni-nke.hu

Absztrakt

A lengyel oktatási és tudományos miniszter rendeletben határozza meg a tudományos tevékenység minőségének értékeléséhez használatos ponttáblázatot. A lengyel felsőoktatás tudományos teljesítményének meghatározásához, a folyóiratok, a kiadók és a konferenciák értékelésénél egységes, központi pontozási rendszert vezetett be, amit minden évben felülvizsgálnak. Az egységes pontozási rendszer előnye az átláthatóság és az átjárhatóság biztosítása. Az átláthatóság erősítésére létrehoztak egy oldalt, amely több más tudományos tartalommal kiegészítve mutatja be a lengyel felsőoktatás tudományos teljesítményét. A folyóiratok értékelésénél kivezették az A, B és C kategóriákat, és helyette egy 7-es skálát (5, 20, 40, 70, 100, 140 és 200) vezettek be. Az új skála pontértékei jobban differenciálják az egyes kategóriákat, ami jó eszköznek tűnik a publikációs teljesítmény értékeléséhez. Ha a társadalomtudomány területén használt folyóiratokat összevetjük a lengyel listával, magas átfedést találhatunk a legtöbb MTA IX. Osztály bizottsági listánál.

Kulcsszavak

tudományos teljesítmény, Lengyelország, Magyarország, társadalomtudomány.

Abstract

In Poland, it is the duty of the Minister of Science and Higher Education to issue a decree on the scoreboard to be used for assessing the quality of scientific activity. In order to determine the academic performance of Polish higher education, a uniform, centralized assessment system has

¹ A szerző köszöni Dobos Imrének, a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem egyetemi tanárának és Urbanovics Annának, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem doktoranduszának a közlemény írása során adott hasznos ötleteit és jó tanácsait.

been introduced for the evaluation of journals, publishers and conferences, which is reviewed every year. The advantage of a uniform assessment system is to ensure transparency and interoperability. In order to increase transparency, a website has been created which, with several other scientific content, shows the scientific performance of Polish higher education. Categories A, B and C were removed from the evaluation of journals and a 7-score scale (5, 20, 40, 70, 100, 140 and 200) was introduced instead. The scores on the new scale are better at differentiating each category, seeming to be a good tool for evaluating publication performance. If we compare the journals used in the field of social sciences with the list used in Poland, a substantial overlap can be found in most of the committee lists applied by the IX. Section of Economics and Law.

Keywords

scientific performance, Poland, Hungary, social sciences.

1. Bevezetés

A munkáltatók (a közszolgálatban szolgálatadók) jogos igénye, hogy alkalmazottaik munkájának eredményéről legalább valamilyen hozzávetőleges információval bírjanak. A munkavállalók közül is sokan szeretnék, ha eredményeik számszerűsíthetők és összevethetők volnának, hiszen ekkor jobb eredményekkel magasabb pozíciókra és jobb fizetésre számíthatnak. A tudománnyal foglalkozók teljesítményének mérése sok vitát vált ki és gyakran ellentmondásos eljárásokat eredményez. A tudományos alkotómunka egyik megnyilvánulása az új eredmények publikálása. A legismertebb tudományometriai mérési eljárások a publikációk mennyiségét, minőségét és visszhangját próbálják meg számszerűsíteni.

A tudományos írásmű készítésének célja, hogy egy adott tudományterület eredményeit ismertessük, vagy bemutassuk a saját kutatásainkat és azok eredményeit. Célja lehet az önálló tudományos munkára való alkalmasság bizonyítása doktori fokozatszerzés során, vagy a magas színvonalú kutatómunkára és annak eredményeinek átadására való tanítási képesség bizonyítása habilitáció során (Hornyacsek, 2014, 224).

- 1.) „Felismertük, hogy az igazság megismerésére való törekvés és a tudás nemzedékről nemzedékre való átadása különösen nemes emberi tevékenység. Továbbá beláttuk, hogy a tudomány alapvető szerepét a civilizációteremtésben, a felsőoktatás működésében és a tudományos tevékenységben találja meg. A következő elvek érvényesülését valljuk:
- 2.) a hatóságok kötelessége, hogy optimális feltételeket teremtsenek a tudományos kutatás és a művészi alkotás szabadságához, az oktatás szabadságához és a tudományos közöség autonómiájához,
- 3.) minden tudós felelős az elvégzett kutatás minőségéért és megbízhatóságáért, valamint a fiatal generáció neveléséért,
- 4.) az egyetemek és más kutatóintézetek az állam és a nemzet számára kiemelt jelentőségű küldetést látnak el: kiemelten hozzájárulnak a gazdaság innovációjához, hozzájárulnak a kultúra fejlődéséhez, a közélet erkölcsi formálásához”.- 2018. július 20-i lengyelországi törvény a felsőoktatásról és a tudományról.²

² Lengyel 2018. július 20-i törvény a felsőoktatásról és a tudományról, 2018. 1. <https://bit.ly/3PcZQ5m>

A Magyar Tudományos Akadémia (MTA) tudományetikai kódexe szerint „tudományos közleménynek csak az tekinthető, amely elismert, nyomtatásban vagy elektronikusan megjelenő, független szerkesztőbizottsággal rendelkező tudományos folyóiratban vagy könyvben jelenik meg.” (MTA, 2010)

A lengyel felsőoktatásról és a tudományról szóló törvény meghatározza

- a felsőoktatási és tudományos rendszer feladatait,
- az egyetem (beleértve az irányító testületeket is) alapításának, szervezésének és működtetésének, valamint felszámolásának elveit,
- a tanulmányok lefolytatásának alapelveit,
- a hallgatói jogokat és kötelezettségeket (ideértve a hallgatói ösztöndíj és kölcsön folyósításának szabályait is),
- a diákönkormányzat és egyéb diákszervezetek szervezetére vonatkozó szabályokat,
- az egyetemi dolgozók munkaviszonyának szabályait, jogait és kötelezettségeit,
- a tudományos tevékenység és a know-how eredményeinek kereskedelmi forgalomba hozatalának elveit,
- a posztgraduális tanulmányok, a szakképzés és az egyéb oktatási formák alapelveit,
- a felsőoktatási és tudományos rendszer szövetsége létrehozásának és működtetésének elveit,
- a tudományos fokozatok és címek odaítélésének elveit és a doktori iskolák működését,
- a Tudományos Kiválósági Tanács működési elveit,
- az oktatás, a doktori iskolák és a tudományos tevékenység minőségértékelési elveit (beleértve a Lengyel Akkreditációs Bizottság működését is),
- az oktatók, hallgatók és doktoranduszok fegyelmi felelősségének szabályait,
- a külföldiek oktatásának és tudományos tevékenységben való részvételének elveit,
- a felsőoktatási és tudományos rendszer reprezentatív intézményeinek (ideértve a Központi Tudományos és Felsőoktatási Tanácsot és a Lengyel Köztársaság Hallgatói Parlamentjét) és a felsőoktatásért és tudományért felelős miniszter segédtestületeinek működési szabályait,
- a felsőoktatási és tudományos informatikai rendszerek működési elveit,
- a felsőoktatásért és tudományért felelős miniszter ösztöndíjai és kitüntetései, valamint a miniszterelnöki jutalmak odaítélésének szabályait,
- a felsőoktatási és tudományos rendszer finanszírozásának, valamint az egyetemek gazdálkodásának alapelveit,
- a felsőoktatás és a tudomány rendszere feletti felügyelet elveit,
- egyes egyetemek sajátos működési szabályait (beleértve a katonai és művészeti egyetemeket is), valamint
- a személyes adatok kezelésének szabályait a felsőoktatási és tudományos rendszerben.

Az oktatási és tudományos miniszter rendeletben határozza meg a tudományos tevékenység minőségének értékeléséhez használatos ponttáblázatot.

A lengyel felsőoktatás tudományos teljesítményének meghatározásához, a folyóiratok, a kiadók és a konferenciák értékelésénél egységes, központi pontozási rendszert vezetett be, amit minden évben felülvizsgál. Az egységes pontozási rendszer előnye az átláthatóság és az átjárhatóság biztosítása.

Az átláthatóság erősítésére létrehoztak egy oldalt, amely több más tudományos tartalommal kiegészítve mutatja be a lengyel felsőoktatás tudományos teljesítményét (1. ábra).

**1. Kutatási infrastruktúra**

- A. Kutatócsoportok
- B. Kutatási berendezések
- C. Laboratóriumok

2. Minisztériumi pontok

- A. Folyóiratok
- B. Kiadók
- C. Konferenciák

3. Tudományos tevékenység

- A. Kutatók, oktatók
- B. Projektek
- C. Találmányok

4. Adattárak

- A. Publikációk
- B. Repository Open Access
- C. Nyílt kutatási adatok

5. Egyebek

- A. E-learning kurzusok
- B. Események
- C. Digital pathology

1. ábra: A tudás hídja (MOST Wiedzy) weboldal felépítése

Forrás: MOST Wiedzy, <https://mostwiedzy.pl/en/>

A Tudás Hídja (MOST Wiedzy lengyelül, The Bridge Of Knowledge angolul) néven elindult lengyel országos weboldal a tudományos teljesítmény nyomon követésére és a nyilvánosság, a transzparencia elősegítése érdekében jött létre.

A weboldal célja, hogy ingyenes hozzáférést biztosítson az egyetemeken létrehozott és összegyűjtött tudásvagyronról. A weboldal különböző adatbázisokból származó adatokat összesít egyetlen felületre, tudományos eredményeket tartalmazó, nyílt hozzáférésű (open access) adattárat hozva létre.

A kezdeményezés multidiszciplináris és számos területet átfogó szolgáltatásokat kínál a tudományos, üzleti, továbbá nyilvános közösségeknek egyaránt. A felhasználóbarát navigáció, a vonzó és áttekinthető elrendezés, valamint az intelligens keresőrendszer egyszerűvé és kényelmessé teszi a portál használatát. A nyilvántartásban regisztráció után bárki bemutathatja kutatásait, munkásságát. A portált minden böngésző támogatja, ami lehetővé teszi a kutatási eredmények globális léptékű terjesztésének felgyorsítását. Az open access közzététel pedig növelheti az idézési arányt. A portál használata ingyenes. (Lakatos, 2022)

A Tudás Hídja oldal pontjai között találjuk a folyóiratok aktív linkjét. Itt lekérdezhajjuk tudományterületenként, tudománykategóriánként, minisztériumi pontok alapján, ISSN számonként, a folyóirat neve alapján és modellenként (pl. hibrid, open access hozzáférésű) a minisztérium által értékelt lapokat.

2. Elméleti háttér

Az utóbbi években, hasonlóan hazánkhoz, Lengyelországban is észrevehető az a globális folyamat a tudománypolitikában, mely a tudánymetriai és bibliometriai indikátorok mentén kívánja értékelni és összehasonlítani a kutatókat és intézményeket. A tudomány Gordin megállapítása szerint természetétől fogva nemzetközi (Gordin, 2015, 225). Ezzel szemben a társadalom- és bölcsészettudományokat gyakrabban szokták nemzetinek minősíteni, hiszen azok nagyban függenek az adott társadalomtól, kultúrától és nyelvtől is (Kyvik, 1988; Nederhof et al., 1989). Ezen tudományterületek művelői számára ez a kettősség a „torzított egyetemesség” jelenségeként jelenik meg a munka során, ami azt jelenti, hogy egyszerre van jelen a nemzetközi publikálás kényszere a tudományos előmenetel érdekében, és a társadalmi kontextustól függő specifikus témák iránti fókusz (Keim, 2008).

Ugyanakkor számos lengyel kutató interjú felmérések keretében kifogásolta azt, hogy a „benchmark” intézmények sokszor a brit intézmények és az azok által a nemzetközi egyetemi rangsorokon elért kiváló helyezések. Ezzel kapcsolatban felmerül az angolszász kutatók nyelvi ismereteik miatti előnye, hiszen ők a saját anyanyelvükön írhatnak, és mára az angol nyelv a tudományos közeget uraló nyelvvé vált. Lengyelország esetében 2009-2014 közötti időszakban a társadalom- és bölcsészettudományi közlemények mindössze 11,8 %-a jelent meg angolul, míg 82,7 %-a lengyelül (Kulczycki, 2017). A nyelvi ismeretek mellett, főleg a társadalom- és bölcsészettudományok területén a kutatási témák helyi vagy regionális fókuszja is nehézségként jelenik meg, mert a csak lengyel kötődésű témákat (hasonlóan egyébként a többi kelet-közép-európai országhoz), a nemzetközi szinten elismert és vezető tudományos lapok számos esetben nem tartják elég „figyelemre méltónak”. Ezzel kapcsolatban a lengyel társadalomtudósok azt emelték ki, hogy habár a lengyel tudományos teljesítményértékelő rendszer a lengyel kutatóknak szól, mégis a nemzetközi publikálás és a helyi fókuszú témáktól való elfordulásra ösztönöznek (Kulczycki et al., 2019; Kulczycki et al., 2017). A kutatók akkor tudják a szereshető pontjaikat maximalizálni, ha a folyóirat rangsoroló rendszer szerint legtöbb pontot szerző – általában amerikai vagy angol – lapokban publikálnak. Ugyanakkor a lengyel társadalomtudósok kifejezetten hangsúlyozták a helyi tudásteremtés jelentőségét (Burawoy, 2011). Extrém esetekben a lengyel akadémia „angolosításaként” azonosították a folyamatokat (Boussebaa & Brown, 2017).

Éppen ezért szükséges a lengyel szakpolitikai döntéshozók által használt nemzeti értékelési rendszer, melynek egyik pillére a lengyel és külföldi folyóiratok egységes rangsorolása és pontozása a Polish Journal Ranking (PJR) keretében. Lengyelországban a Polish Scholarly Bibliography gyűjti és rendszerezi a lengyel kutatók tudományos műveit (hasonlóan a Magyar Tudományos Művek Tárához), mely a felsőoktatási értékelési rendszerrel egyidőben, 2009-ben indult. A lengyel teljesítményalapú értékelési rendszer – hasonlóan a többi nemzeti teljesítmény értékelő rendszerhez – a helyi felsőoktatási menedzsmentben és kutatásirányításban játszik jelentős szerepet, mivel annak eredményei befolyásolják az intézmények finanszírozását és presztízsét is. Ezzel párhuzamosan viszont a nemzetközi elvárások helyett inkább a nemzeti szintű értékelési szempontrendszernek való megfelelést helyezik előtérbe a kutatók számára, akik ez utóbbiaknak igyekeznek megfelelni tudományos munkájuk során (Mouritzen & Opstrup, 2020). Ezzel az a probléma, hogy ma már a nemzetközi versenyképesség és az intézményi nemzetköziesedés jegyében az egyetemeknek, és általuk a nemzeti felsőoktatási politikának a nemzetközi rangsorokban kell helytállniuk, így nem engedhetik meg, hogy párhuzamos „valóságok” alakuljanak ki a nemzeti szabályozás miatt (Cai, 2010).

A lengyel folyóiratértékelő rendszer minden tudományterületre kiterjedően rangsorolja és pontozza a folyóiratokat, melyek a kutatók bérét és egyéb juttatásainak alapját is adják a teljesítményalapú juttatási rendszerben. Itt érdemes kiemelni, hogy a folyóiratértékelés számos országban megvalósul, alapvetően két eljárás mentén alakulhat: a szakértői véleményezés és rangsorolás vagy a hivatkozásalapú értékelés. A nemzetközi szakirodalom alapján a két eljárás kiegészítő jelleggel adja a legjobb rangsorolási technikát, mint ahogy azt Vieira és Gomes írják, a hivatkozásalapú (bibliometriai) eljárás három ponton is kapcsolódik a szakértői véleményezési technikához (Vieira & Gomes, 2016):

- a szakértői véleményezés előkészítéséhez érdemes bibliometriai eszközöket használni,
- a szakértői véleményezést kiegészítendő érdemes bibliometriai eszközöket használni,
- a szakértői véleményezés a bibliometriai mérések korrekcióját adja.

Az elméleti megközelítésekhez kapcsolódva értékelte a Polish Journal Ranking (PJR) rendszert Kulczycki és Rozkosz egy közleményükben (Kulczycki & Rozkosz, 2017). Eredményeik

rávilágítottak arra, hogy habár a lengyel folyóiratértékelési rendszer jó kezdeményezés ahhoz, hogy a helyi publikációs szokásokhoz alkalmazkodott kutatók teljesítményét mérni tudják, mégis vannak fejleszthető és fejlesztendő pontjai:

- a folyóiratok értékelése csak olyan indikátorok alapján történhet, melyeket a folyóiratértékelő bizottság és a lengyel tudományos közösség tagjai is elérhetnek,
- a szakértői véleményezés előre definiált szempontrendszernek megfelelően kell, hogy történjen,
- a PJR rendszert úgy kell fejleszteni, hogy a publikáció nyelvének, a tudományterület és tudományág publikációs szokásainak is meg tudjon felelni.

3. Leíró statisztika a Lengyel Oktatási- és Tudományos Minisztérium folyóirat listájáról

2022-ben az értékelt konferenciák száma 1701, a kiadóké³ 966 és a folyóiratoké 32676 volt. Valamennyi esetben, a 7-es skála szerinti 5, 20, 40, 70, 100, 140 és 200 pontos kategóriába soroltak minden konferenciát, kiadót és folyóiratot.⁴

A pontozott folyóiratok listáját a minisztérium 2019-től évente teszi közzé. Korábban – 2008 és 2018 között – kategóriák voltak (A, B, C) definiálva,⁵ ezekbe sorolták be a folyóiratokat (az „A” jelölés volt a legkedvezőbb). A korábban említett közleményben forrásként megjelölt táblázatban, adatbázisban nem, de a Tudás Hídja oldalon 5 pontos folyóiratokat is találhattunk.

2020-tól a folyóiratok listája a következő nemzetközi kategorizáló adatbázisokra épül:⁶

- 1.) az öt kijelölt nemzetközi adatbázis legalább egyikében indexált folyóiratokat (Scopus (1) vagy a Web of Science-hez (WoS) tartozó adatbázisok valamelyikéből származó lap: Science Citation Index Expanded (2), Social Sciences Citation Index (3), Arts & Humanities Citation Index (4), Emerging Sources Citation Index (5)),
- 2.) a miniszteri programba beválogatott tudományos folyóiratokat,
- 3.) az European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH+) nemzetközi adatbázisban szereplő külföldi tudományos folyóiratokat.

A Web of Science (WoS) a világ egyik legmegbízhatóbb kiadótól független globális hivatkozási adatbázisa. A WoS egy (korábban Web of Knowledge néven ismert) olyan webhely, amely előfizetésen alapuló hozzáférést biztosít több adatbázishoz, amelyek átfogó hivatkozási adatokat biztosítanak számos különböző tudományágban. Eredetileg az Institute for Scientific Infor-

³ A lengyel oktatási és tudományos miniszter közleménye a lektorált tudományos monográfiákat kiadó kiadók listájáról (<https://bit.ly/3ytxJlu>).

⁴ Lengyel tudományos folyóiratok listája 2022-ben (<https://bit.ly/3nP6L9I>).

⁵ Az oktatási és tudományos miniszter által pontozott folyóiratok listája (<https://bit.ly/3yYfV8m>):

A kategória: Impact Factor (IF) értékkel bíró tudományos folyóiratok a Journal Citation Reports (JCR) adatbázisból.
B kategória: tudományos folyóiratok Impact Factor (IF) nélkül, az European Reference Index for the Humanities (ERIH) adatbázisában szereplők.

C kategória: további tudományos folyóiratok.

⁶ 2020-as Jogtudományi Közlöny 349. tétel, A Tudományos és Felsőoktatási Miniszter 2020. február 12-i közleménye a tudományos monográfiák és tudományos folyóiratok jegyzékeinek, valamint nemzetközi konferenciák lektorált anyagainak készítéséről szóló tudomány és felsőoktatási miniszter rendelet egységes szövegének közzétételéről (<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20200000349>).

mation készítette, jelenleg a Clarivate (korábban a Thomson Reuters Intellectual Property and Science) tulajdona. A WoS több, mint 171 millió rekordot, 1,9 milliárd hivatkozást tartalmaz.⁷

A Scopus az Elsevier kiadó absztrakt és hivatkozási adatbázisa, amelyet 2004-ben indítottak el. Mindenekelőtt folyóiratokat, könyveket, konferencia-előadásokat és szabadalmakat gyűjt össze, és ezekhez hoz létre hivatkozási és absztrakt adatbázist. A Scopus több, mint 25000 lektorált folyóiratból több, mint 75 millió cikk bibliográfiai adatait és kivonatait tartalmazza. A Scopus több, mint 7000 nemzetközi kiadó publikációit veszi figyelembe, és 1,7 milliárd idézetet térképez fel a dokumentumok között.⁸

A WoS és a Scopus esetében is elmondható, hogy az adatok feltöltése automatikusan történik meghatározott folyóiratcikkek, könyvek, könyvrészletek és konferenciaközlemények esetén, a szerzőnek csak javítási lehetősége van.

Az ERIH+ (eredeti nevén European Reference Index for the Humanities vagy ERIH) a bölcsészeti- és társadalomtudományok (SSH) tudományos folyóirataira vonatkozó bibliográfiai információkat tartalmazó index. Az index túlmutat a kereskedelmi indexelési szolgáltatásokon azáltal, hogy átfogó lefedettséget nyújt a szakterületen folyó tudományos kommunikációról és publikációról, lehetővé téve a kutatók számára, hogy munkájukat nemzeti és nemzetközi nyelveken is egyszerűbben terjeszthessék (Lavik & Sivertsen, 2017). 2021. július 1-től az ERIH+ tulajdonjoga átkerült a friss Norvég Felsőoktatási és Képzési Igazgatósághoz.

A folyóiratok pontértékének meghatározása az alább felsorolt tudományometriai mutatók segítségével történik.

1.) Scopus⁹ esetén

- a) Source Normalized Impact per Paper (SNIP), (A hivatkozási hatást méri az idézetek súlyozásával az adott témakörben található hivatkozások teljes száma alapján.)
- b) CiteScore, (Egy olyan mérőszám, amely az adott folyóiratban megjelent friss cikkekre való hivatkozások éves átlagos számát tükrözi.)
- c) Scimago Journal Rank (SJR), (A tudományos hatás mérőszáma, amely mind a folyóirat által kapott hivatkozások számát, mind pedig azoknak a folyóiratoknak a fontosságát vagy presztízsét jelenti, amelyekből az idézetek származnak.)

2.) WoS esetén

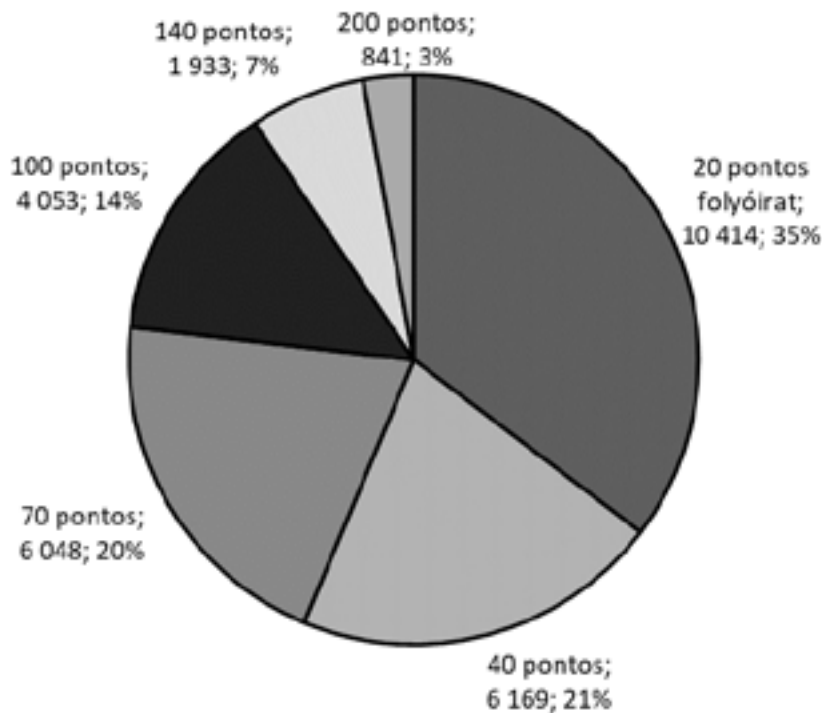
- a) Journal Impact Factor, (Olyan mérőszám, amely az elmúlt két évben egy adott folyóiratban megjelent cikkek idézettségeinek éves átlagos számát tükrözi.)
- b) Article Influence, (A folyóiratokat a beérkező hivatkozások száma szerint értékelik, a magas rangú folyóiratokból származó idézeteket úgy súlyozzák, hogy nagyobb mértékben járuljanak hozzá a sajtáttényezőhöz, mint a rosszul rangsorolt folyóiratok idézetei.)
- c) Category Normalized Citation Impact (Úgy számítják ki, hogy az idézett tételek tényleges számát elosztják az azonos dokumentumtípusú, azonos kiadási évvel és tárgykörrel rendelkező dokumentumok várható idézési arányával.)

A folyóiratok több, mint a harmada 20 pontos, ötöde 40 és 70 pontos, hetede 100 pontos, 7%-a 140, és 3%-a 200 pontos volt 2022-ben (2. ábra).

⁷ Web of Science (<https://clarivate.com/webofsciencegroup/solutions/web-of-science/>).

⁸ Scopus provides unmatched content and data quality, with superior search and analytical tools (<https://www.elsevier.com/solutions/scopus/how-scopus-works>).

⁹ Hasonló javaslat található: Dobos & Sasvári (2022).



2. ábra: Pontozott folyóiratok megoszlása
Saját szerkesztés a lengyel tudományos folyóiratok listája alapján

- 1.) A folyóiratokat 8 tudományterületbe sorolták, melyek a következők:
- 2.) Művészetek (1 tudománykategória),
- 3.) Agrártudományok (5 tudománykategória),
- 4.) Bölcsészettudományok (7 tudománykategória),
- 5.) Mérnöki és technológia tudományok (8 tudománykategória)
- 6.) Orvos- és egészségtudományok (4 tudománykategória),
- 7.) Társadalomtudományok (11 tudománykategória),
- 8.) Teológia (1 tudománykategória),
- 9.) Természettudományok (7 tudománykategória).

A 8 tudományterületi besorolást – a fentiek szerinti – további 44 tudománykategóriára bontották tovább.

Néhány érdekes eltérés a magyar besoroláshoz képest:

- A közigazgatástudomány a politikatudományokhoz van sorolva, nem az állam- és jogtudomány (MTA IX. Osztály) része.
- A pszichológia a társadalomtudományok között szerepel, nálunk az MTA II. Filozófiai és Történettudományok Osztályánál van ilyen bizottság.
- Az oktatás, pedagógia a társadalomtudományok között szerepel, Magyarországon az MTA II. Filozófiai és Történettudományok Osztályánál van ilyen bizottság.
- A kommunikáció és média tanulmányok a társadalomtudományok között szerepel, Magyarországon a Kommunikáció- és Médiatudományi Osztályközi Állandó Bizottság foglalkozik a területtel.

A legtöbb folyóirat az orvosbiológia (11252 darab), valamint az egészség- (9605) és orvostudományok (9139) területén működik (1. táblázat). A 32676 darab folyóirat 125837 tudománykategóriában szerepel, vagyis egy folyóirat átlagosan közel 4 kategóriában jelenik meg.

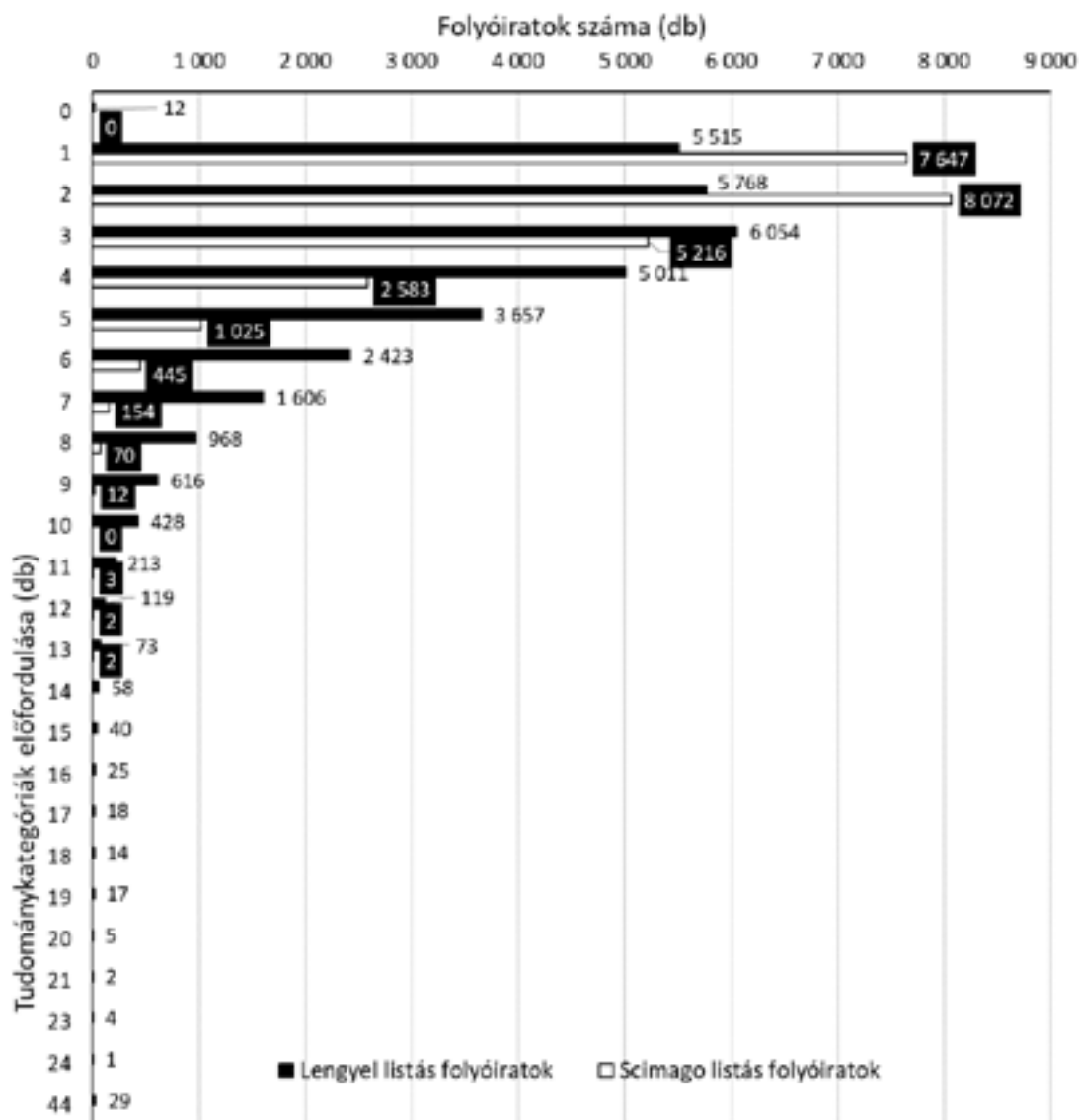
1. táblázat: Tudománykategóriánként a folyóiratok száma

Sorszám	Tudománykategória	Folyóiratok száma (db)	Sorszám	Tudománykategória	Folyóiratok száma (db)
1	Állatgyógyászat	2 589	23	Környezetmérnöki, bányászati és energetikai	3 651
2	Állattenyésztés és halászat	1 187	24	Közgazdaságtan és pénzügy	1 951
3	Anyagtechnika	2 645	25	Kultúra és vallás	4 044
4	Archeológia	972	26	Matematika	1 302
5	Automatika, elektronika és elektrotechnika	2 017	27	Mélyépítés és szállítás	3 090
6	Biológiai tudományok	5 394	28	Menedzsment és minőség tudományok	3 947
7	Biztonságtudomány	2 229	29	Mezőgazdaság és kertészet	4 070
8	Csillagászat	560	30	Műszaki informatika és távközlés	2 577
9	Egészségtudomány	9 605	31	Művészettudományok	1 382
10	Egyházjog	1 009	32	Nyelvészet	1 706
11	Élelmiszer- és táplálkozástudományok	1 838	33	Oktatás	1 788
12	Építészeti és várostervezés	2 669	34	Orvosbiológia	11 252
13	Erdőtudomány	1 837	35	Orvostudomány	9 139
14	Filozófia	1 449	36	Politikatudomány és Közigazgatás	1 615
15	Fizikai tudomány	1 654	37	Pszichológia	1 394
16	Föld- és környezettudományok	1 523	38	Szociológiai tudományok	3 583
17	Gépészet	3 320	39	Társadalmi kommunikáció és média tanulmányok	1 020
18	Gyógyszerészeti tudományok	8 461	40	Társadalmi-gazdasági földrajz és területgazdálkodás	1 631
19	Informatika	1 675	41	Teológiai tudományok	763
20	Irodalomtudomány	2 494	42	Történelem	3 547
21	Jogtudomány	1 763	43	Tudomány a testkultúráról	1 232
22	Kémiai tudományok	3 008	44	Vegyésmérnöki	1 255

Forrás: Saját szerkesztés a lengyel tudományos folyóiratok listája alapján

A lengyel folyóiratlistában van 12 folyóirat, amely egyik tudománykategóriához sem tartozik (ezek mindegyike lengyel kiadású lap), illetve van 29, amely minden – összesen 44 – kategóriánál elszámolható. Ha összehasonlításként megnézzük a Scimagojr 2020¹⁰ listáját, akkor hamar kiderül, hogy a 27 kategóriából maximum 13 területen van jelen egy adott folyóirat. A Scimagojr 2020-ban 25231 folyóiratot listáz, és egy folyóirat átlagosan 2,4 kategóriában szerepel. (3. ábra)

¹⁰ Scimago Journal & Country Rank, 2020 (<https://www.scimagojr.com/journalrank.php?type=j>).



3. ábra: Lengyel és Scimago listás folyóiratok előfordulása tudománykategóriánként
 Forrás: Saját szerkesztés a Scimago és a lengyel tudományos folyóiratok listája alapján

4. A Lengyel Oktatási és Tudományos Minisztérium pontozott folyóiratai és az MTA IX. Osztály nemzetközi listája

Magyarországon társadalomtudományokkal az MTA IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya (a továbbiakban: GJO) foglalkozik. A GJO 8 bizottság segítségével végzi tevékenységét. Ezek a következők:

- Állam- és Jogtudományi Bizottság (ÁJB),
- Gazdaságtudományi Doktori Minősítő Bizottság (GMB),
- Hadtudományi Bizottság (HTB),
- Nemzetközi és Fejlődéstanulmányok Doktori Bizottság (NFDB),
- Politikatudományi Bizottság (PTB),
- Regionális Tudományok Bizottsága (RegTB),

- Szociológiai Tudományos Bizottság (SZOC) és
- Demográfiai Osztályközi Állandó Bizottság (DEM).

Az MTA doktori habitusvizsgálat során csak széles körben elérhető, szerkesztett és lektorált folyóiratokban és elismert kiadóknál megjelent, a kérelem benyújtása napján a tudományos adattárban (MTMT) szereplő művek vehetők figyelembe. A pályázatok értékelése során csak nemzetközi nyilvántartásba vett, ISSN számmal rendelkező tudományos szakfolyóiratokban megjelent, 3 folyóiratoldalnál (szóközökkel együtt 11,5 ezer karakternél) hosszabb közleményeket (szakcikk, összefoglalócikk, esszé) és hivatkozásait pontozzák (MTA, 2019).

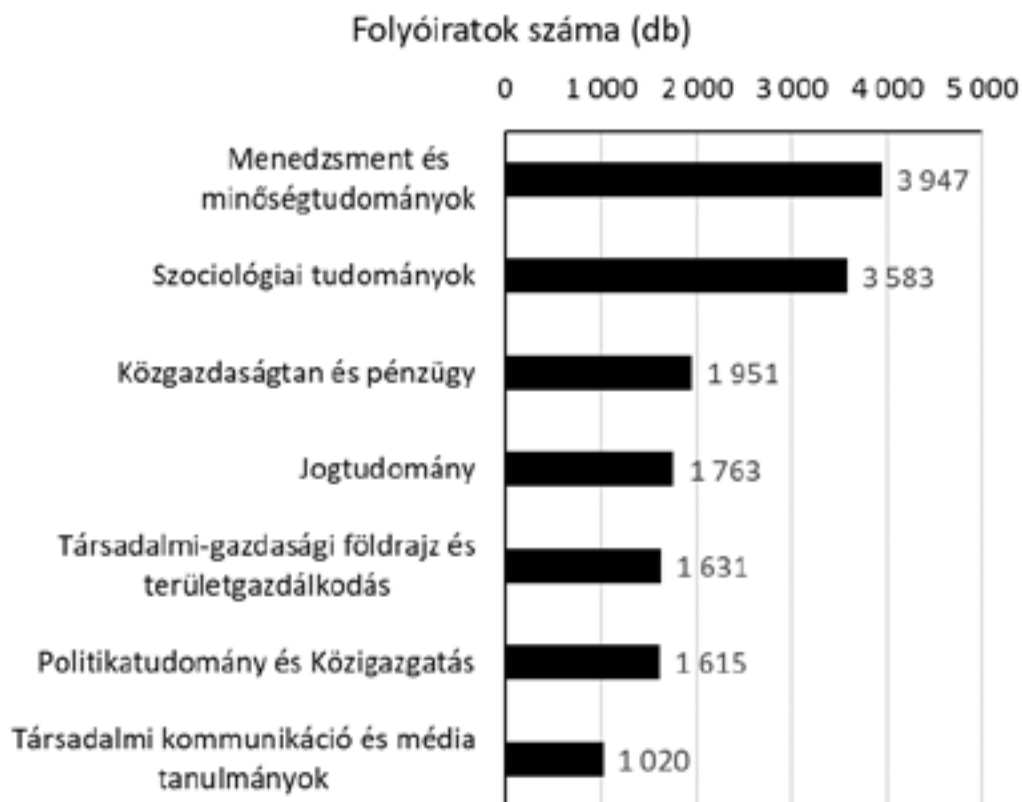
A bizottságok által összeállított folyóiratok lehetnek:

- hazaiak vagy nemzetköziek,
- A, B, C és D kategóriájúak, ahol az A kategória a legértékesebb.

A Lengyel Oktatási és Tudományos Minisztérium listás folyóiratai (röviden lengyel lista) tudománykategóriánként megfeleltethetőek az egyes magyar bizottságok listáival. 7 darab lengyel tudománykategória hozható kapcsolatba a GJO bizottságaival:

- 1.) Jogtudomány az ÁJB-vel,
- 2.) Közgazdaságtan és pénzügy a GMB-vel,
- 3.) Menedzsment és minőség tudományok a GMB-vel,
- 4.) Politikatudomány és Közigazgatás a PTB-vel,
- 5.) Szociológiai tudományok a SZOC-vel,
- 6.) Társadalmi kommunikáció és média tanulmányok a SZOC-vel,
- 7.) Társadalmi-gazdasági földrajz és területgazdálkodás a RegTB-vel.

A legtöbb folyóirattal a lengyel Menedzsment és minőség tudományok kategória bír (3947 darab), a legkevesebbel pedig a Társadalmi kommunikáció és média tanulmányok (1020 darab) rendelkezik (4. ábra).



4. ábra: A GJO-val kapcsolatba hozható lengyel tudománykategóriák listája és a folyóiratok száma

Forrás: Saját szerkesztés GJO bizottságok és a lengyel tudományos kategóriák folyóirat listái alapján

A lengyel folyóiratok tudománykategóriái tovább bonthatóak a minisztériumi pontok alapján (2. táblázat). Itt jól látható, hogy a különböző tudománykategóriák esetén a folyóiratok 33-46%-a 20 pontos, 18-20%-a 40 pontos, 18-21%-a 70 pontos, 11-14%-a 100 pontos, 4-9% 140 és 2-4%-a 200 pontos kategóriába tartoznak.

2. táblázat: A GJO-hoz kapcsolható lengyel tudományterületek listája és a folyóiratok száma pontok bontása alapján

Megnevezés/Pontok száma/Folyóiratok száma (db)	20 pontos		40 pontos		70 pontos		100 pontos		140 pontos		200 pontos		Végösszeg	
	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%
Jogtudomány	812	46%	317	18%	314	18%	186	11%	93	5%	41	2%	1763	100%
Közgazdaságtan és pénzügy	794	41%	372	19%	376	19%	224	11%	129	7%	56	3%	1951	100%
Menedzsment és minőségstudományok	1294	33%	788	20%	832	21%	553	14%	336	9%	144	4%	3947	100%
Politikatudomány és Közigazgatás	707	44%	314	19%	306	19%	177	11%	67	4%	44	3%	1615	100%

Megnevezés/Pontok száma/Folyóiratok száma (db)	20 pontos		40 pontos		70 pontos		100 pontos		140 pontos		200 pontos		Végösszeg	
	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%
Szociológiai tudományok	1372	38%	692	19%	754	21%	462	13%	223	6%	80	2%	3583	100%
Társadalmi kommunikáció és média tanulmányok	450	44%	188	18%	177	17%	113	11%	70	7%	22	2%	1020	100%
Társadalmi-gazdasági földrajz és területgazdálkodás	655	40%	315	19%	310	19%	205	13%	109	7%	37	2%	1631	100%

Forrás: Saját szerkesztés a lengyel tudományos kategóriák folyóirat listái alapján

A GJO hazai folyóiratainak 12%-a, a nemzetközi folyóiratainak 71%-a szerepel a lengyel listán. (3. táblázat, tételes lista a függelékben) A hazai listán csak 5, 20 és 40 pontos folyóiratokat találtunk. A nemzetközi lista esetén 3493 folyóirat rendelkezett pontértékkel, ezek közül a legtöbb 70 pontos (945 darab) és 100 pontos (692 darab) volt.

3. táblázat: A GJO-hoz tartozó hazai és nemzetközi folyóiratok a lengyel pontozási rendszer szerinti megoszlása

Típus	pontok száma	5	20	40	70	100	140	200	N.A.	Végösszeg	Két lista átfedése
Hazai	db	9	20	7	0	0	0	0	273	309	12%
	arány	3%	6%	2%	0%	0%	0%	0%	88%	100%	
Nemzetközi	db	82	537	658	945	692	388	191	1 422	4 915	71%
	arány	2%	11%	13%	19%	14%	8%	4%	29%	100%	
Végösszeg	db	91	557	665	945	692	388	191	1 695	5 224	68%
	arány	2%	11%	13%	18%	13%	7%	4%	32%	100%	

Forrás: Saját szerkesztés GJO bizottságok és a lengyel tudományos kategóriák folyóirat listái alapján

Végül a GJO bizottságok nemzetközi folyóiratlistáival vetjük össze a lengyel listát (4. táblázat). Korábban ismertek a Scopus és a WoS által indexált arányok (Sasvári et al., 2021). A sejtésünk az volt, hogy ahol a Scopus és WoS indexáltság magasabb, ott a lengyel listával való lefedettség is nagyobb arányú lesz. A GJO bizottsági listák közül a SZOC nemzetközi listája van a legnagyobb (96%) átfedésben a lengyel listával. A legkisebb átfedés a HTB (38%) és az ÁJB (33%) listái esetében állapítható meg.

4. táblázat: A GJO-hoz tartozó nemzetközi és a lengyel, Scopus és WoS listán szereplő folyóiratok aránya

Bizottság	Nemzetközi listás folyóiratok száma (db)	Ebből a lengyel listán szereplő folyóiratok száma (db)	Lengyel listás arány	Scopus-os listás arány	WoS listás arány
ÁJB	1 295	423	33%	27%	23%
DEM	108	91	84%	80%	72%
GMB	1 742	1 512	87%	84%	72%
HTB	63	24	38%	29%	24%
NFDB	592	474	80%	75%	65%

Bizottság	Nemzetközi listás folyóiratok száma (db)	Ebből a lengyel listán szereplő folyóiratok száma (db)	Lengyel listás arány	Scopus-os listás arány	WoS listás arány
PTB	782	635	81%	75%	65%
RegTB	273	218	80%	72%	69%
SZOC	1 559	1 495	96%	97%	92%

Forrás: Saját szerkesztés GJO bizottságok és a lengyel tudományos kategóriák folyóirat listái alapján

A kategóriánkénti vizsgálatnál azzal a feltételezéssel élünk, hogy (melléklet 5. és 6. táblázata)

- A kategóriánál 200 és 140,
- B kategóriánál 100,
- C kategóriánál 70 és 40,
- D kategóriánál 20 és 5
- pontos folyóiratokat találunk.

A nemzetközi A kategóriás folyóiratok a HTB esetén a lista 75%-ban, az NFDB-nél 73%-ban 200 és 140 pontos folyóiratokból áll. A B kategóriás folyóiratoknál a PTB-nél 38% és az NFDB-nél 37% 100 pontos lapokból áll. A GMB 52%-ban és a DEM 50%-ban 40 és 70 pontos folyóiratokból áll a nemzetközi C kategória tekintetében.

5. Összefoglalás

A Tudás Hídja weboldal magában foglalja a felsőoktatással és kutatással kapcsolatos információk begyűjtését, igazolását, rendszerezését, szervezését és bemutatását.

- A weboldal adatbázisainak feladatai abból állnak, hogy segítse
- az információkat más személyek rendelkezésére bocsátani,
- az információk gyors megtalálását,
- mindenhol, mindenféle információk gyűjtését, azok észrevételezését, és hivatkozásokkal történő összekapcsolását,
- az információ szelektív közvetítését, valamint
- a lehető legpontosabb, magától értetődő adat elérhetőségét.

A lengyel minisztérium egységes folyóirat-, kiadó- és konferenciaértékelési rendszert vezetett be, ami alapja lehet a tudomány egységes és összehasonlítható értékelésének, a doktori iskolák átjárhatóságának.

A folyóiratok értékelésénél kivezték az A, B és C kategóriákat, és helyette egy 7-es skálát (5, 20, 40, 70, 100, 140 és 200) vezettek be. Az új skála pontértékei jobban differenciálják az egyes kategóriákat, ami jó eszköznek tűnik a publikációs teljesítmény értékeléséhez.

Ha a hazai társadalomtudomány területén használt folyóiratokat összevetjük a lengyel listával, nagy átfedést találhatunk a legtöbb bizottsági listánál.

Melléklet

5. táblázat: A GJO-hoz tartozó nemzetközi és a lengyel listán szereplő folyóiratok száma kategóriánkénti bontásban

ÁJB/pont kategóriák ¹¹	N.A.	5	20	40	70	100	140	200	Végösszeg
A nemzetközi	48	8	9	7	15	28	23	14	152
B nemzetközi	106	6	18	13	35	24	12	4	218
C nemzetközi	241	3	49	37	48	26	3	1	408
D nemzetközi	477	1	21	5	7	5	1	0	517
Végösszeg	872	18	97	62	105	83	39	19	1 295
DEM/pont kategóriák	N.A.	5	20	40	70	100	140	200	Végösszeg
A nemzetközi	0	0	0	0	1	5	9	2	17
B nemzetközi	1	2	2	3	11	0	1	1	21
C nemzetközi	0	1	8	7	7	4	1	0	28
D nemzetközi	16	0	9	8	7	1	1	0	42
Végösszeg	17	3	19	18	26	10	12	3	108
GMB/pont kategóriák	N.A.	5	20	40	70	100	140	200	Végösszeg
A nemzetközi	3	1	0	1	12	42	47	39	145
B nemzetközi	42	3	12	34	169	124	90	15	489
C nemzetközi	60	17	71	126	158	87	18	6	543
D nemzetközi	125	13	152	138	99	27	9	2	565
Végösszeg	230	34	235	299	438	280	164	62	1 742
HTB/pont kategóriák	N.A.	5	20	40	70	100	140	200	Végösszeg
A nemzetközi	0	0	0	1	0	0	0	3	4
B nemzetközi	9	0	1	0	1	4	1	0	16
C nemzetközi	15	0	4	2	1	2	0	0	24
D nemzetközi	15	0	0	2		2	0	0	19
Végösszeg	39	0	5	5	2	8	1	3	63
NFDB/pont kategóriák	N.A.	5	20	40	70	100	140	200	Végösszeg
A nemzetközi	0	2	0	0	3	13	24	25	67
B nemzetközi	9	0	5	9	36	52	21	10	142
C nemzetközi	61	4	27	34	57	27	6	1	217
D nemzetközi	48	2	32	34	33	14	3	0	166
Végösszeg	118	8	64	77	129	106	54	36	592
PTB/pont kategóriák	N.A.	5	20	40	70	100	140	200	Végösszeg
A nemzetközi	0	2	0	1	8	24	32	27	94
B nemzetközi	7	1	5	18	33	59	23	11	157
C nemzetközi	53	6	29	42	88	40	6	0	264
D nemzetközi	87	2	54	47	55	18	2	2	267
Végösszeg	147	11	88	108	184	141	63	40	782
RegTB/pont kategóriák	N.A.	5	20	40	70	100	140	200	Végösszeg
A nemzetközi	3	2	1	1	5	20	18	7	57
B nemzetközi	6	1	5	10	15	18	8	4	67

¹¹ Lengyel Oktatási és Tudományos Minisztérium összes folyóiratának figyelembe vételével

C nemzetközi	13	1	15	20	11	6	3	2	71
D nemzetközi	33	2	15	13	7	6	1	1	78
Végösszeg	55	6	36	44	38	50	30	14	273
SZOC/pont kategóriák	N.A.	5	20	40	70	100	140	200	Végösszeg
A nemzetközi	4	4	0	4	40	113	127	97	389
B nemzetközi	12	8	3	35	123	124	74	20	399
C nemzetközi	16	10	38	86	167	72	19	9	417
D nemzetközi	32	6	82	103	81	43	7	0	354
Végösszeg	64	28	123	228	411	352	227	126	1 559

Forrás: Saját szerkesztés a GJO és a lengyel folyóiratlista alapján

6. táblázat: A GJO-hoz tartozó nemzetközi és a lengyel listán szereplő folyóiratok aránya kategóriánkénti bontásban

ÁJB/pont kategóriák	N.A.	5	20	40	70	100	140	200	Végösszeg
A nemzetközi	32%	5%	6%	5%	10%	18%	15%	9%	100%
B nemzetközi	49%	3%	8%	6%	16%	11%	6%	2%	100%
C nemzetközi	59%	1%	12%	9%	12%	6%	1%	0%	100%
D nemzetközi	92%	0%	4%	1%	1%	1%	0%	0%	100%
Végösszeg	67%	1%	7%	5%	8%	6%	3%	1%	100%
DEM/pont kategóriák	N.A.	5	20	40	70	100	140	200	Végösszeg
A nemzetközi	0%	0%	0%	0%	6%	29%	53%	12%	100%
B nemzetközi	5%	10%	10%	14%	52%	0%	5%	5%	100%
C nemzetközi	0%	4%	29%	25%	25%	14%	4%	0%	100%
D nemzetközi	38%	0%	21%	19%	17%	2%	2%	0%	100%
Végösszeg	16%	3%	18%	17%	24%	9%	11%	3%	100%
GMB/pont kategóriák	N.A.	5	20	40	70	100	140	200	Végösszeg
A nemzetközi	2%	1%	0%	1%	8%	29%	32%	27%	100%
B nemzetközi	9%	1%	2%	7%	35%	25%	18%	3%	100%
C nemzetközi	11%	3%	13%	23%	29%	16%	3%	1%	100%
D nemzetközi	22%	2%	27%	24%	18%	5%	2%	0%	100%
Végösszeg	13%	2%	13%	17%	25%	16%	9%	4%	100%
HTB/pont kategóriák	N.A.	5	20	40	70	100	140	200	Végösszeg
A nemzetközi	0%	0%	0%	25%	0%	0%	0%	75%	100%
B nemzetközi	56%	0%	6%	0%	6%	25%	6%	0%	100%
C nemzetközi	63%	0%	17%	8%	4%	8%	0%	0%	100%
D nemzetközi	79%	0%	0%	11%	0%	11%	0%	0%	100%
Végösszeg	62%	0%	8%	8%	3%	13%	2%	5%	100%
NFDB/pont kategóriák	N.A.	5	20	40	70	100	140	200	Végösszeg
A nemzetközi	0%	3%	0%	0%	4%	19%	36%	37%	100%
B nemzetközi	6%	0%	4%	6%	25%	37%	15%	7%	100%
C nemzetközi	28%	2%	12%	16%	26%	12%	3%	0%	100%
D nemzetközi	29%	1%	19%	20%	20%	8%	2%	0%	100%
Végösszeg	20%	1%	11%	13%	22%	18%	9%	6%	100%
PTB/pont kategóriák	N.A.	5	20	40	70	100	140	200	Végösszeg
A nemzetközi	0%	2%	0%	1%	9%	26%	34%	29%	100%

B nemzetközi	4%	1%	3%	11%	21%	38%	15%	7%	100%
C nemzetközi	20%	2%	11%	16%	33%	15%	2%	0%	100%
D nemzetközi	33%	1%	20%	18%	21%	7%	1%	1%	100%
Végösszeg	19%	1%	11%	14%	24%	18%	8%	5%	100%
RegTB/pont kategóriák	N.A.	5	20	40	70	100	140	200	Végösszeg
A nemzetközi	5%	4%	2%	2%	9%	35%	32%	12%	100%
B nemzetközi	9%	1%	7%	15%	22%	27%	12%	6%	100%
C nemzetközi	18%	1%	21%	28%	15%	8%	4%	3%	100%
D nemzetközi	42%	3%	19%	17%	9%	8%	1%	1%	100%
Végösszeg	20%	2%	13%	16%	14%	18%	11%	5%	100%
SZOC/pont kategóriák	N.A.	5	20	40	70	100	140	200	Végösszeg
A nemzetközi	1%	1%	0%	1%	10%	29%	33%	25%	100%
B nemzetközi	3%	2%	1%	9%	31%	31%	19%	5%	100%
C nemzetközi	4%	2%	9%	21%	40%	17%	5%	2%	100%
D nemzetközi	9%	2%	23%	29%	23%	12%	2%	0%	100%
Végösszeg	4%	2%	8%	15%	26%	23%	15%	8%	100%

Forrás: Saját szerkesztés a GJO és a lengyel folyóirat lista alapján

Hivatkozások

- Boussebaa, M., & Brown, A. D. (2017). Englishisation, Identity Regulation and Imperialism. *Organisation Studies*, 38(1), 7–29. <https://doi.org/10.1177/0170840616655494>
- Burawoy, M. (2011). The last positivist. *Contemporary Sociology*, 40(4), 396–404. <https://doi.org/10.1177/0094306111412512a>
- Cai, Y. (2010). Global Isomorphism and Governance Reform in Chinese Higher Education. *Tertiary Education and Management*, 16(3), 229–241. <https://doi.org/10.1080/13583883.2010.497391>
- Dobos, I., & Sasvári, P. (2022). Javaslat nemzetközi folyóiratlisták összeállítására az MTA IX. Osztály Gazdaságtudományi Doktori Minősítő Bizottság példáján. *Magyar Tudomány*, 183(4), 495–508. <https://doi.org/10.1556/2065.183.2022.4.9>
- Gordin, M. D. (2015). *Scientific Babel. How Science Was Done Before and After Global English*. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226000329.001.0001>
- Hornyacsek, J. (2014). *A tudományos kutatás elmélete és módszertana*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar. Online: <https://bit.ly/3uz9ojq>
- Keim, W. (2008). Distorted Universality: Internationalization and Its Implications for the Epistemological Foundations of the Discipline. *Canadian Journal of Sociology*, 33(3), 555–574. <https://doi.org/10.29173/cjs4154>
- Kulczycki, E. (2017). Assessing publications through a bibliometric indicator: The case of comprehensive evaluation of scientific units in Poland. *Research Evaluation*, 26(1), 41–52. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvw023>
- Kulczycki, E., Engels, T., & Nowotniak, R. (2017). Publication patterns in the social sciences and humanities in Flanders and Poland. In *16th International Conference on Scientometrics and Informetrics 16-20 October, 2017* (pp. 95–104). Wuhan University. Online: <https://bit.ly/3yUIWDp>
- Kulczycki, E., & Rozkosz, E. A. (2017). Does an expert-based evaluation allow us to go beyond the Impact Factor? Experiences from building a ranking of national journals in Poland. *Scientometrics*, 111(1), 417–442. <https://doi.org/10.1007/s11192-017-2261-x>

- Kulczycki, E., Rozkosz, E. A., & Drabek, A. (2019). Internationalisation of Polish Journals in the Social Sciences and Humanities: Transformative Role of The Research Evaluation System. *Canadian Journal of Sociology*, 44(1), 9–38. <https://doi.org/10.29173/cjs28794>
- Kyvik, S. (1988). Internationality of the social sciences: the Norwegian case. *International Social Sciences Journal*, 40(1), 163–172. Online: <https://bit.ly/3AMdTL4>
- Lakatos, P. (2022). *A tudás hídjá – A tudományos és (felső)oktatási tevékenység támogatása Lengyelországban* [Publikálatlan munkaanyag].
- Lavik, G. A. V., & Sivertsen, G. (2017). Erih Plus – Making the Ssh Visible, Searchable and Available, *Procedia Computer Science*, 106, 61–65. <https://doi.org/10.1016/j.procs.2017.03.035>
- Mouritzen, P. E., & Opstrup, N. (2020). *Performance Management at Universities. The Danish Bibliometric Research Indicator at Work*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-21325-1>
- MTA. (2010). *A Magyar Tudományos Akadémia tudományetikai kódexe*. Online: <https://bit.ly/3OQ5MI3>
- MTA (2019). *Az MTA Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának doktori követelményrendszerre*. Online: <https://bit.ly/3NXEUhA>
- Nederhof, A. J., Zwaan, R. A., De Bruin, R. E., & Dekker, P. J. (1989). Assessing the usefulness of bibliometric indicators for the humanities and the social and behavioural sciences: A comparative study. *Scientometrics*, 15 (5–6), 423–435. <https://doi.org/10.1007/bf02017063>
- Sasvári, P., Bakacsi, Gy., & Urbanovics, A. (2021). „Két út van előttem, melyiken induljak?” Gazdaság- és társadalomtudományi karok Web of Science és Scopus által indexált folyóiratcikkeinek vizsgálata 2016 és 2020 között. *Vezetéstudomány [Budapest Management Review]*, 52(12), 16–30. <https://doi.org/10.14267/veztud.2021.12.03>
- Vieira, E. S., & Gomes, J. A.N.F. (2016). The bibliometric indicators as predictors of the final decision of the peer review. *Research Evaluation*, 25(2), 170–183. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvv037>

Jogi források

- Lengyel 2018. július 20-i törvény a felsőoktatásról és a tudományról, 2018. 1. Online: <https://bit.ly/3PcZQ5m>
- 2020-as Jogtudományi Közlöny 349. tétel, A Tudományos és Felsőoktatási Miniszter 2020. február 12-i közleménye a tudományos monográfiák és tudományos folyóiratok jegyzékeinek, valamint nemzetközi konferenciák lektorált anyagainak készítéséről szóló tudomány és felsőoktatási miniszter rendelet egységes szövegének közzétételéről. Online: <https://bit.ly/3Iq8fAh>
- Ministra Edukacji i Nauki [Oktatási és Tudományos Miniszter]. (2021a). *Komunikat w sprawie wykazu wydawnictw publikujących recenzowane monografie naukowe [Közlemény a lektorált tudományos monográfiákat kiadó kiadók listájáról]*. Online: <https://bit.ly/3ytxJlu>
- Ministra Edukacji i Nauki [Oktatási és Tudományos Miniszter]. (2021b). *Komunikat w sprawie wykazu czasopism naukowych i recenzowanych materiałów z konferencji międzynarodowych [Közlemény a tudományos folyóiratok listájáról és a nemzetközi konferenciák lektorált anyagairól]*. Online: <https://bit.ly/3nP6L9l>



A MŰEMLÉKVÉDELEM VÁLASZAI AZ ÚJ KIHÍVÁSOKRA

SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER*

* Egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.
E-mail: szabo.annamaria@kre.hu

Absztrakt

A jelenleg nyilvántartott műemléki védettség alatt álló állomány egy része magántulajdonban, másik része állami tulajdonban van, míg a magántulajdonban álló emlékek esetében az állam szabályozó, vagyis jogalkotói és jogalkalmazói szerepben jelenik meg, addig az állami tulajdonban, kezelésben álló emlékek esetében természetesen a tulajdonosi kötelezettségeket is magán viseli. Így adódik a műemléki védettség kapcsán a kérdés: hogyan lehet, illetve szükséges-e gazdasági szempontokat is figyelembe véve a „konzerválás” céljától elmozdulva úgy kezelni ezeket, hogy valamennyi gazdasági „hasznót” is hozzanak az államnak. Az írás átfogóan vizsgálja azokat a folyamatokat, amelyek az utóbbi évtizedben érintették a műemlékvédelmi jogot. Meggyőződésem, hogy egy jogintézményre nemcsak a jogtudomány, de egyéb társadalomtudományok, illetve társadalmi folyamatok is hatást gyakorolnak, amelyeket vizsgálni érdemes. A lefolytatott vizsgálat nem egyoldalú, vagyis nemcsak a jogtudomány szemszögéből vizsgálja a kérdést, hanem említi azokat a társadalmi, gazdasági folyamatokat, amelyek újabb és újabb kihívásokat fogalmaztak meg, majd számba veszi a jog válaszait ezekre. Éppen ezért az írás kitér a műemlékvédelem berkein belül érvényesülő alkotmányossági kívánalmakra, különös hangsúllyal a védettség elrendelésével végződő eljárás jellegzetességeire, és azon belül a jogorvoslathoz való jog érvényesülésére.

Kulcsszavak

műemlékvédelem, visszalépés tilalma, egészséges környezethez való jog, kultúrához való jog, védetté nyilvánítási eljárás.

Abstract

The current registered ancient monuments are owned by the private sector on one hand, on the other hand the state owns a part of these treasures. In case of those ancient buildings which are owned by the private sector, the state acts as law maker and at the same time acts as executive body. When the state owns an ancient building, besides its handling another question is arising: how can the state (or it is a must) utilize these buildings in an economic way. It would mean that the state (as an owner) move from the basis of preservation and the target can also be to make use of the ancient buildings at the same time develop them. This paper puts the attention to those process with which the protection of ancient buildings must

face in the last decade. It is worth to examine not legal (i.e. economic or other social) affects concerning the protection of cultural heritage. The aim of this paper to point them out and then shows the legal answers for them. The examine puts the focus on constitutional answers (through the latest decision of the Hungarian Constitutional Court), also examines the legal (administrative) procedure concerning the registration of ancient buildings, with special regard to the right to seek legal remedy.

Keywords

protection of ancient buildings, non-derogation principle, the right to healthy environment, right to participate in cultural life, administrative procedure concerning the protection of ancient buildings.

Bevezető gondolatok

Az állami műemlékvédelmi feladatok alapvetően két körben határozhatóak meg: egyrészt az érték megállapítására (elismerésére), másrészt annak fenntartására terjednek ki. Jelen írás az elsőt érinti, vagyis azt a kérdést igyekszik körbejárni, hogy egy ingatlan által képviselt érték állami elismerésére, annak tudományos (történeti, művészettörténeti) meghatározásán túl, más, egyéb szempontok is behatással lehetnek-e. Ez nem csupán az elismerés/nem elismerés közötti állami választás kérdését veti fel, hanem azt is, hogy az elismert kategórián belül az állam hogyan tud és akar szerepet vállalni az emlék milyenekénti fenntartásában. Vagyis egy (mű)emlék törvényi keretek közötti besorolása az állami szerepvállalástól függővé tehető-e. Éppen ezért jelen írás központi kérdése a védetté nyilvánítás jogintézménye. Ezt elsőként az anyagi szabályok rövid ismertetésével (a védett műemléki kategóriát érintő legutóbbi jogszabályi változások vázolója) és az állami elismeréshez vezető alaki szabályok eljárásjogi elemzésével közelítem meg. Lényegesnek találom továbbá az alkotmányos követelmények tisztázását, hiszen az állam számára ezek szolgálnak zsinórmértékül mind jogalkotó, mind jogalkalmazó szerveit tekintve. Álláspontom szerint e vizsgálati szempontok görcső alá vételével kimutatható a műemléki jogszabályok jelenlegi szerepe a védettség intézményében, amelyen keresztül következtethetünk az állami szerepvállalásra e területen.

Gazdaságtudományi kérdés, hogy kifizetődő-e kizárólag a turizmusból származó bevételekre támaszkodni ezekben az esetekben (Csaba, 2011). Csaba László „Az épített örökség védelme és a gazdasági stratégia” című tanulmányában felvetette, hogy az állam értékközpontú szemlélet alapján viszonyuljon a védettségi kategóriák kialakításához, így a gazdasági szempontok is figyelembe vehetőek a következők szerint: „[é]rdemes lenne – több változatban – elkészíteni egy országos tervet arról, hogy a ma (még) meglévő épített örökségből mi az, ami *föltétlen* megőrzendő, mi az, ami a gazdasági körülmények kedvező alakulása mellett – vagyis *feltételesen* megőrizhető, s mi az, amire belátható időn belül nem lesz idő, pénz és energia” (Csaba, 2011, 9). Igazoltnak látszik, hogy az államnak nem csupán az állammegóvásra kell törekednie. A fentiek alapján így a jelenlegi állományon belül érdemes az államnak három kategóriában gondolkodni, megkülönböztetve: 1. a feltétlenül megőrzendő emlékeket, amelyek reprezentatív elemként gazdaságilag is hasznosíthatóak (pl. Várkert bazár); 2. a feltételesen megőrzendő értékeket, amire belátható időn belül tud pénzt áldozni, valamint 3. az állami védettséget nem élvező emlékeket, amikre nincs pénz. A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) egyik legutóbbi (2020. szeptember 1-jei) módosítása szerint a jogalkotó törekedett a műemlék fogalmán belüli

klasszifikáció kialakítására (Paulovics, 2003; Szabó, 2013). A Kötv. 32/B. § bekezdése megkülönbözteti ugyanis a kiemelten védett és a védett műemlékek kategóriáit.¹

E kategóriáknak megfelelően történt a műemlékek (újra) besorolása hatósági döntéssel. Abban az esetben, ha egy emlék vonatkozásában az országos védettség megszüntetését eredményezné az újra sorolás, az érintett települési önkormányzatok döntési kompetenciája, hogy vizsgálják, a helyi védettség feltételei fennállnak-e. Egyik kategóriából a másikba sorolás ugyanakkor nem érinti a műemlékre vonatkozó speciális építési szabályok alkalmazását.

Ahhoz, hogy a jövőben a már meglévő állomány is fenn tudjon maradni, elkerülhetetlen, hogy az állam e kategóriákat kialakítsa. Mindez elősegítheti az egyes műemlékek integrált hasznosítását.

Fentiek szerint megállapítható, hogy a gazdaságtudomány már megfogalmazta azokat a kérdéseket, amelyek a konzerváláson, megőrzésen túl igénylik az állam választ a műemlékek fejlesztése terén. A jogalkotó meglátásom szerint a gazdasági kihívásokra pedig igyekezett saját eszközeivel választ megfogalmazni.

1. Alkotmányos válaszok

A T/16223. számú törvényjavaslat előterjesztése (a továbbiakban: Törvény) a világörökségi védettséget is élvező területen található műemléki állományt jelentősen érintette. Ezen előterjesztéssel az Országgyűlés a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvényt (a továbbiakban: Lakás tv.), valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításáról szóló törvényt módosította, mégpedig úgy, hogy lehetővé tette a rendszerváltoztatást megelőző kizárólagos állami tulajdon privatizációja keretében az állami és önkormányzati lakásokra korábban biztosított vételi jogból kizárt műemléképületben lévő lakások bérlői számára az általuk bérelt lakások tulajdonjogának megszerzését.² A köztársasági elnök – az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése és 9. cikk (3) bekezdés i) pontja alapján — az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. § (1) bekezdés szerinti előzetes normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságon. Indítványát alapvetően két alaptörvényi rendelkezés sérelmére alapította, ezek közül jelen tanulmány – tárgyköréhez illeszkedve – az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének sérelmére vonatkozó indítványra és annak érdemi vizsgálatának ismertetésére koncentrált.³

¹ A Kötv. 32/B. § (1) bekezdése szerint „[a] műemléki védettség a) a kiemelten védett műemlék esetében e törvény erejénél fogva a műemléki érték egészére, a védettséget megalapozó hiteles alkotórészére, tartozékára, beépített berendezési tárgyaira, továbbá a műemlék fekvése szerinti ingatlanra, b) a védett műemlék esetében az értékmeghatározó szakértői vizsgálat alapján a hatóság által megállapított nevesített műemléki értékre, valamint az ennek fekvése szerinti ingatlanra vagy ingatlanrészre, c) a műemléki terület esetében e törvény erejénél fogva a védettséget megalapozó műemléki érték egészére terjed ki.”

² A Törvény 1. §-a - a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lakás tv.) módosításával - 2020. december 31. napján hatályban lévő határozatlan idejű bérleti jogviszony esetén vételi jogot alapított a világörökségi helyszínen és védőövezetében álló, műemléképületben lévő önkormányzati és állami tulajdonú lakásokra. Ennek keretében megállapította a vételi jog jogosultjait, a vételi jog alapjául szolgáló bérleti jogviszony számításának szabályait, valamint ezen időtartam alapján számított vételár megállapításának részletszabályait.

³ Az indítvány az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének sérelmén túl megjelölte az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének sérelmét is. Az indítvány szerint az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésével ellentétes az állam, illetve az önkormányzatok lakásokon fennálló tulajdonjogának törvénnyel alapított vételi joggal való megterhelése. A köztársasági elnök álláspontja szerint egyrészt a tulajdonjog ilyen korlátozásának szükségessége nem indokolható, másrészt a törvény alapján megállapítható vételár nem tekinthető az értékgaranciából következő teljes és azonnali kártalanításnak, ezért a korlátozás aránytalan.

A köztársasági elnök indítványban foglalt álláspontja szerint a vételi jog alapítása ilyen formában összeegyeztethetetlen az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő, a kulturális örökség részét képező épített környezet, ezen belül különösen a műemléki védelem alatt álló építmények védelmének és megóvásának követelményével. Meglátása szerint ugyanis a jogalkotó nem vette figyelembe ezen értékek speciális jellegét. Míg a Lakás tv. szabályozása alapján a műemléképületben lévő lakást kizárólag a műemléki hatóság hozzájárulásával, addig a Törvénnyel megállapított új rendelkezések a világörökségi területen és védőövezetében lévő állami és önkormányzati tulajdonú, a kulturális örökség részét képező műemléki ingatlanok teljes körére vételi jogot telepítenek, megteremtve ezáltal azok feltétel nélküli magántulajdonba kerülésének lehetőségét, ami a kulturális értékek védelmének és megőrzésének garanciáját képező visszalépés tilalmába ütközik.

Az Alkotmánybíróság 25/2021. (VIII. 11.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) a vizsgálatot a Kötv. és a világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Vötv.) rendelkezéseiből kiindulva végezte el. Lényeges vizsgálati pont volt ugyanis, hogy a világörökségi védettséget élvező területeken található műemlékek adásvételére vonatkozó szabályok kialakítása során a jogalkotó valóban figyelmen kívül hagyta-e azok speciális jellegét. E pontnál abból indult ki a testület, hogy „[a]z állami, önkormányzati (tulajdonú) lakások egy része – korbeli sajátosságuk, vagyis az általuk esetlegesen képviselt történeti érték alapján – megkülönböztetett, vagyis kulturális örökség kategóriájába tartozó védettséget élvez(het)”. Kimutatta a testület, hogy a nemzeti védelem és az egyetemes védelem, vagyis a világörökségi védettség egymástól nem független jogintézmények, kiegészítik egymást, hiszen a Vötv. 1. § (2) bekezdése szerint világörökségi, vagy várományosi területté csak a korábban hozott miniszteri döntéssel, határozattal vagy a kulturális örökség védelméről szóló törvény alapján miniszteri rendelettel védetté nyilvánított és ekként kulturális örökségi védelmet élvező műemléki érték vagy nyilvántartott régészeti lelőhely; vagy a természet védelméről szóló törvény erejénél fogva védett vagy a természet védelméről szóló törvényben kapott felhatalmazás alapján védetté nyilvánított országos jelentőségű védett természeti terület, továbbá az országos jelentőségű védett természeti terület kijelölt védőövezete nyilvánítható.

A vételi jog jogintézményére is kitért az Abh. A Lakás tv. hatályos rendelkezései nem zárják ki az állami és önkormányzati tulajdonban álló lakások elidegenítését. Az Lakás tv. 55. § (4) bekezdése szerint pedig műemléképületben lévő lakást vagy helyiséget kizárólag a műemléki hatóság hozzájárulásával, a külön jogszabály rendelkezéseinek figyelembevételével lehet elidegeníteni.

E jogszabályok értelemezése alapján megállapította a testület, hogy a Törvény világörökségi, vagy várományosi helyszínen található bérlakásokra vonatkozó, vételi jogot megállapító rendelkezése, a védettség kettősségére tekintettel együttesen alkalmazandó. A Lakás tv. 91/A. § 15. pontja szerint ugyanis műemléképületben lévő lakás a külön jogszabályok alapján műemléknek nyilvánított épületben lévő lakás. A műemlék fogalmát pedig a Kötv. 7. § 15. pontja tartalmazza: olyan nyilvántartott műemléki érték, amelyet miniszteri döntéssel, határozattal vagy a Kötv. alapján miniszteri rendelettel védetté nyilvánítottak. Így a világörökségi és egyben műemléki védettséget élvező ingatlanokban található lakásokkal összefüggő bármilyen jogcímen történő tulajdon-átruházásához/elidegenítéséhez (nem csupán adásvételhez) előzetesen be kell szerezni az örökségvédelmi hatóság hozzájárulását.

Az Abh. két jogintézményt azonosított a jogrendszerben, amelyeken keresztül az állam „beavatkozhat” az adásvételbe, vagyis magánjogi jogügyletbe: „[a]z egyik ilyen eszköz az államot és/vagy önkormányzatokat megillető elővásárlási jog. A Kötv. 32. § d) pontja alap-

ján a műemléki védettséget elrendelő miniszteri rendeletnek tartalmaznia kell az elővásárlási jogra nézve előírást, ezen túl a műemlékeken fennálló elővásárlási jog részletszabályait a Kötv. 86. §-a tartalmazza. A Kötv.-t mint háttérszabályt egészíti ki a Vötv. 6/A. §-ának világörökségi területre vonatkozó rendelkezése. A magyar állam számára elővásárlási jogot állapít meg a világörökségi helyszínen található ingatlan tekintetében, ám ez nem vonatkozik a lakhatás céljára szolgáló rendeltetés szerinti jellegű épületet (különösen: lakás, lakóház), valamint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvény szerinti földre (Lt. 6/A. §). A másik állami garancia tulajdonosváltás esetén a védett érték megőrzésére az ügylet »jóváhagyásának« jogintézménye. A Kötv. 44. §-a értelmében miniszteri jóváhagyás szükséges 1. az olyan jogügylethez, amelynek alapján a nemzeti vagyon körébe tartozó műemlék tulajdonjoga átruházásra kerül, vagy az egyéb módon kikerül a nemzeti vagyon köréből, vagy azon osztott tulajdon létesül, 2. az olyan jogügylethez, amely az állami vagyon körébe tartozó műemléket – a jogszabályban foglaltak szerint, közérdekből alapított használati jog, vezetékjog, szolgálat kivételével – megterheli, biztosítékul adja, 3. az állami tulajdonban álló műemlék vagyongazdálkodójának kijelöléséhez vagy annak megváltoztatásához, végül 4. vagyongazdálkodó hiányában az állami tulajdonban álló műemlék hasznosítására irányuló bármely jogügylethez.”

Az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése szerint: „[a] helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja”, felmerülhet tehát e szigorítás önkormányzati tulajdonra vonatkozó kiterjesztése, ám a Kötv. expressis verbis az állami tulajdon kifejezést használja. Ezt az értelemezést zárja ki a Kötv. 44. § (5) bekezdése is, amely szerint, ha a műemlék az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Vátv.) alapján az állami tulajdon fenntartása mellett az önkormányzat ingyenes használatába került, a Vátv. 27. § (4) bekezdésében meghatározott, kezelésre vonatkozó körülmények megváltozása vagy az ott megadott feltételek nem teljesítése esetén a miniszter jogosult az ingyenes használati jog felülvizsgálatára, megvonására.

Vagyis az állami „felügyelet” abban az esetben is aktiválódik, ha a műemléket ingyenesen használó önkormányzat nem finanszírozza a műemlék megfelelő állagmegóvását.

Összefoglalva: a műemléki ingatlanok, lakások hasznosítását is felügyeli az állam, ebben a körben két eszköz áll a rendelkezésére: egyrészt az elővásárlási jog, amelyet abban az esetben gyakorolhat az állam az első helyen, ha az ingatlan nem állami tulajdonból kerül ki; másik ilyen eszköz a jóváhagyás vagy hozzájárulás, amely felügyeletet biztosít az olyan jogügyletek felett, amelyek a műemlékek hasznosítását érintik és állami tulajdonú lakásról, vagy ingatlanról van szó. Ennek egy speciális esete, amikor a lakás először kerül ki az állami vagy önkormányzati tulajdonból, mint a jelen ügyben történt, ekkor ugyanis az állam hatóságán keresztül vizsgálja a jóváhagyás intézményével, hogy az új tulajdonos is olyan „jó gazdája” lesz-e a műemléknek, mint az állam vagy az önkormányzat volt.

Az ügy központi kérdése volt, hogy ez az állami jóváhagyás mellett végbement tulajdonosváltás a védettség elért szintjében visszalépést eredményez-e. A visszalépés tilalmát „[a]z Alkotmánybíróság a természetvédelemmel összefüggésben bontotta ki (...) az egészséges környezethez való jogból levezetve (...), jelen ügy tárgya azonban – illeszkedve a Törvény tárgyi hatályához – az épített környezet részét képező műemlékek védelmére vonatkozó állami garanciák meglétének vizsgálata, ezért a visszalépés tilalmának érvényesítése során a testület a környezetvédelmi alapjogi dogmatika figyelembe vételével arra is kitért, hogy a »jövő nemzedékek számára történő megőrzés« állami kötelezettségéhez mely Alaptörvényben deklarált alapjog kapcsolódik. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában

ugyanis az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó, környezetvédelemre vonatkozó állami kötelezettség alapjogi oldalát az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint töltötte meg tartalommal”.⁴

Míg a határozat elismerte a visszalépés tilalmának épített örökségi elemekre vonatkozó követelményét, az egészséges környezethez való jog klauzuláján túl arra is kitért, hogy „[a] műemlékek védelme vonatkozásában ezen túl nyomatékkel értékelte az Alkotmánybíróság, hogy a kulturális örökség megőrzéséhez fűződő állami kötelezettség fő célja egyrészt a jelenkor számára történő megismerhetővé tétel, másrészt a jövő nemzedékek számára megőrzés. Ezt alapul véve a kulturális örökség fogalmi körébe tartozó elemek vonatkozásában a fenti kötelezettség alapjogi tükörképe „kulturához való jogként” is aposztrofálható, az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésében deklarált művelődéshez való jog. Míg az államnak kötelezettsége [az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XI. cikk (2) bekezdéséből következően] a kulturális jog gyakorlásához szükséges feltételrendszer kialakítása, addig az állampolgároknak joguk van azok igénybevételére. Vagyis a műemlék védettségi szintjére vonatkozó visszalépés vizsgálatakor értékelni kell, hogy a kulturális örökség megismeréséhez, az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdéséből következő alapjog és a P) cikk (1) bekezdéséből fakadó állami garancia biztosított-e”.⁵

Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben a visszalépés tilalmának elvét az – Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből levezethető – állami védettség létéhez kötötte, így fogalmazott: „[ha] egyszer már valami védelem alá került, az onnét való kivételhez rendkívüli indok kell” {Abh2. Indokolás [40]}. Mivel a Törvény vizsgált rendelkezései nem érintik az ingatlanok műemléki védettségét, és nem vonatkoznak a műemléki védettség szintjének megváltoztatására, így nem befolyásolják a műemlékek általános védelmére és fenntartható használatára vonatkozó előírásokat sem. Ennek megfelelően a műemlékvédelem általános (állami) feladataira vonatkozó állami kötelezettségeknek a jövőben is érvényesülniük kell. A vételi jog gyakorlását követően is eleget kell tenni az épület jellegéből adódó speciális építésügyi előírásoknak, amelyek gyakorlása, felügyelete a közigazgatási szervezetrendszeren belül lévő szakigazgatási (műemlékvédelmi) hatóságok hatáskörébe tartozik, mivel az érintett épület minősítése az alapja (és nem a tulajdonos személye) a védettséget biztosító és a jogrendszerben műemlékekre vonatkozóan létező, alkalmazandó anyagi és alaki eljárások aktiválásának.

⁴ Tulajdonosváltás esetén a visszalépés tilalmának lényege, hogy „az egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen”, kiegészítve azzal, hogy „a tilalmak és szankciók szigorítása nem elegendő: olyan megelőző biztosítékok is kellene, amelyek a károkat ugyanolyan valószínűséggel kizárják, mintha a terület állami tulajdonban és természetvédelmi szerv kezelésében lenne” (ABH 1994, 134, 142.). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jogból következő visszalépés tilalma a műemlékek védelmére is kiterjed, a 3104/2017. (V. 8.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) ugyanis így fogalmazott: „a műemlékvédelem körében tehát az állam arra vállal kötelezettséget, hogy teherbíró képessége függvényében milyen értéket kíván a jövő nemzedékek számára megőrizni, amely alkotmányos értelemben osztja az egészséges k az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépési tilalmat.” (Indokolás [40]).

⁵ Az Alkotmánybíróság mindezzel jelezte, hogy alkotmányos szinten a természetes környezet védelme és az épített környezet védelme mutat némi különbözőséget egymástól. Míg ugyanis az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti állami kötelezettség egyik alapjogi vetületét természetes környezet esetében az élethez, emberi méltósághoz való jogból következő egészséges környezethez való jog adja meg, addig a kulturális örökségi elemek esetében (külön hangsúlyozva az ingó kulturális javak védelmét) a szűkebb értelemben vett művelődéshez való jog tölti meg tartalommal.

Az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint alkotmányos követelményt fogalmazott meg. „Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő kötelezettség tehát, hogy az állam a műemléket érintő (hasznosításra, ezen belül elidegenítésre vonatkozó) jogügyletek esetében is építsen be olyan garanciákat, amelyek hozzájárulnak a védelmi szint fenntartásához. Jelen esetben ennek formáját a Lakás tv. 55. § (4) bekezdése a »hozzájárulás« jogintézményével deklarálja, amelynek tartalmára nézve az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény, hogy a vizsgált Törvény által telepített vételi jog érvényesítése során, a műemléki hatóság annak feltételeként vizsgálja a kulturális örökség védelmének szempontjait. Az alkotmányos követelmény szerint a műemléki és világörökségi védeltséget élvező lakásokat érintő vételi jog gyakorlásával összefüggő döntéshozatal során a hatóság a kulturális örökség védelmének szempontjait ne rendelje más szempontok alá, hanem egyedileg vizsgálja, hogy a vételi jog gyakorlása érinti-e a műemlék jövő nemzedék számára történő megőrzéssel egyidejű fenntartható használatát.” (Abh. Indokolás [87]-[88]).

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban működése során először tekintette át a világörökségi védeltség és egyben a műemléki védeltség alkotmányossági háttérét. Lényeges megállapításai: 1. az alkotmányos követelmény megfogalmazása, amely kilép a közjog kereteiből és a magánjogi (vételi jog gyakorlása) jogviszonyra érvényességét hatósági jóváhagyáshoz köti; 2. megfogalmazza az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének alapjogi háttérét kulturális örökségi elemek tekintetében; 3. különösen jelentős, hogy érvelésében megjelenik a kultúrához való jog megfogalmazása. Utóbbit azért tekintem jelentős lépésnek, mert korábbi gyakorlatában [összefüggésben az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével] ezt szinte kizárólag az oktatási intézményeken belül megvalósuló „művelődés” vonatkozásában értelmezte {Vö.: 9/2019. (III. 22.) AB határozat Indokolás [19]; 21/2021. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [22]}.

2. A műemlékvédelem eljárásjogi kérdései

A Kötv. korábbi szabályozási koncepciója szerint adott ingatlan védeltségét érintő kérdésben a hatályos jogszabályok szerint a miniszter rendeleti típusú normában döntött, amely – tekintettel a döntés jog-, illetve alapjogkorlátozó esetleges tartalmára – felvetette a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének kizárását az eljárás során. Vizsgáltam tehát, hogy a Kötv. 2010. után bekövetkezett módosításai változtattak-e és ha igen milyen irányban a műemlékek védeltségét érintő eljáráson. A legfontosabb változásként az előzőek tükrében az eljárás két lépcsőssé tételét kell megemlíteni. A következőkben az egyes lépéseket és azok folyamánként megszületett érdemi döntés (norma) közjogi/közigazgatási jogi/eljárásjogi jellegét elemzem.

2.1. A nyilvántartásba vételi szakasz jogi jellege

Megválaszolandó kérdés, hogy – függetlenül annak normatív formájától – a műemléki védeltséget érintő (azt elrendelő, vagy megszüntető) döntés meghozatalához vezető eljárás hatósági jellegűnek tekinthető-e az általános eljárási szabályok tükrében.

A Kötv. mint a terület kódexe amellelt, hogy meghatározza a műemlékvédelem anyagi jogi normáit keret jelleggel, röviden ugyan de eljárási kérdésekről is rendelkezik, ami a védetté nyil-

vánítást és annak megszüntetését illeti.⁶ A Kötv. 29. §-a alapján a védetté nyilvánítási eljárás kezdeményezés alapján és hivatalból is megindítható. Műemléki védettségi eljárást csak nyilvántartott műemléki érték esetében lehet kezdeményezni, így a nyilvántartásba vételi szakasz megelőzi a védetté nyilvánításáról szóló normatív aktus kibocsátását.⁷

Az Övr. 8. § (3) bekezdése szerint fenti eljárásban ügyféli pozícióba kerülhet az érintett ingatlan tulajdonosa, tulajdonosi joggyakorlója, vagy kezelője, társasház esetén tulajdonosi közössége, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.⁸ A hatósági jelleg meghatározása során az Ákr. tárgyi hatálya az irányadó: 97. § (1) bekezdése alapján a közhiteles nyilvántartásokra terjed ki, a Kötv. 2020. szeptember 1-jéig hatályos 7. § 22. pontja, 71. § (1) bekezdés *d*) pontja, 72. § (1) bekezdése, valamint az Övr. 8. § (1) bekezdése szerint a műemlékek nyilvántartása központi és közhiteles, tehát az eljárás hatósági jellegű, az Ákr. hatálya kiterjed rá.⁹ Lényeges továbbá, hogy bár az Ákr. 116. § (4) bekezdés *a*) pontja szerint a nyilvántartásba vételi aktus fellebbezéssel nem támadható, de az Ákr. 114. § (1) bekezdése szerint közigazgatási per kezdeményezésének lehet helye.¹⁰

Ebben az eljárásban a „kezdeményezés” nem azonos a hatósági eljárásból ismert kérelem jogintézménnyel a következők miatt. Az ilyen típusú kezdeményezés ugyanis a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.) 1. § (3) bekezdése alapján közérdekű bejelentésnek minősül, vagyis a védettség elrendelésének, illetve megszüntetésének indoka ilyen módon jut a hatóság tudomására. Ezt követően az eljárás „átvált” hatósági jellegűvé, ami indokolja az Övr. szerinti fentiek szerinti ügyféli kör meghatározását, amely eljárásban a kezdeményező nem minősül ügyfélnek, csupán a hatósági eljárás eredményéről értesítik majd. Ebből a szempontból hibridnek tekinthető az eljárás, hiszen a kezdeményezés benyújtására a Pkbt., majd később a hivatalbóli eljárásra az Ákr. szabályai alkalmazandóak. A kezdeményezés alaptörvényi gyökerét képezi egyrészt a P) cikk (1) bekezdésben foglalt kötelezettség, amely szerint a műemlékek védelme nem

⁶ Az épített örökség Kötv.-beli fogalma kiterjed a műemléki értékekre és műemlékekre, ezen túl a 2020. szeptember 1-jei módosításnak köszönhetően a Kötv. ismeri a nevesített műemléki érték fogalmát is. Műemléki érték: minden olyan építmény, történeti kert, történeti temetkezési hely, vagy műemléki terület, valamint ezek maradványa, továbbá azok rendeltetésszerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a magyar nemzet vagy más közösség hovatartozás-tudata szempontjából országos jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék alkotórészeivel, tartozékaival és beépített berendezési tárgyaival együtt, vagy egyes nevesített értéke vonatkozásában [Kötv. 7. § 17. pontja]. Ezen belül műemlék az olyan közhiteles nyilvántartásban nyilvántartott műemléki érték, amelyet miniszteri döntéssel, határozattal vagy e törvény alapján miniszteri rendelettel védetté nyilvánítottak [Kötv. 7. § 15. pontja]. Nevesített műemléki érték pedig az érték meghatározó szakértői vizsgálat alapján megállapított és közhiteles nyilvántartásban szereplő érték, amely a védetté nyilvánítást megalapozza; a nevesítés a műemléki érték egészére vagy annak egyes elemeire – ideértve alkotórészeire, tartozékára, beépített berendezési tárgyaira – terjed ki [Kötv. 7. § 21b. pontja].

⁷ A Kötv. keret jellegű szabályait végrehajtási jelleggel a kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Övr.) egészíti ki.

⁸ Az ügyféli kör meghatározása az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 10. § (2) bekezdése szerinti rendelkezéstől szűkebb körű, ugyanakkor az Ákr.-re való utalás az Övr. 8. § (3) bekezdésébe 2021. január 1-jével *expressis verbis* bekerült.

⁹ Az Ákr. 7. § (2) bekezdése alapján a nyilvántartások vezetése hatósági ügynek minősül, és mint ilyen az Ákr. tárgyi hatálya alá tartozik.

¹⁰ Vesd össze: a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 4. § (1) és (3) bekezdéseivel.

csupán az állam, de mindannyiunk kötelezettsége, másrészt keretét képezi a XXV. cikkben deklarált petíciós jog.

A jogalkotó a nyilvántartásba vételi eljárási szakasz bevezetésével a kulturális örökséget érintően is eleget tett annak az Alkotmánybíróság által is megfogalmazott kívánalomnak, amelyet még 33/2006. (VII. 13.) AB határozatban rögzítettek a természetvédelmi területek védetté nyilvánításával kapcsolatban. E döntésében a testület – többek között – a védettséget elrendelő normatív döntés és a jogorvoslathoz való jog kizártságának összefüggéseit vizsgálta és a következőket fogalmazta meg.

„Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jog érvényesülése indokolja, hogy a természetvédelmi hatóság a rendeletben meghatározott védettség fennállását a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezéseinek megfelelően jogorvoslattal megtámadható határozatban állapítsa meg. Tekintettel arra, hogy a törvény a Tvt. 26. § (3) bekezdése alapján csak a Tvt. 23. § (2) bekezdésében a törvény erejénél fogva védett természeti területek (valamennyi forrás, láp, barlang, víznyelő, szikestó, kunhalom, földvár) egyedi meghatározása során biztosítja a jogorvoslatot, a miniszteri rendeletben illetve önkormányzati rendeletben elrendelt védetté nyilvánítások során nem, így alkotmányellenes helyzet keletkezett. Az Alkotmánybíróság ezért hivatalból eljárva jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, és kötelezte a jogalkotót mulasztásának 2007. március 31. napjáig történő megszüntetésére. A törvényhozónak meg kell találnia azt a módot, hogy a védetté nyilvánítást kimondó miniszteri rendelet ne kapcsolódjon össze az érintett területek helyrajzi számok felsorolásán alapuló vagy egyéb módon egyéniesítő *tételes felsorolásával, hanem ezeket az egyedi döntéseket külön közigazgatási határozat tartalmazza, figyelemmel arra, hogy az adott földrajzi egység valóban megfelel-e a Tvt. szerinti »természetes állapot«, és »természetközeli állapot« kritériumainak. A miniszteri rendelet egy nagyobb egységet illetően szükségképpen el kell, hogy végezze a minősítést, de nem vállalhatja fel az in concreto, tulajdoni egységenkénti átminősítést».*

A védetté nyilvánítási eljárás két lépcsőssé tételével: 1. nyilvántartásba vétel, 2. védetté nyilvánítási rendelet kibocsátása, kulturális örökség védelme területén a jogalkotó beiktatott egy olyan pro forma is hatóságának minősíthető döntést, amellyel szemben fentiek szerint az *ipso iure* ügýfélnek minősülő kör élhet jogorvoslati lehetőségével.

2.2. Az érdemi döntés jogi jellege

A Kötv. szerint a műemléki védettség elrendelése és megszüntetése tárgyában a miniszter rendelettel, vagyis normatív aktussal dönt [32. § és 35. § (2) bekezdése].

Az Alkotmánybíróság 29/1995. (V. 25.) AB határozata szerint a „természetvédelmi területté nyilvánító rendelkezés kétségtelenül hordoz tárgyat illetően egyedi jelleget. Másrészt a rendelkezés mindenkire vonatkozik eshetőlegesen, nem tapad az adott tulajdoni vagy használati viszonyokhoz és nem egyedi, eseti érdeket védő döntés, hanem általános, mindenkire kiható érdeket tart szem előtt. Ezért a rendeleti forma normatív tartalmat is hordoz”. [ABH 1995, 145, 149.] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság működésének kezdetén sem zárta ki e normák alkotmányos kontrolljának lehetőségét és abban saját hatáskörét.

Az egyedi döntések normatív formában kibocsátása esetével az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata a következő rendszerben foglalható össze. Elsőként azt érdemes tisztázni, hogy mit

tekinthetünk normatív aktusnak és mit jogszabálynak (Jakab, 2007, 40-41). Normatív aktus: a címzetti kört nyíltan határozza meg, annak módosulása esetén nem kell a normát is megváltoztatni. Egyedi aktus: címzetti köre zárt, ha a címzetti kör módosul, akkor az aktust is módosítani kell.

Tekintettel arra, hogy a rendelet címzetti köre nyitott, vagyis a műemléki védettség megszüntetését mindenkinek figyelembe kell vennie, ill. annak elrendelését is; *bár konkrét helyrajzi szám alapján jelöli meg a normában az épületet a rendelet, mégis normatív aktusnak tekinthető, hiszen abszolút szerkezetű jogviszonyt hoz létre és szüntet meg, minden állampolgárra vonatkozva szűnik meg a védettség. Kapcsolódik tehát hozzá az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdéséből következő általános kötelező erő.*

Az egyedi döntések normában történő megjelenésének – az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – *három* (plusz egy) esetét különböztethetjük meg: 1. a jogalkotó valamilyen konkrét tárgyat vagy jogalanyt jelöl meg a normában, 2. a politikai zsákmányrendszer esetei, 3. a személyhez fűzött többnyire valamilyen kedvezmény (vagy hátrány) juttatása céljából alkotott norma. Negyedik kategóriába sorolom jelen tanulmány tárgyát képező, (akár természeti, akár kulturális értelemben vett) konkrét ingatlant érintő védettséget megállapító normatív aktusokat.

Az első kategóriába tartozó esetet vizsgált az Alkotmánybíróság 6/1994. (II. 18.) AB határozatában [Indokolás 4. pont.] és 45/1997. (IX. 19.) AB határozatában [Indokolás III/3. pont.] Mindkét esetben azért semmisítette meg a normát a testület, mert az egyedi döntés normatív formába öntése a jogorvoslati lehetőséget, jogot kizárta az érintettek vonatkozásában. Egyik esetben sem „jelent meg” az egészséges környezethez való jog konkuráló alapjogként. A második kategóriába tartozó testületi döntések közül kiemelés érdemel a 3076/2013. (III. 27.) AB határozat. A harmadik kategóriába tartozó esetek: 31/1998. (VI. 25.) AB határozat és az 1531/B/1991. AB határozat. Az utolsó két csoportnál a testület a „joggal való visszaélés” közjogi megjelenését vizsgálta, utóbbi kategóriában ez különösen jellemző volt, hiszen a vizsgált normával meghatározott személyt ért hátrány. E kategóriában az Alkotmánybíróság, ahogyan a határozat fogalmaz, „tényellenőrzés” módszerével is folytatott vizsgálatot, ami azt jelentette, hogy például adószakértőt is kirendelt. Ennek kapcsán lényeges szempont, hogy az Alkotmánybíróság a norma kibocsátásának szakmai hátterét vizsgálva hol húzza meg a vizsgálat határait (például kirendel-e szakértőt).

Végül a negyedik kategóriához tartozik a természetvédelmi terület védettségének megszüntetése tárgyában meghozott 48/1997. (X. 6.) AB határozat, amelyben a miniszter megkeresését követően a beküldött okiratok tartalma alapján semmisítette meg a védettséget megszüntető jogszabályt, ám már utalt arra a döntésben, hogy „a természetvédelemben a védettség szükségességének objektív – bizonyos körben nemzetközi normákban kötelezően megállapított – ismérvei vannak. A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jótételek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. Emiatt a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámozást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokéban, ahol a körülmények megkívánta megszorítások később orvosolhatók”.

Összességében a műemléki védettséget érintő rendeletről elmondható, hogy külsőleg jogszabályi formát öltött, tartalmát tekintve ugyan egyedi esetekre vonatkozik, ám a döntés címzetti köre tág, az egész államilag szervezett társadalom, tehát általános kötelező erővel bír [Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése].

2.3. A döntés szakmaisága

A védettséget előkészítő eljárás lényeges eleme az úgynevezett egyeztetési szakasz, amely az alábbiak szerint két irányú kell, hogy legyen.

Egyrészt a nyilvántartást vezető hatóság egyeztetni köteles az örökségvédelmi hatóságokkal abban az esetben, ha az ideiglenes védelem szükségessége felmerül. Az Övr. 3. §-a határozza meg az örökségvédelmi hatóságok körét, amely szerint az ingó kulturális javak és a nyilvántartás vezetés kivételével örökségvédelmi hatósági ügyekben az Övr. 1. mellékletében meghatározott illetékesség szerint az ott felsorolt járási (fővárosi kerületi) hivatalok, feladatellátásuk törvényességi, szakszerűségi ellenőrzésére felhatalmazott felügyeleti szervként pedig országos illetékességgel Budapest Főváros Kormányhivatala jár el.

Másrészt az örökségvédelmi hatóságokon túl az előkészítő eljárás során a miniszter – tizenöt napos határidő tűzésével – ki kell, hogy kérje az illetékes települési önkormányzat polgármesterének, a fővárosban a fővárosi kerületi polgármesternek vagy a Margitsziget esetén a főpolgármesternek, valamint a nyilvántartott műemléki érték tulajdonosának vagy tulajdonosi közösségének véleményét a védetté nyilvánítással kapcsolatban. Amennyiben az érintettek köre meghaladja a húsz főt, közmeghallgatást tartanak.

Az előkészítő eljárás eredményéről, a tudományos előkészítés befejezéséről (vagyis a védettséget érintő előkérdésének tárgyában) értesíteni kell az örökségvédelmi hatóságot, a védetté nyilvánítás kezdeményezőjét, valamint, ha a műemléki értéket övező földrajzi terület Natura 2000 minősítésű, vagyis országos jelentőségű védett természeti vagy közösségi jelentőségű (Natura 2000) területen helyezkedik el, a hatáskörrel rendelkező természetvédelmi hatóságot. A fentiek szerint értesített érdekelt személy, szerv, vagy hatóság az előkészítő dokumentációba betekinthez, azt véleményezheti az elkészítésétől számított 21 napon belül. A beérkezett észrevételeket a nyilvántartást vezető hatóságnak érdemben vizsgálnia kell.

A miniszter az előkészítési eljárás dokumentációi és a beérkezett vélemények alapján rendelettel dönt a védettség elrendeléséről, vagy megszüntetéséről, amelynek keretében a dokumentáció kiegészítését is elrendelheti, illetve megtagadhatja a védettséget vagy a megszüntetést.¹¹

Összefoglalva: a védettséget érintő eljárás két lépcsőben történik: 1. először az úgynevezett nyilvántartásba vételi szakasznak kell lefolynia, majd ezt követi 2. a védettség vagy annak megszüntetésének miniszteri rendeletben történő elrendelése.

Jelenleg a hatósági jogkör (nyilvántartásba vétel, nyilvántartásból való törlés és vezetés), valamint a rendeleti védetté nyilvánítás egy központi államigazgatási szerv, a Miniszterelnök-

¹¹ Az Övr. 14. § (1) bekezdése alapján a védettség elrendelésekor a műemléki érték védetté nyilvánítási dokumentációja a következőket tartalmazza: a) a műemléki érték földrajzi azonosító adatait, kiterjedésének pontos meghatározását, térképmelléleteket és fotódokumentációt; b) a műemlékké nyilvánítás közérdekű célját, tudományos indokolását a védetté nyilvánítandó műemléki érték mindazon jellemzői megjelölésével, amelyek azt hazánk múltja és a közösségi hovatartozás-tudat szempontjából kiemelkedő jelentőségűvé emelik; c) az értékleltárt; d) a nyilvántartott műemléki érték aktuális állapotának e rendeletben meghatározott tartalommal történő felvételét, esetleges veszélyeztetettségének leírását, további értékeinek feltárását célzó kutatásokra tett javaslatot; e) a nyilvántartott műemléki értékre vonatkozó szakirodalmi, múzeumi, adattári dokumentumok megnevezését, azonosító adatait, az alapvető információkat tartalmazó dokumentumok másolatát; f) a nyilvántartott műemléki érték kijelölésre javasolt műemléki környezetét; g) a nyilvántartott műemléki érték és környezete ingatlan ingatlan-nyilvántartási adatait (helyrajzi szám, terület, művelési ág, tulajdonos, kezelő) a védetté nyilvánítás előkészítésének megindításához képest harminc napnál nem régebbi, a tulajdoni lapról elektronikus dokumentumként szolgáltatott nem hiteles másolat alapján, valamint az ingatlanügyi hatóság által hitelesített térképmásolatot; h) a fenntartható és méltó használat főbb szempontjait, a hasznosításra vonatkozó ajánlást; i) a településrendezési eszközök védetté nyilvánítandó műemléki értékre vonatkozó kivonatát.”

ség (és azt vezető miniszter) hatáskörébe tartozik. Az eljárás során a Miniszterelnökség ágazati irányítása alatt álló örökségvédelmi és építésügyi hatóságok, valamint természetvédelmi hatóság és egyéb érintett, általános hatáskörű szervek és személyek kapcsolódnak be a hatósági munkába, a döntés meghozatalához szükséges szakmai dokumentáció e szakigazgatási szervek közreműködésével készül el. Mind az érintettek, mind pedig a közreműködő hatóságok az eljárás több pontján észrevételt tehetnek, amelyet az eljáró szerv köteles megvizsgálni. Az egész eljárás ura a jogszabály által hatáskörrel felruházott minisztérium és miniszter, mindkét eljárási szakasz, a nyilvántartásba vételi és a védettséget elrendelő/megszüntető eljárás is magán hordozza a hatósági eljárás jellemzőit. Sem a nyilvántartásba vételi, sem pedig a védettséget elrendelő vagy azt megszüntető döntés nem csupán a hatáskörrel rendelkező szerv mérlegelésén, hanem az eljárásba bekapcsolódó, a döntéssel érintett általános hatáskörű és az ahhoz szükséges speciális szakértelemmel rendelkező különös hatáskörű közigazgatási szervek által elkészített dokumentáció alapján történik. Az anyagi jogszabályi háttérrel képező Kötv. és az eljárási rendre vonatkozó Övr. *expressis verbis* szakértőként jelöli meg, nevesíti a rendelet kibocsátásának alapját képező dokumentum elkészítőjét, vagyis a miniszteri döntés a tárgykörre vonatkozó szakértelemmel rendelkező szervek, személyek dokumentációja alapján születik meg.

Hivatkozások

- Csaba, L. (2011). Az épített örökség védelme és a gazdasági stratégia. *Competitio*, 10(1), 18–28. <https://doi.org/10.21845/comp/2011/1/2>
- Jakab, A. (2007). *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg-Campus.
- Paulovics, A. (2003). *A kulturális javak védelme a nemzetközi összehasonlítás tükrében*. Bíbor.
- Szabó, A. E. (2013). *A kulturális örökség joga*. Bíbor.

Jogi források

- Magyarország Alaptörvénye.
- Egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény.
- A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény.
- A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény.
- A világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény.
- A panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény.
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.
- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény.
- T/16223. számú törvényjavaslat a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításáról.
- A kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet.
- 1531/B/1991. AB határozat.
- 6/1994. (II. 18.) AB határozat.
- 28/1994. (V. 20.) AB határozat.
- 29/1995. (V. 25.) AB határozata.
- 45/1997. (IX. 19.) AB határozat.

- 48/1997. (X. 6.) AB határozat.
- 31/1998. (VI. 25.) AB határozat.
- 33/2006. (VII. 13.) AB határozat.
- 3076/2013. (III. 27.) AB határozat.
- 3104/2017. (V. 8.) AB határozat.
- 9/2019. (III. 22.) AB határozat.
- 21/2021. (VI. 22.) AB határozat.
- 25/2021. (VIII. 11.) AB határozat.