

Közigazgatás- Tudomány

Szakmai tudományos folyóirat



**SZÉCHENYI
EGYETEM**
UNIVERSITY OF GYŐR

II. évfolyam (2022)

2. szám

ISSN 2786-1910

Közigazgatás Tudomány

II. évfolyam (2022)

2. 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:
Harkai Éva

ISSN (online): 2786-1910

TARTALOM

Adalékok az autonómia fogalom értelmezési lehetőségeihez a magyarországi modellváltás tükrében Árva Zsuzsanna	5
A települési adók szabályozási környezete, gyakorlata és kihívásai: van-e jelentősége a települési adónak krízishelyzetekben vagy egyáltalán? Borsa Dominika, Hulkó Gábor, Király Péter Bálint, Pardavi László	22
Az automatikus döntéshozatal helye és szerepe a hatósági eljárásban Czékmann Zsolt, Cseh-Zelina Gergely, Ritó Evelin	35
A konzuli védelem európai közigazgatása Csatlós Erzsébet	48
Az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása: az engedélyezés és a bejelentés Gyurita Rita	68
A hazai hírközlési piacsabályozás története, alapintézményei és elméleti csomópontjai Lapsánszky András	82
Tudományos egyesületek a közép- és kelet-európai közigazgatástudományban, avagy milyen középtávú céljai lehetnek az újonnan létrejött Közép és Kelet-Európai Közigazgatástudományi Egyesületnek? Rixer Ádám	100
Egy közigazgatási sci-fi, vagy a jövő valósága? Úton 2030 felé. Hipotézisek a holnap közigazgatási hatósági eljárása általános szabályainak gyakorlatához Torma András, Szabó Balázs	118



ADALÉKOK AZ AUTONÓMIA FOGALOM ÉRTELMEZÉSI LEHETŐSÉGEIHEZ A MAGYARORSZÁGI MODELLVÁLTÁS TÜKRÉBEN

ÁRVA ZSUZSANNA* 

* Egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, E-mail: arva.zsuzsanna@law.unideb.hu

Absztrakt

Az egyetemi autonómia fogalma a felsőoktatási diskurzusokban meglehetősen sokszor hivatkozott elv ellenére, hogy a pontos tartalma tisztázásra szorul. Bár a felsőoktatási autonómiának a történeti időszakot tekintve gazdag hazai és nemzetközi irodalma van, az ott lefektetett elvek nem nyújthatnak kellő kiindulási pontot, hiszen az autonómia fogalma történeti koronként változik és végleges jelleggel éppen ezért nem is szabályozható. A Magyarországon lezajlott modellváltásoknak köszönhetően az autonómia fogalma ismét előtérbe került, így szükséges megvizsgálni, hogy mit ért általánosan a magyar szakirodalom a fogalom alatt, és azt, hogy ez mennyiben áll összhangban a nemzetközi fogalomhasználattal. Ennek érdekében a tanulmány áttekinti az autonómia fogalommal kapcsolatos hazai alkotmánybíróági esetjogot és annak változásait, majd kitér az egyetemi autonómia European University Association által meghatározott nemzetközi standardjaira, annak egyes összetevőire, továbbá a nemzetközi összehasonlító vizsgálatok szempontjaira. Majd foglalkozik a magyar felsőoktatási intézmények európai egyetemek közötti helyzetével és utal annak lehetséges változásaira.

Kulcsszavak

tanszabadság, egyetemi autonómia, felsőoktatási intézményrendszer, egyetemi modellváltás, szervezeti önállóság.

Abstract

The notion of university autonomy is a principle that is often invoked in higher education discourse, despite the fact that its precise content needs clarification. Although there is a rich domestic and international literature on the autonomy of higher education over the historical period, the principles set out therein cannot provide the necessary starting point, since the concept of autonomy varies from one historical period to another and cannot be regulated definitively. Due to the model changes in Hungary, the concept of autonomy has come to the fore again, so it is necessary to examine what is generally understood by the concept in the Hungarian literature

and to what extent it is in line with international terminology. To this end, this study reviews the domestic constitutional court case law on the concept of autonomy and its changes, and then discusses the international standards of university autonomy, as defined by the European University Association, its components and the aspects of international comparative studies. It then discusses the position of Hungarian higher education institutions among European universities and, points to possible changes.

Keywords

freedom of teaching and learning, university autonomy, higher education institutional system, university model change, organisational autonomy.

1. Bevezetés

A Magyarországon 2020–2021-ben zajlott intézményi reformok és az akörül zajlott viták miatt ismét előtérbe került az egyetemi autonómia fogalma. Annak ellenére, hogy az egyetemi autonómiára a felsőoktatási diskurzusokban sokan és sokszor hivatkoznak, vizsgálandó annak pontos tartalma. Bár a felsőoktatási autonómiának 1990-ig és főként a történeti időszakot tekintve gazdag irodalma van, egyet kell értenünk Hamza Gáborral a tekintetben, hogy az autonómia fogalma történeti koronként változik és végleges jelleggel nem szabályozható, illetve többféleképpen értelmezhető (Hamza, 2013, 239–240). Így bár az autonómia fogalom történeti alakulása fontos kérdés, a jelenkori változások kapcsán más kiindulópontot célszerű választani.

A hazai közjogi irodalomban, felsőoktatási diskurzusban az autonómia fogalma megkerülhetetlen és szinte minden mű hivatkozik arra, azonban már meglehetősen kevés munka tisztázza annak tartalmát. E körben fontos tényező, amelyre Hamza Gábor is rámutat, hogy az egyetemi autonómia nem összetévesztendő az akadémiai szabadság fogalmával, amelyet Hamza a személyi szabadságjogokhoz kapcsol, míg az autonómia egyértelműen az intézmény jellemzője (Hamza, 2013, 230). Azonban éppen az akadémiai szabadság fogalmával való kétségtelen összefüggés volt az oka annak is, hogy a hazai irodalom a felsőoktatási autonómia témakörét legtöbbször a hazai felsőoktatást érintő jogszabályi változásokkal szoros összefüggésben hívta fel alapelveként, annak történeti hagyományaira támaszkodva. Ahogyan Kocsis Miklós is megjegyezte több tanulmányában, az autonómia általánosságban egy félreértett fogalom a hazai felsőoktatási diskurzusban (Kocsis, 2010, 132), amely állítás annyiban bizonyosan elfogadható, hogy az autonómia hazai fogalma nem kellőképpen tisztázott, illetve nem mindig áll összhangban a nemzetközi tendenciákkal és értelmezésekkel.

Figyelemmel arra, hogy a legújabb jogszabályi változásoknak köszönhetően ismét előtérbe került a kérdéskör, így érdemes megvizsgálni, hogy mit ért általánosan a magyar szakirodalom a fogalom alatt, ez mennyiben áll összhangban a nemzetközi fogalomhasználattal. Előbbi körében külön is vizsgálandók a magyar közjogi irodalmat jelentősen befolyásoló alkotmánybírói döntések, amelyek a fogalom alakítását erőteljesen befolyásolták, míg a nemzetközi aspektus vonatkozásában a legújabb összehasonlító kutatások fogalomkészletét veszem alapul összevetve mindezt a magyar diskurzussal.

2. Az Alkotmánybíróság autonómia értelmezési kísérletei

2.1. Az autonómia fogalom megközelítései 1993-2005 között

Hazánkban az első önálló felsőoktatási törvény az 1993. évi LXXX. törvény, amely egészen 2006-ig határozta meg a felsőoktatás alapjait. A jogszabály a felsőoktatási intézményeket egy szakmailag önálló, önkormányzattal rendelkező jogi személyként definiálta,¹ amely utóbbi kapcsán a negyedik rész fejezetcímében (A felsőoktatási intézmények önkormányzata [autonómiája] és felügyelete) kifejezetten is megjelent az autonómia fogalma, kétség kívül azonosítva azt a jogszabályok szintjén az önkormányzatisággal.

A törvényjavaslathoz fűzött nem hivatalos indokolás szintén több ízben utal az autonómiára, amely alapján az alábbi elemek határozhatók meg:

- A törvény a tanulás, tanítás szabadságát és az egyetemi autonómia fogalmát egymásból következőnek tekinti.²
- Az autonómia egy védendő fogalom, amelynek kapcsán az intézményt az állami szervek beavatkozásától is védeni szükséges.³
- „Az intézményi autonómia alapja az intézmény dolgozóinak és hallgatóinak szabadsága.”, amely szabadság a szövegkörnyezet alapján az intézményi normaalkotásra vonatkozik részben.⁴ Ez utóbbival összefüggésben fontos megjegyezni, hogy mind a mai napig lényeges tényező a felsőoktatás kapcsán a belső intézményi normák alkotása.⁵

Megállapítható tehát, hogy az autonómia ekkor egyrészt a tanszabadsággal szorosan összefüggő, majd később inkább összemosott fogalommá vált, amelynek fő tényezője a szabadság és az állami beavatkozásokkal szemben történő védelem, amelyet azonban a jogalkotó konkrétan már nem határozott meg. Az ekkori folyamatokban ugyanazon tendenciát érhetjük tetten, mint a helyi önkormányzatok kapcsán, az állam mintegy a korábbi időszak ellenhatásaként adott széles körű önkormányzatiságot a felsőoktatási intézményeknek. Mindez megnyilvánult abban a tényezőben is, hogy ma már egészen furcsa módon az adott intézmény határozhatta meg a szak képzési szintjét és nevét is.⁶

¹ A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 2. § (1) bekezdés.

² „A tanulás, a tanítás és a tudományos kutatás szabadságából következik a felsőoktatási intézmények autonómiája (önigazgatása, önkormányzata).”

³ A Javaslat egyik legfontosabb célkitűzése a felsőoktatás autonómiájának védelme, ezért irányítási jogkörök általában a jogforrások közül a legmagasabb szinten, azaz törvényben jelennek meg.

⁴ A Javaslat az eddigi jogi szabályozásnak megfelelően, azonban egyértelműbben határozza meg a felsőoktatási intézmények önkormányzatának (autonómiájának) határait. A Javaslat szerint minden olyan ügy intézményi hatáskörbe tartozik, amelyet törvény vagy törvényi felhatalmazás alapján kiadott más jogszabály nem utal kifejezetten állami vagy helyi önkormányzati szerv hatáskörébe.

⁵ Lásd a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény 51. § (1) bekezdését. Ugyanakkor a jelenleg hatályos, a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény 11. § (1) bekezdés a) pontja már azt is tartalmazza, hogy a szabályzat olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyeket más jogszabály nem zár ki.

⁶ A Legfelsőbb Bíróság a KGD2004. 60. döntésben kimondta, hogy a diploma szintjének a meghatározása is az egyetemi autonómia körébe tartozó kérdés, utalva az akkori Alkotmány 70/G. § (1) bekezdésére. Így fordulhatott elő, hogy a 2006-ig kiadott szakok kapcsán a szakjegyzék nem tartalmazta egyes szakok (például jogász) szakképzettségének pontos nevét sem, így az egyetemi autonómia jegyében az ugyanazon képzésen végzettek a különböző intézményekben különböző nevű szakképzettséget szerezhettek. Mind a bírósági döntés, mint a jogalkotás fontos motivációja volt ugyanakkor az Alaptörvény 70/G. § (1) bekezdésére történő hivatkozás, amely a tanítás és tanulás

Néhány alkotmánybíróági döntés már ebben az időszakban érintette a felsőoktatási autonómia fogalmát, bár mindez anélkül történt meg, hogy azt értelmezték volna. A döntések alapján az körvonalazható, hogy az ekkori autonómia-fogalom alapján az intézmény szabadságát csak a törvény korlátozhatta. Így a 35/1995. (VI. 2.) AB határozat a felvételi eljárás, a tanulmányi és vizsgarend, valamint a fegyelmi eljárás kérdésében erősítette meg az intézmény döntési jogát.⁷ Majd az ugyanebben az évben született 40/1995. (VI. 15.) AB határozat a gazdasági stabilizációs csomag részeként az oktatói létszám alakításával kapcsolatos kormányhatározati szintű szabályok megsemmisítését rendelte el az autonómia elvére hivatkozással, ekkor rögzítve, hogy a felsőoktatási intézmények nem állnak a Kormány irányítása alatt.

Ennél jelentősebb megállapítások szerepelnek egy 1999-ben hozott döntésben, amely már akkor előrevetítette a későbbi, 2005–2011 közötti döntések körvonalait. A 870/B/1997. döntésben a tanítás szabadsága intézményi formájának tekintették a felsőoktatási intézmények tevékenységét, amelynek érdekében a jogalkotó nagyfokú autonómiát biztosít az intézménynek, amelyet a döntés a törvény által garantált önkormányzati jogokkal azonosított. Ennek alapján az intézménynek döntési joga van minden olyan intézményi ügyben, amelyet törvény vagy annak felhatalmazása alapján más jogszabály nem utal állami vagy helyi önkormányzati hatáskörbe. Ezt a jogot azonban az állam korlátozhatja törvénnyel vagy törvényi felhatalmazás alapján kibocsátott más jogszabályokkal, ilyen lehet a felsőoktatás egységesítése, az oklevél kibocsátásának alapjául szolgáló képzés alapkövetelményeinek biztosítása.⁸

Ez a döntés tehát előremutató módon definiálta az autonómia lényegi elemeit, amely tehát önkormányzati jog, alapjait törvény határozza meg, azonban mind törvényben, mind azon alapuló végrehajtási kormányrendeletben korlátozható.⁹

2.2. Az átmenet időszaka: 2005

A 2005-ben megszavazott új törvény a már-már korlátlan autonómiafogalmat keretek közé kívánta szorítani, avagy más megközelítés szerint azt megkísérelte korlátozni. Az elfogadott jogszabály előzetes normakontroll eljárás alá került, amelynek eredményeként megszületett a 41/2005. (X. 27.) AB határozat. A döntés a felsőoktatási autonómiát tekintette a felsőoktatási intézmények meghatározó jellemvonásának, amelynek alapján a felsőoktatási intézmény a Kormánytól és az államigazgatástól önállóan és függetlenül működik.¹⁰

Az érvrendszerének lényege, hogy az intézmény léte önmagában nem garantálja az autonómiát. Az autonómia központi eleme a tudomány művelőinek azon szabadságjoga, amely a befolyásmentes tudományos tevékenységre vonatkozik. Ezt a szervezeti szabályoknak is garantálniuk kell a kutatást és oktatást érintő döntések rendje kapcsán, amelynek összetevője a végrehajtó hatalomtól történő függetlenség. Az indítvány szerint az autonómia legfőbb letéteményese maga az egyetemi közösség mint önkormányzat. Ezzel szemben az elfogadott jogszabály egy

szabadságát, azaz a tanszabadságot határozta meg ezzel elvehetetlenül hozzátapasztva a hazai autonómia fogalmat a tanszabadsághoz.

⁷ 35/1995. AB határozat, ABH 1995, 163, 166–167.

⁸ 870/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 611, 613.

⁹ A jogforrási szinttel kapcsolatos kérdés merült fel az 51/2004. (XII. 8.) AB határozatban, amely a képzési szervezetre vonatkozó szabályokat minősítette törvényi keretek közé tartozónak. ABH 2004, 679.

¹⁰ Fazekas Marianna álláspontja szerint az autonómia egyes részelemeinek konkretizálásával összességében zavarosabb szabályozást eredményezett a 2005-ös szabályozásban (Fazekas, 2008, 158).

részben egyetemi személyektől független irányító testülethez telepített egyes jogosítványokat, amely jogkör segítségével a testület befolyást gyakorolhatott volna a tudomány művelésére is, holott az indítvány szerint „a tudományos élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát a felsőoktatási intézmények önkormányzata (autonómiája) valósítja meg”.¹¹

Mivel ezen érvelés tehát nem csak kapcsolatot teremt, hanem szinte azonosítja a tanszabadságot az autonómiával, így ennek egyenes következménye, hogy az előterjesztés szerint az Alkotmány 70/G. §-ának sérelmét jelenti minden olyan jogi szabályozás, amely az autonómiát korlátozza.

Az Alkotmánybíróság a kérdés súlyát azzal is érzékeltette, hogy rámutatott: a tudomány szabadsága nemcsak más alapjogokkal áll közvetlen összefüggésben (kommunikációs jogok stb.), de annak korlátozása össztársadalmi kihatással is bír és a történelmi tapasztalatok alapján a haladás alapvető biztosítója, amely az egyén autonómiájának is alapja. „A tudományos tételek, megállapítások és igazságok szabad keresése, továbbá a tudományos eszmék és nézetek szabad áramlása, így az egész társadalom, az emberiség fejlődésének alapfeltétele és az individuuum szabad kibontakozásának is egyik biztosítója.”¹²

A testület az értelmezés során leszögezte, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában a felsőoktatási intézmények működése és autonómiája az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-ával összefüggő szabályként szerepelt az 1990-2005 közötti időszakban. A 70/G. § szerint a tudományos szabadságot, illetve a tanítás szabadságát egyfajta kommunikációs jognak tekintette, amely ugyan általánosságban mindenkit megillet, azonban legfőbb letéteményesei a tudomány művelői. A tudomány célja a megismerés és ezzel összefüggésben alkotmányjogi követelmény az állam semlegessége a tudományos igazságok kapcsán, miközben a tudomány művelői számára garantálni kell a tudományos kutatások és a tudományos ismeretek terjesztésének szabadságát. Az Alkotmánybíróság értelmezése alapján tehát „tágabb értelemben a tudomány szabadsága általánosságban is a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik”,¹³ amelyre tehát így a kommunikációs jogok korlátozására vonatkozó szabályok irányadók.

Az Alkotmánybíróság a Magna Charta Universitatum szövegét, a hazai jogi szabályozást, illetve az ahhoz fűzött miniszteri indokolás szövegét összevetve azt állapította meg, hogy a felsőoktatási autonómia az oktatásra, a kutatásra, az intézmény belső szervezetének kialakítására, a működtetésre és a gazdálkodás önállóságára terjed ki, alanyai pedig az intézmény, az oktató, a kutató, a hallgató, illetve ezek közössége. Az autonóm joggyakorlás korlátja a más jogosultak ilyen igénye.

Az értelmezésben tehát elválaszthatatlanul összeforrott az autonómia a tudomány szabadságával mint szabadságjoggal, amellyel összefüggésben kiemelte a testület azt a gazdasági, szociális és kulturális jogok kapcsán immár bevett tételt, hogy nem elegendő az állam részéről a jogot nem korlátozni, de szükséges annak intézményi kereteit is garantálni, ahol a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabadon folyhat, ugyanis az államot intézményvédelmi kötelezettség terheli. Ennek alapján olyan szabályozást kell kialakítani, amely a tudományos, oktatási és kutatási tevékenység szabad folytatását garantálja. A szabad tudományos tevékenység lényege a tudományos értékrend külső befolyástól mentes érvényesülése.¹⁴

A döntés tehát egybecsengett az indítványozó autonómia felfogásával, és egyben csaknem szétválaszthatatlanul összekapcsolta a tanszabadság és az autonómia fogalmát, amely alapján

¹¹ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 460.

¹² 34/1994. (VI. 24.) ABH 1994, 177, 182.

¹³ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 471.

¹⁴ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 473–474.

egyed kell értenünk Kiss László alkotmánybíró különvéleményében foglaltakkal, amely szerint az irányító (és ahogyan a különvéleményben is szerepel: helyesen inkább vezető) testület pusztán léte, sőt a felsőoktatási intézmény „megérintése”¹⁵ is alkotmányellenes lehet, hiszen a döntés alapján a felsőoktatási autonómia jelenti annak garanciáját, hogy a felsőoktatási intézmény a Kormánytól, illetve az államigazgatástól önálló és független.

A többségi döntés nyomán a felsőoktatási autonómia elemei az alábbiak szerint összegezhethetők:

Az autonómia szűkebb értelemben a tudományos szabadság, amely tehát a tudományos, kutatási és oktatási kérdésekre vonatkozik, míg tágabb értelemben a szervezetalakítási, működési és gazdálkodási önállóságot jelenti, amelynek eleme az öngazgatás. Ennek biztosítékai az alábbiak:

- Az Országgyűlés határozza meg a felsőoktatási intézményekre vonatkozó alapvető szabályokat, ilyen alapvető döntés különösen a létrehozás, a megszüntetés, a felsőoktatási intézetek központi költségvetési támogatása stb.
- Belső normaalkotás biztosítása, amely szerint a felsőoktatási intézmény belső életét, szervezetét és működését a saját maga által elfogadott intézményi szabályzat állapítja meg.
- Saját képviselői szerv és önkormányzat alakítása, amelynek alanya maga a felsőoktatási intézmény, vagyis az oktatók, a tudományos kutatók és a hallgatók közössége. Ezen testületek normatív és egyedi döntéseket is hozhatnak, amely utóbbiakkal szemben a bírósághoz fordulás joga is biztosított.
- Gazdálkodási autonómia, amely mellett a tudományos szabadság záloga a felsőoktatási intézmény állami támogatása. E körben elsődleges a tudomány szempontjainak megfelelő teljesítménykritériumok érvényesülése, amelyek kapcsán semmiképpen sem lehetnek kizárólagosak a piaci hasznossági és politikai célszerűségi szempontok.

Az autonómia vonatkozásában a testület is utalt a helyi önkormányzatokkal összefüggő gyakorlatára és bár leszögezte, hogy az egyetem mint autonóm közintézet szervezetenként nem azonosítható a helyi önkormányzatokkal, azonban az autonómiával (önkormányzatisággal) összefüggő megállapítások *mutatis mutandis* alkalmazhatók. Ilyen elem különösen a szervezetalakítás, amely mellett korlátozó szabályokra is lehetőség van a felsőoktatási intézmény gazdasági hatékonysága és szervezeti ésszerűségének ösztönzése érdekében.¹⁶

A többségi döntéshez Kiss László alkotmánybíró fűzött különvéleményt, amelyben ugyancsak említést tett a helyi önkormányzatokkal való összevetés lehetőségeiről, de ezen túl egy meglehetősen pontos és logikusan egymáshoz illeszkedő öt elemből álló kritériumrendszert is felállított az alábbiak szerint:

- Önálló jogi személyiség, amely a jogviszonyok önálló létesítésének előfeltétele. Erre az elemre a többségi határozat nem helyezett hangsúlyt.
- Saját hatáskörökkel történő rendelkezés és azok önálló gyakorlása, a hatáskörrelvonás tilalma. A különvélemény azonban arra is rámutat, hogy mint ahogyan a helyi önkor-

¹⁵ 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 489.

¹⁶ Így nem minősítette a testület alkotmányellenesnek a felsőoktatási intézmény tudományos, oktatási tevékenységeinek gazdaságossági és szervezeti racionalizálási szempontok alapján való ellenőrzését, és gazdaságossági követelmények előírását a fenntartó részéről, a költségvetési eszközök és juttatások teljesítményhez kötött biztosítását. Nem minősült alkotmányellenesnek továbbá az intézmény működéséhez, tudományos, kutatási és oktatási feladatainak ellátásához szükséges alapot meghaladó költségvetési támogatások – előre pontosan meghatározott, a tudomány szempontjainak megfelelő – teljesítménykritériumok szerinti elosztása sem.

mányzatok esetén e területen is kívánatos a hatáskör gyakorlását törvényességi kontroll alá vetni és szükséges, hogy törvény garantálja a hatáskörelvonást mind pozitív, mind negatív értelemben.

- A szervezeti és működési rend – törvényi keretek között – önálló kialakítása, személyi ügyeiben történő önálló döntés. Ezen törvényi szabályozás korlátja a különvélemény szerint maga az Alkotmány, amelynek figyelembevétele mellett a törvény értelemszerűen korlátozó rendelkezéseket is felállíthat és az sem kizárt, hogy annak részletszabályait már rendeletek határozzák meg.
- Gazdasági önállóság, saját vagyonnal történő rendelkezés. E körben a különvélemény arra is felhívja a figyelmet, hogy amennyiben a felsőoktatási intézmény nem saját pénzeszközökkel, önálló bevételből gazdálkodik, akkor az autonómia is látszólagos, hiszen a finanszírozó elvárásai érvényesülhetnek.
- Önálló (belső) szabályozás joga, azaz a belső normák kialakításának a lehetősége törvény keretei között.

A különvélemény tehát bár elismeri, hogy a felsőoktatási intézmények a tanszabadság letéteményesei, a felsőoktatási autonómia fogalmát mégsem abból vezeti le, hanem az önkormányzatosság általános tartalmából. Kiemeli azt is, hogy egyrészt az autonómia mellett is érvényesülhet, sőt kívánatos, hogy érvényesüljön az állami kontroll, hiszen ahogyan a helyi önkormányzatok, úgy a felsőoktatási intézmények sem létezhetnek államként az államban, másrészt nem kizárt a részletszabályok rendeleti úton történő meghatározása olyan területeken például mint a szak-képzettségek, oklevelek kiadása.

Közös elem ugyanakkor a normaalkotás lehetősége, amely mind a mai napig jelentős hatással bír.

Összegezve, a 2005-ben hozott döntés általánosságban a tanszabadsághoz kötötte az autonómiát, míg a különvélemény mindezt a jogi szabályozás szintjével és mélységével kapcsolta össze, itt is kiemelve, hogy a tanszabadság akkor érvényesülhet, ha a törvény főként a garanciákat biztosítja, míg a pontos hatáskörtelepítés lehetővé tehet más szintű szabályokat is a törvényhez képest.

A normakontroll döntés egyértelmű következményévé vált tehát a tanszabadsággal való összefonódás és ennek egyenes következményeként az, hogy az autonómia az állami beavatkozás tilalmát jelenti. Az egyetlen „elvesztett” terület ekkor ez volt, hogy az intézményeket immár nem illette meg az a jog, hogy közvetlenül az Alkotmánybírósághoz forduljanak.

2.3. A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény

A 2005-ben kihirdetett törvény és az ahhoz fűzött indokolás az Alkotmánybíróság előbbi véleményének alapul vételével került megalkotásra és az irányító testület helyett a szenátushoz telepítette a döntési jogosítványokat kiemelve a normaalkotás lehetőségét, valamint a tudományos, kulturális és gazdasági kérdésekben történő döntés lehetőségét.

Az indokolás több tekintetben (létesítés, működés, törvényi részlet-szabályok) megismételte az AB határozat elemeit és ugyancsak az autonómia értelmezésére hivatkozva ruházta fel a Magyar Akkreditációs Bizottságot, valamint a Felsőoktatási és Tudományos Tanácsot önálló jogi személyiséggel, amelynek kapcsán az indokolás felhívja az európai közösségi gyakorlatot is.

Később a törvény módosítása során ugyancsak előzetes normakontroll keretében született meg a 39/2006. (IX. 27.) AB határozat, amely a gazdasági tanáccsal és rektorral kapcsolatos egyes döntési jogosítványokat minősített alkotmányellenesnek tekintet nélkül arra, hogy azok a tanszabadsággal mennyiben állnak összefüggésben. Kiss László alkotmánybíró már ekkor

felhívta a figyelmet egy rendkívül fontos szempontra: a döntés a fenntartói jogok kapcsán megkülönböztette az állami és nem állami felsőoktatási intézményeket, míg Kocsis Miklós mindezt úgy értékelte, hogy a döntések függetlenítik az alapítótól és a fenntartói jogok révén az államtól az intézményt (Kocsis, 2010, 78).

A 62/2009. (VI. 16.) AB határozat ugyancsak a gazdasági tanács jogaival kapcsolatban született, és összefoglalta az autonómiát érintő addigi döntéseket. A testület értelmezése szerint az autonómiának három – már jól ismert – elemét különböztette meg:

- a tudomány autonómiáját mint a tudományos kérdésekben való döntést,
- a szervezeti autonómiát mint a felsőoktatási intézmény szervezeti, működési önállóságát,
- a gazdálkodási autonómiát mint a pénzeszközök szabad felhasználását.

A 2009-ben hozott döntés a Kormánytól és az államigazgatástól való függetlenséget helyezte középpontba és a döntés szerint az Alkotmány 70/F. és 70/G. §-aiból elsősorban az autonómia következik és abból vezethetők le olyan konkrét alapjogok, mint a tanítás szabadsága, amely kiterjed a felvételi szabályozására is. Ugyanakkor azt is elismerte, hogy az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének f) pontja alapján az oktatáspolitikai kapcsán a Kormány is rendelkezik feladat- és hatáskörökkel. A két rendelkezés összevetése alapján azt állapította meg, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiája nem zárja ki, hogy a Kormány kötelezettségeket állapítson meg, azonban a szabályozásnak objektív kritériumokon kell alapulnia, amelyek kizárják a Kormány, az államigazgatás önkényes beavatkozását és a szabályozás alapját törvényi szinten kell meghatározni, amelyhez képest a Kormány végrehajtási szabályokat hozhat.

A gazdasági tanács megítélése kapcsán ugyanezek maradtak a kiindulási pontok.¹⁷ A döntés azt is rögzítette, hogy a felsőoktatási intézmények gazdasági önállósága nem öncélú, hanem a tudományos szabadság érvényesülésének a garanciája. Így a védelem szintje főként attól függ, hogy milyen kapcsolatban áll a tudományos és a vállalkozási tevékenység egymással. Ha a gazdasági tevékenység csak érintőlegesen kapcsolódik a tudományos szabadsághoz és a tanítás szabadságához, akkor ez a védelem is kisebb szintű. Ez utóbbi esetekben is – az Alkotmány 70/G. §-ából eredő – követelmény, hogy a tényleges döntést felsőoktatási autonómiával rendelkező szerv hozza meg, de a törvényhozó szabadsága nagyobb a döntés korlátainak meghatározásánál.

2.4. Az Nftv. és a modellváltás (2011-től napjainkig)

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) akként határozza meg a felsőoktatási intézményeket, hogy azok az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység mint alaptevékenység folytatására létesített szervezetek, amelyek költségvetési szervként működnek és jogi személyiséggel bírnak. Így, szemben az 1993-ban elfogadott törvénnyel, ahol az önkormányzatiság szerepelt, másrészt a 2005-ös törvénnyel¹⁸ is, már csak a jogi személyiség és a költségvetési szervként történő működés lelhető fel a jogszabályban (Fazekas, 2008, 157). Ugyanakkor a belső normaalkotás terén, amelyet több tanulmány az önkormányzatiság lényegének tart, az eddigiektől lényegesen tágabb tartalmú rendelkezés található az Nftv. 11. §-ában, amely szerint olyan szabályok is megalkothatóak, amelyeket más

¹⁷ 62/2009. AB határozat (VI. 16.) ABH 2009, 553, 577-581. Lásd még 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459, 476.

¹⁸ A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 1. § (1) bekezdés és 10. § (1) bekezdés.

jogszabály nem zár ki.¹⁹

Mind 2019-ben és 2020-ban, majd az Alaptörvény kilencedik módosítása nyomán 2021-ben több jelentős, a felsőoktatási autonómiával összefüggésbe hozható jogszabályi változás történt, amelyek lényege, hogy az állami fenntartású intézmények kapcsán az állam fenntartó alapítványokat hozott létre sajátos kuratóriumi szabályokkal és ezen alapítványok számára vagyonyjuttatást hajtott végre.

Az Alaptörvény kilencedik módosítása szerint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványok alkotmányos jogállást nyertek. Az előzménynek tekinthető vagyongazdálkodó alapítványok jogintézményét a 2019. évi XIII. törvény hozta létre és szabályozta mintegy lex specialisként a Ptk.-hoz képest. Majd a felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXLVIII. törvény 2021. január 1-jével létrehozta a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítvány fogalmát. A törvény szerint a közérdekű célok közé tartozott többek között a felsőoktatás és a kutatás is. Már a 2019. évi XIII. törvény 1. melléklete 13 ilyen intézményt nevesített, amelyhez 2021. február 1-től további egy csatlakozott. Az Alaptörvény módosítása nyomán sarkalatos törvény állapítja meg lex specialisként az ezen alapítványokra vonatkozó szabályokat.

A konstrukció a tekintetben is eltér a magánjogi alapítványoktól, hogy az alapítvány kuratóriumát csupán a létrehozáskor jelöli ki az állam, majd a továbbiakban a megürült helyekre maga a kuratórium bír kijelölési joggal, így az állam az alapítói jogokról mintegy lemond a kuratórium javára. A szabályozás nyomán több hazai állami egyetemen modellváltás ment végbe, amelynek eredményeként megszűnt az állami fenntartás, és ezen intézmények alapítványi fenntartású államilag elismert egyetemekké válnak. Az alapítványok esetében érvényesül a 600 millió forintos tőkeminimum, amelynek nem része az alapítvány által bizalmi vagyongazdálkodásba vett vagyon. A szabályozásban külön elemként jelent meg az autonómia, kiemelve a szenátus és az alapítványi kuratórium közötti együttműködést és kifejezetten is kimondva, hogy a szabályozás megőrzi a kutatás és az oktatás tartalmával és módszereivel kapcsolatos felsőoktatási autonómiát.

Míg tehát közigazgatási értelemben a felsőoktatási intézmény irányításának klasszikus kettsős jellege, azaz a szervezeti és szakmai irányítás különválása figyelhető meg, addig az autonómiát immár az új jogszabály is a tanszabadság fogalmával vonta össze az önkormányzatiság hangsúlyozása helyett. A modellváltás által elsők között érintett Színház és Filmművészeti Egyetem kapcsán az Alkotmánybíróságnak is állást kellett foglalni a változás felsőoktatási autonómiára gyakorolt hatása kapcsán.

Az Alkotmánybíróság 21/2021. (VI. 22.) határozata egyszerre vizsgálta az alapítói és fenntartói jogok és az autonómia kérdéskörét. A bírói indítványban pedig megismétlődnek azok az elemek, amelyek a korábbi döntésekben megjelentek az 1993-as és 2005-ös törvény vonatkozásában. Ilyen a végrehajtó hatalommal szembeni függetlenség a tudományos tevékenységgel közvetlenül összefüggő kérdésekben, valamint az ahhoz kapcsolódó szervezeti és gazdasági szabályok. Az indítványozó az előbbi kapcsán azonban a fenntartó befolyását sérelmezte, amellyel álláspontja szerint az önkormányzás joga kiüresedik.

A döntés általánosságban a törvényi szabályok kapcsán a garanciarendszer fontosságát hangsúlyozta. Mindez egybevág azzal a tendenciával, amely felé az alkotmánybírósági döntések irányultak 2006 után. Így, míg a kezdeti időszakban a mindenk felett álló, quasi állam az államban jellegű autonómia elemei körvonalazódtak, addig ezek 2009–2010-től áttolódtak abba az irányba, hogy az autonómia nem önmagáért való érdek, hanem a szervezeti szabályo-

¹⁹ Nftv. 11. § (1) bekezdés a) pont.

kat összefüggésükben kell értelmezni, így több megoldás is elképzelhető, amely a követelményeket kielégíti. A határozat a közigazgatásban is bevett tartalommal egyező módon határozta meg a fenntartói irányítás fogalmát, amely „az Alaptörvényben biztosított autonómiával” összekapcsolva azt deklarálta, hogy a fenntartói irányítás nem terjedhet ki olyan területen való kizárólagos döntésre, amelyben a felsőoktatási intézményt önállóság illeti meg. Mindez összhangban áll az Nftv. koncepciójával is, amely rögzíti, hogy a fenntartói irányítás nem sértheti a felsőoktatási intézmény – a képzés és kutatás tudományos tárgyával és tartalmával kapcsolatos kérdések tekintetében biztosított – önállóságát. A felsőoktatási intézmény autonómiájának a letéteményese a szenátus, amelyet pedig továbbra is jogorvoslati (perindítási jog) illet meg, ha a fenntartó intézkedése a felsőoktatási intézmény Nftv.-ben biztosított önállóságát sérti.²⁰

Nem változott az sem, hogy az autonómia kapcsán a kiindulási pontnak a művelődéshez való joggal kapcsolatos alaptörvényi rendelkezéseket tekintette, amely így az egyes jogosítványok és azok jogosultjai tekintetében zsinórmértéket jelenthet és amelyből az intézményi megoldások több fajtája is levezethető az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdéséből.²¹ Így továbbra is érvényesül az az elv, hogy a szervezeti szabályok keretrendszerét törvényi szinten kell meghatározni, és annak biztosítania kell a felsőoktatási intézmény kutatási-oktatási önállóságát. E körben az alapvető követelmény az Nftv. 1. § (1) bekezdése, amely egyaránt vonatkozik minden felsőoktatási intézményre függetlenül a fenntartó személyétől. Ezzel szemben a gazdálkodás terén már lényegi különbség áll fenn az állami és nem állami felsőoktatási intézmények között, hiszen az állami intézmények gazdálkodási rendjét a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.

A határozat tehát a kezdeti alapokhoz visszanyúlva ismét a szervezeti rendszert tekintette az autonómia központi elemének, amelyet azonban törvény határozhat meg és e tekintetben többféle megoldás is elképzelhető, amennyiben megfelelő garanciarendszert dolgoznak ki. Ugyanakkor Kiss László korábbi különvéleményével teljes összhangban azt is megállapítja, hogy a szervezet, különösen a szenátus által gyakorolt hatáskörök nem általában, hanem elemenként vizsgálандók, hiszen azok különböző módon érinthetik a felsőoktatási autonómiát. Így összességében a sokakban hiányérzetet keltő döntés kapcsán az is rögzíthető, hogy az indítvány kiindulópontja determinálta a döntés keretjelleget, hiszen a testületnek az indítvány alapján nem volt feladata általánosságban alkotmányértelmezést végezni.²² Ugyanakkor Schanda Balázs emellett arra hívta fel a figyelmet, hogy bár az autonómiával kapcsolatos döntések az intézmény oktatási-kutatási autonómiáját állítják középpontba, mindez nem jelenti, hogy a gazdasági kérdéseknek ne lehetne ilyen irányú kihatása. Pokol Béla alkotmánybíró pedig a különvéleményben annak is hangot adott, hogy a testület ennél kiterjedtebben is értelmezhetette volna az autonómia fogalmát, mintegy támpontokat adva. Emellett a vélemény a tudományos közösségek, a tudományos értékelés és annak politikai kötöttsége, összefüggései miatt éppen a reform helyes iránya mellett érvel, amely érvek azonban nem jelentek meg a határozatban, így azt egészében már nem tudta támogatni.

²⁰ Nftv. 75. § (1) bekezdés.

²¹ 21/2021. (VI. 22.) AB határozat, Indokolás [42].

²² Egyben itt szükséges megjegyezni, hogy az indítvány, illetve a döntés indokolása nem az Alaptörvény értelmezésére terjedt ki (arra nem is terjedhetett volna), hanem konkrét rendelkezés alaptörvény-ellenességének a megállapítására.

2.5. Következtetések a magyar alkotmánybíróági döntések alapján

Bár a fenntartói és szakmai irányításnak van közigazgatási tartalma, erre az Alkotmánybíróság a 21/2021. (VI. 22.) határozatában nem hivatkozott, illetve a végső döntésében ezt nem használta fel. Pokol Béla sajátos különvéleménye jól tükrözi a testület rendkívüli óvatosságát a kérdéssel kapcsolatban. Különösen annak fényében, hogy a döntés meghozatala időpontjában már ismert volt az a körülmény, hogy több mint 20 hazai intézmény vált modellt 2021-ben és nem állami fenntartású intézményként működik tovább.

Ugyancsak figyelemre méltó, hogy az egyetemi autonómia kapcsán az Alkotmánybíróság szívesen él a tudományos értelemben vett tautológia eszközével és mintegy önmagából kiindulva igyekszik magyarázni az autonómiát. Ezen fogalom kapcsán nem igazán szakad el attól a kiindulóponttól, hogy a felsőoktatási autonómia eredője a tanszabadság, pedig az – Hamza Gáborral egyetértve – egy véleménynyilvánítással összefüggő jog és a művelődéshez való jog összefüggése. Kizárólag ugyanilyen szemüvegen keresztül vizsgálja a szervezeti, gazdálkodási kérdéseket, holott arra már rámutatott, hogy az autonómia egy külön vizsgálendő szervezeti kérdés.

Bár a nemzetközi irodalomban egyre gazdagabb irodalma van az autonómiának, az Alkotmánybíróság ebből alig használt fel valamit. Holott éppen az alkotmánybíróági döntések azok, amelyek több kérdésben (fair eljárás elve, objektív szankciók és több más kérdés) feltérképezték az európai gyakorlatot, amely az autonómia kapcsán is ismert és létező. Az új döntés érdemi sarokpontokat nem állapított meg és a fenntartói irányítás elemeit is kerülte. Ezen a ponton különösen fontos az a distinkció, amelyre Hamza Gábor is felhívja a figyelmet, hogy míg az autonómia az intézményhez kötött, addig a tanszabadság egyes alkotmányos jog kritériuma.

3. Nemzetközi standardok

3.1. A Magna Charta Universitatum és az autonómia

Bár a felsőoktatási autonómia történetével Kocsis Miklós is több ízben foglalkozott, azonban a hazai irodalomban a nemzetközi autonómia fogalmak alig szoktak megjelenni és ha mégis, azok az alkotmánybíróági döntésekhez hasonlóan szorosan kötik a fogalmat a tanszabadsághoz.²³

Talán a legfőbb elem, amely megkerülhetetlenül megjelenik mind az alkotmánybíróági döntésekben, mind a szakmai cikkekben a Magna Charta körülírása, amely a következő alapelveket tartalmazza:

- „Az egyetem autonóm intézmény, amely a tudományos kutatásban és az oktatásban hozza létre, értékeli és adja át a kultúra értékeit. Hogy kielégítthesse a kor szükségleteit, kutatási és oktatási tevékenységének minden politikai, gazdasági és ideológiai hatalommal szemben függetlennek kell lennie.”
- Az oktatási és a kutatási tevékenység egysége; Az egyetemek oktatási és kutatási tevékenységének elválaszthatatlannak kell lennie egymástól, ha el kívánjuk kerülni, hogy az oktatás elmaradjon a társadalom változó igényeitől és szükségleteitől, valamint a tudományos ismeretek fejlődésétől.
- Az oktatás, a képzés szabadsága, amelyet mind az államhatalomnak, mind az egyetemeknek saját illetékességi körükön belül biztosítaniuk kell.

²³ Ugyanezt találhatjuk G. Karácsony Gergely szócikkében is, aki ugyancsak a humboldti eszmét veszi az értelmezés alapjául, hiszen a hazai irodalomban valóban szorosan összefonódott a két fogalom (G. Karácsony, 2022).

- „Az egyetem az európai humanista hagyományok letéteményese, folyamatosan törekszik az egyetemes ismeretek megszerzésére, küldetésének teljesítése érdekében nem vesz tudomást földrajzi vagy politikai határokról, és hangsúlyozza a kultúrák kölcsönös ismeretének és kölcsönhatásának parancsoló szükségességét.” (Magna Charta Universitatum, 1988)

Az 1988-ban aláírt Magna Charta röviden meghatározza az alapelvek teljesítéséhez szükséges eszközöket is, hangsúlyozva ugyanakkor azt is, hogy az eltérő társadalmi és kulturális környezetekben eltérő konkrét megoldási módok elképzelhetők, amelyek időben is változhatnak, így az autonómia fogalma sem állandó. Ugyanakkor a Magna Charta sem határozta meg az autonómia egyetemes mibenlétét, ugyanis bár tartalmazza a szöveg a fentiek szerint is az autonómia kifejezést, és az alapelvek is szorosan összefüggenek azzal, nem az autonómia kifejtését jelentik és elsősorban kulturális és eszmei kérdéseket tárgyalnak az alapelvek között és a gazdasági vonatkozású elemek inkább az eszközök között jelennek meg.

Kocsis Miklós ettől továbbmenve azt állapítja meg, hogy a Magna Charta a szellemi függetlenséget a gazdasági függetlenségnél előbbre valónak tartja (Kocsis, 2010, 55), amely álláspontom szerint ebben a formában nem olvasható ki a dokumentumból, hiszen az alapelvek megvalósításának eszközei (hallgatók és oktatók kiválasztása, mobilitás, ösztöndíjak) inkább gazdasági vonatkozásúak. Ehelyett inkább az állapítható meg, hogy a Charta nem kifejezetten az autonómia meghatározása érdekében született, hanem egyes működésbeli eszményeket határoz meg az egyetemek számára. E tekintetben a nemzetközi irodalom is sokkal óvatosabban értékeli a Magna Charta mibenlétét, így a European Higher Education Area szerint is a dokumentum célja az egyetemek önmeghatározása és ún. kormányzási jellegű alapelvek meghatározása, amelyek között szerepel a tanszabadság és az autonómia rögzítése (European Higher Education Area, 1988), és ugyanez szerepel más publikációkban is (Adendorff, 2012). Ennek alapján leszögezhetjük, hogy bár az egyetemi autonómia az egyetemekhez tartozó érték, annak pontos fogalmát nem határozza meg a Magna Charta, hanem csak támpontokat ad hozzá.

3.2. Autonómia elemek a jelenkorban

A felsőoktatási autonómia kérdéskörében több nemzetközi tanulmány és összevetés is született az OECD összefoglaló munkáitól kezdve Thomas Estermann a European University Association (a továbbiakban: EUA) vezetője által jegyzett nagyszabású tanulmányon át. Jelen publikáció keretei között nincsen arra lehetőség, hogy az egyetemi autonómia nemzetközi fejlődését, illetve standardjait mélyrehatóan bemutassam, így elsősorban azok meghatározó elemeire és a kutatás szerint a magyar intézmények helyzetére fókuszálok.

A felsőoktatási autonómia kapcsán a nemzetközi kutatások Hamza Gábor összefoglaló tanulmányához hasonlóan leszögezik, hogy az autonómia időben és térben változó fogalom, amelyet nagymértékben befolyásolnak az egyetemeket érintő modernizációs folyamatok, ugyanakkor az autonómia reformja egyben visszahat az egyetemi modernizációra (Estermann, 2015). Az autonómia fogalmát ugyanakkor mind a nemzetközi tudományos életben, mind a közpolitikában, mind a jogi, alapjogi dokumentumokban megtalálhatjuk, még hozzá rögzítve, hogy az egyetemi autonómia növelése fontos lépés a modernizáció irányában. Ugyancsak lényeges, hogy a nemzetközi irodalomban az egyetemi autonómia gazdag irodalommal bír, amelynek következményeként a fogalom több meghatározása ismert. Ezen modellek mindegyike igyekszik egyensúlyt teremteni az autonómia megfelelő mértéke, annak növelése és az intézmény elszámoltathatósága, társadalmi és szociokulturális beágyazottsága között. A tanulmányok előljáró-

ban azt is hangsúlyozzák, hogy ezen a téren sem létezik valamennyi országra érvényes ideális modell, hanem jó gyakorlatok és irányadó szempontok vannak, amelyeket ismerni és figyelembe venni érdemes az adott nemzeti rendszerben. Ilyen elv a 2001-ben elfogadott Salamancai deklaráció, amely az autonómia és az elszámoltathatóság elvét köti össze és a túlszabályozást károsnak tartva nagyobb vezetői szabadságot és megfelelő finanszírozást követelt az egyetemek számára a versenyképesség növelése érdekében.

2007-ben született meg az EUA keretein belül a Lisszaboni deklaráció, amely az autonómiának a tanulmányok által is követett négy területét különböztette meg: így külön foglalkozik a szervezeti autonómia, a pénzügyi autonómia, a személyzeti autonómia és a tudományos autonómia kérdéskörével. Majd az EUA által indított „The Autonomy Scorecard project” 26 uniós ország 28 felsőoktatási struktúráját vette górcső alá Németország föderatív szerkezete miatt 3 különböző tartomány struktúrájával. Az adatgyűjtések először 2007-ben kezdődtek meg (Estermann & Nokkala, 2009), majd 2009 és 2011 között folytatódtak kérdőíves felmérés alapján, az említett 26 ország által adott válaszok feldolgozásával és amelyben Magyarország is részt vett. A kérdőíveket az adott ország rektori konferenciáinak küldték meg és 2011-ben értékelték ki először azokat a 2010-ben kidolgozott módszertan és súlyozási rendszer alapján, majd 2017-ben ismét publikálták az újabb eredményeket (Estermann et al., 2017). A pontozás az alábbi főbb dimenziók mentén történt meg:

- szervezeti önállóság (a)
- költségvetés meghatározása, gazdasági autonómia (b)
- személyzeti önállóság (c)
- tanszabadság, tanítás szabadsága (d).

ad a) A szervezeti önállóság kapcsán fontos leszögezni, hogy annak alapjait közös európai szabályok alkotják, azonban azok keretjellege folytán nagy szabadságot kap a nemzeti jogalkotás, hiszen az adott kulturális, társadalmi és jogi környezetet is figyelembe kell venni, alkalmazkodva az időbeli változásokhoz. E tekintetben hét fő szempontot határoztak meg, amelyből három az intézményi vezetést/vezetőt érintette. Így lényeges kérdés a kiválasztási eljárás, a kiválasztás során figyelembe vehető szempontok köre, és a vezető tisztségéből történő elmozdítása, de emellett hangsúlyos, hogy az intézmény irányító testületében mennyiben vehetnek részt külső szereplők, mennyiben határozhatja meg szabadon a saját struktúráját az intézmény és hozhat-e létre jogi személyeket. A hét kritérium további alpontok szerint értékelendő, így például utóbbi kapcsán annak megfelelően, hogy milyen típusú, tehát csak non-profit vagy bármilyen jogi személy létrehozható-e, illetve vannak-e azzal kapcsolatban korlátozások.²⁴

A lényegi tendenciák közül kiemelhető, hogy a vezetés kapcsán is két fő megoldás körvonalazódik: a dél- és kelet-európai országokban az intézmény vezetőjét egyfajta primus inter pares elve alapján a tudományos közösségből választja ki az intézmény, míg a nyugati modellek esetén menedzser típusú vezetés létezik. Emellett a két elem keveredése is megfigyelhető ott, ahol az intézmény kettős vezetés alatt áll (Estermann et al., 2011, 23). Emellett lényeges eltérések vannak a tekintetben is, hogy egyes szisztémák tudományos fokozathoz, illetve előmeneteli szinthez kötik a rektori tisztséget, míg máshol inkább a menedzseri típusú vezetést tartják lényegesebbnek és az is eltérő, hogy a követelmény szintje jogszabályban rögzített-e vagy sem. Bár a legtöbb ország maximalizálja a rektori tisztség betöltésének hosszát, ennek mértékében is jelentős eltérések mutatkoznak és a vezető testület létszámában és összetételében is nagy

²⁴ <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/organisational/>

különbségeket találhatunk. Így például míg a nyugati egyetemeken nagy többségében kötelezően vesznek részt külsős személyek, addig az olasz, brit vagy észak-európai egyetemeken ez csak lehetőség, míg egyes kelet-európai egyetemeken ez kizárt, mint például Lengyelország vagy Lettország. Figyelemreméltó és jól példázza a strukturális eltéréseket, hogy a három balti ország például e tekintetben három különböző megoldást alkalmaz, és még a külső tagok részvétele kapcsán is több altípus különböztethető meg, amelyből szintén kitűnik, hogy a kérdés alaposabb elemzést igényel az okok, társadalmi-történelmi különbségek kapcsán. (Estermann et al., 2011, 25–27)

ad b) A gazdasági önállóság kapcsán elsődleges a közfinanszírozás kérdése, de fontos szempont az önálló gazdálkodás és a maradványokról történő rendelkezés, amely szerint az intézmény azt megtarthatja-e, illetve van-e hitelfelvételi lehetősége, továbbá, hogy az ingatlanok felett bír-e rendelkezési joggal, esetleg tulajdonosi jogokkal, valamint szabadon állapíthat-e meg tandíjat az EU-s és az EU-n kívüli hallgatók számára az egyes szinteken, így az alap-, a mester- és a doktori képzésekben.²⁵

Az intézményi költségvetés meghatározása sajátos kötöttségekkel járhat. A kelet-európai országokra jellemző általánosságban, hogy erős kötöttségek mutatkoznak a pénzfelhasználás tekintetében, amely főként az egyes támogatások sorok közötti felhasználására vonatkozik. Ez utóbbi esetben nem beszélhetünk sem szabad átcsoportosításról, sem a bevételek szabad felhasználásáról. Bizonyos fokú kötöttség azonban minden intézmény esetében megfigyelhető, így szinte minden esetben korlátozottan minősül forgalomképesnek az egyetem ingatlanvagyonára, míg más esetekben teljesen forgalomképtelen is lehet, és egy meghatározott összeg feletti kiadások is engedély kötelesek lehetnek és ugyancsak kötött lehet a hallgatóktól szedhető tandíjak összege is. Általánosságban jellemző, hogy a kelet-európai egyetemeket több pénzügyi kötöttség terheli és mindezek mellett még a pénzfelhasználás eljárási rendje is szigorúan szabályozott, amely meglehetősen bürokratikusá teszi az anyagi jogilag is kötött rendszert. Ugyanakkor ez utóbbi intézmények állami támogatásokra is számíthatnak kormányzati döntések alapján.

ad c) A személyzet tekintetében főként az intézmény önálló döntési lehetősége lényeges a vezetők kiválasztása kapcsán mind az oktatási, mind az adminisztratív munkát végző személyzet vonatkozásában, továbbá a fizetéséről, bérezéséről történő önálló döntés, valamint a személyi döntések meghozatala, mint a jogviszony megszüntetése vagy a tovább-foglalkoztatás, illetve az előléptetések.²⁶ A személyzet tekintetében elsősorban a közszolgálati rendszerek és az ott meghatározott kötöttségek jelenthetnek korlátot.

ad d) Az utolsó szegmens az autonómia tudományos vetülete, amelynek vizsgálandó fokmérője nem elsősorban a tanszabadság, hanem az olyan adminisztratív korlátozások, mint a felveendő hallgatók száma, illetve az új szakok akkreditálásának folyamata. A tanszabadság keretébe tartozik a kapacitásszámok meghatározása, a felvételi lehetőségekről történő döntés, új alap-, mester- és doktori képzések indításának vagy megszüntetésének képessége, a nyelvi követelmények és a képzési programok tartalmi elemeinek, a képzési és kimeneti keretrendszernek a meghatározása, valamint a minőségbiztosítás.²⁷

Ezekben belül is további cizellált követelményrendszert találhatunk. Így a felvételi számokkal kapcsolatos döntések meghatározása már a Magna Chartában is helyet kapott érintőlegesen és más dokumentumok is az autonómia fontos elemének tartják. E tekintetben a teljes autonómiát az valósítja meg, ha az intézmény általános önálló döntési jogosultsággal rendelkezik. Ettől rossz-

²⁵ <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/financial/>

²⁶ <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/staffing/>

²⁷ <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/academic/>

szabb helyzetet jelent, ha az adott intézmény bár önállóan dönthetett a költségterítéses hallgatók kapacitásszámáról, azonban az államilag támogatott hallgatók létszámát az állam határozhatja meg. Ugyanezen a helyiértéken szerepel, ha az intézmény és a külső hatalmi szereplők közötti tárgyalásos úton rendezhető a kérdés, míg a legkevésbé autonóm lehetőség az, ha a külső irányító hozza meg az egyes döntéseket. E körben külön értékelendő a többletkapacitással kapcsolatos eljárás lehetősége. Ugyanakkor figyelemreméltó, hogy az egyes szempontok nagy változatoságot mutatnak a vizsgált országokban. Még a tekintetben is jelentős eltérések vannak az egyes országok között, hogy a képzési és kimeneti követelmények kötelező elemeit az egyes intézmények mennyiben értékeli ténylegesen kötöttségként. (Estermann et al., 2011, 44–52)

Az értékelési folyamat összetett jellegét jelzi, hogy az eredményt százalékos mértékben állapítják meg oly módon, hogy közlik a nominális és a súlyozott értéket is. A 2011-es vizsgálat alapján a magyar egyetemek a 28-as rangsorban a 17. helyen végeztek holtversenyben Franciaországgal. Az első helyet 100%-os eredménnyel Nagy-Britannia szerezte meg, míg a magyar eredmény 59% volt, az utolsó helyen pedig Luxemburg végzett 31%-kal (Estermann et al., 2011, 53). Mivel a vizsgálat a 60–40% közötti eredményt közepesen alacsonynak értékelte és a 60% felett teljesítő országok a közepesen magasba kerültek, így az is megállapítható, hogy Magyarország az európai középmezőnyben végzett. Ez a helyzet a 2017-es értékelés során sem változott lényegesen, azzal együtt, hogy a kiemelt változások között szerepel a kancellári tisztség létrehozása 2014-ben, a képzések akkreditálásával kapcsolatos szabályok alkotása és a költségterítés mértékének meghatározása mint új elem.²⁸ Az összesített eredmény tekintetében így a nominális eredmény 60%-ra, míg a súlyozott 56%-ra változott. A rangsorokat tekintve legjobb helyen a magyar egyetemek a tanszabadság tekintetében teljesítettek, míg a legrosszabb eredményt a pénzügyi autonómia tekintetében érték el. Nagy hiányosságként jelentkezett a hitelfelvétel lehetőségének a hiánya, a megtakarítások megtartásának a képessége és az épületekkel kapcsolatos tulajdonosi jogosítványok, valamint hiátusok mutatkoztak a nemzeti és uniós hallgatók költségterítésének a megállapítása vonatkozásában is.

A szempontokat tekintve könnyen elképzelhető, hogy egy újabb vizsgálat eltérő eredményt hozna, hiszen jelentősen változott több kritérium is, így például a képzési és kimeneti követelmények meghatározása²⁹ vagy éppen a modellváltás miatt a vagyonnal történő rendelkezés. Az említett lista ugyanakkor arra egyértelműen rávilágít, hogy a felsőoktatási autonómia nem kizárólag a tanszabadságon alapuló eszmény, hanem jelenleg egy konkretizálható kritériumrendszer, amelynek megismerése fontos eredményeket hozhat, hiszen az autonómia fontosságát tehát mind nemzetközi kormányzati és egyetemi szervezetek hangsúlyozzák és empirikus kutatások is alátámasztják. Az autonómia kétség kívül szoros összefüggésben áll a gazdasági autonómia vonatkozásában a kutatás minőségével, amely ekként az egyetemek rangsorára is közvetlen hatást gyakorol (Estermann, 2015). Az EUA Trend tanulmány ezen túl közvetlen összefüggést mutatott ki az egyetem fejlesztési lehetőségei és a jövedelemszerző képessége között és arra is felhívta a figyelmet, hogy mindezen tényezők egyben visszahatnak az autonómiára is, amely utóbbit mind a kormányzati szereplők, mind maguk az egyetemek az egyik legfontosabb elemnek tekintik a fejlődés tekintetében.

²⁸ <https://www.university-autonomy.eu/countries/hungary/>

²⁹ Lásd az Nftv. 7/A. alcímét.

4. Összegzés

Megállapítható, hogy a korábbi alkotmánybíróági döntések közös jellemzője, hogy az autonómiát csak történeti és hazai kontextusban vizsgálják és annak nemzetközi változásaival nem foglalkoznak. Mindez azért érdekes, mivel egyrészt a felsőoktatási autonómiának komoly nemzetközi szakirodalma van, másrészt más típusú elvek kapcsán (akár szabálysértési jog fair eljárás elve vagy igazságszolgáltatás igazgatása) az Alkotmánybíróság is gyakran hivatkozza a nemzetközi standardokat. Erre azonban a felsőoktatási autonómia kapcsán alig került sor.

A másik jellemző, hogy az Alkotmánybíróság alapvetően a tanszabadság tartalmából kiindulva értelmezi a felsőoktatási autonómia kérdését. A felsőoktatási autonómia meghatározása tehát nem tartalmi, hanem terminológiai kérdéssé vált. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság egyre tartózkodóbbá vált a tartalmi elemek kapcsán, így a modellváltás értékelését sem vállalta a 2021-ben hozott döntés. Igaz, maga az álláspont kifejtésére az indítvány csak elvi lehetőséget nyújtott volna, azonban a döntés egésze nem ennek értelmezésére irányult. A jelenkori hazai gyakorlat tehát annyiban összegezhető, hogy törvényi keretek között meglehetősen tág szabadsága van a jogalkotónak, amennyiben megfelelő garanciákat nyújt az intézmény számára. Ez utóbbi tekintetében azonban már konkrétabb támpontokat nem találhatunk az Alkotmánybíróság legújabb, 2021-ben kialakított esetjogában. Mindösszesen annyi állapítható meg, hogy a testület véleménye szerint a jelenlegi szabályozás alapján többféle megoldás elképzelhető, amely megfelel az Alaptörvénynek.

A nemzetközi szakirodalomban egy több szempontból álló cizellált és részletesen kidolgozott kritériumrendszer érvényesül súlyozott pontozással. Ezen pontozási szisztéma pedig felülvizsgálható.

Míg tehát a magyar Alkotmánybíróság a kollektív döntéseiben először a 2021-ben lépett túl az autonómia fogalom tanszabadsághoz kötött meghatározásán, addig nemzetközi szinten bár szintén kétségtelen az autonómia összefüggése a tanszabadsággal, nem ez az egyetlen tényező. A magyar irodalomban leginkább a különvélemények szintjén jelentek meg olyan elemek, amelyek a két fogalmat megkísérelték elhatárolni egymástól és különösen érdekes kölcsönhatás, hogy míg a hazai irodalomban folyamatosan az autonómia csökkenését vizsgálják (Nagy, 2017) már a 2005-ös törvény óta, addig a szempontrendszer alapján mindez nem könnyen igazolható, illetve alaposabb vizsgálatokat igényel, hiszen a magyar kiindulási pontnak tekintett tanszabadság csak egyike a négy fő összetevőnek. Méltatlanul kevés figyelmet kap azonban az intézményi normaalkotás, amely folyamatosan állandó elemként jelenik meg az autonómia elemei között mint a szervezeti szabályok kialakításának a lehetősége és a belső működés meghatározása, és amely ugyancsak további vizsgálatokat érdemel.

Ennek alapján a modellváltás egyetemi autonómiára gyakorolt hatása sem igazolható könnyen, hiszen a szempontok részletes elemzésére ezen cikk sem vállalkozhatott – ezt az EUA végzi el több intézmény bevonásával – annyi azonban bizonyos, hogy az eddig legrosszabbra értékelt gazdasági-pénzügyi önállóság az államhoz képest első látásra minden bizonnyal még javult is. Ugyanakkor annak megítélése, hogy ténylegesen mennyiben változott a magyar felsőoktatás helyzete, még várat magára.

Hivatkozások

- Adendorff, L. (2012, September 30). *Is the Magna Charta Universitatum still relevant?*. University World News. Online: <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20120927080003671>
- Estermann, T. (2015). *University Autonomy in Europe*. University Education, 3, 28–32.

- Estermann, T., Nokkala, T., & Steinel, M. (2011). *University Autonomy in Europe II. The Scorecard*. European University Association. Online: <https://bit.ly/3HLLwOZ>
- Estermann, T., & Nokkala, T. (2009). *University Autonomy in Europe I: Exploratory Study*. EUA. Online: <https://bit.ly/3QqDTBk>
- European Higher Education Area. (1988. szeptember 18.). *The Magna Charta Universitatum*. Online: <http://eha.info/cid101830/magna-charta.html>
- European University Association. (2017). *University Autonomy in Europe III. Country Profiles*. Online: <https://bit.ly/3Hy2WOX>
- European University Autonomy. (<https://www.university-autonomy.eu>)
- Fazekas, M. (2008). *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. Rejtjel.
- Karácsony, G. (2022). Az oktatáshoz való jog In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. Online: <http://ijoten.hu/szocikk/az-oktatashoz-valo-jog>
- Hamza, G. (2013). Az egyetemi autonómia reformjának kérdéséhez. *Polgári Szemle*, 9(3–6), 226–240.
- Kocsis, M. (2010). *A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon* [Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem]. Online: <https://bit.ly/3y0YUeO>
- Kocsis, M. (2021). A felsőoktatási autonómia korszerű értelmezésének elméleti kereteiről. *Kultúratudományi Szemle*, 3(1), 24–72.
- Magna Charta Universitatum. (1988. szeptember 18.). Online: <http://www.magna-charta.org/resources/files/the-magna-charta>
- Nagy, M. (2017). Egyetemi autonómia közigazgatási jogi nézőpontból - avagy a kristálytükör meghasadt? *Közjogi Szemle*, 10(2), 17–20.
- Privot, E. B., & Estermann, T. (2017). *University Autonomy in Europe III. The Scorecard. 2017*. European University Association. Online: <https://bit.ly/39yWomy>

Jogi források

- A Magyar Köztársaság Alkotmánya 1949. évi XX. törvény.
Magyarország Alaptörvénye.
A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény.
A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény.
A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény.
A vagyongazdálkodási alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény.
A felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXLVIII. törvény.
KGD2004. 60.
34/1994. (VI. 24.) ABH 1994, 177.
35/1995. (VI. 2.) AB határozat, ABH 1995, 163.
40/1995. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1995, 170.
870/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 611.
51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679.
41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005, 459.
39/2006. (IX. 27.) AB határozat, ABH 2006, 498.
62/2009. (VI. 16.) AB határozat, ABH 2009, 553.
21/2021. (VI. 22.) AB határozat, ABH 2021, 1669.



A TELEPÜLÉSI ADÓK SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETE, GYAKORLATA ÉS KIHÍVÁSAI: VAN-E JELENTŐSÉGE A TELEPÜLÉSI ADÓNAK KRÍZISHELYZETEK BEN VAGY EGYÁLTALÁN?

BORSA DOMINIKA* , HULKÓ GÁBOR** , KIRÁLY PÉTER BÁLINT*** ,
PARDAVI László**** 

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

** Egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék. E-mail: hulko.gabor@ga.sze.hu

*** Egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék. E-mail: kiraly.peter.balint@sze.hu

**** Egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék. E-mail: pardavi@sze.hu

Absztrakt

Az önkormányzatok helyi adóbevételeinek struktúrájában a települési adók erősen korlátozott jelentőséggel bírnak. Jelen tanulmány keretein belül egy Győr-Moson-Sopron megyét érintő kutatás eredményei, illetve az önkormányzati gazdálkodás kilátásaira vonatkozó – ésszerű mérlegelés mellett levonható – közép- és hosszútávú következtetések kerülnek bemutatásra. A települési adóval mint helyi adótípussal kapcsolatban, annak 2016-os intézményesítéskor több pozitív elképzelés és elvárás fogalmazódott meg, elsősorban a nyílt listás megközelítésének vonatkozásában. Az adótípus gyakorlati alkalmazása, illetve a belőle származó bevételek költségvetési jelentősége azonban differenciáltabb képet mutat.

Kulcsszavak

helyi adó, települési adó, helyi önkormányzatok, önkormányzati költségvetés.

Abstract

Municipal taxes have a very limited importance in the local tax revenue structure of municipalities. The study presents the results of a research study on the county of Győr-Moson-Sopron and

the medium- and long-term conclusions on the prospects of local government finance, which can be drawn with reasonable consideration. Several positive ideas and expectations have been expressed about the municipal tax as a local tax type since its institutionalisation in 2016, especially regarding its open list approach. However, the practical application of this type of tax and the fiscal significance of the revenues it generates present a more differentiated picture.

Keywords

local tax, municipal tax, local governments, municipal budget.

1. Adómegosztás és fiskális decentralizáció

Az önkormányzatok létezéséhez, működéséhez szükség van megfelelő anyagi forrásokra és vagyoni elemekre, melyekből közfeladataik ellátása megvalósul. A szükséges forrásokat és e forrásokból finanszírozott kiadásokat rendszerezni, tervezni és ellenőrizni kell, mindez pedig egy összetett rendszert igényel. E rendszert a legtöbb jogforrás és szerző államháztartásnak nevezi, míg az angolszász jog- és gazdaságtudomány – némileg eltérő tartalma miatt – külön névvel, a „*public finance*” elnevezéssel jelöli, melynek fordítása gyakran szintén államháztartás vagy közpénzügyek. A *public finance* az államháztartást gazdasági szempontból is értékeli, így az államháztartás gazdasági szemléletben a közgazdaságtan azon ága, amely a kormányzati szervek bevételeivel, költségvetésével és a kiadásaival foglalkozik. Ebben a megközelítésben a kormányzat a köz, a közösség képviselőjeként látja el a pénzügyeket (Foldvary, 1998, 399–400).

A 2010-et megelőző évekre világossá vált, hogy a gazdasági és politikai környezet változásai miatt szükséges a közpénzügyi reform hazánkban is, mely eleinte egyedi törvénymódosítások, illetve új jogszabályok kibocsátása formájában valósult meg. Az Alaptörvény már külön fejezetben rendelkezik a költségvetésről, a nemzeti vagyonról és a közpénzekről, így ezek hatására még 2011-ben szükségessé vált egy új államháztartási törvény, a gazdasági stabilitásról és a nemzeti vagyonról szóló törvények megalkotása is. Az újabb meghatározás ebben a jogi struktúrában már azt hangsúlyozza, hogy az államháztartás egy komplex rendszer, mely nem csak gazdálkodási szempontból értelmezendő, hanem a hangsúly az állami feladatok ellátásáról, a szélesebb tartalommal bíró közfeladatok ellátására helyeződött át (Pardavi et al., 2021, 13).

A jelenleg hatályos Áht.¹ 3. §-a két, a központi és az önkormányzati alrendszert határozza meg. Az elsőbe az állam, a központi költségvetési szervek, a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestületek, és az ezen köztestületek által irányított köztestületi költségvetési szervek sorolhatóak. Továbbá a társadalombiztosítási alapok és az elkülönített állami pénzalapok is az államháztartás központi alrendszerébe tartozó elemek. A helyi önkormányzati alrendszert a helyi önkormányzat, a helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény és a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény szerint létrehozott társulás, valamint a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény alapján létrejött területfejlesztési önkormányzati társulás, továbbá a térségi fejlesztési tanács, és a helyi önkormányzati alrendszer szervei által irányított költségvetési szervek alkotják. Ezen alrendszer különlegessége, hogy az ehhez kapcsolódó közigazgatási szervek működésében megjelenik az autonómia, önkormányzatiság. Ennek – magas szintű jogszabályi garanciákon túl, amelyek el-

¹ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100195.tv>

sődlegesen formális oldalról biztosítják az „önkormányzati” működés feltételeit – megfelelő pénzügyi és gazdálkodási szabadsággal kell párosulnia, amelynek hiányában a tényleges önkormányzati működés kiüresedhet. Az önkormányzatok költségvetési gazdálkodásának oldaláról szemlélve a pénzügyi és gazdálkodási szabadság fontos elemei a helyi adókból származó bevételek, mivel azok alapvető módon befolyásolhatják az önkormányzati működéshez kapcsolódó autonómia tényleges érvényesülését, megvalósulását.

A funkcionális megközelítés közgazdasági szempontból allokációs, stabilizációs és redisztribúciós hármassal írható le Richard és Peggy Musgrave művei alapján. Richard Musgrave szerint ez három inkább különálló, bár egymással is összefüggő funkció, melyek különböző megoldásokat igényelnek (Musgrave, 1959, 6–8, 38–41). Az allokációs funkció a piac által valamely okból ki nem elégített közszükségletek állam általi ellátáshoz, megoldásához biztosít kiosztható forrásokat. Az államháztartás redisztribúciós funkciója a források és jövedelem újraelosztásában valósul meg, felhasználva a jövedelemadóztatásban, a fogyasztáshoz kapcsolódó adókban és az állami támogatásokban rejlő lehetőségeket. Az államháztartás stabilizációs funkciója pedig az ország gazdaságnak javítását, növekedésének elősegítését, egyensúlyának megteremtését és megőrzését célozza, elsősorban a gazdaságpolitika és a fiskális politika eszközeivel. Az államháztartás helyi szintjére vonatkozó elméleteket Charles Tiebout (1956) és Wallace E. Oates (1968) alapozták meg. Tiebout többek között a közjavak gazdaságilag hatékony elemzésének szükségszerűségét fogalmazta meg; míg Oates az önkormányzat stabilizációs, redisztribúciós és allokációs funkcióit vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy a helyi tevékenységek biztosítása, a helyi közszükségletek ellátása az önkormányzatok feladatai közé tartoznak. Az újraelosztási programok különbözősége, vagy a közszükségletek eltérő szintű kielégítése a lakosság el-, illetve bevándorlásával járhat (Blankart & Borck, 2004, 443–444).

Abban az esetben, ha az államháztartás központi és önkormányzati alrendszere között megtörténik a feladatmegosztás, és ez a bevételeket előteremtő és a kiadásokat meghatározó hatalom megosztásával is jár, úgy fiskális föderalizmusról beszélhetünk. Ennek az önkormányzati költségvetési bevételekkel kapcsolatos következménye, hogy a fiskális föderalizmushoz vagy más néven decentralizációhoz hozzá tartozik az adóztatási jogok megosztása is. Ez a megosztás nem lehet korlátlan, vagy ha úgy tetszik abszolút, hiszen a korlátlanság súlyos adózási és egyéb rendszerbeli (pl. elvándorlási) zavarokat okozhatna az ország gazdaságában. Ezen korlátozottság jelenik meg a magyarországi helyi adók esetében is, melyre a központi törvény adta felhatalmazás, és az ezzel együtt járó korlátozás a jellemző, vagyis a helyi önkormányzatok, csak a Htv.² által meghatározott helyi adókat, illetve az ennek megfelelő települési adókat vezethetnek be.³

2. Települési adó szabályozási környezete

A Htv. 2015. január 1-jétől hatályos rendelkezései alapján a települési önkormányzat az illetékességi területén rendelettel olyan települési adót, települési adókat vezethet be, amelyet vagy amelyeket más törvény nem tilt.⁴ A helyi adók csoportjait és adónemeit a Htv. tételesen meg-

² A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99000100.tv>

³ A fiskális föderalizmus fogalmának elemzését lásd részletesebben: Vígvári (2002, 163–170).

⁴ Ld. az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének h) pontján alapuló, a 40. cikk szerinti sarkalatosági követelménynek megfelelő és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló CXCV. törvény 29. § (1) bekezdésével összhangban érvényesülő Htv. 1. §-át és 1/A. §-át (Pardavi et al., 2021, 38–39).

határozza, így ezek lehetnek vagyoni típusú adók, melyek közé az építményadó és a telekadó tartozik, valamint kommunális jellegű adók, melyek körébe jelenleg csak a magánszemély kommunális adója, valamint az idegenforgalmi adó sorolható, és utoljára, de ebben az esetben biztosan nem utolsó sorban Htv. a helyi iparüzési adót határozza meg. A települési adók esetében viszont nem találhatunk ilyen típuskényszert. A Htv. 1/A. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat az illetékességi területén rendelettel olyan települési adót, települési adókat vezethet be, amelyeket más törvény nem tilt. Sőt a települési önkormányzat bármely adótárgyra megállapíthat települési adót, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben már szabályozott közteher hatálya. A települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó.⁵

A települési adóval kapcsolatos adóhatósági feladatokat az önkormányzati adóhatóság látja el, miközben a települési adóval kapcsolatos eljárási kérdésekben az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az önkormányzat települési adót önadózással megállapítandó adóként is bevezethet. Egyébként a települési adóval kapcsolatos eljárásrend a más helyi adóknak megfelelően alakul.⁶ Költségvetési oldalról a települési adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzat bevétele, amelyet fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használhat fel (Pardavi et al., 2021, 39–40).

A Htv. szabályai tehát az önkormányzatok számára a települési adók körére meglehetősen szabályozási önállóságot és szabadságot biztosítanak, legalábbis ami a szabályozási kérdéseket illeti. A települési adó nyílt listás elvet követő⁷ szabályozása alapvetően nem jellemző, vagy hagyományos megoldás a hazai jogi környezetben, bizonyos szempontból akár szabályozási kísérletnek is nevezhető. Ahhoz, hogy a települési adó állandó és tervezhető részét képezze az önkormányzati költségvetéseknek több szempontot szükséges figyelembe venni mind az önkormányzatok, mind az adóalanyok szempontjából. Tételvezve azt, hogy az adó-megállapítás rendjének szabályai tisztázottak, e szempontok közé mindenképp a szabályozás (mind a Htv., mind az önkormányzati rendeletek) egyértelműsége, valamint az adóalanyok szemszögéből az adó kiszámíthatósága és tervezhetősége tartozik. Kérdéses, hogy a települési adó kapcsán az érthetőség és kiszámíthatóság követelménye milyen mértékben érvényesül, ugyanis már a Htv. szövegezéséből adódóan is merülhetnek fel olyan körülmények, amelyek megnehezítik e két elvárás érvényesülését. Egyrészt, mivel az adótípus szabályozással adott nyíltsága szükségszerűen feltételezi – elsősorban a szabályozás „a települési önkormányzat települési adót bármely adótárgyra megállapíthat, feltéve, hogy arra nem terjed ki törvényben

⁵ A fővárosban az adómegállapítás joga az építményadó, a telekadó, a magánszemély kommunális adója és az idegenforgalmi adó esetében a kerületi önkormányzatot, a helyi iparüzési adóra vonatkozóan pedig a fővárosi önkormányzatot illeti, illetve a fővárosi önkormányzat a kerületi önkormányzatot egyébként illető adókat is bevezethet, ha ehhez évente az adóévet megelőzően az érintett kerületi önkormányzat képviselőtestülete előzetes beleegyezését adja, valamint a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a kerületi önkormányzat által bevezethető adó bevezetésére a fővárosi önkormányzat jogosult (Pardavi et al., 2021, 39).

⁶ Egyebekben a Htv. a települési adóra kizárólag a Htv. 1. § (1) bekezdését, a 42/B. §-t és a 43. § (3) bekezdését rendeli alkalmazni. A 42/B. § (1) bekezdése a Magyar Államkincstár (kincstár) javára teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettséget szabályozza, míg a 43. § (3) bekezdése az adózás rendjéről szóló törvényben nem szabályozott eljárási kérdések adórendeletbe foglalására ad felhatalmazást (Pardavi et al., 2021, 40). Bővebben lásd pl. Halász (2021, 69–72, 111–180); Szilovics (2016, 46–75); Váczi (2011).

⁷ Ehhez bővebben lásd pl. Kecő (2020).

szabályozott közteher hatálya”⁸ fordulat vonatkozásában – hogy az önkormányzati jogalkotó legalább áttekintő jelleggel, ám rendszerszerű ismeretekkel rendelkezik a hazai jogban szabályozott köztehrekről. Másrészt, egy rendszerszerűen jól működő, jelentős bevételi mutatókkal bíró adótípus alapfogalmi rendszerét (adóalany, adótárgy, adómérték stb.) pontosan és egyértelműen kell lefektetni, s amennyiben ez az önkormányzatok szabad mérlegelésére van bízva, nagy eltérések lehetnek az egyes önkormányzatok szabályozásának minősége között. Harmadrészt a nyílt típusú adórendszerekkel a rendszerváltó országok szabályozásaiban nincs túl sok tapasztalat – pontosabban jellemzően nincs tapasztalat – s a nyugat európai országok esetében sem ez a jellemző adótípus,⁹ ami szintén figyelmeztető jelzés lehet.

A helyi adók és települési adók kölcsönös viszonyában Bordás Péter (2015) a helyi adókat két altípusba sorolta. Megkülönböztette egyrészt a *klasszikus helyi adókat* (ide sorolta a telekadót, az építményadót, a magánszemélyek kommunális adóját, az idegenforgalmi adót és a helyi iparüzési adót), másrészt az *atipikus helyi adókat* (ide sorolta a települési adók között megállapított adókat, vagy például az ebrendészeti hozzájárulást is). A klasszikus helyi adók a Htv.-ben taxatív felsorolásra kerültek (melyek a tulajdonképpeni adótárgyakat determinálják is), az adó alanya és az adómérték maximuma (adómaximum) is rögzített, legfeljebb a kedvezmények, mentességek körében élhetnek az egyediesítés eszközével a helyi önkormányzatok. E módszert a szakirodalomban zárt listás helyiadó-megállapítási rendszernek nevezik (Kecső, 2013, 11–12), ami utal arra, hogy az önkormányzatok adókivetési autonómiája lényegében csak az egyes adók bevezetéséről vagy épp be nem vezetéséről szóló döntésre terjed ki.

Ezzel szemben a települési adóknál sem konkrét adóalany, sem konkrét adótárgy, sem adómérték-maximum nincs meghatározva. Természetesen a jogszabályi háttér, így a kettős adóztatás elkerülését biztosító szabály – miszerint települési adóként csak olyan adó vehető ki, melyet más jogszabály nem tilt, és amely adótárgyra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya – miatt a lehetőségek igencsak korlátozottak, tekintettel arra, hogy a legtöbb lehetséges jövedelemre, vagyonra már vonatkozik helyi vagy központi fizetési kötelezettség. Emellett érvényesülnie kell annak a törvényi korlátnak is, hogy a települési adónak nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó.¹⁰

Különbség van a két fenti kategória között az adó-megállapítási módok lehetőségei tekintetében is. Míg a klasszikus helyi adókat illetően a Htv. meghatározza, hogy milyen módon kell megállapítani az adott adót, addig a települési adó esetében ez nincs meghatározva. Utóbbi esetében a törvény annyit rögzít, hogy az önkormányzat települési adót önadózással megállapítandó adóként is bevezethet¹¹, amiből az a következtetés vonható le, hogy az adómegállapítási módról való döntés az azt bevezető önkormányzat döntési kompetenciájába került, és – a költséghatékonysági szempontok mérlegelése alapján – dönthet akár a kivetéssel, akár az önadózással történő adómegállapítási mód között (Pardavi et al., 2021, 36).

Eltérés állapítható meg az adókból származó bevételek kötött azok szabad felhasználhatósága tekintetében is. A klasszikus helyi adóknál alapvetően szabadon használhatják fel az önkormányzatok a befolyt összegeket, annyi kiegészítéssel, hogy a helyi iparüzési adó tekintetében részben kötötté vált a felhasználás 2015. január 1-jétől (Bordás, 2015, 7), illetve 2021.

⁸ Htv. 1/A. § (1) bekezdés.

⁹ Ehhez lásd pl. Radvan et al. (2021).

¹⁰ Htv. 1/A. § (1) bekezdés, valamint Pardavi et al. (2021, 36).

¹¹ Htv. 1/A. § (4) bekezdés.

január 1-jei hatállyal további pontosítást is tartalmaz a törvény.¹² Ezzel szemben a települési adókból befolyó bevétel egésze csak és kizárólag kötötten használható fel, méghozzá a Htv. 1/A. § (5) bekezdése értelmében fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására. Vagyis utóbbinál már az adó bevezetésekor egyértelműen tudni lehet, hogy mire kell költeni a bevételeket, ami azt eredményezheti, hogy az alapjául szolgáló helyi érdek eltűnik, és a bevétel tulajdonképpen a központi támogatási rendszer egyik elemévé válik. Ezáltal a motiváció csupán abban rejlik, hogy a települések előteremtsék az állam által előírt kötelező feladatok pénzügyi forrását. Egy szabad felhasználású települési adó sokkal nagyobb motivációt jelentene a helyi pénzügyi önállóság növeléséhez (Bordás, 2015, 7).

További különbség tehető a klasszikus helyi adó és a települési adó között az adott adó eljárási szabályai alapján. Megállapítható, hogy amíg a klasszikus helyi adókra vonatkozó szabályokat a Htv., valamint az adózás rendjéről szóló törvény elég részletesen állapítja meg, addig a települési adók esetében a Htv. mindösszesen néhány rendelkezését írja elő kötelezően alkalmazni. Nevezetesen, a Htv. 1. § (2) bekezdése szerint, az e § alapján megállapított települési adóra kizárólag a Htv. 1. § (1) bekezdését, a 42/B. §-t (a kincstárnak történő adatszolgáltatásról¹³) és a 43. § (3) bekezdését kell alkalmazni. A továbbiakban a Htv. 1. § (3) bekezdése kimondja még azt is, hogy a települési adóval kapcsolatos adóhatósági feladatokat az önkormányzati adóhatóság látja el. Ez utóbbi rendelkezés pontosítása található – az önkormányzati adóügyben eljáró adóhatóság hatásköre és illetékessége kapcsán – a Htv. 9. §-ában, melynek (1) bekezdése rögzíti, hogy helyi adóügyben, települési adóügyben – a (2) bekezdésben foglaltak kivételével¹⁴ – annak az önkormányzatnak az adóhatósága jár el első fokon, amelyik a helyi adót, települési adót bevezette. A Htv. és az adózás rendjéről szóló törvény viszonyával kapcsolatban, a települési adót illetően, a Htv. 1. § (4) bekezdése azt tartalmazza, hogy a települési adóval kapcsolatos eljárási kérdésekben az adózás rendjéről szóló törvény rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az önkormányzat települési adót önadózással megállapítandó adóként is bevezethet. Emellett ebbe a viszonyulásba sorolandó a fentebb hivatkozott 43. § (3) bekezdés, miszerint az

¹² Htv. 36/A. § A települési önkormányzat által megállapított helyi iparüzési adóból származó bevétel elsőként – a fővárosi önkormányzat esetén külön törvényben meghatározottak szerint – a helyi közösségi közlekedési feladat ellátására, a helyi közösségi közlekedési feladat ellátásához szükséges összesen felüli bevétel különösen a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használható fel. A települési önkormányzat által megállapított helyi iparüzési adóból származó bevétel az önkormányzati hivatal állományában foglalkoztatottak személyi juttatásai és az ahhoz kapcsolódó munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó finanszírozására nem fordítható.

¹³ A kézirat zárásakor hatályos normaszöveg: 42/B. § (1) A jegyző, főjegyző az önkormányzati adórendelet, valamint annak módosítása hatálybalépését megelőző hónap ötödik napjáig – a kincstár elektronikus rendszerén keresztül – adatot szolgáltat a kincstár számára: a) a helyi adónem, a települési adónem bevezetésének napjáról, b) az önkormányzat által megállapított adóalap, adómérték, adókedvezmény, adómentesség szövegéről, c) a b) pontban említett rendelkezések hatálybalépésének napjáról, d) az önkormányzat honlapjának címéről, valamint legalább egy adóügyi információs telefonszámról, elektronikus levélcímről, hivatali kapu azonosítóról, és az adóhatóság levelezési címéről (a továbbiakban együtt: elérhetőségi információk), e) a helyi adónem, a települési adónem pénzforgalmi jelzőszámáról, f) határozott időszakra megállapított adómérték, adómentesség, adókedvezmény esetén a határozott időszak lejártának időpontjáról.

¹⁴ Azaz, hogy a megyei önkormányzat képviselő-testülete által megállapított adóval kapcsolatos adóhatósági feladatokat az állami adóhatóság látja el.

önkormányzat az adóval kapcsolatban rendeletet alkothat az adózás rendjéről szóló törvényben nem szabályozott eljárási kérdésben (Bordás, 2015, 7; Pardavi et al., 2021, 37).

A koronavírus-járvány miatti veszélyhelyzettel kapcsolatos újabb szabályozás 2022. január 1-jei hatállyal került bevezetésre Magyarországon. A Htv. 51/P. §-a a következőket írja elő: (1) A 2022. évben végződő adóévben a helyi adó és a települési adó mértéke nem lehet magasabb, mint ugyanazon helyi adónak, települési adónak a 2020. december 2-án hatályos és alkalmazandó önkormányzati adórendeletben megállapított adómértéke. (2) Az önkormányzatnak a 2020. december 2-án hatályos adórendelete szerinti adómentességet, adókedvezményt a 2022. évben végződő adóévben is fenn kell tartania. (3) A települési önkormányzat a 2022. évre új helyi adót, új települési adót nem jogosult bevezetni.

3. Gyakorlati tapasztalatok, statisztikák

A települési adókkal kapcsolatos szabályozási kérdéseken túl a kutatás kiterjedt – elsősorban Győr-Moson-Sopron megyére vonatkozóan, de egyes viszonylatokban országos szinten is – a települési adókkal összefüggő gyakorlati tapasztalatokra, statisztikai adatok figyelembevételével. A vizsgálat alapjául mindenekelőtt az Állami Számvevőszék és a Központi Statisztikai Hivatal által készített dokumentumok, elemzések szolgáltak, ugyanakkor a vizsgálat tárgyát képezték a Győr-Moson-Sopron megyében elfogadott és kihirdetett települési adórendeletek is.

Az ÁSZ 2021. évi elemzése szerint megállapítható, hogy a 2019. év folyamán a települési önkormányzatok 99,3%-a vezetett be valamilyen helyi adót, csupán 22 település nem élt ezzel a lehetőséggel (ÁSZ, 2021, 10), és az önkormányzatok költségvetési bevételeinek közel egyharmada származott helyi adókból (ÁSZ, 2021, 5). A helyi adókon belül a legnagyobb jelentőséggel a helyi iparüzési adó bírt, amelynek bevezetésével a települési önkormányzatok 91,2%-a élt (ÁSZ, 2021, 12). A helyi iparüzési adó a helyi önkormányzatok összes adóbevételeinek 78,3%-át tette ki 2019-ben (ÁSZ, 2021, 12), igaz, az összes iparüzési adóbevételek 90%-a az önkormányzatok mindössze 8,5%-ától, elsősorban a fővárosból és kerületeiből, valamint a megyei jogú városokból származott (ÁSZ, 2021, 5). Telekadót az önkormányzatok 16,2%-a, építményadót pedig az önkormányzatok közel egyharmada, elsősorban a nagyobb önkormányzatok vezettek be (ÁSZ, 2021, 11). A magánszemélyek kommunális adója a kisebb önkormányzatok körében volt népszerű, a települések közel háromnegyede vezetett be illet. Idegenforgalmi adó bevezetése mellett a települések negyede, elsősorban a turisztikai szempontból népszerűbb települések döntöttek (ÁSZ, 2021, 21).

A KSH által készített országos kimutatás alapján – amint az az alábbi táblázatban összefoglalásra került – az önkormányzatok bevételeinek csak rendkívül kis hányadát teszik ki a települési adók.

Adónév 2017. év		Az adóból befolyó összeg (folyóáron, millió forint)				
		2017. év	2018. év	2019. év	2020. év	2021. év
Helyi adók	Építményadó	123 130	126 277	127 594	130 529	137 766
	Telekadó	24 018	23 165	24 095	26 168	28 324
	Magánszemélyek kommunális adója	14 765	14 621	14 566	14 770	15 047
	Idegenforgalmi adó	13 602	14 863	16 249	3 953	6 815
	Helyi iparüzési adó	638 731	711 276	788 308	729 000	754 982
	Helyi adók összesen	814 246	890 202	970 812	904 420	942 934
Települési adók	Jövedelmi típusú települési adó	6	0	0	0	3
	Vagyoni típusú települési adó	273	281	224	178	218
	Egyéb típusú települési adó	816	534	453	443	474
	Települési adók összesen	1095	815	677	621	695

1. táblázat: A helyi adókból és települési adókból befolyó bevételek a helyi önkormányzatoknál Magyarországon, (2017–2021)¹⁵

Megfigyelhető, hogy a bevezetését követő évben duplájára emelkedett az önkormányzatok települési adókból származó bevétele, majd csökkenés tapasztalható. Ezek a szám adatok azt mutatják, hogy az önkormányzatok inkább más bevételi források után néztek a települési adók alkalmazása helyett.

Részletesebb vizsgálat és osztályozás után megfigyelhető, hogy *vagyoni típusú települési adókból* az elmúlt öt évben átlagosan 234,8 millió forint bevétele volt az önkormányzatoknak, miközben a 2020-as év kivételével lényegében stabilan 220 millió forint fölött volt, azonban inkább visszaesést mutat az elmúlt három évben. Ebben a vonatkozásban érdemes megemlíteni, hogy e típusú települési adók a bevezetésüktől fogva hasonló képet mutatnak: bár a 2015-ös évet követően (217 millió forint) emelkedés tapasztalható 2016, 2017 és a 2018-as években (269, 273, illetve 281 millió), 2019-től ezek a bevételek visszaesést mutatnak. *Jövedelmi típusú* települési adókból az elmúlt öt évben csupán 9 millió forint bevételt realizáltak az önkormányzatok, amelyből ráadásul a 2021-es csupán becült adat. Ez az összeg az önkormányzati alrendszer vonatkozásában elhanyagolható. Végezetül pedig ún. *egyéb típusú települési adókból* (ez főként vagyongészletre kivetett tőkeadót, valamint egyéb vagyonadókat jelent) úgy tűnik, hogy egy 450 millió forint körüli bevételi összegre állt be a rendszer. A 2015-ös bevezetési évben ezen adókból 227 millió forintja származott az önkormányzatoknak, amely 2017-re 816 millió forintra emelkedett, majd 2019-re 453 millió forintra esett vissza, s azóta is ezt a szintet tartja. Ahogyan az adatokból is látszik, az önkormányzatok a jövedelmi típusú települési adók koncepcióját gyakorlatilag elvetették, és inkább vagyoni típusú települési adókat vezettek be; viszont a települési adókból származó bevételek összességében egy rövid emelkedő periódust követően csökkenni kezdtek, majd úgy tűnik, egy relatíve stabil szintre álltak be az elmúlt három évben (KSH, 2022b). Ennek oka egyebek mellett a járványhelyzettel kapcsolatos szabályozásban keresendő, különös tekintettel a 2020. december 2-án hatályba lépett, a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről szóló 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendeletről. E szerint a 2021-es adóévben a helyi adók és a települési adó mértéke nem volt megemlíthető. Ezen túl az önkormányzatnak az adórendelete szerinti adómentességet, adókedvezményt továbbra is biztosítania kellett, és a

¹⁵ Saját szerkesztés a KSH (2022b) adatai alapján. 2021-re csupán előzetes adatok álltak rendelkezésre a kézirat zárásakor.

települési önkormányzat 2021. évre új helyi adót, új települési adót nem volt jogosult bevezetni (ez később a 2022-es adóévre is kiterjesztésre került) (Bordás, 2021). Ez pedig a bevételek stagnálását hozta magával.

Az KSH statisztikái szerint (KSH, 2022a) 2022. január elején Magyarország 3178 településéből (ideértve a fővárost és kerületeit is) összesen 96 településen, illetve kerületben alkalmaztak települési adókat az önkormányzatok. Ez a magyarországi települések 3,02%-át jelentette, mely 3%-os arány lényegében azóta sem változott jelentősen napjainkig:¹⁶ 2019-ben 104 település, 2020-ban 108 település, 2021-ben pedig 101 település (Bordás, 2021). Ezen felül 2021-re a növekedés megtorpant, mivel 2022-re 22 új önkormányzat élt volna ezzel a lehetőséggel, de a járványhelyzet okozta új szabályozás miatt hatályon kívül kellett helyezni az új települési adót megállapító helyi rendeleteket (Bordás, 2021).

4. Következtetések, tendenciák

A települési adók jelentőségét vizsgálva első körben a helyi adóbevételek (azaz helyi adók és települési adók együtt) között elfoglalt helyük lehet szempont, amely alapján megállapítható, hogy az elmúlt öt évben a települési adók aránya a többi helyi adóból származó bevételnek csupán egy nem túlzottan jelentős részét tette ki¹⁷ – a helyi és települési adókból származó összbevételhez képest a települési adók az elmúlt öt évben átlagosan 0,09%-os arányt képviselnek. Maga ez az arányszám azonban annyiban megtévesztő lehet, hogy a bevételi statisztikai adatok összesítő jellegűek, azaz Magyarország összes településének helyi adóbevételeit aránysítja lényegében 100 önkormányzat települési adóbevételeihez. Ha a települési adóból származó bevételeket ezekre az önkormányzatokra vetítjük rá csupán, úgy a települési adóból származó bevételek kedvezőbb képet mutatnak, főleg, hogy a kutatás (Pardavi et al., 2021) keretében, illetve ahogy erre más szerzők – például Bordás (2021) – is rámutatnak, a települési adó leginkább a kisebb lélekszámú önkormányzatoknál alkalmazott. Így az egyes önkormányzatok számára ez egyedi esetekben jelenthet számottevő bevételeket, pénzügyi forrásokat.

A helyzetet azonban két dolog árnyalja. Egyrészt a települési adó felhasználása relatíve kötött, ugyanis az adóból származó bevétel fejlesztési célra valamint a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használható fel. Ez a kötöttség azért tekinthető relatívnak, mivel a „fejlesztési célok” fogalma kiterjesztően értelmezhető, azaz nagyon tág lehet azon célok megállapítása, amely a „fejlesztés” fogalma alá rendelhető. Ugyanakkor azonban e bevételek így nem írhatóak az önkormányzat mindennapi működési és üzemeltetési költségeinek (pl. irodaszerbeszerzés, energiaszámlák, bérköltség) terhére. Legalábbis közvetlenül nem, azonban más önkormányzati bevételeket szabadíthat fel, azaz végeredményében mégis jelent egyfajta könnyítést az önkormányzati gazdálkodásban. A települési adóval kapcsolatos második korlátozás az, hogy alanya nem lehet „vállalkozó”. Ez a megkötés rendszerszintű megközelítésben indokolható és ésszerű, hisz az iparüzési adóval érintett adóalanyok csupán a „vállalkozók” lehetnek, ugyanakkor a kis önkormányzatok eseté-

¹⁶ Ehhez képest a helyi adók közül 2018-ban 910 településen alkalmaztak építményadót, 513 településen telekadót, 2304 településen magánszemélyek kommunális adóját, 859 településen idegenforgalmi adót, 2852 településen pedig helyi iparüzési adót. Ez a magyarországi települések 28,63%-át jelenti az építményadó, 16,1%-át a telekadó, 72,5%-át a magánszemélyek kommunális adója, 27,03%-át az idegenforgalmi adó, míg 89,74%-át a helyi iparüzési adó esetén.

¹⁷ Ehhez lásd még: Hulkó & Pardavi (2022, 48).

ben a helyi iparüzési adóból származó bevételek gyakran jóval alacsonyabbak arányúak, azaz a települési adó költségvetési korrekciós (kompenzációs) jellege nagyobb szerephez juthatna, ha annak alanyai közé a vállalkozók is besorolhatóak lennének. Főleg úgy, hogy a települési adók nagyon gyakran quasi-vagyonadóként jelennek meg, s ilyenformán a vállalkozói vagyonelemek is besorolhatóak lehetnének az adótárgyak közé. Ez az elgondolás azonban egy nagyobb, rendszerszintű beavatkozást igényelne a fennálló rendszerbe, ezáltal túlmutat e tanulmány és a kutatás keretein, s jelenleg inkább gondolatébresztőként fogható fel. A tényen azonban nem változtat: a települési adó alanyai kizárólag magánszemélyek lehetnek.

Általánosságában kijelenthető, hogy a kutatásban vizsgált esetekben a települési adó tárgya jellemzően valamilyen vagyontárgy, azaz a települési adó ilyen szempontból értelmezhető vagyoni adóként is. Ezt támasztják alá egyébként más szerzők megállapításai¹⁸ is. Eltekintve a vagyoni típusú adók piacgazdaságban betöltött helyének Seligman-féle kritikájától,¹⁹ kijelenthető, hogy a települési adó alanyainak adóereje általában kisebb, mint a többi helyi adó alanyáé. Ennek oka egyrészt a már említett vállalkozói alanyok kizárása a rendszerből, valamint hogy a magánszemélyek tulajdonlása statikus elem az adórendszerekben: önmagában egy ingatlan vagy más vagyonelem birtoklása nem jelenti automatikusan azt, hogy az adóalany ebből eredően, ennek okán állandó jövedelemmel, bevétellel rendelkezik. Így az adótehernek is szükségszerűen alacsonynak kell lennie, ellenkező esetben konfiskációs jellegűvé válhat az adott vagyonadó.

A helyi adóbevételek összesített adatai alapján látható, hogy a települési adók az utóbbi három évben egy stabilnak nevezhető 450 millió forintnyi összegre álltak be. Bár első pillantásra ez tűnhet úgy, hogy ez jelenti a rendszer állandósult átlagát, azonban ez a tény a feljebb említett koronavírussal, illetve más krízishelyzetekkel kapcsolatos korlátozó kormányzati intézkedéseknek köszönhető, egyszerűbben a helyi adók emelésének és új helyi adók bevezetésének korlátja. Erre a körülményre más kutatói vélemények is rámutatnak.²⁰

A gyakorlati szempontokon túl, elméleti megközelítésben továbbra is vizsgálatot érdemel a települési adó nyílt listás rendszerének kérdése. Ennek oka elsősorban az, hogy az európai, s ezen belül különösen a volt rendszerváltó országok jogrendjeiben nem ez a helyi adók szabályozási rendszereinek jellemző megoldása.²¹ A nyílt listás rendszerek alkalmazásának több kérdéses tényezője merülhet fel az egyes jogrendekben, azonban az elérhető tudományos vélemények alapján kijelenthető, hogy a rendszerváltó országok önkormányzati rendszereiben nincs hagyománya, s ezáltal jogalkalmazási gyakorlata, s tapasztalatai sem.

Az önkormányzati alrendszer az elkövetkező években jelentős költségvetési-pénzügyi kihívások elé néz az emelkedő energiaárak, inflációs és egyéb hatások kapcsán, amelyet a 2022

¹⁸ Lásd pl.: „Ahogyan a központi szinten már szabályozott közterhek széles köre is tovább szűkíti a nyílt listás adómegállapítás lehetőségét. Így lényegében a már említett termőföld adóztatása vált a »legsikeresebbnek« mondható megoldásnak az ismertett korlátok között.” (Bordás, 2021)

¹⁹ Azaz, hogy a vagyonadó nem egyeztethető össze a fejlett kapitalizmusban uralkodó viszonyokkal (Kecső, 2015).

²⁰ „A koronavírus-járvány miatt 2020-ban és 2021-ben hozott intézkedések pedig végképp megszakították a települési adó lehetőségének esetleges kiaknázását.” (Bordás, 2021).

²¹ Ehhez lásd pl. Kecső & Tombor (2020); Kecső (2015, 54); Hulkó (2021); Kozielek (2016); Popławski (2012); Popławski (2015); Prievozniková & Vojniková (2014); Prievozniková & Vojniková (2015); Radvan (2016); Radvan (2019); Radvan & Kranecová (2021); Fehér & Hulkó (2021); Costaş (2021); Zunic & Bogovac (2021); Románová et al. (2019).

februárjában kirobbant ukrajnai fegyveres konfliktus hatásai tovább fokozhatnak. E krízishelyzetben az önkormányzatok költségvetési gazdálkodásának terhei, korlátai jelentősen megnőnek, s ezzel együtt tényleges cselekvési szabadságuk, valós működési autonómiájuk²² arányosan csökkenni fog. Félő, hogy a jelenlegi helyzetben sem a helyi adók általában, sem pedig a települési adó nem tud majd olyan alternatívát biztosítani az magyar önkormányzatok számára, amely ez ilyen hatásokat érdemben ellensúlyozni tudja.

Hivatkozások

- Állami Számvevőszék (ÁSZ). (2021). *Elemzés. A helyi önkormányzatok adóztatási tevékenysége*. Online: <http://bit.ly/3U72v2r>
- Bencsik, A. (2017). A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5(1), 56–69. Online: <https://bit.ly/3Urxarm>
- Blankart, C. B. & Borck, R. (2004). Local Public Finance. In J. G. Backhaus, & R. E. Wagner (Eds.), *Handbook of Public Finance* (pp. 441–479). Kluwer Academic Publishers.
- Bordás, P. (2015). A települési adó rendszertani és gyakorlati kérdései. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3(3), 4–12. Online: <http://bit.ly/3APVRXF>
- Bordás, P. (2021). *A települési adó kivetésének korlátai a Kúria joggyakorlatának fényében*. Kúria. Online: <http://bit.ly/3VxyH0h>
- Costaş, C. F. (2021). Real Estate Taxation in Romania. In M. Radvan, R. Franzsen, W. J. McCluskey, & P. Frances (Eds.), *Real Property Taxes and Property Markets in CEE Countries and Central Asia* (pp. 267–299). Lex Localis – Institute for Local Self-Government Maribor. <https://doi.org/10.4335/2021.6>
- Ercsey, Zs., & Bencsik, A. (2020). A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájának átalakulása. *Glossa Iuridica*, 7(1–2), 225–237.
- Fehér, J., & Hulkó, G. (2021). Hungary. In M. Radvan, R. Franzsen, W. J. McCluskey, & P. Frances (Eds.), *Real Property Taxes and Property Markets in CEE Countries and Central Asia* (pp. 143–177). Lex Localis – Institute for Local Self-Government Maribor. <https://doi.org/10.4335/2021.6>
- Foldvary, F. E. (1998). Municipal Public Finance. In F. Thompson, & M. T. Green (Eds.), *Handbook of Public Finance* (pp. 397–446). CRC Press. <https://doi.org/10.4324/9781482269925-11>
- Halász, Zs. (Szerk.). (2021). *Adótan és adóeljárás*. Wolters Kluwer.
- Hulkó, G. (2021). A V4-országok helyi önkormányzati rendszerének összehasonlító elemzése. In Farkasné Gasparics E. (Szerk.), *A helyi önkormányzatok nemzetközi környezete* (pp. 239–279). Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Hulkó, G., & Pardavi, L. (2022). Practical Experience and the Significance of the Settlement Tax in Hungary. *Annual Center Review*, 2021–2022, no. 14–15, 43–49. <https://doi.org/10.15290/acr.2021-2022.14-15.06>
- Kecső, G. (2013). A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben. *Új Magyar Közigazgatás*, 6(1), 8–15.
- Kecső, G. (2015). A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben. *Acta Humana*, 3(2), 41–80. Online: http://real.mtak.hu/122345/1/AH_2015_2_Kecso_Gabor.pdf

²² Ehhez lásd még: Bencsik (2017); Ercsey & Bencsik (2020).

- Kecső, G. (2020). A települési adó a magyar helyi adórendszerben. In Kecső G., & Tombor Cs. (Szerk.), *A helyi adók szabályozása és joggyakorlata Magyarországon külföldi kitekintéssel – különös figyelemmel az iparüzési adóra és a helyi vagyonadók arányosságára* (pp. 71–93). Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
- Kecső, G., & Tombor, Cs. (2020). *A helyi adók szabályozása és joggyakorlata Magyarországon külföldi kitekintéssel – különös figyelemmel az iparüzési adóra és a helyi vagyonadók arányosságára*. Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
- Kozieł, M. (2016). Financing of Tasks of Local Self-Government Units in Czech Republic. In J. Gliniecka, A. Drywa, E. Juchniewicz, & T. Sowiński (Eds.), *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego [Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government]* (pp. 165–172). CeDeWu.
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH). (2022a). Összefoglaló táblák (STADAT) 8.1.2.5. *A települési önkormányzatok főbb adatai, 2022. január 1.* https://www.ksh.hu/stadat_files/fo/fo/fo10010.html
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH). (2022b). Összefoglaló táblák (STADAT) 21.1.1.28. *Nemzeti adólista – az adók és társadalombiztosítási hozzájárulások nemzeti osztályozásának teljes részletezése – Helyi önkormányzat [folyó áron, millió forint]*. https://www.ksh.hu/stadat_files/gdp/hu/gdp0028.html
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill.
- Oates, W. E. (1968). The Theory of Public Finance in a Federal System. *The Canadian Journal of Economics*, 1(1), 37–54. <https://doi.org/10.2307/133460>
- Pardavi, L., Borsa, D., Király, P. B., & Hulkó, G. (2021). *A települési adók elmélete és gyakorlata különös tekintettel Győr-Moson-Sopron Megyére*. Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- Popławski, M. (2012). Uchwały podatkowe gmin - wybrane problemy. In P. Pietrasz, K. Gawrońska, D. Kościuk, J. Kulikowska-Kulesza, M. & Perkowska (Eds.), *Funkcjonowanie samorządu gminnego w Polsce* (pp. 133–150). Oficyna Wydawnicza Aspra.
- Popławski, M. (2015). Current law-making problems at the municipality-level in the field of tax law in Poland. In W. Nykiel, & M. Sęk (Eds.), *Tax legislation: standards, trends and challenges* (pp. 144–154). Wolters Kluwer.
- Prievozníková, K. & Vojníková, I. (2014). Východiská a prognózy miestnych daní. In A. Feranecová (Ed.), *Recenzovaný zborník vedeckých prác. „Financie, účtovníctvo, dane 2014 so zameraním na súčasné problémy II.”* (pp. 58–63). Ekonomická univerzita v Bratislave, Podnikovohospodárska fakulta so sídlom v Košiciach.
- Prievozníková, K., & Vojníková, I. (2015). Autonómia vs. svojvôľa správcu dane pri stanovení sadzieb dane z nehnuteľnosti. In P. Mrkývka, I. Pařízková, & J. Valdhans (Eds.), *DNY PRÁVA 2014 – DAYS OF LAW 2014, část 8: zneužití práva a svévole při veřejné finanční činnosti* (pp. 359–374). Masarykova Univerzita. <https://munispace.muni.cz/library/catalog/book/1456>
- Radvan, M. (2016). Taxes on Communal Waste in the Czech Republic, Poland and Slovakia. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 14(3), 511–520. [https://doi.org/10.4335/14.3.511-520\(2016\)](https://doi.org/10.4335/14.3.511-520(2016))
- Radvan, M. (2019). Municipal charges on communal waste: do they compete with the immovable property tax?. *Journal of Financial Management of Property and Construction*, 24(2), 148–165. <https://doi.org/10.1108/jfmpc-02-2018-0007>
- Radvan, M., & Kranecová, J. (2021). Is Ad valorem Property Taxation a Solution for the Czech Republic. In M. Radvan, R. Franzsen, W. J. McCluskey, & F. Plimmer (Eds.), *Real Property Taxes and Property Markets in CEE Countries and Central Asia* (pp. 47–80). Lex Localis – Institute for Local Self-Government Maribor. <https://doi.org/10.4335/2021.6>

- Radvan, M., Franzsen, R., McCluskey, W. J., & Plimmer, F. (2021). *Real Property Taxes and Property Markets in CEE Countries and Central Asia*. Lex Localis – Institute for Local Self-Government Maribor. <https://doi.org/10.4335/2021.6>
- Románová, A., Radvan, M., & Schweigl, J. (2019). Constitutional Aspects of Local Taxes in the Slovak Republic and in the Czech Republic. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 17(3), 591–616. [https://doi.org/10.4335/17.3.591-616\(2019\)](https://doi.org/10.4335/17.3.591-616(2019))
- Szilovics, Cs. (2016). *Adójogi ismeretek*. Pécsi Tudományegyetem.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424. <https://doi.org/10.1086/257839>
- Váczy, P. (2011). A jó közigazgatási eljárás összetevői. *Új magyar közigazgatás*, 4(11), 9–22.
- Vigvári, A. (2002). *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*. KJK-KERSZÖV.
- Zunic Kovacevic, N., & Bogovac, J. (2021). New Real Estate Tax in Croatia. In M. Radvan, R. Franzsen, W. J. McCluskey, & F. Plimmer (Eds.), *Real Property Taxes and Property Markets in CEE Countries and Central Asia* (pp. 375–403). Lex Localis – Institute for Local Self-Government Maribor. <https://doi.org/10.4335/2021.6>

Jogi források

Alaptörvény

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény.

Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény.

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény.



AZ AUTOMATIKUS DÖNTÉSHOZATAL HELYE ÉS SZEREPE A HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN¹

CZÉKMANN ZSOLT* , CSEH-ZELINA GERGELY** , RITÓ EVELIN*** 

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

** Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: jogcseh@uni-miskolc.hu

*** Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: jogrito@uni-miskolc.hu

Absztrakt

Az infokommunikációs eszközök és a digitalizáció elterjedése életünk számos szegmensét átforgalmazta, nehéz olyan területet találni, amely elkerülte volna e vívmányok hatását. Nincsen ez másként a hatósági eljárással sem, ami alkalmazkodik a mindenkori igényekhez, a jogalkotó adaptálja a technika fejlődése nyújtotta lehetőségeket. A kérdés természetesen az, hogy mit és miként lehet vagy célszerű beépíteni a már meglévő struktúrákba, esetlegesen szükség van-e komplett paradigma váltásra. Az automatikus döntéshozatal megjelenése a hatósági eljárásban egyenes következménye a technológiai és a szervezési fejlődésnek. Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy mi is az automatikus döntéshozatal és milyen megjelenési formái vannak jelenleg a hatósági döntéshozatalban.

Kulcsszavak

közigazgatási hatósági eljárás, automatikus döntéshozatal, elektronikus közigazgatás, digitális állam.

Abstract

The spread of infocommunication tools and digitalisation has transformed many segments of our lives, and it is difficult to find an area that has escaped the impact of these achievements. It is no different with the official procedure, it adapts to the current needs, the legislator adapts the possibilities provided by the development of technology. The question, of course, is what and

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.

how it can or should be incorporated into existing structures, and whether a complete paradigm shift may be needed. The emergence of automatic decision-making in the official process is a direct consequence of technological and organizational developments. The present study seeks to answer the question of what automatic decision-making is and what manifestations it currently has in official decision-making.

Keywords

administrative authority procedure, automatic decision making, e-government, digital state.

Bevezető gondolatok

Jelen tanulmány az automatikus döntéshozatali eljárás alkalmazhatóságának és szabályozásának vizsgálatára épül, amely során célul tűztük ki az egyes ágazati szabályok áttekintését is. Ahhoz, hogy teljes képet kapjunk, meg kell vizsgálni, hogy mit jelent az automatikus döntéshozatal, miért formabontó a hatósági eljárásban, milyen következményei vannak (és milyenek nincsenek), hogyan integrálódik az eljárás rendszerébe és milyen konkrét megjelenési formái vannak. Már most jelezni kívánjuk, hogy nem fogunk minden kérdésre kielégítő választ adni, és ez nem csak azért, mert egy ilyen komplex vizsgálat túlfeszítené e tanulmány kereteit, hanem azért is, mert nem találtunk megnyugtató választ a feltett kérdések közül néhányra.

A vizsgálat tárgyának közvetlen környezete, kontextusa tekintetében elmondható, hogy a digitalizáció, az infokommunikációs eszközök rohamos terjedése és robbanásszerű fejlődése, továbbá mindezek eredményeként maga az információs társadalom adja azt a keretet, amely megteremtette az automatikus döntéshozatal lehetőségét. Ezzel összefüggésben utalunk a digitalizáció hatására, ütemére, az információs társadalomra, amelyeket részleteiben nem tárgyalunk, mert mára (életünk szerves részeként) az automatikus döntéshozatal jogintézményének vizsgálatához szükséges mértékben már ismertek, köztudomásúak, és jelen tanulmány e területekhez érdemben hozzátenni nem fog. Ugyancsak nem igényel részletes magyarázatot, hogy mindezen változások a jog területén is végbementek/mennek, ilyenformán a közigazgatási jog és ennek részeként a hatósági eljárás sem marad érintetlen. Amivel viszont behatóan kívánunk foglalkozni: mi is az automatikus döntéshozatal.

A fogalom tisztázása

Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) 11. § (1) bekezdés értelmében jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén az elektronikus ügyintézését biztosító szerv az eljárást automatikus döntéshozatal útján folytatja le. Az elektronikus ügyintézését biztosító szerv automatikus döntéshozatal esetén a rendelkezésére álló, valamint az automatikus információátvétel útján megszerzett adatok alapján, emberi közbeavatkozás nélkül hozza meg a döntését és közli az ügyféllel.

Ennek értelmében akkor beszélhetünk automatikus döntéshozatalról, ha

- elektronikus ügyintézését biztosító szerv jár el,
- a jogszabályban meghatározott feltételek fennállnak,
- az adatok rendelkezésre állnak, vagy automatikus információátvétel útján megszerezték azokat,
- emberi közbeavatkozás nélkül hozzák meg a döntést és közlik az ügyféllel.

Az automatikus döntéshozatal tehát emberi részvételt teljesen mellőzve, valamely elektronikus ügyintézés biztosító szerv² hatósági eljárása keretében történik. Ahogyan az elektronikus ügyintézés biztosító szervek köre is igen változatos, úgy az ügyek és ügytípusok is, ahol az automatizált ügyintézés, mint lehetőség felmerülhet. Az Eüsztv. éppen ezért nem is rendezi magának az automatikus döntéshozatalnak a szabályait, ezt az ágazati jogszabályokra bízta, és csak a legáltalánosabb kereteket rögzíti. A fogalom központi eleme tehát az emberi beavatkozás kizárása, akár a döntési folyamatban, akár annak előfeltételül szolgáló adatok beszerzésében (nem ideértve értelemszerűen a kérelem benyújtását).

Az eljárás indulhat kérelemre is, amely esetben kötelező az elektronikus út és formakényszer érvényesül, vagyis az ügyfél az elektronikus azonosítást követően az elektronikus ügyintézés biztosító szerv által biztosított elektronikus űrlap útján nyújtja be kérelmét.³ Mind kérelemre induló, mind a hivatalból indított eljárásoknál formalizált eljárásról beszélünk, amely egy informatikai keretrendszerben megy végbe. Az átláthatóság érdekében az elektronikus ügyintézés biztosító szervnek a honlapján, valamint a személyre szabott ügyintézési felületen is elérhető módon közzé kell tennie az alkalmazott döntéshozatali eljárás módszertanát és lényeges szabályait (Boros, 2016). Ez a kötelezettség különösen izgalmas lehet, ha a döntéshozatal mesterseges intelligencia bevonásával történik,⁴ azonban az ezeknél lényegesen egyszerűbb hatósági eljárások vonatkozásában történő teljesítése is nehézségeket okozhat.⁵ Garanciális szabályokat találunk még az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 6. §-ában, amely (az Eüsztv.-vel összhangban) az automatizált adatkezelésen alapuló, az érintett személyére vagy jogos érdekeire hátrányos vagy az érintettet jelentős mértékben érintő jogkövetkezményekkel járó döntés meghozatalára vonatkozó feltételeket határozza meg.⁶ Az automatizált eljárás és az automatikus döntéshozatal kifejezéseket a szakirodalom és a jogalkotó sem konzekvensen használja (Patyi & Varga, 2019, 154; Ivancsics & Fábrián, 2018, 86), a tanulmány az automatikus döntéshozatal kifejezést használja, elfogadva a két fogalmat szinonimnak.

Összességében az Eüsztv.-ben található fogalom tág teret enged az automatikus döntéshozatal értelmezésére, amelynek alapvető kitétele a döntéshozatalból az emberi részvétel kizárása.

Automatikus döntéshozatal a hatósági eljárásban

A közigazgatási hatósági eljárás szükségszerű eleme, hogy a hatóság valamilyen módon állást foglaljon egy adott ügyben, azaz döntést hozzon. A hatóság az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 15. § (1) bekezdése alapján „a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni.” A rendelkezés alapján egyértelmű, hogy „a köteles eljárni” fordulat magában foglalja a döntés meghozatalát is, tekintettel arra, hogy az eljárást döntéssel le is kell zárni. A hatósági döntések a közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége során, a hatósági eljárásban kibocsátott aktusok. A hatósági döntés, mint egyoldalú akaratnyilatkozat – egyedüli kivétel a hatósági szerző-

² Eüsztv. 1. § 17. pont.

³ Eüsztv. 11. § (2) bekezdés.

⁴ Lásd az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 134/I–L. §.

⁵ Különösen, ha komplex informatikai rendszerek működési mechanizmusát kell közérthetően bemutatni.

⁶ Az automatizált adatkezelés álláspontunk szerint részeleme az automatikus döntéshozatalnak, ezért értelmezhető az Infotv. az automatikus döntéshozatalban.

dés (Czibrik, 2021) – célja, hogy a döntés valamilyen joghatást váltson ki. A joghatást kiváltását pedig a közhatalmi jelleg biztosítja, amely a közigazgatási jogviszonyok jellemzője.

Az Ákr. idézett szabálya szerinti eljárási kötelezettség alapján a közigazgatási szerv a megindított eljárást érdemben, határozattal zárja le, vagy végzéssel megszünteti, esetleg a kérelmet végzésben visszautasítja, és, ha az eljárás során hoz eljárási döntéseket, akkor azokat szintén végzésben teszi. A hatósági döntések szerepe az, hogy határozat esetén véglegesen lezárja az ügyfél által vagy hivatalból megindított eljárást, tehát a kérelmet – ha van – elbírálja és az ügyfél számára megállapítson jogot vagy kötelezettséget. A végzések esetében pedig az, hogy az eljárás lefolytatásának akadályait elhárítsa (pl. hiánypótlás), ha olyan tény, körülmény áll fenn, akkor az eljárást – érdemi döntés nélkül – lezárja (megszüntetés, visszautasítás) vagy éppen eljárási bírságot szabjon ki. A hatóság a döntésével tehát többféle módon tudja az eljárási folyamatot befejezni, nem minden esetben az ügyfél számára kedvező módon. A hatósági döntés közlését követően az ügyfél kap lehetőséget arra, – amennyiben van lehetőség jogorvoslatra –, hogy a döntés felülvizsgálatát kezdeményezze. A döntés a hatósági eljárás célja, az eljárás eredménye, ennek fényében kell az automatikus döntéshozatalt az Ákr. szakaszain keresztül értelmeznünk egy rövid történeti kitekintés után.

Az automatikus döntéshozatali eljárás előzménye a hatósági döntéshozatal reformja volt, ennek keretében a sommás eljárás bevezetése, amelyet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénybe (a továbbiakban: Ket.) a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény iktatott be 2016. január 1-jei hatállyal az Eüsztv. nyomán. A jogalkotó indokolása szerint azon eljárásokban, amelyekben a kérelem előterjesztésekor a döntés meghozatalához szükséges valamennyi információ a hatóság rendelkezésére áll, tehát a tényállás további tisztázására, bizonyítási eljárás lefolytatására nincs szükség, indokolt volt a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendeletben meghatározott és a gyakorlatban is bevált szabályozáshoz hasonló eljárási típus kialakítása. Ennek következtében azon esetekben, amikor a döntés meghozatalához minden szükséges feltétel a hatóság rendelkezésére állt, a hatóságnak azonnal – de legkésőbb nyolc napon belül – döntést kellett hoznia, a feltételek hiányában pedig az eljárás az általános szabályok szerint teljes eljárásként volt folytatható. Az automatikus döntéshozatali eljárást a sommás eljárás speciális módozatának tekinthetjük (Ritó & Czékman, 2018, 115). Mindkét eljárástípus, azaz az automatikus döntéshozatali eljárás és a sommás eljárás egyaránt az ügyek gyors lezárását teszi lehetővé, ha a törvényben meghatározott feltételek teljesülnek (Hajas et al., 2017, 120–125).

Az Ákr. a közigazgatási eljárás három fajtája – az automatikus döntéshozatali eljárás, a sommás, illetve a teljes eljárás – közül elsőként az automatikus döntéshozatali eljárást szabályozza, amely a hiánytalanul előterjesztett kérelmek esetén a leggyorsabb ügyintézési típus. A döntéshozatal ezen esetben elektronikus ügyintézéssel, emberi közbeavatkozás nélkül történik.

Az Ákr. 40. §-a szerint automatikus döntéshozatalnak akkor van helye, ha azt törvény vagy kormányrendelet megengedi, szükséges továbbá, hogy a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére álljon vagy azokat automatikus információátvitel útján meg tudja szerezni, a döntés meghozatala mérlegelést ne igényeljen és az ügyben ne legyen ellenérdekű ügyfél (Hajas, 2017).

Az Ákr. keretjogszabály jellegére tekintettel a hatósági eljárásra általában, de az Eüsztv.-hez képest már szűkebb tartományban rögzíti a fogalmi elemeket, és az ágazati jogszabályokra bízva az automatikus döntéshozatal alkalmazásának meghatározását, megengedését.

Az Eüsztv.-hez képest fontos plusz feltétel, hogy az ügy ne igényeljen mérlegelést. Ez azt jelenti, hogy automatikus döntéshozatal esetén kötött döntés születik, vagyis a jogszabályban meghatározott objektív feltételek fennállása esetén a jogkövetkezmény – a hatóság mérlegelése

nélkül – beáll. Amíg az Eüsztv. elvi lehetőséget biztosít az eljárások széles körében az eljárás automatizálására, addig az Ákr. a mérlegelés kizárásával redukálta a potenciális alkalmazhatóságot, kiesik a körből például a mesterséges intelligencia alkalmazásának lehetősége. Az Ákr. kizárja továbbá az automatikus döntéshozatalt, ha ellenérdekű ügyfél van az eljárásban. Ha megnézzük a nyújtott előnyöket⁷ és a hatósági eljárás jellemzőit, akkor látható, hogy ez az eljárási forma a tömeges ügyek gyors és hatékony intézésére szolgál, és a sommás eljárás hivatott biztosítani az emberi részvételt (mérlegelést) feltételező, de bizonyítási eljárást nem igénylő (tisztázott tényállás) eljárások lefolytatását. Az automatikus döntéshozatal éppen az emberi részvétel kiiktatásával merevvé teszi az eljárást, hiányzik belőle az egyedi esetekben a differenciálás. Ha figyelembe vesszük, hogy nemcsak kérelemre, hanem hivatalból is megindulhat az eljárás,⁸ és elegendő, hogy a döntés mérlegelést nem igényel, akkor érthető az a garanciális szabály, hogy az így hozott döntés közlését követő öt napon belül az ügyfél kérheti, hogy a hatóság a kérelmét ismételten, teljes eljárásban bírálja el (amennyiben a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye).⁹ Ez a kvázi jogorvoslati forma nem igényel indokolást, tág teret engedve az ügyfélnek az eljárásban a sérelmeik orvoslására (Fábián, 2013).

A következőkben megvizsgáljuk az automatikus döntéshozatal egyszerűsített sémáját.

Az automatikus döntéshozatali eljárás során alapvetően azzal a feltételezéssel élünk, hogy a kérelem benyújtását követően a kérelem bekerül egy informatikai rendszerbe (a továbbiakban: IT rendszer), majd az IT rendszer feldolgozza, az alapján döntést hoz, ezután a döntést közli az ügyféllel, és egyidejűleg tájékoztatja a hatóságot és valamennyi érintettet, akinek a döntésről tudomást kell szereznie. A folyamat során kétféle interakcióval találkozhatunk. Egyrészt az ügyfél és az IT rendszer kapcsolatával (client to machine, C2M), másrészt IT rendszerek és különböző elektronikus szolgáltatások kapcsolatával (machine to machine, M2M). A következőkben lássuk lépésről-lépésre ennek az elméleti modellnek a folyamatát.

A kérelem beadása, mint a hatósági gépezetet „mozgásba lendítő” elem, a procedúránk al-fája. Az eljárásindító kérelem beadása többféle módon is megvalósulhat (online, papír alapon, formanyomtatványon). Vannak és lesznek azonban olyan eljárások (lásd például a 2023-ban induló elektronikus ingatlan nyilvántartást [E-ing]), ahol már csak elektronikus formában történő kérelembeadásról beszélhetünk majd. Sőt az új ingatlan nyilvántartás esetében az IT rendszernek – az előzetes tervek szerint – ügyféli és ügyintézői oldala is lesz, tehát már a kérelem beadása is az IT rendszerből lesz elvégezhető.

A kérelem IT rendszerbe történő beérkezését követően történik meg a benyújtásra jogosult azonosítása. Ez az IT rendszerben meglévő adatok alapján és külső IT rendszerek/külső szolgáltatások igénybevételével is megtörténhet. A külső szolgáltatások általi ellenjegyzésre lesz példa az elektronikus ingatlan nyilvántartási rendszerben az ügyvéd általi kérelem benyújtás, ahol a jogi képviselőnek például a Központi Azonosítási Ügynök (KAÜ) segítségével autentikálnia kell magát, tehát egy központi elektronikus ügyintézési szolgáltatást (KEÜSZ-t) fog igénybe venni. Ez a külső interfész pedig lehet egy másik szerv vagy szervezet nyilvántartása, amely vissza tudja igazolni az eljárási jogosultságot. Az IT rendszer tehát saját belső, vagy a rendszeren kívüli adatokból meg fogja tudni állapítani a kérelmező adatainak valódiságát.

A következő lépés a kérelem formai vizsgálata. A formai vizsgálat esetében is beszélhetünk külső ellenőrzésről. Gondoljunk csak a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Általános Nyomtatvány-

⁷ Úgy mint a gyorsaság, az elfogulatlanság vagy az egységes jogalkalmazási gyakorlat.

⁸ Ákr. 104. § (6) bekezdés.

⁹ Ákr. 42. §.

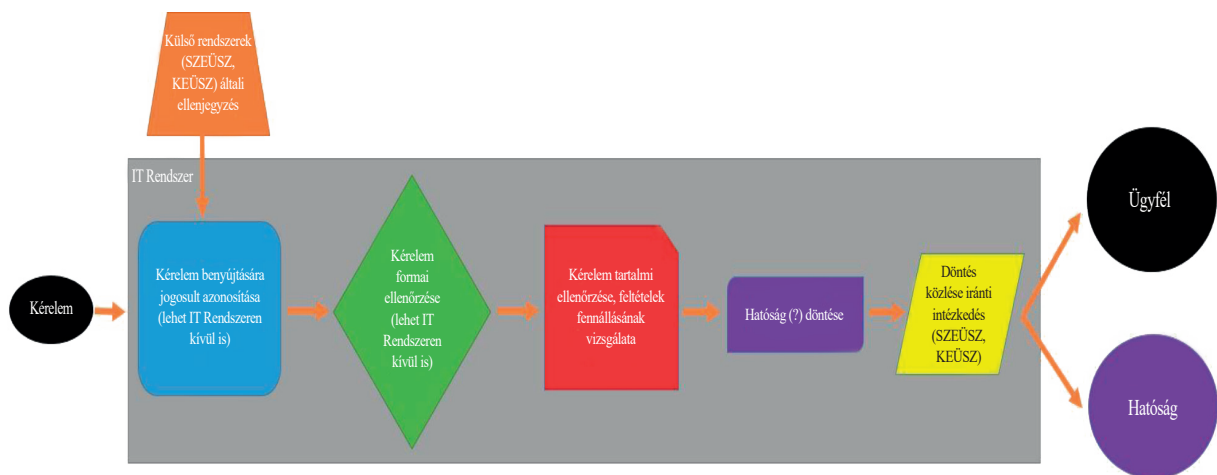
kitöltőjére (ÁNYK), amelyben a formanyomtatvány kitöltését követően le kell futtatni egy formai ellenőrzést, különben a nyomtatványt nem lehet megjelölni a NAV-hoz történő elektronikus beküldésre. Ez kiküszöböli, hogy beküldhető legyen a kérelem, ha súlyos hibát tartalmaz, például egy kötelező adatmező nem lett bepipálva vagy kitöltve. A formai ellenőrzést természetesen a vizsgált elméleti modellünk IT rendszere is el tudja végezni. Formai ellenőrzés alatt azonban nemcsak egy formanyomtatvány kötelezően kitöltendő mezőit kell értenünk, hanem például a díjfizetés teljesítésének a vizsgálatát is.

A következő lépés a kérelem tartalmi ellenőrzése, ahol az IT rendszer megvizsgálja azt, hogy a jogszabályok alapján beállított feltételek teljesülnek-e. Amennyiben az előírt – érdemi – feltételek nem teljesülnek, akkor a kérelem elutasításáról születik döntés. Ha azonban a jogszabályi feltételek mindegyikének megfelel a benyújtott kérelem, akkor a döntés a kérelemben foglaltaknak megfelelő, pozitív döntés lesz. A tartalmi ellenőrzéshez tehát szorosan kötődik a döntés, mint következő lépés.

A döntés meghozatalát követően intézkedni szükséges annak közléséről, ami szintén történhet az IT rendszeren belül, saját szakrendszer segítségével vagy külső szolgáltató igénybevételével. Külső szolgáltatás igénybevételére kerül sor, ha az IT rendszerünk „bekapcsolja” a folyamatba például a Magyar Posta Biztonságos Kézbesítési Szolgáltatását vagy a Személyre Szabott Ügyintézési Felületen megtalálható tárhelyre kézbesíti a döntést.

A döntést – az elméleti modell alapján – az ügyfél és a hatóság kapja meg. A kérelem beadására jogosult ügyfél tehát a formalizált és a jogszabályi feltételeknek megfelelő kérelem beadását követően érdemi döntést fog kapni egy IT rendszer keretrendszeréből.

Miért emeltük ki azt, hogy a hatóság is megkapja a döntést? Mivel a zárt IT rendszerünk külső szolgáltatások esetleges igénybevételével emberi beavatkozás nélkül „hozza meg” a döntést, amennyiben a – formai és tartalmi – feltételek fennállnak, a hatóság is a döntés megküldésével értesül az eljárás eredményéről.



1. Az automatikus döntéshozatali eljárás folyamatábrája

Forrás: saját szerkesztés

Ki a jogalkalmazó?

Az előző pontban vázolt formában meghozott döntés esetében felmerül a kérdés, hogy akkor mégis ki a jogalkalmazó, ha a hatóság az ügyféllel egyszerre értesül a döntésről. Ki kell emelni, hogy számos esetben az IT rendszert nem a hatóság, hanem egy erre dedikált másik államigazgatási szerv, esetleg 100%-ban állami tulajdonú gazdálkodó szerv üzemelteti, azaz az eljáró szervnek

nincs ráhatása a döntésre. A kérdésre a kézenfekvő választ maga a döntés tartalmazza, ugyanis a kiadmányozásra jogosult nevét és a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv adatait találjuk rajta, nevesítve az eljáró szervet. Összevetve a fentiekkel mégis felmerül a kérdés, hogyan hozhat meg egy hatóság egy döntést, azaz hogyan lehet a jogalkalmazó olyan jogviszonyban, ahol maga is a döntés közlésével, megküldésével értesül az eljárásról. Vissza kell utalnunk a bevezetőben vázolt bizonytalanságunkra a felmerülő kérdések és válaszok kapcsán. Tegyük fel a kérdést újra, kreatívan és a megszokott beidegződéseinket levetkőzve: Ki a jogalkalmazó?

Néhány lehetséges opció:

1. a jogalkotó (elvégre a jogszabályok tartalmazzák a „függvény” minden elemét, a szabályok lefektetése determinálja a döntést)
2. hatóság (mert hatósági eljárásban hatósági jogalkalmazás van és a hatóság nevében születik meg a döntés)
3. IT rendszer (elvégre a zárt informatikai rendszerben leprogramozott folyamatról beszélünk, amelynek eredménye a döntés, emberi beavatkozás nélkül)
4. üzemeltető (az IT rendszer üzemeltetője felelős a rendszer megfelelő működéséért, neki van ráhatása a rendszer működésére)
5. ügyfél (aki a kérelmével „mozgásba hozza a gépezetet”, technikailag a kérelem, mint input az objektív szabályok alkalmazása után generálja az outputot, azaz a döntést)
6. jogi képviselő (automatikus döntéshozatal esetén az jogi képviselő eljárása több esetben kötelező, és a jogszabály is a kérelem tartalmáért a jogi képviselőt teszi felelőssé¹⁰)
7. nincs jogalkalmazás (mert a jog alkalmazódik, de nem alkalmazzák, nincs nevesíthető alanya)

Nyilvánvalóan a válaszok egy része abszurd, inkább csak kontrasztként szolgál a kérdés lehetséges mélységeinek felvillantására. Ennek a kérdésnek a megválaszolása túlmutat e tanulmányon, mind jelentőségében, mind pedig komplexitásában.

A feltehető számos kérdés közül még egyet említenénk: A sommás és automatikus döntéshozatal között mi a különbség? Rögtön mondhatnánk, hogy az emberi részvétel, illetve annak hiánya (hiszen erre az elhatárolásra épült eddig a tanulmány). A válasz részben igaz, mert azonos jogszabályi feltételek között az IT rendszer és az ügyintéző is azonos döntést hoz, ha nincsen helye mérlegelésnek, tehát nem érdemi különbség pusztán a tény, hogy van-e emberi részvétel vagy sem a döntés tartalma szempontjából. Eljárási szempontból van relevanciája (ügyintézési határidő, jogszabályi felhatalmazás) és anyagi jogi szempontból. Lényeges, hogy az automatikus döntéshozatali eljárás a hatósági eljárásban eljárásjogi kérdés, szemben például a mesterséges intelligencia alkalmazásával döntéshozatal során, ahol anyagi jogi relevanciája van az infokommunikációs megoldásnak. Nem szeretnénk redukálni az automatikus döntéshozatal jelentőségét, de megállapítható, hogy esetünkben eljárást egyszerűsítő, gyorsító, hatékonyságot növelő funkciója van, de a pusztán az infokommunikációs megoldás jelen jogviszonyra transzformatív hatást nem fejt ki.¹¹

A továbbiakban áttekintünk néhány példát az automatikus döntéshozatal hatósági eljárásban történő megjelenésére.

¹⁰ Például az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény 42. § (1) bekezdése.

¹¹ A digitális megoldásokkal szemben a legtöbb esetben felmerül a kérdés, hogy milyen hatást gyakorolnak az alap jogviszonyra. Ha az e-kormányzat és e-közigazgatás fogalmaiból (Czékmann, 2016, 117) indulunk ki, az elektronikus vagy digitális megoldások jellemzője a transzformatív jelleg (Ugrin & Varga, 2007, 222), azonban esetünkben ilyen változásról nem beszélhetünk.

Példák az automatikus döntéshozatalra a hatósági eljárásban

Az automatikus döntéshozatal konkrét eseteit nem lehetséges az általánosság szintjén meghatározni, azt minden esetben az egyes, ágazati jogszabályok teszik meg (Mátyás, 2016).

Az ágazati jogszabályok vizsgálata során megállapítható, hogy az automatikus döntéshozatali eljárás viszonylag széles körben kerül alkalmazásra. Megjelenik például a közúti közlekedésre vonatkozó, az uniós digitális Covid-igazolvány kiállítását szabályozó (a közelmúltban, 2022 június 1-jén hatályát vesztt), a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos, a gyermekvédelmi és gyámügyi kérdéseket szabályozó, az előzetes eredetiségvizsgálati eljárásra, a kéményseprő-ipari tevékenységre, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartására vonatkozó, valamint a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló jogszabályokban.¹² A következőkben a fent említett példák közül bemutatunk néhányat, és célunk, hogy az Ákr., valamint az Eüsztv. által meghatározott szabályoknak való megfelelést vizsgáljuk.

Az előzetes eredetiségvizsgálati eljárás részletes szabályairól szóló 301/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet 2. § (8) bekezdése kimondja, hogy a közlekedési igazgatási hatóság az előzetes eredetiségvizsgálati nyilvántartás adatai alapján a nyilvántartásba bejegyzett kérelmező kérelmére hatósági bizonyítványt állít ki. A hivatkozott jogszabályi rendelkezés előírja, hogy kérelemre induló eljárás keretében alkalmazandó az automatikus döntéshozatali eljárás, amennyiben az Ákr.-ben meghatározott, az automatikus döntéshozatali eljárásra vonatkozó feltételek fennállnak és a kérelem személyesen kerül benyújtásra (Czékmann et al., 2020).

A személyes benyújtásra vonatkozó feltételt a jogszabály nem tisztázza, azaz nem derül ki pontosan, hogy az ügyben nem vehető igénybe képviselő, vagy a kérelmező a hatóság előtt megjelenve, személyesen – azaz nem elektronikus úton – köteles előterjeszteni kérelmét. Feltételezzük azonban, hogy a jogalkotó nem kívánta kizárni a képviselő lehetőségét, így ezen értelmezési lehetőséget elvetjük. Úgy gondoljuk azonban, hogy amennyiben személyesen köteles megjelenni a hatóság előtt a kérelmező, az ellentmondást eredményezhet, hiszen az Eüsztv. 11. § (2) bekezdése alapján a kérelemre induló automatikus döntéshozatali eljárás során az ügyfél az elektronikus azonosítást követően az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv által biztosított elektronikus űrlap útján nyújtja be kérelmét.

¹² Lásd bővebben:

A földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet 16/B. §.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 457/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet.

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet 2/A. §.

A kéményseprő-ipari tevékenységről szóló törvény végrehajtásáról szóló 99/2016. (V. 13.) Korm. rendelet 3. §.

Az előzetes eredetiségvizsgálati eljárás részletes szabályairól szóló 301/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet 2. § (8) bek. A gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 20/A. §.

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21. § (4) bek.

A veszélyhelyzet ideje alatt az uniós digitális Covid-igazolvány kiállításával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 366/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet 6. § (1) bek.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet 10. § (4) bek.

Ugyanezen problémát véljük felfedezni a kéményseprőipari tevékenységről szóló törvény végrehajtásáról szóló 99/2016. (V. 13.) Korm. rendelet szabályozásában is. A 3. § (4) bekezdése kimondja, hogy a kéményseprő-ipari szolgáltató székhelye szerint illetékes tűzvédelmi hatóság megyei ellátási területenként nyilvántartást vezet a kéményseprő-ipari tevékenységet folytatni kívánó szolgáltatókról.

A hivatkozott kormányrendelet 3. § (4a) bekezdése lehetőséget biztosít az automatikus döntéshozatali eljárások lefolytatására szintén az egyes hatósági bizonyítványok kiállítása során. A nyilvántartásba bejegyzett kéményseprő-ipari szolgáltató adatairól van lehetőség hatósági bizonyítvány kiállítására automatikus döntéshozatal útján, az előző példához hasonlóan kérelemre induló eljárásban, ha az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben meghatározott feltételek fennállnak, és ha a kérelmet személyesen nyújtják be. Ez a jogszabály azonban szintén nem részletezi a kérelem személyesen történő benyújtására vonatkozó szabályokat (Czékman & Czibrik, 2021).

A kérelemre induló automatikus döntéshozatali eljárások esetében kiemelést érdemel továbbá a földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet. A kormányrendelet 16/B. §-a kimondja, hogy az ingatlanügyi hatóság a 17. §-ban meghatározott földhasználati lap másolatot és a 17/A. §-ban meghatározott földhasználati összesítőt kérelemre, automatikus döntéshozatal útján állítja ki. Fontos szempont, hogy a jogszabály szerint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvényben (a továbbiakban: Fétv.) meghatározott földhasználati összesítőt – papír alapon vagy elektronikusan – az ingatlanügyi hatóság a földmérési és térinformatikai államigazgatási szerv által üzemeltetett országos földügyi nyilvántartási rendszerből való lekérdezés útján szolgáltatja.

A kormányrendelet 17/A. § (3) bekezdése kimondja, hogy a földhasználati összesítőt a Fétv. 99. § (4) bekezdés *a)* pontjában meghatározott személy igényelheti, kizárólag papír alapon az ingatlanügyi hatóságnál. A földhasználati összesítő kiadása iránti kérelmet a földügyért felelős miniszter által rendszeresített, az általa vezetett minisztérium, valamint a földügyi szakigazgatás hivatalos honlapján közzétett formanyomtatványon kell benyújtani. A kérelem adattartalmát a kormányrendelet 6. számú melléklete határozza meg, amelyben a személyes adatokon túl általános adatvédelmi és adatkezelési nyilatkozat jelenik meg, valamint a kérelmezőnek nyilatkoznia kell, hogy a kérelmet, mint földhasználó a saját használatában lévő területekről készített földhasználati összesítő kiadása iránt nyújtja be.

Ezen esetben szintén ellentmondást vélünk felfedezni a vonatkozó jogszabály által megjelölt kritériumok és az Eüsztv. 11. § (2) bekezdése között, tekintettel arra, hogy az Eüsztv. értelmében a kérelemre induló automatikus döntéshozatali eljárás során az ügyfél az elektronikus azonosítást követően az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv által biztosított elektronikus űrlap útján nyújtja be kérelmét, a vonatkozó kormányrendelet pedig papír alapon történő benyújtást vár el a kérelmezőtől.

A kérelemre induló automatikus döntéshozatali eljárások körében következőként a veszélyhelyzet ideje alatt az uniós digitális Covid-igazolvány kiállításával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 366/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet 2022. június 1-ig hatályban volt szabályozását kívánjuk megemlíteni. A kormányrendelet vonatkozó rendelkezései alapján az uniós digitális Covid-igazolvány kiállításának és igénylésének különböző módjai voltak. A kormányrendelet 3. § (1)–(2) bekezdései alapján digitális Covid-igazolványt az érintett személy kérelmére elektronikus formátumban vagy papíralapú formátumban állította ki a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság. Fontos szempont, hogy a jogszabály rögzítette, hogy

a kiállító szerv az érintett számára az EESZT-ben rendelkezésre álló adatok alapján állítja ki az igazolványt.

A kormányrendelet 4. § (1) bekezdése lehetőséget biztosított arra is, hogy a TAJ-számmal rendelkező érintett az elektronikus formátumú digitális Covid-igazolványt az Eüsztv. szerint a Kormány által kötelezően biztosított elektronikus azonosítási szolgáltatással történő azonosítást követően mobiltelefonos applikációban, valamint az EESZT portálján letölthető formátumban is kérje. Vizsgálatunk szempontjából a jogszabály 6. § (1) bekezdése releváns, tekintettel arra, hogy ezen bekezdés biztosította a kiállító szerv számára az automatikus döntéshozatali eljárás lefolytatásának lehetőségét, abban az esetben, ha az érintett a digitális Covid-igazolvány kiállítása iránti kérelmét személyesen vagy írásban nyújtotta be.

Álláspontunk szerint a szabályozás ezen esetben sem felelt meg teljes mértékben az Eüsztv. által támasztott követelményeknek, hiszen az ügyfél vonatkozásában nem történt elektronikus azonosítás, és nem állt fenn az elektronikus ügyintézészt biztosító szerv által biztosított elektronikus űrlap útján történő kérelem előterjesztésének lehetősége sem.

Az eddig említett példák mindegyike kérelemre induló eljárások esetében írja elő az automatikus döntéshozatali eljárás lefolytatását, és mindegyik esetében megfigyelhetjük, hogy az Eüsztv. által meghatározott követelmények vonatkozásában valamilyen hiányosság lép fel.

Az ágazati szabályok vizsgálatát követően a hivatalból induló automatikus döntéshozatali eljárásra példaként a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvényt (a továbbiakban: Kkt.) kívánjuk megemlíteni. A törvény lehetőséget ad a kérelemre induló, valamint a hivatalból induló eljárások esetében is az automatikus döntéshozatali eljárás lefolytatására.

A Kkt. 21. § (1) bekezdése alapján a gépjármű üzemben tartója, illetve a 21/A. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személy felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel

- a) a megengedett legnagyobb sebességre,
- b) a vasúti átjárón való áthaladásra,
- c) a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseire,
- d) a megengedett legnagyobb össztömeget vagy tengelyterhelést meghaladó járművek közúti közlekedésére,
- e) a gyorsforgalmi út leálló sávjának, leállóöblének igénybevételére,
- f) a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra,
- g) a természet védelmére,
- h) a díjköteles útszakaszok használatáért fizetendő, megtett úttal arányos útdíjra,
- i) a Nemzeti Tengelysúlymérő Rendszer keretében végzett mérés eredménye befolyásolásának tilalmára

vonatkozó – külön jogszabályban meghatározott – egyes előírások betartásra kerüljenek. A törvény 21. § (4) bekezdése kimondja, hogy a 21. § (1) bekezdésében meghatározott előírások megszegése esetén, a közigazgatási bírságot kiszabó, elsőfokú határozat meghozatala a Kormány rendeletében meghatározott feltételek esetén automatikus döntéshozatal útján történik.

	Az előzetes eredetiségvizsgálati eljárás részletes szabályairól szóló 301/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet	A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet	
Ki indíthatja/Hogyan indul?	Kérelemre – 2. § (8) bek.	Hivatalból – 1988. évi I. tv. 21. § (4) bek. Kérelemre – 326/2011. Korm. rendelet 1/C. § d) pont	
Milyen feltételekkel?	Ákr. feltételek + személyesen	1988. évi I. tv. 21. § (1) bek.: (1) A gépjármű üzemben tartója felel pl. – a megengedett legnagyobb sebességre, – díjköteles útszakaszok használatáért fizetendő, megtett úttal arányos útdíjra vonatkozó egyes előírások betartására kerüljenek. (2) Ha az (1) bekezdés szerinti előírásokat megszegik ... közigazgatási bírságot kell kiszabni. <u>326/2011. Korm. rendelet 1/C. § d) pont:</u> <i>elektronikus úton indított, az ügyfél személyes megjelenése nélkül intézhető + Eüsztv. automatikus döntéshozatali szabályai</i>	
	A földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet	A kéményseprő-ipari tevékenységről szóló törvény végrehajtásáról 99/2016. (V. 13.) Korm. rendelet	A veszélyhelyzet ideje alatt az uniós digitális Covid-igazolvány kiállításával kapcsolatos egyes kérdésekről 366/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet
Ki indíthatja/Hogyan indul?	Kérelemre - 16/B. §	Kérelemre – 3. § (4a) bek.	Kérelemre – 6. § (1) bek.
Milyen feltételekkel?	Formanyomtatványon megjelenő adattartalom: – A kérelmező földhasználó adatai, – nyilatkozat arról, hogy a kérelmező a kérelmet, mint földhasználó a saját használatában lévő területekről készített földhasználati összesítő kiadása iránt nyújtja be. + papír alapon	Ákr. feltételek + személyesen	– érintett természetes személyazonosító adatai, – TAJ-szám + személyesen vagy írásban

Forrás: saját szerkesztés

Záró gondolatok

Jelen tanulmány az automatikus döntéshozatali eljárás alkalmazhatóságának és szabályozásának kérdéseit vizsgálta, amelynek középpontjában az automatizált eljárás és az automatikus döntéshozatal közötti párhuzamokat és ellentéteket kívántuk vizsgálni. A dogmatikai elemzés és a vonatkozó szakirodalom áttekintése rávilágított arra, hogy habár a jogalkotó rendelkezik az automatizált döntéshozatal és az automatikus döntéshozatali eljárás feltételeiről és alkalmazásának lehetőségeiről, mégis azt tapasztaltuk, hogy az ágazati szabályok nem használják konzekvensen az említett fogalmakat.

Úgy gondoljuk nem véletlen, hogy az új közigazgatási eljárási szabályok megalkotásánál fontos szempont volt az eljárások hatékonyabbá, gyorsabbá tétele, hiszen azok elhúzódása komoly kritikaként jelentkezett a hatóságok irányába. Az automatikus döntéshozatali eljárás a problémák kiküszöbölése érdekében egy megfelelő megoldásként áll a hatóságok rendelkezésére, amelyet véleményünk szerint érdemes lenne még több hatósági ügyre kiterjeszteni, az Ákr. és az Eüsztv. által megteremtett keretek között.

Hivatkozások

- Boros, A. (2016). Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához. *Új Magyar Közigazgatás*, 9(4), 1–11.
- Czékmann, Zs. (2016). *Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon* [PhD értekezés]. Miskolci Egyetem.
- Czékmann, Zs., & Czibrik, E. (2021). A hazai közigazgatási hatósági eljárás 65 év távlatában. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(1. különszám), 62–69.
- Czékmann, Zs., Cseh, G., & Veszprémi, B. (2020). Az e-közigazgatás, e-kormányzat szakigazgatása. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 329–354). Wolters Kluwer.
- Czibrik, E. (2021). A hatósági szerződés, különös tekintettel a hatósági szerződésben foglaltak megszegésére. *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 21(1), 41–56.
- Fábián, A. (2013). A Közigazgatás és az emberek kapcsolata egykor és ma. In Csefkó F. (Szerk.), *A közigazgatás és az emberek* (pp. 55–64). A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány.
- Hajas, B., Huszárné Oláh, É., Kalas, T., Kárpáti, M., Kurucz, K., Lapsánszky, A., Mudráné Láng, E., Petrik, F., Rothermel, E., & Sugár, T. (2017). *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HVG Orac.
- Hajas, B. (2017). Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72(6), 292–302.
- Ivancsics, I., & Fábián, A. (2018). *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*. Dialóg Campus.
- Mátyás, F. (2016). Átalakul a közigazgatási eljárás. *Jogászvilág*. <https://jogaszvilag.hu/szakma/atalakul-a-kozigazgatasi-eljaras/>
- Patyi, A., & Varga, Zs. A. (2019). *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. Dialóg Campus.
- Ritó, E., & Czékmann, Zs. (2018). Okos megoldás a közlekedésszervezésben – avagy az automatikus döntéshozatali eljárás egy példán keresztül. *Miskolci Jogi Szemle*, 13(2), 104–118.
- Ugrin, E., & Varga, Cs. (2007). Új állam- és demokrácielmélet. Századvég.

Jogi források

- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény.
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény.
- A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény.
- A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény.
- Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény.
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 2021. évi C. törvény.
- A gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet.

A földhasználati nyilvántartás részletes szabályairól szóló 356/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet.
Az előzetes eredetiségvizsgálati eljárás részletes szabályairól szóló 301/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet.

A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet.

A kéményseprő-ipari tevékenységről szóló törvény végrehajtásáról szóló 99/2016. (V. 13.) Korm. rendelet.

Az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 457/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet.

A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet

A veszélyhelyzet ideje alatt az uniós digitális Covid-igazolvány kiállításával kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 366/2021. (VI. 30.) Korm. rendelet.



A KONZULI VÉDELEM EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSA

CSATLÓS ERZSÉBET* 

* Egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közjogi Intézet. E-mail: csatlos.e@juris.u-szeged.hu

Absztrakt

A tanulmány az európai uniós konzuli védelmi igazgatás evolúcióját igyekszik áttekinteni. Az európaizációs folyamat a jelenlegi arculatot három fejlődési etapon keresztül valósította meg, és várhatóan további intézményesülés előtt állunk, amelyhez több alternatíva is rendelkezésre áll. A történeti elemzés az uniós jogalkotói hatáskörök változásának tükrében, a jogi szabályozottság természetének feltárásában, az alapjogi fejlődéssel párhuzamba állítva vázolja fel a további európaizációs folyamat létjogosultságát, mutatja be az eddigi tapasztalatok tükrében a következő fejlődési szint prognózisát. A kutatási eredmények – amelyek a különböző eredetű, szabályozási jellegű és kötőerejű normatív szabályok elemzésén, előkészítő dokumentumok, a hivatalos statisztikák és jelentések, mint elsődleges források, valamint a téma egyes szegmensére vonatkozó szakirodalom feldolgozásán alapulnak – is arra engednek következtetni, hogy a hatékony konzuli védelmi politika feladat- és hatásköri változásokat igényel a fejlődés következő fázisában. Az eddigi tagállami konzuli hatósági végrehajtási apparátus közé legalább néhány nevesített konzuli védelmi feladat kapcsán indokolt, hogy az uniós küldöttségek hálózata is jobban becsatornázódjon. Ez további szabályozási kérdéseket indukál, ugyanakkor tagadhatatlan, hogy a konzuli védelmi igazgatás európaizációja ebbe az irányba mutat.

Kulcsszavak

konzuli védelem, európaizáció, európai közigazgatás, ideiglenes úti okmány, uniós polgár.

Abstract

This paper seeks to review the evolution of consular protection management in the European Union. The process of Europeanisation has reached its current profile through three stages of evolution and we are likely to see further institutionalisation, with several available alternatives. The historical analysis outlines the rationale for a further process of Europeanisation in the light of changes in the legislative powers of the EU, exploring the nature of legal regulatedness and aligning it with the development of fundamental rights, and presents a prognosis for the next stage of development in the light of experience to date. The research findings, based on an analysis of normative rules of various origins, regulatory and binding, preparatory documents, official statistics and reports as primary sources, and literature on specific aspects of the subject, also suggest that an effective consular protection policy will require changes in the tasks and competences in the next development stage. The existing consular enforcement apparatus in the

Member States should be better integrated with the network of EU delegations, at least for some of the specified consular protection tasks. This raises further regulatory issues, but it is undeniable that the Europeanisation of consular protection administration is moving in this direction.

Keywords

consular protection, Europeanisation, European administration, emergency travel document, EU citizen.

A konzuli jogintézmény történetét áttekintve egy rendkívül változatos kép tárul a szemünk elé, de a feladatok ellátása során a különböző joghatóság alá tartozó aktorok közötti együttműködés mindig is kulcselem volt (Csatlós, 2019a, 47–48). Jelenkorban a konzuli igazgatás hagyományosan az állam külkapcsolati tevékenységéhez, külpolitikájához erősen kötődő közigazgatási terület. A konzuli feladat ellátása során számos jogviszony keresztezi egymást, az alapjuk viszont minden esetben az államok közötti együttműködésre épül, amelyen az Európai Unió hatása is egyre inkább érződik: a képvisellel nem rendelkező uniós polgárok harmadik államokban való konzuli védelme alapjog,¹ és ennek következtében a most már irányelvi rendelkezések a korábinál jelentősebb mértékben gyakorolnak anyagi, eljárásjogi és szervezeti hatást a nemzeti konzuli igazgatásra is. A kezdetben kormányköziség égisze alatt szabályozott konzuli védelmi politika mára betagozódott az európai közigazgatás komplex, többszintű szervezetébe (Csatlós, 2021c, 45–46), a jogintézmény fejlődési folyamata ugyanakkor korántsem lezárt. A terület úgy európaizálódik, azaz úgy szövi át az uniós jog a nemzeti konzuli igazgatást, hogy arra tulajdonképpen közvetlen hatásköri felhatalmazás nincs. Anyagi jog tekintetében ugyanis főszabály szerint jogharmonizáció nincs, ugyanakkor az uniós konzuli védelmi politika személyi hatálya okán, az alapjog érvényesülése és érvényesíthetősége végett immáron irányelvi tettet öltött szabályozás az, ami biztosítja a feladat- és hatáskörben érintett közvetett és – elsősorban válsághelyzetben – a közvetlen európai igazgatási szervek koordinációját és kooperációját. Ez eljárásjogi vonalon kapcsolja össze a szervezeti hátteret, egy közös jogintézmény, az uniós ideiglenes úti okmány előtérbe kerülése, és az azt övező joganyag formálódása pedig abba az irányba fejlődik, ami alapján a következő reformfázis már intézményi változásokhoz is vezethet az uniós küldöttségek felértékelődésével. Mindez pedig további érvet képezhet egy egységes európai eljárási szabályrendszer kívánalma irányába nemcsak ügyféli garanciák szempontjából, hanem a kiszámítható, átlátható uniós közigazgatás további fejlesztése érdekében.

1. A konzuli védelem biztosítása, mint állami feladat: a megvalósítás keretei

A *konzuli védelem* az állam külföldön a saját – ritkábban más ország² – állampolgárainak biztosított segítségét takarja bizonyos kiszolgáltatott élethelyzetekben: ezek leginkább a konzuli tisztviselő által ellátott hatósági ügyek és egyéb szolgáltatás jellegű feladatok. Magyarorszá-

¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 326, 2012.10.26. 391–407. [a továbbiakban: Alapjogi Charta] 46. cikk.

² Vienna Convention on Consular Relations. Vienna, 24 April 1963. United Nations, Treaty Series, vol. 596, p. 261. [Magyarországon kihirdette: 1987. évi 13. törvényerejű rendelet, a továbbiakban: BKE] 8. cikke: „A küldő állam, miután a fogadó államot erről kellőképpen értesítette, a fogadó államban egy harmadik állam részére is végezhet konzuli feladatokat feltéve, hogy ezt a fogadó állam nem ellenzi.”

gon az Alaptörvény – hasonlóan az Alkotmányhoz – az alapvető jogok körében rögzíti, hogy minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.³ Ez az államközi kapcsolatok szokásjogon alapuló azon általánosan elismert premisszája, hogy a személyi főhatalom – vagy inkább oltalom – e tekintetben az állampolgárt külföldön is követi (O’Brien, 2001, 313). Ennek gyakorlásához szükséges a fogadó állam beleegyezése: arról, hogy ott milyen feladatokat végezhet a küldő állam konzuli tisztviselője, mindig a küldő és a fogadó állam közötti *megállapodás* szól (Csarada, 1901, 251; Teghze, 1930, 295); a konzuli kapcsolatokról szóló bécsi egyezmény csak a tipikus, szokásosan elismert konzuli feladatokat nevesíti.⁴ Emiatt előfordulhat, hogy az állam konzuli tisztviselője egyik állam területén megtehet valamit, míg egy másik államba akkreditált konzulja ott nem rendelkezik ilyen hatáskörrel. A konzuli tisztviselő ugyanis köteles nemcsak a küldő, hanem a fogadó állam belső jogi szabályait is tiszteletben tartani. Ezt a keretet töltheti meg a küldő állam a konzuli tisztviselő számára feladat- és hatáskörrel, ez az ún. *konzuli jog*, ami a nemzeti jog része(?). A konzuli hatóság idegen állam területén a nemzetközi közjog által szabályozott keretek között, de a nemzeti joga által megszabottan, és a fogadó állam nemzeti joga jelentette korlátok között, a szervezeti és tevékenysége sajátosságai miatt gyakorlatilag más szervekkel való kapcsolatra építve tudja a feladatait megvalósítani. Ezek a jogilag szabályozott, különböző jogi normák által megtöltött kapcsolatok összefoglaló elnevezéssel együttműködési jogviszonyoknak tekinthetők, amelyek a feladat- és hatáskörben érintett szervek közötti kapcsolatrendszerben érvényesülnek elsődlegesen annak érdekében, hogy a konzuli hatóság és az állampolgár közötti hatósági jogviszony, vagy szolgáltatás létrejöhessen, illetve megvalósulhasson. A konzuli igazgatás terén a jogviszonyok jellegüknél fogva sokfélék lehetnek, de közös bennük, hogy az ilyen típusú közigazgatási jogviszonyban a felek jogait és kötelezettségeit tehát nem egyszerűen a közigazgatási jog, hanem egy joganyagmassza határozza meg, így a feladat megvalósításában érintett jogalanyok jogai és kötelezettségei, az alkalmazandó jog a jogviszony jellegétől függően alakul.

A konzuli képviselet a *közigazgatás külföldre telepített ága*, többek között célja, hogy a külföldön tartózkodó állampolgár számára is elérhető legyen a hazai közigazgatás, továbbá a személyi főhatalom révén biztosítja az állampolgár érdekeinek védelmét a fogadó államban. *Közfeladatról* lévén szó, annak – a nemzetközi jogi alapokon nyugvó és azáltal befolyásolt – legjelentősebb jogforrása a közigazgatási jog. *A konzuli hatóság idegen állam területén a nemzetközi közjog által szabályozott keretek között, de a nemzeti joga által megszabottan, és a fogadó állam nemzeti joga jelentette korlátok között, a szervezeti és tevékenysége sajátosságai miatt gyakorlatilag más szervekkel való kapcsolatra építve tudja a feladatait megvalósítani.*⁵

A konzuli hatóság konzuli védelmi feladatai – amelyek lehetnek hatósági és annak nem minősülő ügyek – ellátása során ebben a nemzetközi közjogi keretrendszerben, alapesetben együttműködik:

³ Magyarország Alaptörvénye XXVII. cikk. vö. a Magyar Köztársaság Alkotmánya 69. § (3) bekezdés.

⁴ BKE 5. cikk.

⁵ Mindezt, a két nemzeti jogi, valamint a nemzetközi jogi normacsomagot *Lorenz von Stein nemzetközi közigazgatási jognak* nevezte, míg *Donato Donati* ezt a fogalmat inkább a nemzetközi szervezetek igazgatási kérdéseinek átfogó területére tartotta fenn. A nemzeti joggal megtöltött, de nemzetközi közjogi keretek között zajló hatósági tevékenységeket ő *közigazgatási nemzetközi jognak* nevezte. Az elnevezésbeli kérdésektől elvonatkoztatva a konzuli védelem megvalósításának normatív háttéréről lásd: Vogel (1986, 3–4); Csatlós (2019, 49).

- a) a fogadó állam hatóságaival, egyéb szerveivel: ezek mellérendelt viszonyok, amelynek tartalmát a nemzetközi közjog és a fogadó állam joga determinálja a küldő állam joga felett;
- b) más állam konzuli hatóságával, és a nemzetközi jog által determináltak szerint, elsősorban akkor, amikor az adott állam állampolgára ügyében kerül sor a kapcsolatfelvételre;⁶ valamint
- c) a saját, küldő államának hatóságaival, szerveivel, ez utóbbiakkal mind irányítás-felügyeleti (hierarchikus), mind pedig mellérendeltségi, a feladatellátásban egymás tevékenységeinek interdependenciájára épülő együttműködési jogviszonyokban (Csatlós, 2017, 35–40).

Míg a diplomáciai képviseltek a fogadó állam központi szerveivel való kapcsolattartásra hivatottak, addig a konzuli képviseltek inkább a konzuli feladatokkal összefüggésben a fogadó állam konzuli kerületben illetékes – kivételes esetben azon kívüli – helyi hatóságaival működnek együtt. A fogadó állam illetékes központi hatóságaihoz csak abban az esetben fordulnak, amikor és amilyen mértékben ezt a fogadó állam törvényei, más jogszabályai és szokásai, vagy az e tárgyban kötött nemzetközi megállapodások lehetővé teszik. A hatóságok közötti együttműködési jogviszony alapja – és további jogviszonyok előidézője – legtöbbször a fogadó állam *notifikációs kötelezettsége*, mint jogi tény. Bizonyos, a küldő állam honosait érintő élethelyzetek beálltakor a fogadó állam hatóságai ugyanis kötelesek a küldő állam konzuli szolgálata felé jelzéssel élni,⁷ de a másik oldalról is felmerülhetnek olyan ügyek, amelyek miatt a konzuli tisztviselő fordul a konzuli védelem ellátása körében valamely szervhez, hatósághoz, például jogsegélyügyek kapcsán.⁸

A konzuli képviseltek külhoni államigazgatási szervek, amelyek a nemzeti jog alapján tagozódnak a hazai közigazgatási szervezetrendszerbe,⁹ szuprematív jogviszony keretében. A konzulátusok általában a diplomáciai képviseltek konzuli (fő)osztályaként működnek, és füg-

⁶ Vö. BKE 7-8. cikk, illetve a teljes uniós konzuli védelmi politika ezen a tételen nyugszik.

⁷ Lásd ehhez: LaGrand (Germany v. United States of America) Judgment, I.C.J. Reports 2001, p. 466, paragraph 123–125.

⁸ Például a polgári és kereskedelmi ügyekben keletkezett bírósági és bíróságon kívüli iratok külföldön történő kézbesítéséről szóló, Hágában, 1965. november 15. napján kelt Egyezmény [Magyarországon kihirdette: 2005. évi XXXVI. törvény] 8–9. és 21. cikk. Magyarország az alábbi fenntartást tette az egyezményhez (3. cikk): „Magyarország ellenzi azt, hogy a külföldi államok diplomáciai vagy konzuli képviselői közvetlenül kézbesítsenek iratokat a területén, kivéve, ha a címzett a diplomáciai vagy konzuli képviselő küldő államának állampolgára. A konzuli úton továbbított kézbesítendő iratokat az Igazságügyi Minisztérium fogadja.” (Csatlós, 2019, 55–56).

⁹ Atipikus esetként említeném a tiszteletbeli konzullal való együttműködést. A tiszteletbeli konzul intézménye a világ számos állama által ismert és általánosan elfogadott, elsősorban a hivatásos konzuli tisztviselő jelentette pénzügyi terhek miatt. A tiszteletbeli konzul feladatát a küldő állam határozza meg, amely szűkebb a hivatásos konzulénál, és olykor csak szimbolikus szerepe van: emiatt gyakorlatilag alá van rendelve a területileg illetékes diplomáciai képviselteknek, illetve hivatásos konzuli tisztviselő működése esetén a hatáskörgyakorlásuk összehangolt kell legyen, szervezeti hierarchia és szuprematív közigazgatási jogviszony alapján. A tiszteletbeli konzul leginkább segítségnyújtással, tájékoztatással és irattovábbítással segíti a hozzá fordulókat, hatósági jogkörrel jellemzően nem rendelkezik. Hatósági eljárásban való fellépésük így legfeljebb együttműködési jogviszonyt keletkeztethet a fogadó állam hatóságaival, illetve a fogadó állam jogának függvényében képviselőként járhatnak el a honosok érdekeinek védelme céljából, emiatt eljárási cselekmények megtételére sem jogosult. Vö. BKE 3. fejezet; Csatlós (2019, 56–57). Lásd ehhez: Dela (2014, 71), Stringer (2007, 5–12).

getlenül attól, hogy földrajzilag hol helyezkednek el a fogadó államban – akár több helyen is, hiszen a diplomáciai képvisellel szemben konzuli hivatal akár több helyen is lehet, vagy esetleg egy szomszédos államban is, ahol diplomáciai képviselő nincsen, de a konzuli ügyintézés biztosítani kívánták – diplomáciai képviselő közvetlen irányítása alatt állnak (Csatlós, 2020, 168–169, 174). *Feladatellátás* kapcsán a konzuli tisztviselő bizonyos kérdésekben önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezik, míg más esetben tipikusan közreműködő hatóságként funkcionál, és ezzel teremti meg a kapcsolatot az ügyfél és az anyaállam közigazgatása között: kérelmet továbbít, illetve meghatározott eljárási cselekményt végez, és ez utóbbi körülmény különbözteti meg az egyszerű áttételtől. Nemzeti szabályozás tárgya, hogy milyen ügyek kapcsán járhat el ekként, illetve milyen eljárási jogosítványokat élvez (Csatlós, 2020, 163–165).

A konzuli védelemnek nincs egységes tartalma, államok szerint változik, hogy ki mit biztosít ezen címszó alatt az általa védeni kívánt személyi kör számára: állampolgár, honos, letelepedett, ott tartózkodó. A paletta színes, ahogy az is, hogy ezek milyen jellegű tevékenységben öltenek testet: hatósági ügy, intézkedés, tanácsadás, ezért küldő és fogadó állam, valamint egyedi ügy függvénye, hogy milyen jogviszonyok keresztezik egymást.¹⁰ Ezek a jogviszonyok sok esetben nem különíthetők el egymástól, egyik a másikat követi, átfedi.

3. A konzuli védelmi igazgatás európaizációja – lépésről lépésre

3.1. Első fázis: a közös politika kormányközi jellege

Az uniós konzuli védelmi politika az 1992-es Maastrichti Szerződéssel született az uniós polgárságot megillető azon jogosultságként, hogy az uniós polgár *bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét jogosult igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.*¹¹ Ebből talán nem következik egyértelműen, de valamennyi, a rendelkezést jogalként hivatkozó, azóta elfogadott jogi aktusból igen, hogy ez konzuli védelmet és konzuli feladatokat takar,¹² elsősorban tipikus élethelyzetekben.¹³ Az

¹⁰ Vö. A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. OJ L 106, 24.4.2015. 1–13. [a továbbiakban: Tanács (EU) 2015/637 irányelv] (5) preambulumbekzdésével. Az EU tagállamaiban is nagyon színes a kép abban a kérdésben is, hogy milyen szinten és módon szabályozzák a konzuli védelmet 2010-es felmérések alapján: Faro & Moraru (2010, 609, 611–613) alapján, vö. Schweighofer (2012, 94), Csatlós (2019, 84).

¹¹ Treaty on European Union. OJ C 191, 29.7.1992. 1–112. [a továbbiakban: Maastrichti Szerződés] 8c cikk.

¹² Nemzetközi jogilag elismert az is, ha a konzuli feladatokat diplomáciai képviselő végzi. Ld. Vienna Convention on Diplomatic Relations. Vienna, 18 April 1961. United Nations, Treaty Series, vol. 500, p. 95. [Magyarországon kihirdette: 1965. évi 22. törvényerejű rendelet] 3. cikk 2. bekezdés és 70. cikk.

¹³ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által elfogadott határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről. OJ L 314, 28.12.1995. 73–76. 5. cikk (1) Az 1. cikkben említett védelem az alábbiakra terjed ki: a) segítségnyújtás halál esetén; b) segítségnyújtás súlyos baleset vagy súlyos betegség esetén; c) segítségnyújtás őrizetbe vétel vagy letartóztatás esetén; d) segítségnyújtás erőszakos bűncselekmények áldozatainak; e) a bajba jutott uniós polgároknak nyújtott segítség és hazatelepítésük. (2) A tagállamok harmadik országokban működő diplomáciai képviselői vagy konzuli tisztviselői hatáskörükön belül e mellett bármely uniós polgárnak is segítségére lehetnek, aki más körülményekre tekintettel kéri azt.

első fázisban a politika megvalósítása nem lépte túl a második pillért (közös kül- és biztonságpolitika) jellemző *kormányközi együttműködési* jelleget, valamint ennek eszközrendszerét: a szerződéses rendelkezés a tagállamokat hívta fel, hogy a szükséges rendelkezéseket maguk között elfogadják, illetve a védelem biztosítását célzó nemzetközi tárgyalásokat kezdjék meg.¹⁴

Ekkor még a konzuli jog mindennemű harmonizációja nélküli, a tagállami külképviseleti szervek önálló végrehajtására épülő,¹⁵ a tagállamok külkapcsolatait maximálisan tiszteletben tartó feladatmegvalósításról beszélhetünk.¹⁶ A meghatározott körülmények fennállása esetén biztosítandó segítségnyújtás részletei nem voltak szabályozottak, az eljáró konzuli hatóság és a nemzeti hatóságok kapcsolata *útmutatáson* alapult.¹⁷ Így a jogviszony jogi aktusban nem volt szabályozott, az együttműködés éppen csak túllépett a klasszikus államközi kapcsolatok jellemzőin, és gyakorlatilag a közvetett közigazgatási szint önálló feladatellátására épített. Ke-retjelleggel ugyan *útmutató* formájában szabályozták az önkéntesen vállalható vezető állami szerepet ott, ahol több tagállam is képvisellel rendelkezik.¹⁸ Érdemben szervezeti, eljárásjogi és anyagi jogi változást az sem hozott a tagállamok konzuli igazgatására nézve, hogy egy egyszerűsített *ideiglenes úti okmány* típust vezettek be azon uniós polgároknak a hazajutását segítő céllal, akik a harmadik államban elvesztették azt, amivel odamentek, vagy esetleg az a tartózkodásuk alatt lejárt.¹⁹

3.2. Második fázis: az európai közigazgatási rendszerbe tagozódás

A Lisszaboni Szerződés teljesen – közvetve és közvetlenül is – új alapokra helyezte az uniós konzuli védelmi politikát azzal, hogy a kormányközi együttműködés korlátait igyekezett áthidalni. Továbbra is tiszteletben tartva a tagállamok ebbéli külügyi önállóságát, és azt, hogy minden tagállam főszabály szerint a saját állampolgárai konzuli védelméért felel,²⁰ anyagi jogi jogharmonizációt továbbra sem célozva, az Európai Unió Tanácsa konzultációs eljárás keretén belül irányelvi formában nyert szabályozási jogot a szükséges koordinációs és együttműködési intézkedések meghozatalára.²¹ Ami pedig a feladatot illeti, a kötelezettség tulajdonképpen nem azonos szintű konzuli védelem nyújtása, hanem – *elemezve a vonatkozó rendelkezések és az*

¹⁴ Maastrichti Szerződés 8c cikk utolsó fordulat.

¹⁵ Az Európai Közigazgatási Térségre egyébként is jellemző módon az uniós intézményeknek nincs a tagállamokban sem saját végrehajtói apparátusunk; a tagállami közigazgatás funkcionál ekként (Torma, 2011, 197).

¹⁶ Vö. Hideg (2019, 73).

¹⁷ Guidelines for further implementing a number of provisions under Decision 95/553/EC. PESC 833 COCON 10 11113/08. Brussels, 24 June 2008.; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. 10109/2/06 REV 2 PESC 534 COCON 14. Brussels, 5 November 2010.; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. PESC 534 COCON 14 10109/2/06 REV 2. Brussels, 16 June 2006.; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. COCON 40 PESC 1371 15613/10. Brussels, 5 November 2010.

¹⁸ A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások (2008/C 317/06) HL C 317 2008.12.12.

¹⁹ A tagállamok Kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által elfogadott 96/409/KKBP határozata egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról. HL L 168. 1996.7.6. 4–11.

²⁰ Tanács (EU) 2015/637 irányelv (6) preambulumbekzdés; 2. cikk.

²¹ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, HL C 306 2007.12.17. 1–229. 36. pont.

előkészítő dokumentumok szövegezését, a jogalkotói célt feltárva – a saját nemzeti jog szerint, a saját állampolgárral való azonos elbánásmód biztosítása elsősorban bizonyos minősített helyzetekben. Ennek alapján a korábbi határozat reformját előkészítő többéves procedúra eredményeként elfogadott 2015/637 tanácsi irányelv az azonos bánásmód követelménye szerinti, a tagállami konzuli feladatokat ellátó hatóságai, szervei között együttműködési mechanizmust, *eljárási rendet* teremtett általános és kifejezett válsághelyzetekben.²² A rendelkezések azt célozzák, hogy a helyszínen elérhető uniós tagállam külképviselete és az uniós polgár közötti kapcsolat létrejöjjön. A megkeresett – állampolgárság szerint idegen, de a probléma felmerülésének helyén képvisellel rendelkező – tagállami külképviseleti szerv általi konkrét, saját konzuli joga szerinti²³ konzuli intézkedésére csak akkor kerül sor, ha a saját állam nem tud vagy nem kíván az adott ügyben eljárni.²⁴ Kiemelendő, hogy az irányelv alapján eljárési kötelezettség keletkezik akkor is, ha a tagállam (külképviseleti szerve) tudomására jut, hogy egy képvisellel nem rendelkező polgár – például a 9. cikkben felsorolt – vészhelyzetbe került.²⁵ Ugyan egységet az irányelv továbbra sem biztosít a konzuli segítségnyújtásban, de hatékonyságot szolgáló előrelépés annak előírása, hogy amennyiben a helyszínen eljáró állam a saját állampolgára esetén az őt kísérő nem uniós állampolgár családtagnak is biztosít segítségnyújtást, akkor ezt tegye meg a hozzá segítségért forduló idegen uniós polgár és az őt kísérő nem uniós polgár családtag irányába is.²⁶ Ez valószínűsíthetően szintén a saját nemzeti jog szerinti családtag fogalomra épít, az uniós jog családtag koncepciója fényében értelmezve, és nyilvánvalóan akkor, ha ennek egyéb – például külpolitikai – akadályai nincsenek.²⁷ Az ugyanolyan feltételek melletti szolgáltatás – eredően a különböző tagállami szabályozásból – ugyanis nem jelent egyúttal egyenlő bánásmódot, amit maga az EU 2015/637-es irányelv preambuluma is elismer: „[a] konzuli védelemnek lehetnek ugyanakkor olyan formái, mint amilyen például az

²² Tanács (EU) 2015/637 irányelv 10. cikk vö. 13. cikk.

²³ Az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének c) pontja és az EUMSZ 23. cikke értelmében a tagállamoknak ugyanolyan feltételek mellett kell konzuli védelmet nyújtaniuk a képvisellel nem rendelkező polgárok számára, mint saját állampolgáraik számára. Ennek keretén belül a Tanács (EU) 2015/637 irányelv preambuluma (5) bekezdése leszögezi, hogy az irányelv nem érinti a tagállamok azon hatáskörét, miszerint maguk határozzák meg az állampolgáraiknak nyújtandó védelem körét.

²⁴ Vö. Tanács (EU) 2015/637 irányelv 3. cikk.

²⁵ Tanács (EU) 2015/637 irányelv 10. cikk (2) bekezdés.

²⁶ Tanács (EU) 2015/637 irányelv 5. cikk.

²⁷ Összefoglaló táblázat arról, hogy mely tagállam 2010-es adatok szerint milyen feltételekkel biztosít nem uniós polgár családtagnak konzuli védelmet: Csatlós (2019, 127–129). A magyar konzuli jog például a végrehajtási szabályok között megismétli a fenti, családtagra vonatkozó rendelkezést, de a családtag szó egyébként csak a konzuli védelem költségeire vonatkozó közös formanyomtatványok esetén kerül elő, egyéb esetben a konzuli védelemről szóló törvénnyel együtt a Polgári Törvénykönyv szerinti hozzátartozókról és közeli hozzátartozói körről beszél. A konzuli szolgálat azon családtag számára, aki maga nem uniós polgár és harmadik országban képvisellel nem rendelkező uniós polgár kíséretében tartózkodik az adott országban, ugyanolyan mértékben és ugyanolyan feltételek mellett biztosít konzuli védelmet, mint ahogyan adott esetben a magyar állampolgár uniós állampolgársággal nem rendelkező családtagjának érdekében járna el a belső jogszabályainak vagy gyakorlatának megfelelően. Ezt meghaladóan a konzuli védelem mértéke a tagállami konzuli hatóság külön kérésére kötött eseti megállapodás alapján kiterjeszhető, ha az a belső és az uniós jog előírásaiba nem ütközik. Ld. a konzuli védelem részletes szabályairól szóló 17/2001. (XI. 15.) KüM rendelet 14/B. § (5) bekezdését, valamint a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény 20. § (2) bekezdését.

ideiglenes úti okmányok kiállítása, amelyeket a tagállamoknak nem áll módjában harmadik országbeli családtagok számára nyújtani”.²⁸

Az új szabályozás válsághelyzeti eljárásrendje az EU közvetlen igazgatási struktúráját is számba veszi és bekapcsolja a folyamatba: egyrészt az uniós polgári válságkezelési mechanizmus aktiválási lehetősége révén, valamint az *Európai Külügyi Szolgálat* (EKSZ) igénybevételevel. Az EKSZ nem rendelkezik önálló konzuli feladatok végzésére hatáskörrel, ellenben válsághelyzet esetén a tagállami külképviseletek által végzett konzuli feladatok koordinálásának támogatásában *lehet* hatásköre,²⁹ illetve az EU-t a harmadik országokban és nemzetközi szervezetekben képviselő mintegy százötven küldöttség (*delegációk*) támogatása is rendelkezésre áll, amennyiben a tagállamok erre igényt tartanak.³⁰ Az uniós jog nem helyezi alá-fölérendeltségi viszonyba a küldöttségeket és a tagállami külképviseleti szerveket, a delegációk szerepe komplementer jellegű. Ilyen helyzetekben a különböző szervek közötti jogviszony kerete adott, a tartalom azonban *ad hoc* jellegű, ugyanis válsághelyzetek kezelésére nézve, tömeges konzuli védelmi igény esetén szervezeti jogi kérdésekre előre fixált felelősségi rend például nincs rögzítve, ami útmutatásként szerepel, az a flexibilis segítőkészségre épít. A szervezeti jogi kapcsolat *sui generis*, nem feleltethető meg az államon belüli közigazgatási szervezetrendszer uraló elveknek, és alapvetően az uniós jogból fakadó konzuli védelmi kötelezettség kapcsán a lojális együttműködés és a szolidaritás jelenti a rendszert összetartó kohéziós erőt. Alapelvek azonban *erga omnes* szervezeti és felelősségi szabályokat nem tudnak pótolni, főként nem különböző joghatóságok kereszteződésében létrejött jogviszonyok kereszttüzében. Mégis ez a fejlődési fázis tekinthető tulajdonképpen a komplex európai közigazgatási építkezés valódi kezdetének. A 2015/637 tanácsi irányelv a közvetett közigazgatási szint kizárólagos konzuli hatósági szerepére épít, ugyanakkor megjelenik aktorként a közvetlen közigazgatási szint, mint a közös infrastrukturális körülményeket biztosító háttérország. A harmadik államokkal való államközi együttműködés hangsúlyozása mellett ugyanakkor jelentős fejlődési pont a hatóságok közötti eljárási cselekmények eljárási rendbe fűzése a különböző tagállamok hatóságai és szervei között.

Ennek kapcsán érdemes szót ejteni az alapjogok fejlődéséről: az Alapjogi Charta nemcsak a konzuli védelemhez való jogot biztosítja, hanem tartalmazza a jog érvényesítéséhez köthető jogállami közigazgatási háttérrel is, amely többek között a megfelelő ügyintézéshez való jogban, és ehhez kapcsolódóan a hatékony jogorvoslathoz való jogban ölt testet. Ez viszont a tagállam részéről proaktív – akár jogalkotást eredményező – fellépést feltételez, főként ott, ahol a konzuli védelemről egzakt jogi normákban nem rendelkeznek, így a diszkréció magas foka jellemzi a feladatellátást. Ezeket a potenciális jogalkalmazási problémákat elsősorban elméleti szempontból lehet megközelíteni, mert az elérhető statisztikák szerint csekély mértékben for-

²⁸ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, preambulum (9). Ennek kapcsán lásd: Emergency Travel Document (ETD) - Presidency reflection paper. COCON 14, CFSP/PESC 523, COTRA 13, 11955/15, Brussels, 17 September 2015. 9. Eszerint 8 tagállam bocsát ki többféle ideiglenes úti okmányt, papír alapú formátumot 9-en alkalmaznak, kiskönyv alakot 3-an, továbbá 3-an használnak papír alapú *laissez-passer*-t, míg 1 tagállam kiskönyv formátumút, ideiglenes útlevelel néven 7 tagállam bocsát ki papírt, míg sürgősségi útlevelel néven 2 tagállam ad ki papír formátumú utazási dokumentumot és 6-an kiskönyvet. Csatlós (2019, 94).

²⁹ Tanács (EU) 2015/637 irányelv 13. cikk (3)–(4) bekezdés.

³⁰ A Tanács Határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010/427/EU). OJ L 201, 3.8.2010., p. 30–40., 5. cikk (10) bekezdés; Tanács (EU) 2015/637 irányelve 11. cikk, lásd még: 12–13. cikk.

dulnak elő ügyek, és azokról is különbözőképpen vezetnek az államok nyilvántartást (Faro & Moraru, 2010, 597; Schweighofer, 2012, 76).

3.3. Harmadik fázis: uniós hatósági eljárásjogi alapok lefektetése

Az úti okmányok pótlásának feladatát már a 2015-ös felmérések szerint is a leggyakoribb konzuli védelmi intézkedésként azonosították,³¹ majd a Bizottság 2015-2020-ra vonatkozó jelentésében összegezte a konzuli védelmi politika kihívásait és az azokra adott választ. Eszerint a Bizottság ezen időintervallumon belül 10 panaszt, 8 levelet/egyedi megkeresést és az Európai Parlamenttől érkezett 8 kérdést válaszolt meg ebben a témában. Ezek is főként hazatérés céljából ideiglenes úti okmányok kiadásához vagy a konzuli védelem hiányához, illetve hátrányosan megkülönböztető jellegéhez kapcsolódtak.³² Ezek kiküszöbölésére hivatott az időközben elfogadott 2019-es irányelvi szabályozás, *az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 2019/997 tanácsi irányelv*. Ez nyitotta meg az utat az uniós konzuli védelmi politika európaizációjának és ezzel együtt az európai közigazgatási fejlődését jelentő újabb szakasznak. Egyelőre ugyan a szabályok alkalmazására való felkészülés még folyamatban van,³³ de a rendelkezések alapján az európaizáció mértéke ugrásszerűen megnő a *lex generalist* jelentő 2015-ös irányelvhez képest.

A közvetlen közigazgatási szint minden eddiginél erőteljesebb bevonását hozza magával az új irányelv. Anyagi jogi jogharmonizációról továbbra sem beszélhetünk, ellenben az új típusú úti okmány létrehozatalával erősödik nemcsak az uniós polgárság érzete, de az EU kvázi állam jellege is. Egy útlevel szorosan kapcsolódik az állampolgárság igazolásához, nemzetközileg elismert okmány (Hargitai, 1995, 710), ezért az útlevelkiadás joga az állam diszkrecionális jogkörébe tartozó kérdés, ahogyan az is, hogy miként szabályozza a különböző típusú úti okmányok kiadásának anyagi és eljárási szabályait is (Lee, 1961, 176; Torpey, 2000, 161–162; Hagedorn, 2008, 7. pont). Az EU ebbe a rendszerbe igyekezett eddig is beilleszteni az ideiglenes úti okmány intézményét, ezúttal azonban erősebb eszközökkel. A Bizottság ugyanis végrehajtói jogalkotási jogköröket kapott,³⁴ valamint felhatalmazást,³⁵

³¹ Consular Affairs Working Party Report of April 16 2016. Consular Cooperation Initiatives – Final report presented by the CCI Core Team to the EU Working Party for Consular Affairs COCON – 8. CFSP/PESC 345, 29 April 2016 Brussels. 3. Erről bővebben ld.: Csatlós (2019, 92).

³² A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az EUMSZ 25. cikke alapján. Brüsszel, 2020.12.15. COM/2020/731 final. Jelentés a hatékony uniós polgárság előmozdításáról – 2016–2020. 23.

³³ A Bizottság az uniós ideiglenes úti okmányokra vonatkozó további technikai előírásokat tartalmazó végrehajtási jogi aktusokat fogad el. Ezek elfogadását követő 24 hónappal a tagállamok elfogadják és kihirdetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek megfeleljenek. A tagállamok végső soron az irányelv alkalmazását a Bizottság végrehajtási aktusainak további technikai előírásokra vonatkozó rendelkezéseinek elfogadását követő 36 hónappal követően kezdik meg. A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 163., 2019.6.20., 1–12. [a továbbiakban: Tanács (EU) 2019/997 irányelve] 18-19. cikk.

³⁴ Tanács (EU) 2019/997 irányelve 9. cikk.

³⁵ Tanács (EU) 2019/997 irányelve 11. cikk.

hogy nemzetközi ICAO standardoknak a lehető leginkább megfelelő, olyan biztonsági és technikai feltételeket kielégítő okmány szülessen, amely valódi alternatívája lehet egy útlevelnek arra az időre, amíg a birtokosa hazatér. Az elfogadottság érdekében pedig az irányelv szakít azzal a közel harmincéves koncepcióval, hogy a tagállamokat hívja fel a harmadik országokkal való megegyezésre annak érdekében, hogy az uniós konzuli védelmi politikát sikerrel alkalmazhassák valamennyi uniós polgár esetében, és a helyben ezzel kapcsolatos valamennyi feladat végrehajtói apparátusa a tagállami szerv.³⁶ Ezúttal viszont az EU közvetlen közigazgatási szintjének feladat- és hatásköre bővül: az EKSZ továbbítja az uniós ideiglenes úti okmány egységes formanyomtatványának és bélyegének mintapéldányait az EU harmadik országbeli küldöttségei számára. Ez jelenleg is kiterjedtebb külképviseleti hálózatot jelent, mint a tagállamoké.³⁷ A küldöttségek lesznek azok, akik értesítik az adott harmadik országok illetékes hatóságait az uniós ideiglenes úti okmány használatáról, valamint annak egységes formátumáról és fő biztonsági elemeiről, és ennek keretében referenciaként a rendelkezésükre bocsátják az uniós ideiglenes úti okmány egységes formanyomtatványának és bélyegének mintapéldányait. Ha esetleg egy harmadik országban nincs uniós küldöttség, a képviselt tagállamok helyi konzuli együttműködés keretében döntenek arról, hogy melyik tagállam értesítse az adott harmadik ország illetékes hatóságait.³⁸ Ezzel nemcsak az EU, mint egység és külpolitikai aktor erősödik, de a tagállami apparátus irányából hatásköreltolódás is megfigyelhető.³⁹

A közigazgatási eljárásjogi mérföldkő pedig az együttműködési eljárásrend továbbgondolása: az irányelv gyakorlatilag közvetlenül alkalmazható *hatósági eljárási szabályt* teremt a kérelem benyújtásától a döntés megszületéséig a több tagállam hatósága közötti együttműködési szakaszra, vagyis a feladat- és hatáskörgyakorlás nemzeti jogon kívüli területeire.⁴⁰ Valamennyi eljárási cselekményre határidőt tűzve teszi kiszámíthatóvá nemcsak az eljárás időtartamát – amely a feltételek fennállta esetén a kérelem benyújtásától számított legfeljebb 7 munkanapon belül az úti okmány kiadását jelenti –, hanem a segítség egységes jellegét jelenti, eljáró fórumtól függetlenül. Így az uniós polgár részére egy lépéssel közelebb hozza egy demokratikus jogállami keretek közötti jó közigazgatás képét, amelyet az EU egyébként megkövetel,⁴¹ másrésztől teljes mértékben biztosított a segítség azonos jellege.

Egyre halványul az államközi együttműködés, és egyre erősödik az uniós jog égisze alatti hatósági együttműködési mechanizmus szerepe, javuló tendenciát mutat a szabályozása és ezzel párhuzamosan épül a konzuli védelem európai közigazgatási egysége. Az úti okmány reform oka az, hogy a konzuli védelmi rendelkezések java az úti okmányok pótlására irányult, de a korábbi eszköz sem okiratbiztonsági szempontból, sem általános elfogadottság tekintetében nem örvendett osztatlan sikernek. Emellett a jövőben esedékes egységes eljárási illeték alkalmazása – a jelenleg alkalmazott nemzeti jog szerinti díjszabás helyett, amely igen széles skálán

³⁶ Vö. BKE 8. cikk.

³⁷ Valamennyi tagállam mindössze négy EU-n kívüli országban, harmadik államban rendelkezik külképviselettel: az USA, India, Kína és Oroszország területén, és a statisztikát tekintve öt olyan tagállama van az EU-nak, amely a világ országainak több, mint felében tart fent külképviseletet. Ld.: EEAS (2022); Moraru (2021).

³⁸ Tanács (EU) 2019/997 irányelve 13. cikk (2)–(3), (5) bekezdés.

³⁹ Ezzel összefüggésben lásd: Torma & Ritó (2021, 111).

⁴⁰ Tanács (EU) 2019/997 irányelve 4. cikk.

⁴¹ Erről bővebben: Csatlós (2019b, 16-17); Csatlós (2019c); Csatlós (2021d); Csatlós (2019d).

mozog –,⁴² és az elektronikus ideiglenes úti okmány bevezetésének lehetősége is napirenden van.⁴³

Árnyalja a rendszert, hogy ugyan biztosítani kell az ideiglenes úti okmány kapcsán a segítségnyújtást a képvisellel nem rendelkező polgárok számára *bármely* tagállam nagykövetségén vagy konzulátusán, de a 2015/637 irányelv értelmében a tagállamok továbbra is gyakorlati megállapodásokat köthetnek a felelősség megosztása céljából. Ilyenkor az uniós ideiglenes úti okmány iránti kérelmeket fogadó tagállamoknak eseti alapon kell értékelnük, hogy kiállítható-e, vagy továbbítani kell az ügyet arra a nagykövetségre vagy konzulátusra, amelyet egy hatályos megállapodás alapján illetékesnek jelöltek ki.⁴⁴ Erre nézve azonban határidőt nem tűztek, ugyanakkor világos, hogy minden eljárási cselekmény egyre távolabbra teszi az úti okmány tényleges kiállításának idejét. Az uniós jog csak avégett rendelkezik, hogy az ilyen megállapodást az uniós polgárok részére biztosítandó átláthatóság érdekében az EU-nak és a tagállamoknak közzé kell tenniük.⁴⁵ Eddig vagy nem voltak ilyen megállapodások, vagy ilyen rendelkezések létre a Bizottság tájékoztató oldalán nem található információ, és csak arra lehet keresni, hogy a származási országnak van-e képvisellete adott harmadik állam területén, de arra nem ad találatot, hogy ha az állampolgárság szerinti állam nincs ott képviselve, akkor melyik az a tagállam, amelyik igen.⁴⁶ Nyilvánvalóan vannak és lesznek olyan külképviseleti szervek, ahol nincs és nem is lesz meg az okmánykiállítás technikai feltétele,⁴⁷ esetleg nem kapott ilyen típusú (hatósági) feladat ellátására felhatalmazást, ez pedig mind árnyalja a hatékonyság képét. Egyrészt célszerű lett volna az áttételre is fix határidőt rögzíteni a teljesség igénye okán, másrészt a jövőben a tájékoztatás teljesszűrésége érdekében a honlapnak felhasználóbarátabbá, valódi és gyors segítséget nyújtóvá kell válnia.⁴⁸ Jelenleg arra nézve nincs sem tájékoztatási kötelezettsége, sem áttételi kötelezettsége a tagállami külképviseleti szerveknek, hogy amennyiben a hozzájuk érkező ügyfél kérelme leheltelenre irányul – olyan konzuli védelmi intézkedésre, amelyre nézve az adott fórumnak nincs hatásköre –, akkor át kelljen tennie az ügyet, vagy arról tájékoztatni őt, hogy melyik tagállam külképviseleti szervét keresse ezügyben.

⁴² Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007-2009 Impact Assessment Brussels, 5.12.2007, SEC(2007) 1600. 5. Csatlós (2019a, 96).

⁴³ Lásd: Tanács (EU) 2019/997 irányelve (22) preambulumbekzdését, 8–9. és 11–12. cikkét, illetve I–II. mellékletét.

⁴⁴ Tanács (EU) 2019/997 irányelve (7) preambulumbekzdés.

⁴⁵ Tanács (EU) 2015/637 irányelve 7. cikk.

⁴⁶ Lásd: Find an embassy/consulate. https://ec.europa.eu/consularprotection/representation-offices_en

⁴⁷ Lásd: Csatlós (2019a, 102–103).

⁴⁸ Ahogy arra például Becánics is felhívta a figyelmet: a válsághelyzetekben a gyakorlati megállapodások mellőzése nélküli védelmi eljárás különösen égető problémához vezethet: a tagállamok által előre nem egyeztetett fellépési és segítségnyújtási feladatmegosztás kaotikus helyzetet eredményez (Becánics, 2018, 163).

3.4. A következő fázis: a feladatellátás közvetlen európai közigazgatási szintre kerülése?

3.4.1. A COVID-19 (mellék)hatása a konzuli igazgatásra

A pandémia kitörésekor tapasztalt válsághelyzeti konzuli védelmi együttműködés – és annak elemi szükségessége – pedig tovább erősítette azt a képet, ami a konzuli igazgatás európaizációja irányába való elmozdulást mutatja. A többmillió, hirtelen harmadik állam területén rekedt uniós polgár hazatelepítése csak uniós anyagi forrásból és fellépés eredményeként valósulhatott meg, jelentős mértékben igénybe véve az uniós polgári válságkezelési mechanizmust (és annak szervezeti hátterét) is. Ennek mintegy 600 000 uniós polgár hazatelepítése volt az eredménye (EEAS, 2020; Csatlós, 2021a, 34–36; Csatlós, 2021b, 19–21). Hasonló válsághelyzetek kezelése, ahhoz hogy mind szervezeten, mind pedig pénzügyileg átlátható és az egyéb területen is megkövetelt jogszerűség keretei között maradjon, továbbá, hogy pótolni lehessen a Brexit miatt kieső hatalmas külképviseleti hálót jelentő brit végrehajtói apparátust, további európaizációt igényelnek, amelyhez a Bizottság szándék és megoldandó probléma azonosítása szintjén már hozzá is kezdett.⁴⁹ A 2018-ban hatályba lépett konzuli védelmi irányelv felülvizsgálata és a továbbhaladás irányának meghatározása egyébként is 2021-ben volt esedékes,⁵⁰ a feladatok tekintetében pedig a COVID-19 és a Brexit kijelölte a jövő útját. Nehézkes az uniós polgárok tájékoztatása az utazási körülmények kapcsán, a küldöttségek koordinációs szerepkörének nincs konkrét jogalapja egy válsághelyzet kezelése érdekében, és a meglévő szabályozás bizonytalanságokkal teli a képvisellel rendelkező uniós polgároknak nyújtott segítség (társ) finanszírozása tekintetében. A szabályozás ugyanis a képvisellel *nem* rendelkező uniós polgárra vonatkozik, a szükség (a pandémia kitörésekor a globális válsághelyzet) viszont felülírta azt, és kapacitáshiány miatt sok esetben a képvisellel rendelkezők se voltak jobb helyzetben, mint akik – saját hiányában – idegen tagállam konzuli védelmét voltak kénytelenek igénybe venni. Ennek kapcsán többek között alternatívaként szerepel a javaslatban, hogy vagy közösen felállított konzuli egységek, vagy egyenesen az uniós küldöttségek vegyenek át konzuli védelmi feladatokat. Harmadik opcióként a jelenlegi *status quo* fenntartása is szerepel.⁵¹

Kérdés, hogy a 2020-as év tanulságai alapján racionálisan számításba veendő-e egyáltalán az, hogy minden maradjon a régiben, és ne fejlesszék az együttműködést, főként, hogy a módosítás továbbra sem érintené a tagállamok rendkívüli helyzetek alá nem tartozó konzuli védelmi tevékenységét. Ugyanakkor arra is érdemes felhívni a figyelmet, hogy a *Barnier-jelentés* már 2006-ban javaslatot tett egy olyan európai konzuli kódex létrehozására, amely kifejezetten a tagállamok konzuli hatóságai és a delegációk közötti együttműködést is szabályozza. Álláspontja szerint az ilyen együttműködés le kell, hogy fedje azokat a harmadik államokat is, ahol egyik tagállamnak sincs konzuli képviselete. Kiemelte annak kulcsfontosságú jelentőségét, hogy minden harmadik államban egy előre lefektetett szabályrendszer szerint kell kvázi beugró-rendszerben lefektetni, hogy melyik tagállam melyik másik tagállam uniós polgáraiért

⁴⁹ Európai Bizottság. *Konzuli védelem – az uniós szabályok felülvizsgálata*. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12830-Konzuli-vedelem-az-unios-szabalyok-felulvizsgalata_hu [a továbbiakban: Hatástanulmány 2021] B. pont 2. vö. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Commission Work Programme 2021. A Union of vitality in a world of fragility. Brussels, 19.10.2020. COM(2020) 690 final, 6.

⁵⁰ Tanács (EU) 2015/637 irányelve 19 cikk (1) bekezdés.

⁵¹ Hatástanulmány 2021, B. pont 2.

felelős. Emellett közös konzuli testületek felállításáról és egységes operatív szabályok bevezetéséről is beszélt (Barnier, 2006, 24–25; Csatlós, 2019a, 147–148). Végül ezeket a lehetőségeket elvetették, és a szerződéses rendelkezések alapján a küldöttségek a tagállamok diplomáciai és konzuli képviselleteivel szoros együttműködésben végzik tevékenységüket,⁵² és szerepük komplementer, nem alternatívája a tagállami külképviseleteknek a konzuli védelem területén; ez világosan következik a szabályozásból.⁵³ Az EU küldöttségeinek viszont már jelenleg is, a 2015/637 irányelv rendelkezései alapján „*általános tájékoztatást kell nyújtaniuk arról az igénybe vehető segítségről, amelyre a képviselettel nem rendelkező polgárok jogosultak lehetnek, így különösen adott esetben az elfogadott gyakorlati megállapodásokról.*”⁵⁴ Ez akár jelentheti azt is, hogy a delegációk a konzuli védelmi intézkedések és eljárások fényében irányítják a megfelelő helyre az uniós polgárt, amennyiben van alternatíva.

3.4.2. A küldöttségek konzuli védelmi feladatokba való erőteljesebb becsatornázása

Ugyan arra nézve nincs tapasztalat, hogy melyik a sikerebb konstrukció, de több érv szól a válsághelyzeti közös fellépés, sőt a meglévő közösnek tekinthető szervezeti egységek, a küldöttségek kihasználtságának növelése mellett.⁵⁵

Az államközi együttműködési alapot érdemes, hogy felváltsa – és ne csak az ideiglenes úti okmány elfogadása kapcsán – az EU nevében való közös fellépés, hogy a segítségnyújtás biztos jogi alapokon álljon ne csak az uniós polgárok esetében, hanem a védett személyi kör 2018 óta való bővülése okán a kísérő (nem uniós polgár) családtagok esetében is. A konzuli védelemnek lehetnek ugyanakkor olyan formái, mint amilyen például az ideiglenes úti okmányok kiállítása, amelyeket a tagállamoknak nem áll módjában harmadik országbeli családtagok számára nyújtani. E tekintetben az irányelv is rendkívül széleskörű lehetőséget biztosít a tagállamoknak, hogy milyen módon implementálják az úti okmány szabályokat,⁵⁶ ismét növelve ezzel – a legjobb szándék mellett is – az intézkedések sokszínűségét. Ha anyagi jogi alapon nem is lehetséges a teljes harmonizáció, a tájékoztatás megfelelősége, illetve a helyben lévő külképviseleti hatóságok közötti eljárási cselekmények pontos – határidőkkel ellátott – szabályozása kiegyenlíthetné a különbözőségeket. A delegációk azonos szabályok mentén való segítségnyújtása a párhuzamos illetékesség csökkentése, illetve úgy a szerencseelemek, mint a *forum shopping* kiküszöbölése miatt is fontos tényező lenne. Jelenleg a jóhiszeműség védelme fényében az uniós polgár választása az irányadó az illetékesség kérdésében: a főszabály az, hogy az uniós polgár *bármely*

⁵² Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012.10.26., 13–390., 32. cikk

⁵³ Tanács (EU) 2015/637 irányelve 11-13. cikk. vö. European Union guidelines on the implementation of the consular Lead State concept. OJ C 317, 12.12.2008, p. 6–8, 5.2.

⁵⁴ Tanács (EU) 2015/637 irányelve 11. cikk.

⁵⁵ Az ún. ‚eurokonzulátusok‘ gondolatát korábban, félve a Bizottság külképviseleti hatáskörének bővülésétől, a 2006-os konzuli védelemre vonatkozó zöld könyv kapcsán tartott tárgyalás során – elsősorban a nagy államok, Franciaország, Nagy Britannia és Portugália, valamint Ausztria és Írország hatására – elvetették. Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007-2009 Impact Assessment Brussels, 5.12.2007, SEC(2007) 1600. 14.; Fernández (2011).

⁵⁶ Tanács (EU) 2019/997 irányelve 7. cikk.

uniós tagállam külképviseletéhez fordulhat, amennyiben a sajátjához nem tud.⁵⁷ A további lépéseket illetően pedig az összes szabályozás egybevetésével is először többféle alternatíva lehet, ha van munkamegosztási megállapodás, ha nincs, és csak az ideiglenes úti okmány kibocsátása esetén van határidőhöz kötött kiszámítható eljárási lépésekkel kikövezve az út. A kulcs pedig az együttműködések megfelelő eljárásjogi szabályozottságában rejlik, amelyek anyagi jogi harmonizáció hiányában is megalapozhatják a jogszerűség kívánalmát azzal, hogy a megfelelő fórumhoz csatornázzák a kérelmeket. Ehhez azonban elengedhetetlen előfeltétel az, hogy az azonos harmadik államban található külképviseletek tevékenysége okán a munka-megállapodások kötése – amely megállapodások, ha vannak is, nem nyilvánosak, amely nem esik egybe a tájékoztatási problémák megszüntetésének célzatával – ne lehetőség,⁵⁸ hanem kötelezettség legyen, és a flexibilitás másodlagossá váljon. A másik alternatíva alapján ezt kiválthatja az uniós küldöttségek szerepének felértékelése, és ezzel a válsághelyzeti konzuli védelmi intézkedések közös szabályozása és végrehajtása.

Mindkét esetben elgondolkodtató a konzuli védelemtől teljesen függetlenül az általános uniós hatósági eljárásjogi kódex megvalósítása, hiszen a különböző joghatóság alá eső hatóságok és szervek együttműködésére jelenleg az eljárási garanciák hiányoznak az irányelvekből, a jogszíntvényeket az Alapjogi Charta alapelvei rendelkezései jelentik, kérdés, mennyiben tekinthetők közvetlen hatályúként olyan mértékben (FRA, 2020, 28, vö. 30–31), hogy egy eljárási kódexet pótolni tudjanak. Az alapelv ugyanis, hasonlóan a szolidaritás és a lojális együttműködés, valamint a jogbiztonság, kiszámíthatóság általános jogelveihez, értelmezést segít, de szervezeti értelemben vett hatáskört nem teremt, egzakt felelősségi szabályokat nem tud úgy pótolni, hogy az megfeleljen az uniós polgár számára átlátható és kiszámítható szabályozásnak.⁵⁹

3.4.3. Az együttműködési mechanizmus további szabályozása

Az ideiglenes úti okmány reformjával megkezdett eljárásjogi szabályozási vonalat követve, a Tanács (EU) 2015/637 irányelvének módosítása során is indokolt lenne eljárási határidőket rögzíteni az egyes eljárási cselekmények mellé, amellyel a heterogén nemzeti konzuli védelmi szabályokat normál körülmények között is legalább az időbeliség szintjén lehetne közelebb hozni az európai értékek szerinti, átlátható, kiszámítható eljárás képével. Az irányelv előirányozta, hogy „*a polgár saját tagállama nagykövetségének vagy konzulátusának hiányával járó részt világos és stabil szabályrendszer kialakításával kell orvosolni*”,⁶⁰ így a cél rögzített, már csak az eszköz fejlesztése hiányzik. Az eljárási cselekmények minden körülmények közötti eljárási határidőhöz kötése egyébként is alapvető fontosságú lenne – ismét, nemcsak az úti okmány kiállítása esetén –, a megbízható, kiszámítható eljárás érdekében főként az anyagi jogi különbségekben rejlő nehézségek és az olyan kihívások kezelésében, mint a családtagokat, illetve a kettős vagy többes állampolgárokat érintő kérdések. Amennyiben a tagállamok által kiadott vízumok közös adatbázisához való hozzáférésre is kiterjesztjük a rendelkezéseket, akkor a jogszerűen az EU területén tartózkodó egyéb személyi kör számára is biztosítható a segítségnyújtás.

⁵⁷ Tanács (EU) 2015/637 irányelve 1. cikk.

⁵⁸ Vö. Tanács (EU) 2015/637 irányelve 7. cikk (2)–(3) bekezdés.

⁵⁹ A legnagyobb erőfeszítésként (best efforts) értelmezendő kötelezettséggel kapcsolatban ld.: Klamert (2014, 33, 240–241, 242).

⁶⁰ Tanács (EU) 2015/637 irányelve (7) preambulumbekkezdés.

tás. Nem beszélve arról, hogy az ideiglenes úti okmány kapcsán lehetőségként adott az eszköz alkalmazásának kiterjesztése saját állampolgárok, illetve saját terület vonatkozásában is, de a döntés jelenleg a tagállamok kezében van.⁶¹ Ellenben a közös fórum általi egységes fellépés, mint a kötelező áttétel irányelvbe foglalása és a helyben képvisellel rendelkező tagállamok közötti munkamegosztás hatásköri alapokon egységet teremthetne. Ha eljárási szabályok által biztosítanak, hogy minden harmadik állam területén hozzá lehessen férni a hatósági eljárást is igénylő konzuli védelemhez egy egyablakos ügyintézési modellre épülő rendszerben, akkor, az olyan bizonytalanságokat (anomáliákat) is fel lehetne oszlatni, mint például, hogy az uniós polgári jogok gyakorlásakor mennyiben minősülnek harmadik állam területének az olyan népszerű, tipikusan trópusi turisztikai úticélok, amelyek Európától fizikailag távol vannak, a hazatérés nehezített, de ugyanakkor valamelyik tagállamhoz tartozó területek, így *de iure* nem harmadik államok.⁶²

Végül, de nem utolsó sorban, ugyan nem egy jellemző terület, de a jogorvoslat kérdésére is gondolni kell az eljárás szabályozásának fényében. A jogorvoslathoz való jog gyakorlásának a vészhelyzetek szükségképpen flexibilis kezelése sem jelenthet akadályt: a diszkrecionális döntések megfelelő szabályozási környezete megteremtheti a jogszerűséget, ennek pedig a kulcsa az uniós konzuli védelmi politika szempontjából a fehér foltként jelentkező terület eljárásjogi szabályozottságának fejlesztését igényli. Az elérhetőség, a gyorsaság és a rugalmasság indokoltá teszi, hogy a tagállami külképviseletek párhuzamos illetékességét ne számolja fel egy reform, legalábbis a kérelem befogadhatósága tekintetében. Ugyanakkor indokolt volna az eljárásba becsatornázni a küldöttségeket is mint potenciális fórumokat, illetve a tagállamok külképviseleti szervei közötti munkamegosztás egzaktabb leszabályozását annak érdekében, hogy a hatósági eljárás – így tipikusan az úti okmány kibocsátása – szükségessége esetén minden harmadik államban biztosított legyen ebből a célból az olajozott együttműködésen keresztüli segítségnyújtás. Ennek kapcsán indokolt lenne a munkamegállapodási keretek és az ennek alapján való áttételi kötelezettség irányelvbe foglalása, mintegy pontosítva azt, hogy mi is a(z eljárási) kötelezettség pontos tartalma a tagállami hatóságok részéről. Az, hogy nem a tagállam, hanem maga az EU legyen felhatalmazva úti okmány kiadására a küldöttségein keresztül mélyebb

⁶¹ Lásd: Tanács jogalkotási jogkörét és annak korlátait: EUMSZ 23. cikk.

⁶² A *lex generalis* fényében történő értelmezés minden olyan államra enged következtetni, amely nem az EU tagállama, vagyis ebben a kérdésben semleges, hogy milyen kapcsolata van az EU-val. Harmadik állam minden olyan ország, amelynek állampolgára nem uniós polgár az EUMSZ 20. cikke értelmében: az EGT- tagállamok, Svájc, és azon államok, amelyek a csatlakozási folyamat bármely szakaszában vannak, és *vica versa*: nem minősül harmadik állambeli területnek az, ami ugyan Európán kívüli térségben található, de valamely tagállamhoz tartozik, és arra a Szerződések területi hatálya kiterjed. Ezek a legkülső régiók (*outermost regions*), a tengerentúli országok és területek (*Overseas Country or Territory Associated with the Union-OCT*); és a *sui generis* jogállású területek, amelyek nem tartoznak az első két csoportba. Ezeket részletesen lásd: Csatlós (2019a) 106–108. A legkülső régiókra az EU jog teljes mértékben kiterjed, csak ellenkező kikötést nem tesznek, míg a tengerentúli országok és területek se nem az EU részei, se nem harmadik államok, és a gyakorlat alapján külön rendelkezések hiányában a Szerződések általános rendelkezései nem terjednek ki rájuk (Kochenov, 2012, 739–740). Ehhez kapcsolódóan lásd: 1999. február 11-i *Antillean Rice Mills NV, European Rice Brokers AVV és Guyana Investments AVV* kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, C-390/95, EU:C:1999:66, 36. pont; 1992. február 12-i *Bernard Leplat* kontra *Territoire de la Polynésie française* ítélet, C-260/90, EU:C:1992:66, 10. pont; 2001. november 22-i *Holland Királyság* kontra az Európai Unió Tanácsa ítélet, C-110/97, EU:C:2001:620, 46. pont.

gyökerű hatáskörmódosítást igényelne,⁶³ mint ami a koordinációs és kooperációs intézkedések meghozatalának lehetőségéből következik.⁶⁴

Az uniós polgár véleménye tekintetében pedig a 2020-as felmérések azt mutatják, hogy 10-ből 9 válaszadó inkább az uniós küldöttséghez fordulna, ha olyan harmadik államban szorulna konzuli segítségre, ahol a saját tagállama nem rendelkezik képvisellel, ugyanakkor a válaszadók alig harmada tudja, hogy mit tehet, ha az uniós polgárságból eredő jogait nem tartják tiszteletben (European Commission, 2020, 39, 48). Ilyen volumenű feladat- és hatáskörtelepítés viszont visszavezetne az eljárásjogi lépések olyan irányú szabályozásához, amely megnyugtatóan rendezné nemcsak az alapeljárást, hanem a potenciális jogorvoslati szakaszt – és kapcsolódóan a joghatóság és a fórum kérdését – is. Mindez a konzuli védelmi politika további európaizációját vonná maga után.

4. Összegzés

Az együttműködés új korszaka kezdődött el az Európai Unió tagállamai között, amikor a képviselet nélküli uniós polgár számára harmadik államban nyújtott konzuli segítség jogként került definiálásra, majd pedig a legutolsó nagy szerződés-reform nyomán elismert alapjogi státuszba lépett. Az ezzel párhuzamosan zajló, a többszintű közigazgatási struktúrával szemben támasztott követelmények is olyan irányba fejlődtek, amelyek új jelentéstartalommal ruházták fel az együttműködést. Az egykoron pusztán államközi együttműködésre épülő konzuli kapcsolatok immáron hatósági együttműködési mechanizmussal egészültek ki, és mivel a legutóbbi újítások irányelvi formát öltenek, arra is lesz példa, hogy az államközi együttműködést kiszorítja az államok feletti szupranacionális aktozzal bővült együttműködési forma. Az ideiglenes úti okmány reformja önmagában is jelentős mérföldköve emiatt az európai közigazgatási eljárásjog fejlődésének, a hatóságok egymás közötti kapcsolatának kiszámítható és átlátható, közvetlen hatályra alkalmas módon való megfogalmazásával. Emellett az EU jogi státuszát erősíti és valamennyi uniós polgárt képviselő fellépést is lehetővé tesz a harmadik államok előtt egy olyan uniós úti okmány nemzetközi elfogadtatása érdekében, amely hozzájárul az uniós polgársághoz kapcsolódó ezen jogosítvány kézzelfoghatóbb élvezetéhez.

Az igazgatás európaizációja nem áll itt meg: a Brexit és ezzel együtt az Egyesült Királyság kiterjedt külképviseleti rendszerének kiesésével, valamint ezzel párhuzamosan a világjárvány okozta tanulságokkal terhelve a Bizottság új jogalkotási aktus-tervezettel támogatja, hogy tovább erősítsék a kooperációs-koordinációs rendelkezésekkel az együttműködést. A közelmúlt tanulságainak fényében a konzuli védelem további európaizációja, a közvetlen és közvetett európai igazgatási struktúra szükségképpen összefonódása és ezzel együtt az európai közigazgatási eljárásjog fejlődése borítékolható, hiszen fontos azokat az eljárási cselekményeket, jogintézményeket kiemelni és szabályozni, amelyek az alapjog érvényesülésének biztosítékait képezik.

⁶³ Ld. ennek kapcsán az EU érdekében, az uniós intézményeknek a tagjai és alkalmazottai számára kiadható *laissez-passez* jogalapját: a Tanács 1417/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Unió által kibocsátott *laissez-passer* formátumának megállapításáról. HL L 353., 2013.12.28., 26–39.

⁶⁴ Vö. EUMSZ 23. cikk.

Hivatkozások

- Barnier, M. (2006). *For a European civil protection force: europe aid*. Online: <https://bit.ly/3n-hJ8G0>
- Becánics, A. (2018). A konzuli védelem „európaizálódása” – válsághelyzetekben biztosított segítségnyújtás az uniós polgárok számára. *Jog, állam, politika*, 10(2), 149–168.
- Csarada, J. (1901). *A tételes nemzetközi jog rendszere*. Politzer Zsigmond és fia.
- Csatlós, E. (2017). Az általános konzuli hatósági együttműködések elméleti kérdései. *Eljárásjogi Szemle*, 2(1), 33–42.
- Csatlós, E. (2019a). *A konzuli védelem európai közigazgatása. Az együttműködések szervezeti és eljárásjoga az uniós polgár konzuli védelemhez való jogának tükrében*. Iurisperitus.
- Csatlós, E. (2019b). Az EU ideiglenes úti okmánya: a reformfolyamat alapjogi megközelítéséből. *Közjogi Szemle*, 12(3), 10–19.
- Csatlós, E. (2019c). Az EU ideiglenes úti okmányának helye az EU konzuli védelmi politikájában. *Közjogi Szemle*, 12(2), 7–14.
- Csatlós, E. (2019d). EU ETD: Towards a New Chapter in EU Citizens’ Rights and a Better Administrative Cooperation. *Law Review*, 10(2), 60–81.
- Csatlós, E. (2020). Külügyi igazgatás. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 154–178). Wolters Kluwer.
- Csatlós, E. (2021a). A COVID-19 konzuli igazgatás szervezetrendszerére gyakorolt hatása a repatriálás tanulságai tekintetében. *KözigazgatásTudomány*, 1(2), 30–43. <https://doi.org/10.54200/kt.v1i2.14>
- Csatlós, E. (2021b). Administration of Consular Protection in Times of COVID: Status Report on Consular Protection of EU Citizens. *Jogelméleti Szemle*, 22(3), 14–24.
- Csatlós, E. (2021c). *Európai közigazgatás*. Iurisperitus.
- Csatlós, E. (2021d). The EU ETD Directive and the Development of EU Administrative Procedural Law. Theoretical Remarks. *Jogelméleti Szemle*, 22(1), 2–13.
- Dela, M. (2014). Legal Status of the Honorary Consul. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, 4(1), 70–81. <https://doi.org/10.1515/wrlae-2015-0007>
- Európai Bizottság. *Konzuli védelem – az uniós szabályok felülvizsgálata*. Online: <https://bit.ly/39V4R3x>
- European Commission. *Find an embassy/consulate*. Online: https://ec.europa.eu/consularprotection/representation-offices_en
- European Commission. (2020). *Flash Eurobarometer 485. Report. European Union Citizenship and Democracy*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2260>
- European External Action Service (EEAS). (2022). *EU in the World*. Online: <https://bit.ly/3b-tdnHw>
- European External Action Service (EEAS). (2020). *Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad*. Online: <https://bit.ly/3xWsoZZ>
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2020). *Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national Level – Guidance*. Online: <https://bit.ly/3HTyRJD>
- Faro, S., & Moraru, M. (Eds.) (2010). *Consular and Diplomatic Protection: Legal Framework in the EU Member States. Final Report of the CARE (Citizens Consular Assistance Regulation in Europe) Project, 2010*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1998833>

- Fernández, A. M. (2011). Consular affairs in an integrated Europe. In J. Melissen, & A. M. Fernández (Eds.), *Consular Affairs and Diplomacy* (pp. 97–114). Martinus Nijhoff. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004188761.i-334.37>
- Hagedorn, C. (2008). Passports. In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press. Online: <http://opil.ouplaw.com>
- Hargitai, J. (1995). Az útlevél és a külföldre utazáshoz való jog nemzetközi jogi alapjai. *Magyar jog*, 42(12) 710–718.
- Hideg, M. I. (2019). Az Európai Unió közigazgatási szervezete az állami szuverenitás tükrében. *Közjogi Szemle*, 12(4), 71–74.
- Klamert, M. (2014). *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199683123.001.0001>
- Kochenov, D. (2012). The Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon. *Michigan State International Law Review*, 20(3), 669-743. Online: <https://ssrn.com/abstract=2010166>
- Lee, L. T. (1961). *Consular Law and Practice*. Frederick A. Praeger.
- Moraru, M. B. (2021). *Effective consular protection of unrepresented EU citizens in third countries during the COVID-19 pandemic: law and policy*. Global Citizenship Observatory. Online: https://globalcit.eu/wp-content/uploads/2021/02/Moraru_Consular_Brief.pdf
- O'Brien, J. (2001). *International Law*. Cavendish.
- Schweighofer, E. (2012). The Protection of Union Citizens in Third Countries: Aspects of European and International Law. In S. Faro, M. P. Chiti, & E. Schweighofer (Eds.), *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law* (pp. 75–100). Editoriale Scientifica.
- Stringer, K. D. (2007). *Think Global, Act Local. Honorary Consuls in a Transforming Diplomatic World* Clingendael.
- Teghze, Gy. (1930). *Nemzetközi jog*. Városi nyomda.
- Torma, A., & Ritó, E. (2021). Az EU intézményrendszer és működés XXI. századi sajátosságai magyar közjogi nézőpontból. *KözigazgatásTudomány*, 1(1), 104–115. <https://doi.org/10.54200/kt.v1i1.10>
- Torma, A. (2011). Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6(különszám), 196–210.
- Torpey, J. (1999). *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511520990>
- Vogel, K. (1986). Administrative Law, International Aspects. In R. Bernhardt (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*. Vol. 9. Elsevier.

Jogi források

- Vienna Convention on Diplomatic Relations. Vienna, 18 April 1961. United Nations, Treaty Series, vol. 500, 95. [Magyarországon kihirdette: 1965. évi 22. törvényerejű rendelet].
- A polgári és kereskedelmi ügyekben keletkezett bírósági és bíróságon kívüli iratok külföldön történő kézbesítéséről szóló, Hágában, 1965. november 15. napján kelt Egyezmény [Magyarországon kihirdette: 2005. évi XXXVI. törvény].
- Vienna Convention on Consular Relations. Vienna, 24 April 1963. United Nations, Treaty Series, vol. 596, 261. [Magyarországon kihirdette: 1987. évi 13. törvényerejű rendelet].
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012.10.26., 13–390.

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ).
Treaty on European Union. OJ C 191, 29.7.1992.
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. HL C 306 2007.12.17. 1–229.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 326, 2012.10.26. 391–407.
- A Tanács 1417/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Unió által kibocsátott laissez-passer formátumának megállapításáról. HL L 353., 2013.12.28., 26–39.
- A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről. OJ L 314, 28.12.1995. 73–76.
- A tagállamok Kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 96/409/KKBP határozata egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról. HL L 168. 1996.7.6. 4–11.
- A Tanács Határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010/427/EU). OJ L 201, 3.8.2010., 30–40.
- A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. OJ L 106, 24.4.2015. 1–13.
- A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 163., 2019.6.20., 1–12.
- Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. PESC 534 COCON 14 10109/2/06 REV 2. Brussels, 16 June 2006.
- Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007-2009 Impact Assessment Brussels, 5.12.2007, SEC(2007) 1600.
- Guidelines for further implementing a number of provisions under Decision 95/553/EC. PESC 833 COCON 10 11113/08. Brussels, 24 June 2008.
- A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások (2008/C 317/06) HL C 317 2008.12.12.
- Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. 10109/2/06 REV 2 PESC 534 COCON 14. Brussels, 5 November 2010.
- Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. COCON 40 PESC 1371 15613/10. Brussels, 5 November 2010.
- Emergency Travel Document (ETD) – Presidency reflection paper. COCON 14, CFSP/PESC 523, COTRA 13, 11955/15, Brussels, 17 September 2015. 9.
- Consular Affairs Working Party Report of April 16 2016. Consular Cooperation Initiatives – Final report presented by the CCI Core Team to the EU Working Party for Consular Affairs COCON – 8. CFSP/PESC 345, 29 April 2016 Brussels. 3.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Commission Work Programme 2021. A Union of vitality in a world of fragility. Brussels, 19.10.2020. COM(2020) 690 final

A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az EUMSZ 25. cikke alapján. Brüsszel, 2020.12.15. COM/2020/731 final. Jelentés a hatékony uniós polgárság előmozdításáról – 2016–2020. 23.

Magyarország Alaptörvénye.

Magyar Köztársaság Alkotmánya.

A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény.

A konzuli védelem részletes szabályairól szóló 17/2001. (XI. 15.) KüM rendelet.

LaGrand (Germany v. United States of America) Judgment, I.C.J. Reports 2001, 466.

1999. február 11-i Antillean Rice Mills NV, European Rice Brokers AVV és Guyana Investments AVV kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, C-390/95, EU:C:1999:66.

1992. február 12-i Bernard Leplat kontra Territoire de la Polynésie française ítélet, C- 260/90, EU:C:1992:66.

2001. november 22-i Holland Királyság kontra az Európai Unió Tanácsa ítélet, C-110/97, EU:C:2001:620.



AZ ELJÁRÁSOK EGYSZERŰSÍTÉSE ÉS GYORSÍTÁSA: AZ ENGEDÉLYEZÉS ÉS A BEJELENTÉS

GYURITA RITA* 

* Egyetemi adjunktus, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék; főigazgató, Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal. E-mail: gyurita.rita@gyor.gov.hu

Absztrakt

A versenyképesség növeléséhez szükséges bürokráciacsökkentés, illetve az állampolgárok és a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése megvalósulásához elengedhetetlen a hatósági eljárások egyszerűsítése és gyorsítása. Ennek egyik eszköze az engedélyhez kötött tevékenységek körének csökkentése. Több, korábban engedélyhez kötött tevékenység esetén az engedélyezési (hatósági) eljárás megszüntetésre került, illetve bejelentési eljárás lépett a helyébe. E tevékenységek megkezdésének és folytatásának már nem feltétele az előzetes beavatkozáson alapuló hatósági jogalkalmazás (engedélyezés), a hatósági eljárás lefolytatása és a hatósági döntés (engedély), elegendő bejelenteni a tevékenység megkezdését és folytatását a hatósághoz. A bejelentés alapján a bejelentő felelőssége a jogszerű és szakszerű tevékenységgyakorlás, melyet a hatóság ellenőriz, illetve felügyel, és utólag beavatkozik jogszabálysértés esetén.

Az engedélyezési eljárások vizsgálata kapcsán megfigyelhető egyrészt az engedélyezési eljárások körének csökkentése a bejelentési eljáráshoz képest. Másrészt a közérdek és mások joga, jogos érdeke érvényesítése végett az előzetes beavatkozáson alapuló hatósági jogalkalmazáshoz (engedélyezés) és az ahhoz kapcsolódó jogsértés megelőzése (prevenció) elvének érvényesüléséhez képest hangsúlyosabbá vált a hatósági ellenőrzési, felügyeleti típusú tevékenység, illetve a jogsértés kapcsán az utólagos beavatkozás (szankcionálás stb.).

Az engedélyek és a bejelentések tovább differenciálódtak a koronavírus-járvány első hulláma alatt, megjelent az ellenőrzött bejelentés új jogintézményként, mely lehetővé teszi egyes engedélyköteles tevékenységek ellenőrzött bejelentés alapján történő megkezdését és folytatását.

Kulcsszavak

bürokráciacsökkentés, bejelentés, ellenőrzött bejelentés, engedély, közérdek érvényesítése.

Abstract

Simplifying and speeding up regulatory procedures is essential in order to cut red tape and reduce the administrative burden on citizens and businesses, which is necessary to increase competitiveness. One of the means to achieve this goal is to reduce the scope of activities sub-

ject to authorisation or licence. For several activities previously subject to licence, the licensing (regulatory) procedure has been abolished or replaced by a notification procedure. The commencement and continuation of these activities are no longer subject to the application of the law by an authority (licensing) based on prior intervention, to the conduct of a regulatory procedure and to the adoption of a regulatory decision (licence), but only the commencement and continuation of the activity need to be notified to the authority. On the basis of the notification, it is the notifier's responsibility to perform the activity in a lawful and professional manner, which is monitored and supervised by the authority, and the authority will intervene ex post in the event of any infringement.

The examination of licensing procedures shows, on the one hand, a reduction in the number of types of activity that are subject to a licensing procedure, as compared to notification procedures. On the other hand, in order to enforce the public interest and the rights and legitimate interests of others, the emphasis has shifted from the application of the law by the authorities (licensing) based on prior intervention and from the application of the related principle of prevention of infringements to the official control and supervision-type activities, and ex-post intervention (sanctions, etc.) in the event of infringement.

Licensing and notifications were further differentiated during the first wave of the coronavirus epidemic, with the introduction of controlled notification as a new legal instrument, allowing certain activities subject to licence to be started and continued on the basis of controlled notification.

Keywords

red tape reduction, notification, controlled notification, licence, enforcement of public interest.

1. Az engedélyhez kötött tevékenységek körének csökkentése

Az engedélyezési rendszer felülvizsgálatára, majd annak alapján az engedélyhez kötött tevékenységek körének jelentős mértékű csökkentésére az uniós jog magyar jogba történő átültetése kapcsán került sor (F. Rozsnyai & Szalai, 2020, 162–163). Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i, a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelve (a továbbiakban: Szolgáltatási irányelv) célja, hogy elősegítse a belső piacon a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás szabadságának érvényesülését, a szolgáltatások szabad áramlását. A tagállamoknak – köztük Magyarországnak – 2009. december 28. napjáig kellett átültetni a Szolgáltatási irányelvet a nemzeti jogukba.¹

A Szolgáltatási irányelvben rögzítésre került, hogy a belső piacon számos akadály gátolja a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtást, gyengíti a versenyképességet, utóbbi pedig nélkülözhetetlen a gazdasági növekedés ösztönzéséhez és a munkahelyteremtéshez. A Szolgáltatási irányelv keretirányelv, általános rendelkezéseket állapít meg a) a szolgáltatók letelepedési szabadságának gyakorlása és b) a szolgáltatások szabad mozgásának megkönnyítése érdekében.² A Szolgáltatási irányelv értelmében a versenyképességet gyengítő adminisztratív terhek csökkentése szükséges a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás szabadságának érvényesüléséhez,

¹ Szolgáltatási irányelv 44. cikk (1) bekezdés.

² Szolgáltatási irányelv 1. cikk (1) bekezdés.

ennek pedig egyik eszköze a szolgáltatási tevékenység (díjazás ellenében nyújtott bármely önálló gazdasági tevékenység)³ engedélyhez kötöttségének visszaszorítása, korlátozása az egyéb eszközök (egyablakos ügyintézési rendszer kialakítása, elektronikus ügyintézés biztosítása) mellett. A Szolgáltatási irányelvben előírásra került, hogy a tagállamokban az engedélyezési rendszert felül kell vizsgálni, ennek eredményeként a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultság, illetve a tevékenység megkezdése és folytatása kapcsán az engedélyezési rendszer csak kivételes jelleggel tartható fenn az alábbi feltételekkel:

- a) nem alkalmaz hátrányos megkülönböztetést (diszkriminációmentes) az érintett szolgáltatóval szemben;
- b) a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá;
- c) a kitűzött cél kevésbé korlátozó intézkedés útján nem valósítható meg, különösen azért, mert az utólagos ellenőrzésre túl későn kerülne sor ahhoz, hogy az valóban hatékony legyen.⁴

Az Országgyűlés a Szolgáltatási irányelv átültetése érdekében elfogadta a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvényt (a továbbiakban: Szolg. törvény), amely általános és keretjellegű szabályozást tartalmaz, olyan alapvető szabályokról rendelkezik, amelyek a Szolgáltatási irányelv, valamint a Szolg. törvény hatálya alá tartozó szolgáltatási tevékenységek mindegyikére irányadóak. Az egyes szolgáltatási tevékenységek bejelentésére vonatkozó további, részletes, illetve különös eljárási szabályok pedig az ágazati jogszabályokban találhatóak.

A Szolg. törvény szabályozási logikája – a Szolgáltatási irányelvvel összhangban –, hogy az engedélyezési rendszer helyett a bejelentési rendszerre, illetve a szolgáltatási tevékenységek ellenőrzésére, felügyeletére kerül a hangsúly. Az engedélyhez kötött szolgáltatási tevékenységek visszaszorításra kerültek, az engedélyezési rendszert részben felváltó bejelentési rendszer céljára a Szolg. törvény preambuluma is rámutat: „Az Országgyűlés a vállalkozások, különösen a kis- és középvállalkozások működésének megkönnyítése, versenyképességük javítása, e célból a szolgáltatási tevékenység megkezdése és folytatása tekintetében az állami beavatkozásnak a feltétlenül védendő közérdek érvényesítése céljából valóban szükséges mértékre szorítása, egyben az e tevékenységek megfelelő ellenőrzésének biztosítása, továbbá az Európai Közösség belső piacán a letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadsága megfelelő érvényesítése érdekében a következő törvényt alkotja”.

A Szolg. törvény egyrészt meghatározza a Szolgáltatási irányelvből következő alapvető, és a Szolgáltatási irányelv érvényesülése szempontjából garanciális eljárási szabályokat, másrészt a bejelentési rendszer alapjait, amely alapvetően a hatósági ellenőrzésre épül.

A Szolg. törvény mellett a Szolgáltatási irányelv átültetését szolgálták a) az akkor hatályos eljárási kódex, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ket. novella), továbbá b) a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény, valamint c) az egyéb ágazati jogszabályok módosításai. A Ket. novella célkitűzései között is megjelent egyebek mellett az adminisztr-

³ Szolgáltatási irányelv 4. cikk 1. pont.

⁴ Szolgáltatási irányelv 9. cikk (1) bekezdés.

ratív terhek csökkentése, a kettős engedélyeztetések megszüntetésére irányuló irányelvbeli követelmény.⁵

A Szolg. törvény hatálya alá nem tartozó tevékenységek körében is megjelent a bejelentés jogintézménye az engedély helyett, az ágazati jogszabályok rendelkeznek az adott ágazathoz tartozó tevékenységtípusok esetén az engedélyhez kötött, illetve bejelentéshez kötött tevékenységekről.

A bürokráciacsökkentés megvalósítása, az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása érdekében 2010-től megfogalmazott, majd folyamatosan végrehajtott közigazgatási eljárási reformok okán az engedélyköteles tevékenységek köre tovább szűkült.⁶

A bürokráciacsökkentés folyamatában a tevékenységek engedély helyett bejelentéshez kötése mellett megemlítendő az ügyintézési határidők csökkentése, a fellebbezési jog (az előrehozott jogvédelem) korlátozása, majd kivételes jogorvoslati eszközzé nyilvánítása, az elektronikus ügyintézés lehetőségének kiterjesztése, amelyek szintén az adminisztratív terhek csökkentését, az eljárások egyszerűsítését és gyorsítását szolgálják.

Végül megemlítendő az engedélyek visszaszorítása kapcsán, hogy a koronavírus-járvány 1. hulláma miatt kihirdetett veszélyhelyzet alatt került szabályozásra a veszélyhelyzet alatti engedélykötelezettségről, valamint az ellenőrzött bejelentésről szóló 191/2020. (V. 8.) Korm. rendeletben az ellenőrzött bejelentés új jogintézményként, mely az engedélyek további visszaszorításának lehetőségét teremtette meg. A veszélyhelyzet megszűnését követően az Országgyűlés elfogadta a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvényt (a továbbiakban: Vesz. tv.), mely újra szabályozza, illetve megtartja az ellenőrzött bejelentés jogintézményét. Az ellenőrzött bejelentés lényege, hogy az ügyfél elektronikus úton benyújtott bejelentése alapján az engedélyköteles tevékenység, ha annak jogszabályi feltételei fennállnak, engedély helyett ellenőrzött bejelentés alapján folytatható (F. Rozsnyai et al., 2021, 313).

2. A hatósági tevékenység (jogérvényesítés) típusainak kapcsolódása az engedélyezési és a bejelentési eljárásokhoz

Az engedélyezési eljárás és a bejelentési eljárás esetén a hatósági tevékenység két típusa közötti sorrend eltérő, fordított. Az engedélyezési eljárás során először hatósági jogalkalmazásra (engedélyezésre) kerül sor, majd az engedély alapján gyakorolt tevékenység hatósági ellenőrzésére, illetve jogszabálysértés esetén utólagos beavatkozásra.

A bejelentési eljárás során a hatóság először ellenőrzi a bejelentett, megkezdett és gyakorolt tevékenységet, ezt követően utólagos beavatkozásra csak jogszabálysértés esetén kerül sor (pl. kötelezés, bírság kiszabás). Az engedély és a bejelentés elemzéséhez szükségesnek tartom a hatósági tevékenység, illetve típusai (hatósági jogalkalmazás és hatósági felügyelet) elemzését is.

A hatósági tevékenység (jogérvényesítés) jogszabályok érvényesítése érdekében végzett tevékenység. A hatósági tevékenység során a tevékenység alanya (hatóság) beavatkozik a társadalmi viszonyokba a köz érdekében, befolyásolja a társadalom tagjai és szervezetei magatartását a közérdekű célok érvényesítése végett (Szalai, 2020b, 69–70).

A hatósági tevékenység főbb fogalmi elemei a következők: a) a hatóság, jogszabályban

⁵ Lásd részletesen Szolg. törvény Általános Indokolás II. pontja.

⁶ Lásd pl. a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI törvény; F. Rozsnyai et al. (2021, 309–314).

hatósági hatáskör gyakorlására feljogosított vagy kijelölt szerv, szervezet vagy személy, b) független, külső jogalanyok (természetes személyek és szervezetek) egyedi ügyében, c) a közigazgatási szervezeten kívülre irányuló, d) közhatalom birtokában végzett, e) jogilag kötött, f) jogérvényesítő: fa) hatósági jogalkalmazó vagy fb) hatósági felügyeleti tevékenysége, g) melynek célja a jogszabályok érvényesítése (Madarász, 1989, 417–422).

- a) A hatósági tevékenység alanya az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására feljogosít vagy kijelöl.
- b) A hatósági tevékenység igazgatottja olyan külső, a közigazgatási tevékenységet végzőtől független természetes személy vagy jogi személy, illetve jogi személyiség nélküli szerv/szervezet, aki/amely szervezetileg nincs alárendelve a tevékenység alanyának, és akinek/amelynek egyedi ügyében a hatóság hatósági (jogérvényesítő) tevékenységet végez. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) az igazgatottakat ügyfélként definiálja.
- c) A hatósági tevékenység külső, közigazgatási szervezeten kívülre (külső jogalanyokra) irányuló tevékenység (külső működés).
- d) A hatósági tevékenység hatalmi, közhatalmi tevékenység, a hatóság egyoldalúan beavatkozik, szuprematív jogviszony jön létre a tevékenység alanya (hatóság) és az igazgatott (ügyfél) között a hatósági tevékenység során.
- e) A hatósági tevékenység jogilag kötött, jogszabályok által részletesen szabályozott, az anyagi jogi és az eljárásjogi (alaki) normák részletesen szabályozzák a hatósági tevékenységet, illetve eljárást.
- f)–g) A hatósági tevékenység a közigazgatási jog és más jogágak (pl. polgári jog, pénzügyi jog) jogszabályainak érvényesítése érdekében végzett tevékenység. A hatósági tevékenységnek (jogérvényesítésnek) – a jogszabályok érvényesítése szempontjából – két típusát különböztethetjük meg: fa) a hatósági jogalkalmazást, valamint fb) a hatósági felügyeletet.
 - fa) A hatósági jogalkalmazó tevékenység a hatósági jogalkalmazás útján történő jogérvényesüléshez kapcsolódó tevékenység, a közigazgatási hatóság beavatkozik (cselekszik) a jogérvényesítés érdekében. A jogszabályokban, jogi normákban rögzített jog/jogok és kötelezettség/kötelezettségek nem közvetlenül illetik és terhelik a címzett jogalanyokat, a jogi norma közvetlenül érvényesül. A közigazgatási hatóság jogalkalmazó tevékenysége, illetve az annak során kibocsátott egyedi közhatalmi aktusa (egyedi hatósági döntése) szükséges ahhoz, hogy a jogszabályban rögzített jogokat gyakorolni lehessen, illetve a kötelezettségek terheljék a címzett jogalanyt (Madarász, 1989, 259–265, 420–422; Szalai, 2020a, 143–145; Gyurita, 2020, 135–138). Példának okáért csak a hatóság által kiadott engedély (egyedi közhatalmi aktus) alapján lehet megkezdeni, illetve végezni az engedélyköteles kereskedelmi, valamint építési, továbbá a hulladékgazdálkodási (hulladékgazdálkodási engedély) és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási (minősítési engedély) tevékenységet.
 - fb) A hatósági felügyeleti tevékenység az önkéntes jogkövetés útján történő jogérvényesüléshez kapcsolódó tevékenység. A jogszabályokban rögzített jog/jogok és kötelezettség/kötelezettségek közvetlenül illetik és terhelik a címzett jogalanyokat, a jogi norma közvetlenül érvényesül (ex lege szabályozási mód). A közigazgatási hatóság ellenőrzi az önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesülést,

amennyiben jogszabálysértést tapasztal, akkor a jogsértés megszüntetése végett „utólag” intézkedik, beavatkozik, hivatalból eljárást indít (pl. kötelez, bírságot) vagy eljárást kezdeményez a hatáskörrel rendelkező illetékes szervnél (Madarász, 1989, 259–261; 420–422; Szalai, 2020a, 143–145; Gyurita, 2020, 135–138). Példának okáért a jogi norma címzettjének (a jogalany) önként be kell tartani a közúti közlekedés (aki a közúti közlekedésben részt vesz, köteles a közúti forgalomra, valamint a közútnak és környezetének a védelmére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket stb. megtartani) szabályait, normáit. A hatóság ellenőrzi a közúti közlekedésre vonatkozó jogszabályok, jogi normák betartását, önkéntes jogkövetés útján történő érvényesülését, csak jogszabálysértés esetén „utólag” avatkozik be (pl. bírságot szab ki). Ha a hatóság nem tár fel jogsértést az ellenőrzés során, akkor nem avatkozik be, illetve nem intézkedik.

A hatósági tevékenység a bíróság által kontrollált tevékenység. A bíróság felülvizsgálja az igazgatott kérelmére a hatósági tevékenység, illetve a hatóság cselekményei (döntések stb.) és cselekmények elmulasztása jogszerűségét.⁷

2.1. A hatósági jogalkalmazás

A hatósági jogalkalmazó tevékenység tárgyát tekintve komplex, több fajtája megkülönböztethető. A hatóság (tevékenység alanya) a hatósági jogalkalmazás során az igazgatott (ügyfél), külső jogalany a) jogát, vagy b) kötelezettségét állapítja meg, c) jogvitáját eldönti, d) jogsértését megállapítja (jogkövetkezésményt alkalmaz) hatósági döntésben (egyedi közhatalmi aktusban), e) tény, állapotot, adatot igazol (hatósági bizonyítványt és hatósági igazolványt ad ki) vagy f) nyilvántartást vezet (ide értve a nyilvántartásba történő bejegyzést, annak módosítását és a nyilvántartásból való törlést).⁸

A hatósági jogalkalmazás egyik fajtája, amikor a hatóság megállapítja az igazgatott (ügyfél) jogát, jogait hatósági döntésben (egyedi közhatalmi aktusban). A jog/jogok gyakorlásának előfeltétele a közigazgatási hatóság „előzetes beavatkozása”, jogalkalmazó tevékenysége, a végleges hatósági döntés (egyedi közhatalmi aktus), ennek hiányában a jogalany joggyakorlása jogsértő. Ide sorolandó egyebek mellett az engedélyek kiadása, amelyek jellemzően az igazgatott által gyakorolni kívánt tevékenységre irányulnak, tehát a tevékenység megkezdésének, gyakorlásának feltétele a hatósági döntés (engedély). Az engedélyek tartalmukat tekintve szerteágazóak, irányulhatnak szolgáltatás nyújtására (pl. az egészségügyi szolgáltatásra kiadott működési engedély, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás engedélyezése); áru, termék előállítására, gyártására, forgalmazására (pl. a gyógyszer, vagy gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítmény forgalomba hozatalának engedélyezése, a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység folytatásának engedélyezése); építmény, berendezés, illetve egyéb létesítmény építésére, átalakítására, használatbavételére, üzemeltetésére, bontására stb. (pl. az engedélyköteles építmények esetén építési, használatbavételi, bontási engedély kiadása).⁹

⁷ A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 4. § (1)-(3) bekezdés.

⁸ Lásd részletesen: Szalai (2020a, 145–151); Gyurita (2020, 138–143); Ákr. 7. § (2) bekezdés.

⁹ Lásd részletesen: Szalai (2020a, 146–148); Gyurita (2020, 138–139).

2.2. A hatósági felügyelet

A hatósági felügyelet az igazgatott (ügyfél) tevékenységének (magatartásának) jogszerűségére irányul, ún. szakmai felügyelet, a felügyeleti tevékenység alanya a hatóság. A hatósági felügyelet két szakaszra bontható: egyrészt hatósági ellenőrzés, másrészt hatósági jogalkalmazás vagy eljárás kezdeményezése a hatáskörrel rendelkező szervnél. A második szakaszra csak akkor kerül sor, ha az ellenőrzés során a hatóság jogszabálysértést vagy annak veszélyét tárja fel.

A hatóság azt ellenőrzi, hogy az igazgatott (ügyfél) betartja-e a tevékenységre (magatartásra) irányadó jogszabályokat, valamint az egyedi hatósági döntést (egyedi közhatalmi aktust) az általa végzett tevékenység (tanúsított magatartás) során. Az ellenőrzés eredményétől függ, hogy szükséges-e további intézkedés, beavatkozás. A hatósági felügyeletet gyakorló hatóságok jogszabálysértés megvalósulása vagy annak közvetlen veszélye esetén alkalmazható jogi eszközöket az Ákr., a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankció tv.), valamint az ágazati jogszabályok szabályozzák. A Szankció tv. nem taxatív jelleggel határozza meg az alábbi hátrányos jogkövetkezményeket (közigazgatási szankciókat): a) figyelmeztetés, b) közigazgatási bírság, c) tevékenység végzésétől történő eltiltás, d) elkobzás.

A tételes jog által szabályozott jogkövetkezmények többféle szempont szerint csoportosíthatóak, e jogkövetkezmények egyik lehetséges csoportosítása: a) a hatósági intézkedés, b) a figyelmeztetés, c) a kötelezés, tiltás, d) egyéb hátrányos jogkövetkezmények, szankciók megállapítása (bírságolás stb.), e) az eljáráskezdeményezés (hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervnél hatósági eljárás, illetve fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárás).¹⁰

Ha a hatóság jogsértést tapasztal az ellenőrzés során, akkor a jogszabálysértés, illetve a végleges hatósági döntés megsértésének megszüntetése és a felelősségre vonás végett saját hatáskörben intézkedik, illetve szükség esetén saját hatáskörben jogalkalmazási eljárást indít (a–d) pont), vagy hatáskör hiányában eljárást kezdeményez a hatáskörrel rendelkező illetékes szervnél (e) pont).

- a) A hatósági intézkedés jellemzője, hogy szóban és írásban is kiadható, valamint azonnal végre kell hajtani. A hatóság csak a jogszabályban rögzített esetben és feltételek fennállása esetén foganatosíthat hatósági intézkedést. A hatósági intézkedés már az ellenőrzés során foganatosítható, nem minősül a hatóság érdemi döntésének (határozatának) (Madarász, 1989, 431). Példának okáért az építésfelügyeleti hatóság elektronikus építési naplóba történő egyidejű bejegyzéssel megtiltotta az építőipari kivitelezési tevékenység folytatását; vagy ha súlyos szabálytalanságot észlel, az engedély vagy egyszerű bejelentés nélkül folyó építési tevékenység végzését a helyszínen leállítja.
- b) A figyelmeztetés a hatóság rosszallását fejezi ki, érdemi döntésben kiszabott szankció. Írásbeli, hatósági döntésben rögzített felszólítás a hatóság részéről, ha a jogsértés orvosolható (megszüntethető) a jogsértő által a jogellenes tevékenység (magatartás) abbahagyásával, megszüntetésével és/vagy a jogszerű állapot helyreállításával. A figyelmeztetés tartalmát tekintve a jogsértő tevékenység (magatartás) megszüntetésére és a jogszerű állapot helyreállítására tartalmaz felszólítást a további jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel. A Szankció tv. szerint a figyelmeztetés alkalmazásának akkor van helye, ha közigazgatási szabályszegés elkövetése miatt más szankció nem alkalmazható, vagy ha a közigazgatási szabályszegés az elkövetés körülményeire tekintettel

¹⁰ Lásd részletesen: Szalai (2020a, 152); Gyurita (2020, 144–147).

csökkentésű és a figyelmeztetéstől kellő visszatartó hatás várható. A hatóság a Szankció tv.-ben, valamint az ágazati jogszabályban meghatározott esetben és feltételek fennállása esetén alkalmazza a figyelmeztetést.

- c) A hatósági kötelezés, tiltás is hatósági jogalkalmazásnak minősül. A hatóság a jogellenes tevékenység (magatartás) megszüntetésére, valamint a jogszerű állapot helyreállítására kötelez, vagy a tevékenység folytatását (magatartás tanúsítását) megtiltja érdemi hatósági döntésben (határozatban) a jogsértés orvoslása végett. Példának okáért a munkaügyi hatóság megtiltja a további foglalkoztatást, ha az alkalmazás vagy a foglalkoztatás a jogszabálysértés súlyossága miatt nem tartható fenn és a sérelem rövid időn belül nem orvosolható; kötelezi a foglalkoztatót a szabálytalanság meghatározott időn belül történő megszüntetésére; eltiltja a foglalkoztatót tevékenysége folytatásától, ha foglalkoztatásra vonatkozó jogszabályban előírt engedéllyel, nyilvántartásba vétellel nem rendelkezik.
- d) Az egyéb hátrányos jogkövetkezmények, szankciók alkalmazása is hatósági jogalkalmazásnak minősül. Például ilyen a bírságok kiszabása és az elkobzás, melyek szabályait a Szankció tv. és az ágazati jogszabályok tartalmazzák.
- e) Az eljárás kezdeményezés nem jelent közvetlen (érdemi) beavatkozást a felügyeletet gyakorló hatóság részéről. Erre akkor kerül sor, ha a hatóságnak nincs hatásköre a feltárt jogsértés orvoslására és a felelősségre vonásra. Ennek okán a felügyeletet gyakorló hatóság más szervnél/szerveknél hatósági, fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez a jogsértés orvoslása és a felelősségre vonás végett.

A hatósági felügyeleti tevékenységet végző hatóságok eszközei általában részben eltérnek egy-egy ágazatban, a hatóságok csak a jogszabályban rögzített felügyeleti eszközöket alkalmazhatják. A felügyeleti eszközök alkalmazása kapcsán az ágazati jogszabályok tartalmazhatnak sorrendet is.

A hatósági felügyelet és a hatósági ellenőrzés elhatárolása kapcsán megjegyzendő, hogy hatósági ellenőrzés egyrészt lehet a hatósági felügyelet része, másrészt lehet önállósult hatósági tevékenység (Kalas, 2017, 218–219). Az önálló hatósági ellenőrzési tevékenység esetén – a hatósági felügyeleti tevékenységgel ellentétben – az ellenőrzési tevékenységet végzőnek nincs konkrét beavatkozási joga (kötelezés, bírságolás stb.) az ellenőrzött szerv viszonyaiba.

A hatósági ellenőrzésre vonatkozó általános szabályokat az Ákr. önálló fejezetben rögzíti,¹¹ az ágazati jogszabályok tartalmazzák a kiegészítő és a különös eljárási szabályokat.

3. Engedély, bejelentés, egyszerűsített bejelentés

Az engedélyköteles tevékenységek körének csökkentése után a tételes jog vizsgálata alapján megállapítható, hogy a különböző típusú tevékenységek megkezdésének és folytatásának engedélyezése vagy bejelentése kapcsán továbbra is az alábbi lehetőségek vannak: a tevékenység megkezdése és folytatása

- a) nem kötött sem engedélyhez, sem bejelentéshez (pl. bizonyos építési tevékenységek),¹²

¹¹ Lásd az Ákr. VI. fejezet, 98–102. §.

¹² Lásd az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényt, az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendeletet.

- b) bejelentéshez kötött (helyi termelői piac üzemeltetése, legfeljebb 300 m² összes hasznos alapterületű új lakóépület építése stb.),¹³
- c) engedélyhez kötött [egyres építési, valamint kereskedelmi tevékenységek (pl. vásár, piac üzemeltetése) stb.].¹⁴

Álláspontom szerint az engedélyezési eljárások megszüntetésére nem kerülhet sor minden tevékenység esetén, a bejelentési rendszer nem válthatja fel teljes egészében az engedélyezési rendszert. Az engedélyezési rendszer fenntartásának célja a tervezett tevékenységek jogszerűségének előzetes ellenőrizhetősége a közérdek, illetve mások joga, jogos érdekei védelmében azon tevékenységek esetén, amelyek megkezdésének és gyakorlásának utólagos ellenőrzése nem tudja biztosítani a közérdekű célok hatékony védelmét. Az engedélyezési rendszer fenntartásának szükségességére, okára a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény Általános indokolása is rámutat: „Az engedélyezés nem minden esetben alakítható át bejelentéssé. Ennek oka egyes esetekben a közérdek magas szintje (közegészség, közrend, közbiztonság, természet- és környezetvédelem), és részben az ezzel összefüggő európai uniós szabályozási kötöttség, másrészt az ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásokban az Alaptörvényben biztosított ügyféli jogok védelme.”

Számos olyan tevékenység van (utak, hidak építése, erőművek létesítése, különböző típusú egészségügyi, szociális ellátások stb.), amelyek megkezdésének és folytatásának olyan hatásai vannak (egyrészt közérdekre, másrészt az egyéni érdekekre, illetve mások jogaira, jogos érdekeire), hogy elengedhetetlen az engedélyhez kötöttség, vagyis a tervezett tevékenység megkezdése előtt a hatóság előzetes beavatkozása, a tervezett tevékenység jogszabályi feltételei fennállásának vizsgálata.

3.1. Az engedély

Az engedélyezés a közérdek és mások joga, jogos érdeke sérelmét megelőző (prevenációs) funkcióval rendelkezik, megakadályozza a közérdeket, illetve mások jogát, jogos érdekét sértő tevékenység megkezdését, illetve folytatását.

A hatósági engedélyezési eljárásokra vonatkozó általános eljárási szabályokat az Ákr., illetve a Szolg. törvény tartalmazza, a különös és kiegészítő eljárási szabályokat, továbbá az anyagi jogi rendelkezéseket az ágazati jogszabályok tartalmazzák az engedélyek kapcsán.

A hatósági engedélyezési eljárásrend kapcsán megállapítható, hogy az engedélyhez kötött tevékenység megkezdéséhez és folytatásához engedély iránti kérelmet (a továbbiakban: kérelem) kell benyújtani a hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz. Az engedélyezési eljárás kérelemre induló eljárás, a hatóság a kérelem alapján hatósági eljárást indít és folytat le, melynek keretében elbírálja a kérelmet, és döntést hoz a kérelem tárgyában. A döntéshozatal előtt tisztázza a tényállást, szükség esetén bizonyítási eljárást folytat le, valamint jogszabályban meghatározott esetekben bevonja a szakhatóságot/szakhatóságokat, illetve sor kerül a szakkérdés/ek vizsgálatára is.

¹³ Lásd a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvényt, valamint a lakóépület építésének egyszerű bejelentéséről szóló 155/2016. (VI. 13.) Korm. rendeletet.

¹⁴ Lásd az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényt, az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendeletet, a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvényt, a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendeletet.

A kérelem tárgyában a hatóság az alábbi döntéseket hozhatja: a) az engedély iránti kérelmet elutasítja (nem engedélyezi a tevékenység megkezdését és folytatását), b) az engedély iránti kérelemnek helyt ad (megállapítja a tevékenység folytatására való jogosultságot, illetve engedélyezi a tevékenység megkezdését és folytatását). Az engedélyhez kötött tevékenység esetén a tevékenység a hatósági döntés (engedély) birtokában gyakorolható, ez jogosítja fel a tevékenység alanyát a tevékenység megkezdésére, folytatására.

Az Ákr., illetve a Szolg. törvény is tartalmazza a hallgatás jogintézményét, amennyiben a hatóság mulaszt, és fennállnak a hallgatással történő döntéshozatal jogszabályi feltételei, akkor a kérelmező ügyfelet megilleti a kérelmezett tevékenység megkezdésének és folytatásának joga.

Az engedélyezési eljárásnak az Ákr. és az ágazati jogszabályok alapján a kérelmező ügyfélén kívül további ügyfelei, illetve ellenérdekű ügyfelei lehetnek. A kérelmezőn kívüli ügyfelek már az engedélyezési eljárásba bekapcsolódnak, és eljárási jogukat gyakorolhatják, az eljárást lezáró döntésről értesülnek, a döntés ellen jogorvoslattal élhetnek, jellemzően közigazgatási pert indíthatnak a döntés ellen, a közigazgatási per megindításakor, illetve a per folyamán kérhetik azonnali jogvédelem keretében a végleges döntés halasztó hatályának elrendelését, amennyiben a bíróság e kérelemnek helyt ad, akkor közigazgatási hatósági döntésben engedélyezett tevékenység nem gyakorolható a bíróság döntéséig.

3.2. A bejelentés

A bejelentési eljárás szabályozásának tételes jogi vizsgálata alapján megállapítható, hogy a Szolg. törvény szabályozza a bejelentés általános szabályait, az ágazati jogszabályok tartalmazzák a különös és a kiegészítő eljárási szabályokat. Továbbá a Szolg. törvény hatálya alá nem tartozó tevékenységek esetén a bejelentésre vonatkozó szabályokat az ágazati jogszabályok tartalmazzák. Az Ákr. a bejelentésre vonatkozóan nem tartalmaz szabályokat, de az Ákr. egyes jogintézményei alkalmazásáról a Szolg. törvény rendelkezik, és az ágazati jogszabályok is rendelkezhetnek.

A bejelentési eljárások rendje kapcsán a bejelentőnek a Szolg. törvényben és az ágazati jogszabályokban meghatározott tartalommal, formában és módon kell a bejelentést megtennie a jogszabályban erre kijelölt hatóságnál. A hatóság a bejelentést hatósági eljárás lefolytatása és hatósági döntés meghozatala (engedély kiadása) nélkül „tudomásul veszi”, amely ellen jogorvoslattal nem lehet élni. A bejelentés esetén a hatóság a bejelentett, megkezdett és gyakorolt tevékenységet ellenőrzi, felügyeli és jogszabálysértés esetén utólag avatkozik be, ennek eszközei kifejtésre kerültek a 2.2. alfejezetben.

A Szolg. törvény hatálya alá tartozó szolgáltatási tevékenységek esetén szükségesnek tartom a bejelentési eljárás főbb szabályait, az eljárásrendet áttekinteni.

A Szolg. törvény meghatározza, mi minősül a törvény alkalmazásában szolgáltatási tevékenységnek (mire terjed ki a törvény tárgyi hatálya): szolgáltatási tevékenység bármely önálló, üzletszerűen – rendszeresen nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett gazdasági tevékenység, kivéve a termelő tevékenységet és a közhatalom gyakorlását. A Szolg. törvényben a jogalkotó azt is meghatározza, hogy mely tevékenységekre nem kell alkalmazni a törvényt (egyes pénzügyi, közlekedési szolgáltatások, szerencsejáték szervezésre irányuló tevékenység stb.).

A bejelentési rendszerben – szemben az engedélyezési rendszerrel – a szolgáltató a szolgáltatási tevékenység gyakorlásához szükséges jogszabályi feltételek teljesítése esetén a tevékenységet megkezdheti, illetve folytathatja, de köteles bejelenteni az érintett hatóságnak a tevékeny-

ség megkezdését és folytatását. A bejelentési kötelezettség teljesítése az adott bejelentésköteles tevékenység folytatására való jogosultságnak nem feltétele, a bejelentés elmulasztása azonban szankcionálandó. A Szolg. törvény meghatározza a törvény hatálya alá tartozó szolgáltatási tevékenységek esetén a bejelentés minimális tartalmát (a szolgáltató nevét, a szolgáltató lakcímét, szervezet esetén székhelyét, valamint a folytatni kívánt szolgáltatási tevékenység megjelölését). A bejelentés tartalmára vonatkozó további követelményeket pedig az egyes szolgáltatási tevékenységeket szabályozó ágazati jogszabályok tartalmazzák. A szolgáltató köteles bejelenteni a) a változásokat, valamint b) a tevékenység megszüntetését is.

A szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóság (a továbbiakban a 3.2. alpontban: hatóság) a bejelentés megérkezését követően nem minden esetben, csak indokolt esetben (hivatali eljárás során történt tudomásszerzés vagy a hatóság általános ismeretei szerinti szükségesség alapján) ellenőrzi, hogy a bejelentés megfelel-e a Szolg. törvényben és az ágazati jogszabályokban meghatározott követelményeknek, ennek eredményeként

- a) ha a) a bejelentés megfelel a követelményeknek, és b) az eljárási illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat megfizették, a bejelentést tevőt erről a tényről igazolás megküldésével értesíti;
- b) ha a) a bejelentés nem felel meg a követelményeknek, vagy b) a bejelentésre előírt eljárási illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat nem fizették meg, és a szolgáltató nem részesült költségmentességben, a bejelentés hiányainak megjelölése mellett figyelmezteti a szolgáltatót a tevékenység bejelentés nélküli folytatásának jogkövetkezményeire.

A hatóság ellenőrzi a bejelentési kötelezettség teljesítését is. Ha a hatóság ellenőrzése során megállapítja, hogy a szolgáltató a bejelentésköteles tevékenységet bejelentés nélkül ténylegesen folytatja, ideértve azt az esetet is, ha a szolgáltató a bejelentés előírt adataiban bekövetkezett változás bejelentését elmulasztotta, akkor az alábbi jogkövetkezményeket alkalmazhatja:

- a) bírságot szab ki, és
- b) ha a szolgáltató megfelel a szolgáltatási tevékenység megkezdésére és folytatására való jogosultság jogszabályi feltételeinek, hivatalból nyilvántartásba veszi, vagy az adatváltozást a nyilvántartásba bejegyzi; vagy
- c) ha a szolgáltató nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, az adott szolgáltatási tevékenység megkezdésére és folytatására való jogosultság megfelelő igazolásáig határozatban megtiltja az adott szolgáltatási tevékenység folytatását.

3.3. Az ellenőrzött bejelentés

Az ellenőrzött bejelentés lényege, hogy az egyébként engedélyköteles tevékenység engedély helyett ellenőrzött bejelentés alapján folytatható. Az ügyfél döntése, hogy bejelentést tesz vagy engedély iránti kérelmet nyújt be.

Az ellenőrzött bejelentésre vonatkozó szabályokat a Vesz. tv. szabályozza,¹⁵ meghatározza egyrészt, hogy mely szervek engedélyezéseire terjed ki az ellenőrzött bejelentés lehetősége, másrészt meghatározza azokat az ügyeket, engedélyezési eljárásokat, amelyekre nem terjed ki a tárgyi hatálya. A Vesz. tv. meghatározza az engedély fogalmát is: valamennyi olyan, az Ákr. szerinti kérelemre indítható eljárást lezáró döntés, amely az ügyfél számára valamely tevékenység végzését lehetővé teszi, vagy részére valamely jog gyakorlását biztosítja.

A bejelentést egyébként az engedélykérelemre jogszabályban előírt adattartalommal kell

¹⁵ Lásd a Vesz. tv. 398-406. §-át.

benyújtani, és mellékelni kell az engedélykérelem jogszabályban előírt mellékleteit. Továbbá a bejelentés szándékáról a bejelentőnek kell az ügyfeleket tájékoztatnia, és ennek eredményét a bejelentéshez csatolnia, mivel a hatóság nem fogja felderíteni az ügyféli kört a hatósági eljárás hiányában. A bejelentés kizárólag elektronikus úton tehető meg.

A bejelentés kapcsán a hatóság a) a bejelentést visszautasítja, b) a bejelentést engedélyezésre utalja, c) a bejelentést tudomásul veszi. Az utóbbi esetben – vagyis, ha nem kerül sor a visszautasításra vagy az engedélyezésre utalásra – sem hoz döntést a hatóság a bejelentés tárgyában, de a tevékenység csak a bejelentést követő 15. naptól kezdhető meg.

Ha az engedélyezésben szakhatóság vett volna részt, akkor a szakhatóságot is be kell vonni, de a szakhatóság sem ad ki állásfoglalást, ha intézkedés szükségessége áll fenn, akkor azt az eljáró hatóság felé jelzi.

A bejelentés visszautasításának és a bejelentés engedélyezésre utalásának okait, indokait a Vesz. tv. szabályozza. Kiemelendő, hogy a bejelentés engedélyezésre utalásának okai között szerepel a közérdekvédelem. Ugyanis a hatóság a bejelentést engedélyezésre utalja, ha az alábbi közérdekek várható vagy közvetlen sérelmének veszélye áll fenn: a) az élet, a testi épség és az egészség védelme, b) a tevékenység jellegére, illetve hatására figyelemmel a károkozás vagy a katasztrófák bekövetkezése, c) a közbiztonság, vagy d) más nyomós közérdek.

A tevékenység megkezdésekor és folytatása során a bejelentőnek meg kell felelnie a tevékenység végzésére vonatkozó jogszabályi feltételeknek. A bejelentő a tevékenysége jogszerűségéért és szakszerűségéért felelősséggel tartozik, amelyet a hatóság ellenőriz. Az ellenőrzésbe a szakhatóságok bevonhatóak, illetve a szakhatóságok hatáskörük keretei között önállóan is végezhetnek ellenőrzéseket.

Amennyiben a hatóság az ellenőrzés során szabálytalanságot tár fel, akkor a hatáskörébe tartozó egyéb intézkedéseken felül a) jogosult a tevékenységet megtiltani vagy a tevékenységtől való eltiltást alkalmazni, b) kötelezheti a bejelentőt a szabályszerű joggyakorlásra.

4. Érvek és ellenérvek az engedélyek és a bejelentések kapcsán

Az állampolgárok és a vállalkozások által gyakorolt különböző típusú tevékenységek engedélyezése kapcsán jelentős változások történtek az elmúlt évtizedben. Az előzetes beavatkozáson alapuló hatósági jogalkalmazásról (az engedélyezésről) áttevődött a hangsúly a bejelentésre, illetve az ahhoz kapcsolódó ellenőrzésre, felügyeletre, valamint az utólagos beavatkozás lehetőségére. Az állampolgárok és a vállalkozások tevékenység megkezdésére és folytatására vonatkozó bejelentése, illetve annak a hatóság általi tudomásulvétele felváltotta az engedélyt számos tevékenység esetén. A hatóság nem a tevékenység megkezdése előtt, hanem a tevékenység gyakorlása alatt ellenőrzi, vizsgálja a jogszabályi feltételek fennállását és a jogszerűséget, a jogszabályban előírt feltételek hiánya, illetve jogsértés feltárása esetén pedig utólag avatkozik be (kötelez, megtilt stb.) a már gyakorolt tevékenységbe.

Felvetődik a kérdés, hogy az engedélyeket felváltó bejelentésekhez kapcsolódó utólagos kontroll, a hatósági ellenőrzés, illetve felügyelet hatékonyan biztosítja-e a közérdek érvényesítését, védelmét.¹⁶

A bejelentések és az engedélyezések kapcsán is felhozhatóak érvek pro és kontra.

A tevékenység megkezdésének és folytatásának bejelentése esetén nem kerül sor hatósági eljárás lefolytatására, ennek okán a kérelmező ügyfélen kívüli ügyfél (akiknek jogát vagy

¹⁶ Lásd ezzel kapcsolatban: F. Rozsnyai et al. (2021, 314–318)

jogos érdekét a tevékenység érinti) nem tudja az eljárás során a jogait érvényesíteni. Továbbá a bejelentés tudomásulvételekor nem születik döntés, így jogorvoslati joggal sem tud élni a tevékenység megkezdése ellen, a tevékenység megkezdése előtt nem biztosított a közigazgatási, illetve a bírói jogvédelem.

A bejelentett és már gyakorolt tevékenység kapcsán kezdeményezhető ellenőrzés a hatáskörrel rendelkező és illetékes hatóságnál, de a hatóság hivatalból dönt a hatósági ellenőrzési, illetve felügyeleti eljárás lefolytatásáról, nincs kötve a bejelentéshez. Amennyiben a hatósági ellenőrzés során megállapítást nyer, hogy a tevékenység jogszabálysértő, akkor a hatóság beavatkozik és a jogszabályban meghatározott jogkövetkezményt alkalmazza. A jogkövetkezmény alkalmazása a bejelentett és megkezdett tevékenység esetén nem elegendő, ha a jogkövetkezményként meghatározott tiltást, kötelezést az eredeti állapot, illetve a jogszerű állapot helyreállítására stb. a kötelezett önként nem teljesíti, ebben az esetben a hatóságnak végrehajtási eljárást kell indítani, hogy az utólagos beavatkozás során hozott döntésének érvényt szerezzen, ami már hosszadalmasabb folyamat lehet a jogsértés súlyától és típusától függően.

Az érintetteknek rendelkezésükre állnak polgári jogi eszközök is, amelyeket a már folytatott tevékenység kapcsán vehetnek igénybe (pl. birtokvédelmet kérhetnek, kártérítési eljárást indíthatnak).

Nem vitatott, hogy bejelentés esetén a tevékenység megkezdését nem előzi meg egy hosszadalmasabb hatósági eljárás, illetve egy esetleges közigazgatási per, így jellemzően gyorsabb és egyszerűbb, mint az engedélyezés. A bejelentések kapcsán tehát gyorsabban megkezdődhet a tevékenységgyakorlás, ami a versenyképesség fenntartása, fokozása érdekében fontos, de az esetleges jogszerűtlen és szakszerűtlen tevékenységek felszámolása már hosszabb időt vehet igénybe.

Az adminisztratív terhek csökkentése, illetve ennek eredményeként a versenyképesség növelése érdekében a különböző típusú tevékenységek megkezdésének engedély helyett bejelentéshez kötése nem eredményezheti a közérdek, illetve mások jogának, jogos érdekének sérelmét. A közérdekvédelem hatékony biztosítása és a versenyképesség fenntartása érdekében végrehajtandó bürokráciacsökkentés, továbbá az engedélyezési és a bejelentési rendszer között meg kell találni az egyensúlyt, mert az utóbbi esetleges túlhangsúlyozása esetén a versenyképesség növelése előtérbe kerül a hatékony közérdek érvényesítéssel, a jogszerűséggel szemben.

Az engedélyek mellett felsorakozó érvek kapcsán kiemelendő, hogy az engedélyezés funkciójából adódóan azoknál a tevékenységeknél, amelyeknél valószínűsíthető, hogy a bejelentés tudomásulvételel nem garantálható a közérdek vagy mások jogai, jogos érdekei hatékony védelme, továbbra is szükséges az engedélyezési rendszer fenntartása. A jelenleg engedélyköteles tevékenységek közül azok alakíthatóak át bejelentésköteles tevékenységgé, ahol az ellenőrzéssel, és az esetleges utólagos beavatkozással is biztosítható a hatékony közérdekvédelem.

Hivatkozások

- F. Rozsnyai, K., Hoffman, I., & Bencsik, A. (2021). Az általános eljárási szabályok: üres kagylóhéjak? *Jogtudományi Közlöny*, 76(7–8), 309–318.
- F. Rozsnyai, K., & Szalai, É. (2020). A közigazgatási hatósági eljárásjog európaizálódása. In Fazekas, M. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Általános rész III* (pp. 158–166). ELTE Eötvös Kiadó.
- Gyurita, R. (2020). Közigazgatás tevékenységfajtái. In Hulkó G., & Király P. B. (Szerk.), *A közigazgatási jog elmélete és gyakorlata* (pp. 129–175). Universitas-Győr Nonprofit Kft.

- Kalas, T. (2017). Hatósági ellenőrzés. In Petrik, F. (Szerk.), *A közigazgatási eljárás szabályai I. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata* (pp. 218–224). HVG-ORAC.
- Madarász, T. (1989). *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Szalai, É. (2020a). A közigazgatás hatósági tevékenysége. In Fazekas M. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Általános rész III* (pp. 143–154). ELTE Eötvös Kiadó.
- Szalai, É. (2020b). A közigazgatás működése, tevékenységfajtái. In Fazekas M. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Általános rész I* (pp. 65–82). ELTE Eötvös Kiadó.

Jogi források

- Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i, a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelve.
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény.
- A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény.
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény.
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény.
- A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény.
- A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény.
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.
- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény.
- A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény.
- A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet.
- Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet.
- A lakóépület építésének egyszerű bejelentéséről szóló 155/2016. (VI. 13.) Korm. rendelet.
- A veszélyhelyzet alatti engedélykötelezettségről, valamint az ellenőrzött bejelentésről szóló 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet.
- A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény indokolása.



A HAZAI HÍRKÖZLÉSI PIACSZABÁLYOZÁS TÖRTÉNETE, ALAPINTÉZMÉNYEI ÉS ELMÉLETI CSOMÓPONTJAI

LAPSÁNSZKY ANDRÁS* 

* Tanszékvezető, egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék; hírközlési elnökhelyettes, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság. E-mail: lapsanszky.andras@ga.sze.hu

Absztrakt

A tanulmány közigazgatás-elméleti alapon rendszerezi és elemzi a hírközlési versenyigazgatás egyik legfontosabb intézményét a „piacszabályozást” Magyarországon. Ennek keretében részletesen tárgyalja a hírközlési piacszabályozás és piaci verseny alapvető elméleti kérdéseit, az ex ante aszimmetrikus versenyigazgatás fogalmi elemeit, ezen belül az általános versenyigazgatás és a speciális, hírközlési versenyigazgatás összefüggéseit. A tanulmány tudományos alapon rendszerezi a magyar hírközlési piacszabályozási eszközöket, eljárástípusokat, a jelentős piaci erő hírközlésigazgatási fogalmát és részletesen taglalja a vonatkozó jogalkalmazási gyakorlatot.

Kulcsszavak

versenyigazgatás, hírközlés, piacszabályozás, jelentős piaci erő.

Abstract

This study systematises and analyses one of the most important instruments of communications competition management in Hungary, “market regulation”, on the basis of public administration theory. In this context, it discusses in detail the basic theoretical issues of communications market regulation and market competition, the conceptual elements of ex ante asymmetric competition management, including the connections between general competition management and special communications competition management. The study systematises the tools of Hungarian communications market regulation, procedure types and the concept of significant market power in communications management on a scientific basis, and discusses the relevant enforcement practice in detail.

Keywords

competition management, communications, market regulation, significant market power.

1. A hírközlési piaci verseny intézményeinek története

Magyarországon a hírközlési piaci verseny irányába történő elmozdulás első lépését a hírközlési piac részleges nyitásával a rendszerváltozást követően tették meg, amikor a postai és távközlési területen egyetlen (és sokáig hatósági feladatokat is ellátó) szolgáltató, a Magyar Posta monopolhelyzete megszűnt egyes távközlési szolgáltatások vonatkozásában.

A távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: Tt.) teremtette meg a korábbi monopolisztikus szolgáltatási piac többszereplőssé válásának lehetőségét. A Tt. a közcélú távbeszélő szolgáltatás, a közcélú mobil rádiótelefon szolgáltatás, az országos közcélú személyhívó szolgáltatás, valamint a közszolgálati rádió- és televízióműsor országos és regionális szétosztása, szórása és a kapcsolódó frekvenciahasználat vonatkozásában koncessziókat hozott létre.¹ Ezzel vált lehetővé, hogy egészben vagy részben állami szereplők mellett díj ellenében mások is nyújthassanak ilyen szolgáltatásokat, többszereplős piac jöjjön létre, előre vetítve a későbbi versenyszempontok érvényesülését és a versenyszabályozás szükségességét. E szolgáltatások esetében azonban még nem beszélhetünk liberalizációról, hiszen a szolgáltatási monopólium (az állami szolgáltatókkal, illetve a koncessziók által biztosított állami kontroll révén) az államnál maradt. A felsoroltaktól eltérő, egyéb távközlési szolgáltatást ugyanakkor hatósági engedély alapján bárki nyújthatott, amellyel a részleges liberalizáció, illetve a liberalizációt megelőlegező folyamat bontakozott ki (Beke, 2013, 721).

A Tt.-vel létrehozott Hírközlési Főfelügyelet² az engedélyezési és felügyeleti-ellenőrzési feladatokon túl szabályozó hatósági hatáskörnek nem minősülő, de a hírközlés piacainak befolyásolását lehetővé tevő olyan hatáskörökkel rendelkezett, mint a hírközlési szabványok, koncessziós szerződések, a frekvenciasávok felhasználási feltételeinek előkészítése és a hatósági vizsgálatok és ellenőrzések műszaki-szakmai követelményeinek meghatározása.³ A Hírközlési Főfelügyelet hagyományos hatósági hatásköröket meghaladó, már szinte szabályozási jellegű feladatainak köre egyre szélesedett, 1997-től már olyan, nem hatósági hatásköröket is kapott, mint a hírközlési és az ehhez kapcsolódó informatikai piac működésének felmérése, a Kormány tájékoztatása a hírközléspolitikai érvényesüléséről, és hírközléspolitikai, valamint a hírközlési és információs stratégiai javaslatok kidolgozása.⁴

A hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvényben (a továbbiakban: Hkt.) már megjelent az elektronikus hírközlési ágazat szabályozásában később általános uniós alapelvvé váló, a liberalizáció és a piaci nyitás tekintetében kulcsfontosságú általános felhatalmazás, amely alapján hírközlési szolgáltatást bármely természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság nyújthatott hatósági bejelentés alapján.⁵ Ezzel a magyar jogalkotó jelentős lépést tett a liberalizáció irányába; a több piaci szereplő között kialakuló verseny lehetősége és szándéka pedig a piacsabályozási feladatok ellátásának szükségét is maga után vonta.

¹ Tt. 40. § (3) bekezdése a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 1. § (1) bekezdés k) pontjának módosításával.

² Tt. 19. §.

³ Az egységes hírközlési hatósági szerv létesítéséről, valamint egyes hírközlést érintő jogszabályok módosításáról szóló 142/1993. (X. 13.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés g)-h), l) és p) pontjai.

⁴ Az egységes hírközlési hatóságról, valamint egyes hírközlést érintő jogszabályok módosításáról szóló 232/1997. (XII. 12.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdés d)-f) pontjai.

⁵ Hkt. 3. § (1) bekezdése.

A Hkt. nyomán létrejött Hírközlési Felügyelet már kizárólagosan gyakorolta a hírközlési ágazati hatósági hatásköröket,⁶ míg a stratégiai, jogalkotási és ágazati koordinációs feladatok a Kormány és a minisztérium⁷ hatáskörében maradtak. A Hírközlési Felügyelet keretében működő, önálló hatáskörrel rendelkező szerv, a Hírközlési Döntőbizottság testületi szervként látta el a Hírközlési Felügyelet piacsabályozási hatásköreit. A Hírközlési Döntőbizottság létrehozásával az az intézményi modell érvényesült, amelyben az elektronikus hírközlési piacsabályozási feladatokat a hírközlési hatóság keretében működő, önálló hatáskörrel rendelkező szabályozó szerv, a tulajdonképpeni szabályozó hatóság látja el. Ez a szervezési elv azóta is tükröződik az elektronikus hírközlési ágazat intézményrendszerének kialakításában.

A piacsabályozási feladatok során a Hírközlési Döntőbizottság meghatározhatta a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása során követendő alapelveket, amelyek ugyan kizárólag a Döntőbizottság számára voltak irányadóak, mégis közvetve befolyásolták, orientálták a piaci versenyt. A Hírközlési Döntőbizottság piacelemzési eljárásában a Hkt. által meghatározott piacokon legalább 25% piaci részesedéssel rendelkező szolgáltatót azonosította jelentős piaci erejű szolgáltatóként.⁸ A Hírközlési Döntőbizottság mérlegelése azonban a jelentős piaci erő meghatározására korlátozódott, a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókat a törvényben meghatározott kötelezettségek a jelentős piaci erő fennállására tekintettel, a törvény alapján terheltek. Azaz, a Hírközlési Döntőbizottság nem róhatta ki a kötelezettségeket, illetve nem határozhatta meg a kötelezettségek részletfeltételeit, ennek lehetőségét majd csak a későbbi uniós irányelvek alapján teremtette meg a szabályozás.

Az Európai Unió 2003-ban irányelvek elfogadásával foglalta egységes ágazati keretrendszerbe az elektronikus hírközlés alapvető szabályait, amelyek jelentős változásokat hoztak az elektronikus hírközlés szabályozásában. A keretrendszer általános alapjait meghatározó Keretirányelv⁹ e körben meghatározta a nemzeti szabályozó hatóságok szervezeti alapkövetelményeit és feladatköri struktúráját, és alapkövetelményként rögzítette, hogy az irányelvekben foglalt elektronikus hírközlési ágazati feladatokat a hatáskörrel rendelkező, független, hatáskörüket pártatlan és átlátható módon gyakorló szervek lássák el.¹⁰

A Keretirányelvvel és az ágazati keretrendszer egyéb elemeivel (elsősorban a Hozzáférési irányelv¹¹ rendelkezései révén) vált az ágazati piacsabályozás sarokkövévé a sektorspecifi-

⁶ A Hírközlési Felügyeletről és a Hírközlési Felügyelet szervei által kiszabható bírságokról szóló 248/2001. (XII. 18.) Korm. rendelet.

⁷ Miniszterelnöki Hivatal keretében működő Informatikai Kormánybizottság, majd Informatikai és Hírközlési Minisztérium: az információs társadalom megvalósításával összefüggő feladatokról, az informatikai kormánybiztos feladat- és hatásköréről szóló 100/2000. (VI. 23.) Korm. rendelet, valamint az informatikai és hírközlési miniszter feladat- és hatásköréről szóló 141/2002. (VI. 28.) Korm. rendelet.

⁸ Hkt. 25. §.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/21/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról.

¹⁰ Keretirányelv 3. cikke.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/19/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról.

A keretrendszer további irányelvi szintű jogforrásai az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/20/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről, illetve az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/22/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról.

kus, ex ante aszimmetrikus piacszabályozás, és annak eljárási kerete: az érintett piacok meghatározására, a jelentős piaci erejű szolgáltatók azonosítására és a kötelezettségek kiszabására irányuló eljárási rendelkezések.¹²

A Keretirányelvvel jelent meg az Európai Bizottság azon kvázi szabályozói szerepe is, amelynek keretében ajánlásban határozta meg azokat a termék- és szolgáltatási piacokat, amelyek jellemzői indokoltá tehetik a Hozzáférési irányelvben meghatározott kötelezettségek megállapítását, és a piacelemzésre vonatkozó iránymutatásokat tesz közzé. A tagállami hatóságok az Európai Bizottság ajánlását és iránymutatásait messzemenően figyelembe vették.¹³

Magyarország az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) és végrehajtási rendeletei útján implementálta az uniós ágazati keretszabályozásból eredő követelményeket, amelynek révén bevezette a – struktúráját tekintve ez időtől fennálló – piacelemzési eljárást. Az Eht.-val létrejövő Nemzeti Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NHH) 2004-től immáron uniós tagállami szabályozó hatóságként látta el az ágazati szabályozó hatósági feladatokat. Az Eht. a piacszabályozási jellegű feladatokat az NHH vezető testületének, az NHH Tanácsának hatáskörébe utalta, amely a döntéseit egyfokú közigazgatási hatósági eljárásban hozta meg.

Az Eht. az uniós szabályozással összhangban vezette be a piacelemzési eljárás – lényegében azóta változatlan – eljárásrendjét is. Az NHH Tanácsa a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása mellett meghatározta az érintett piacokat, elemezte az érintett piacokon fennálló versenyt és kötelezettségeket állapított meg a jelentős piaci erejű szolgáltatók terhére. A Hkt.-val szemben az NHH Tanácsa az Eht.-ban meghatározott kötelezettségek közül választott, mérlegelése egyrészt kiterjedt arra, hogy alkalmazza-e az adott kötelezettséget, másrészt arra, hogy meghatározza az egyes kötelezettségek tartalmát, részfeltételeit.

Az ágazati keretrendszer 2009-ben módosult, amelynek témánk szempontjából legjelentősebb hozadéka, hogy létrejött az Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (Body of European Regulators for Electronic Communications, a továbbiakban: BEREC), valamint annak Hivatala.¹⁴ A BEREC tevékenysége ekkor még a legjobb gyakorlatok kidolgozására, vélemények, állásfoglalások kiadására, szakmai segítség nyújtására, tanácsadásra, az információcsere elősegítésére irányult.

Az Eht. módosítása¹⁵ révén az NHH jogutódjaként 2010 nyarán jött létre a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság vagy NMHH), amelynek önálló hatáskörrel rendelkező szervei az Elnök, az önálló jogi személyiségű Médiatanács és a Hivatal. A jogalkotó az elektronikus hírközlési ágazati piacszabályozási jellegű hatósági és nem hatósági hatásköröket az NMHH Elnökéhez telepítette. Ezzel megszűnt a Hkt. idején bevezetett azon megoldás, amely keretében a szabályozói feladatokat testület látta el, és az NMHH Elnöke az NHH Tanácsának hatásköri jogutódja lett. Ennek jelentőségét az adja, hogy a piacszabályozási tevékenység magvát jelentő piacelemzés ciklusokra osztott, de folyamatos tevékenység, így en-

¹² Keretirányelv 14. és 16. cikke; az egyes kötelezettségeket a Hozzáférési irányelv (később további cikkekel bővülő) 8-13. cikke szabályozta.

¹³ Keretirányelv 15. cikke.

¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 25-i 1211/2009/EK rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról.

¹⁵ A médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXII. törvény; e szervezeti kialakításról később, máig hatályos módon a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) rendelkezett, az Eht. vonatkozó részei hatályon kívül kerültek.

nek tartalmi kontinuitását az elektronikus hírközlési szabályozás hazai szervezetének változásai mellett is biztosítani kellett. Így az uniós keretrendszer célkitűzéseivel és rendelkezéseivel összhangban folyamatosan, az NHH Tanácsának döntéseiben szereplő kötelezettségek fenntartásával, módosításával maradtak szabályozhatóak az egyes érintett piacok. A 2010-ben létrejövő szervezeti kialakítás azt is jelentette ugyanakkor, hogy az elméletileg legszűkebben vett nemzeti szabályozó hatóság, az NMHH Elnöke a Hatóság önálló hatáskörrel rendelkező szerve lett.

Az elektronikus hírközlési ágazat fejlődésére, az uniós és világgazdasági tendenciákra figyelemmel a 2010-es évek végére vált szükségessé az ágazati keretrendszer felülvizsgálata, amely az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex¹⁶ elfogadásával bontakozott ki.

A Kódex piacsabályozásra vonatkozó rendelkezéseivel megváltoztak a piacsabályozási tagállami feladatok, a piacsabályozási tevékenység céljai, keretei. Az uniós hírközlési piacok a közösségi ágazati keretrendszer hatályba lépése óta eltelt, közel két évtized alatt érettebbé váltak, a fogyasztói jólétet elősegítő verseny fokozódott, és a globalizáció új kihívásokat támasztott ebben az ágazatban is. A Kódex piacsabályozási rendszere a korábbinál nagyobb hangsúlyt helyez a szabályozás harmonizálására, az egyes közhatalmi eszközök differenciálására, valamint a jelentős piaci szereplők önálló kezdeményezéseire és együttműködésére a piacsabályozás érdekében. Előtérbe kerül a nagy sebességű hálózatok kiépítésének, működtetésének elősegítése és az uniós gazdasági érdekek védelme az elektronikus hírközlési ágazatban, ahol az új típusú – jellemzően nem európai szolgáltatók által biztosított – szolgáltatások, újfajta üzleti modellek, üzleti és műszaki megoldások készítenek stratégiáik átgondolására a gazdasági és ágazati politikai döntéshozókat.

A korábbiakhoz képest a piacelemzések gyakorisága csökken, a piacelemzést a jelentős piaci erejű szolgáltatók előző azonosításától számított öt éven belül kell elvégezni, amely egy évvel meghosszabbítható. A határidő az Európai Bizottságnak korábban be nem jelentett piacok esetében az érintett piacokra vonatkozó ajánlás felülvizsgálatától számított három év.¹⁷

Az uniós harmonizációt fokozza továbbá, hogy az Európai Bizottság meghatározza az Unió egészében egységes maximális mobilhívás-végződtetési díjat, valamint egységes maximális vezetékes hívásvégződtetési díjat, amit minden szolgáltatóval szemben érvényesíteni kell.¹⁸

A 2018-as felülvizsgálat nyomán az uniós ágazati szabályozás további jelentős változása, hogy a harmonizáció eredményeként hangsúlyosabbá válik a BEREC szerepe. A Kódex elfogadásával egyidejűleg meghozott BEREC Rendelet¹⁹ alapján a tagállami szabályozó hatóságok a BEREC által elfogadott iránymutatást, véleményt, ajánlást, közös álláspontot és bevált gyakorlatot szabályozási, felügyeleti tevékenységük során kötelesek figyelembe venni, és az esetleges eltérést indokolni.²⁰ A Kódex egyebekben utal arra, hogy a tagállamoknak biztosítani kell, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok a lehető legteljesebb mértékben figyelembe vegyék

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 irányelve az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról.

¹⁷ Kódex 67. cikke.

¹⁸ Kódex 75. cikke.

¹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i (EU) 2018/1971 rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és a BEREC Működését Segítő Ügynökségnek (BEREC Hivatal) a létrehozásáról, az (EU) 2015/2120 rendelet módosításáról, valamint az 1211/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

²⁰ BEREC Rendelet 3. cikk (1) bekezdése, 4. cikk (1) és (4) bekezdése.

e szabályozókat, és említést is tesz erről a konkrét tartalmi előírásoknál.²¹ A BEREC Rendelet alapján azonban az adott iránymutatásokat az ott meghatározottak szerint akkor is figyelembe kell venni, ha a Kódex arra nem tér ki.

Az iránymutatások kérdése mellett a BEREC a határon átnyúló jogviták lefolytatása, a transznacionális piacok szabályozása körében és a piacelemzési eljárás akadályozottsága esetén tölt be jelentős szerepet a jövőben.²²

A hazai jogba a Kódex rendelkezéseit az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvénynek az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló irányelv átültetésének kötelezettségével összefüggő módosításáról szóló 2020. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Implementációs tv.), valamint az Eht. már meglévő és az Implementációs tv.-nyel elfogadott új felhatalmazó rendelkezései alapján, a vonatkozó NMHH rendeletek ültetik át.²³

2. A hírközlési piacsabályozás alapintézményei

2.1. A szabályozó hatóság

Az elektronikus hírközlési piaci versennyel összefüggő szabályozó tevékenység központi intézménye a szabályozó hatóság, amely egy sokrétű, összetett, de semmiképpen nem egzakt fogalomként körülhatárolható kategória.

Funkcionális szempontból a szabályozó hatóság az a hatóság, amely szabályozó hatósági tevékenységet végez. A szabályozó hatósági tevékenység a hatósági jogalkalmazás egy sajátos formája, amely szerintem a szabályozó hatóság egyetlen általánosítható és egységes ismérve. A sajátos szabályozó hatósági tevékenységtípusok közül a tanulmány szempontjából releváns piacsabályozást emeljük ki, amely ugyanakkor a legérzékletesebben fogja meg a szabályozó hatósági tevékenység mibenlétét.

A piacsabályozás mint hatósági tevékenység lényegét az adja, hogy azt a hatóság egyedi döntések útján gyakorolja, amelyek konkrét ügyfelek egyedi kötelezettségeit állapítják meg, azonban e döntések a piac egészének vizsgálatát igénylik és a piac egészének működésére kihatnak. A piacsabályozás továbbá az elektronikus hírközlési ágazat globális-kontinentális természete, műszaki és közgazdasági aspektusainak határokon átnyúló jellege miatt szoros összefüggésben áll az ágazat nemzetközi koordinációjával, folyamataival is. A piacsabályozás keretében a hatóság tág mérlegelési jogkörrel rendelkezik, e tevékenység folyamatos, amelynek körében a hatóságnak lehetősége van döntéseit ex officio érdemben felülvizsgálni, illetve új szabályozói döntéseket hozni. További lényegi sajátosság, hogy a piacsabályozási döntések sok esetben további hatósági eljárásokat keletkeztetnek, eljárásindítási kötelezettségeket határoznak meg.

Formálisan az Európai Unióban az elektronikus hírközlés területén nemzeti vagy tagállami szabályozó hatóság alatt azokat a tagállami szerveket értjük, amelyek az elektronikus hírközlés ágazati szabályozásával kapcsolatos hatósági hatáskörök címzettjei. A tagállamoknak bizto-

²¹ Kódex 10. cikk (2) bekezdése, továbbá pl. a más által üzemeltetett hálózati elemekhez való hozzáférés műszaki jellegű paraméterei [61. cikk (3) és (7) bekezdése], a referenciaajánlati minimumkövetelmények [69. cikk (4) bekezdése], rendkívül nagy kapacitású hálózatok [82. cikk], az internethozzáférési és személyközi hírközlési szolgáltatások szolgáltatásminősége [104. cikk (2) bekezdése], valamint a lakossági riasztórendszer [110. cikk (2) bekezdése] vonatkozásában.

²² Kódex 27., 65-67. cikkei.

²³ Az Implementációs tv. Kódex átültetését szolgáló módosító rendelkezései 2020. december 21-én léptek hatályba.

sítani kell azt, hogy a közösségi szabályozásból eredő feladatokat az elektronikus hírközlési területen hatáskörrel rendelkező szervek lássák el. A Kódex szerint – amely a korábbi szabályozáshoz, a Keretirányelvhez képest szélesebb körben rögzíti a szabályozó hatóságok által ellátandó feladatok körét – ilyen konkrét, kimondottan rögzített feladatkörök az előzetes (ex ante) piacsabályozás és a vállalkozások közötti vitarendezés (további feladatok többek között: a rádióspektrum-gazdálkodási feladatok, a végfelhasználói jogok védelmének biztosítása az elektronikus hírközlés területén, a nyílt internet-hozzáféréssel kapcsolatos feladatok, az egyetemes szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos többletterhek felmérése és a szolgáltatásnyújtás nettó költségének kiszámítása, a számhordozhatóság biztosítása). A Kódex alapján a tagállamoknak legalább e feladatokat kell a nemzeti szabályozó hatóságok feladatkörébe utalni, ugyanakkor a tagállamok a nemzeti szabályozó hatóságokra ruházhatnak egyéb, az elektronikus hírközléssel összefüggő feladatokat.²⁴ A felsorolás tehát nem teljes körű, ugyanakkor egyértelmű, hogy e feladatok tekintetében mindenképpen biztosítani kell, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok rendelkezzenek hatáskörrel.

A tagállami jogalkotóknak garantálni kell e szervek függetlenségét, hatáskörük pártatlan, átlátható és kellő időben való gyakorlását, valamint azt is, hogy rendelkezzenek a megfelelő erőforrásokkal.²⁵ Ezen alapkövetelményeket az indokolja, hogy az elektronikus hírközlési ágazat, az elektronikus hírközlési szolgáltatások biztosítása, a hálózatok és szolgáltatások összekapcsoltsága és fejlettsége alapvetően befolyásolja az uniós gazdaság egészének működését a vállalatok versenyképességét, a fogyasztók jólétét. Ezért biztosítani kell, hogy a szabályozó hatóságok csak az ágazati irányelvek céljaira figyelemmel, azok előírásaival összhangban folytassák tevékenységüket, azt ne befolyásolják egyéb szempontok, érdekek. A nemzeti szabályozó hatóságok függetlensége egyrészt abban áll, hogy jogilag elkülönülnek és funkcionálisan függetlenek a hírközlő hálózatok, berendezések üzemeltetőitől, az elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtóitól, másrészt azt jelenti, hogy az elektronikus hírközlési ágazati feladataik tekintetében más szervtől függetlenül járnak el és e körben nem utasíthatók. E két alapvető kritérium mellett a függetlenség garanciájaként szolgál az, hogy e szervek számára biztosítani kell a szükséges technikai, anyagi és humán erőforrásokat, valamint az elkülönített és nyilvános éves költségvetést. A független eljárás és az utasíthatóság kizárása ugyanakkor nem érinti a tagállamok intézményi autonómiáját, azaz nem jelenti azt, hogy a nemzeti szabályozó hatóságokat más végrehajtó hatalmi szervektől szervezetileg is elkülönülten kell megalakítaniuk. A függetlenség körében a tagállamoknak – tekintet nélkül arra, hogy a nemzeti szabályozó hatóságokat más szervek irányítása alatt, más szervek részeként, vagy éppen teljesen autonóm hatóságként szervezik meg – azt kell biztosítaniuk, hogy e hatóságok az ágazat szereplőitől és más állami szervektől szakmailag független döntéseket hozhassanak és rendelkezzenek az ehhez szükséges erőforrásokkal. A szabályozó hatósági függetlenség eszközéül szolgálnak a hatóságok vezetőinek kinevezésére, megbízatására és elmozdítására vonatkozó általános rendelkezések is.²⁶

Tekintettel azonban arra, hogy az elektronikus hírközlési ágazatban az Európai Unió a (mind a jogalkotási, mind a jogalkalmazási értelemben vett) szabályozás harmonizálására, konvergenciájára törekszik, nemcsak a nemzeti szabályozó hatóság függetlenségéről, szakmaiságáról kell gondoskodni, hanem biztosítani kell azt is, hogy e szervek az uniós célkitűzések érdekében végezzék tevékenységüket. Ezért az uniós szabályozás azt is a tagállamok feladatává teszi,

²⁴ Kódex 5. cikke.

²⁵ Keretirányelv 3. cikk (1)-(3a) bekezdése; Kódex 5. cikk (1) bekezdése, 6. cikke, 8-9. cikkei.

²⁶ Keretirányelv 3. cikk (3a) bekezdése; Kódex 7. cikke.

hogy a nemzeti szabályozó hatóságok aktívan részt vegyenek a BEREC munkájában és ahhoz hozzájáruljanak, aktívan támogassák a BEREC koordináció és koherencia előmozdítására irányuló céljait és figyelembe vegyék e szervezet álláspontját a piacsabályozási határozatok meghozatalakor.²⁷

Hazánkban a nemzeti szabályozó hatóság az Mttv. és az Eht. alapján az elektronikus hírközlési ágazati szabályozói és felügyeleti hatáskörökkel felruházott Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság.

Itt kell szót ejtenünk az önálló szabályozó szervek Alaptörvényen alapuló típusairól is, különösen, hogy a hazai nemzeti szabályozó hatóság egyúttal önálló szabályozó szerv is. A magyar alkotmányos rendszerben e szervtípus megnevezése nem a fent idézett funkcionális vagy formális szabályozó hatósági feladatellátáson alapul, hanem azon szerveket értjük alatta, amelyek egyrészt önállóak, másrészt jogszabályalkotási jogkörrel rendelkeznek a feladatkörükkel összefüggésben. E szerveket sarkalatos törvényben az Országgyűlés hozza létre, az Országgyűlésnek – és csak az Országgyűlésnek – tartoznak beszámolási kötelezettséggel, és a sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörükben rendeletet alkothatnak.²⁸ A hatályos szabályozás szerint ilyen a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, az Országos Atomenergia Hivatal, valamint az NMHH.²⁹

Ekként a Hatóság nemcsak az uniós szabályozásra figyelemmel minősül szabályozó hatóságnak, hanem az Országgyűlésnek felelős és jogalkotási jogkörökkel felruházott önálló szabályozó szervek közé is tartozik. A Hatóság mint nemzeti szabályozó hatóság, a BEREC és az Európai Bizottság piacsabályozással összefüggő feladatairól a 3. pontban lesz szó.

2.2. Az aszimmetrikus versenyszabályozás

Az elektronikus hírközlési ágazat szabályozásában az ágazat sajátosságaira, történeti fejlődésére figyelemmel az aszimmetrikus szabályozásé a főszerep, bár e szerep nem kizárólagos, és jelentősége csökkenő. A szimmetrikus szabályozással szemben aszimmetrikus szabályozás alatt azt értjük, amikor ugyanazon ágazatban a különböző szereplők különböző jellegű, tartalmú szabályozói beavatkozások alanyai (Lyon & Huang, 1995).

Az elektronikus hírközlési ágazatban a szabályozás differenciálásának szempontja az, hogy a kötelezettség alanya rendelkezik-e jelentős piaci erővel. A Keretirányelvben, a Hozzáférési irányelvben és a Kódexben meghatározott egyes kötelezettségek ugyanis csak a jelentős piaci erő fennállása esetén *és akkor róhatók ki, ha a szabályozó hatóság a jelentős piaci erő fennállását megállapította, a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót azonosította.*³⁰

²⁷ Keretirányelv 3. cikk (3a)–(3c) bekezdései; Kódex 10. cikke.

²⁸ Alaptörvény 23. cikke.

²⁹ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (3) bekezdése.

³⁰ Lee & McBride, 2007, 56, 194; Gómez-Ibáñez, 2003, 5–8, 107, 153, 159, 197, 214, 216, 248–249, 252, 253; Rosefelde, 2002, 29, 185, 262; Pirrong, 1996, 6, 8, 11–12, 20, 24, 32, 64, 75–76, 235; Shy, 2001, 7, 105–109; de Jong & Shepherd, 2007, 3, 7, 9–13, 17, 19–21, 43–44, 65, 68, 72, 86, 100, 119–122, 148–155, 172–176, 195, 237, 239, 255–257, 294; Lele, 2005, 24–25, 44; Sherman, 1989, 65, 178; Armentano, 1999, 14, 18–22, 24, 33–35, 40–41, 43; Wrobel & Pope, 1995, 1–3, 9–10, 25–26, 30; Rodrik, 2007, 22, 77; Baker, 2007, 15–16, 46–57; Winkler, 2006, 1–3, 6–7, 11–14, 33, 66, 70, 73–74, 90–91, 130; Spulber & Sabbaghi, 1998, 211, 232, 293, 295; Binmore & Harbord, 2005; Weare, 1996; Sidak, 2006; Page, 2005; Evans et al., 2005; Hahn et al., 2007; Mason & Valletti, 2001; Singer, 2006.

Fontos azonban kiemelni, hogy a szimmetrikus szabályozás független a jelentős piaci erejű szolgáltatókra vonatkozó aszimmetrikus szabályozástól és ekként már azokon a deregulált piacokon is alkalmazható, amelyeken az aszimmetrikus szabályozási kötelezettségek már nem szabhatók ki. Jelenleg még az elektronikus hírközlés szabályozásában nagyobb szerepe van az aszimmetrikus, azaz a jelentős piaci erőtől függő eszközöknek, azonban a deregulációs folyamat kiteljesedésével egyre jelentősebbé válhatnak a szimmetrikus kötelezettségek (Choma, 2013, 280).

Az előremutató (ex ante) szabályozás

A Hatóság ágazati szabályozói tevékenysége körében a versenyjog alapelvei érvényesülnek, a Hatóság a verseny értékelésének versenyjogban kialakult alapelvi és módszertani megközelítéseit is alkalmazza, és a versenyszabályozás általános céljaira is figyelemmel van a szabályozói tevékenysége során. A versenyjog vonatkozó szabályainak figyelembevétele ugyanakkor nem a konkrét versenyfelügyeleti eljárási és anyagi jogi rendelkezések érvényesülését, és különösen nem az eseti, akár hazai, akár uniós versenyhatósági gyakorlat követését jelenti. A versenyfelügyeleti ex post szemléletű beavatkozásokkal szemben az elektronikus hírközlési ágazati szabályozási tevékenység alapformája az ex ante szabályozás. A kérdés közgazdaságtani szakmai specifikumait mellőzve ezek különbségét összefoglalóan úgy jellemezhetjük, hogy az ex post szabályozás a versenyjogba ütköző piaci magatartás utólagos vizsgálatára, értékelésére és szükség szerint a megfelelő jogkövetkezmények alkalmazására irányul, míg az elektronikus hírközlési ex ante szabályozás a vizsgált piac átfogó, előrettekintő szemléletű elemzésén alapul. Az ex ante szabályozás vizsgálatának fókuszában a folyamatosan fennálló, a jövőben még fennálló, vagy a jövőben potenciálisan bekövetkező versenyprobléma helyezkedik el. Továbbá, míg az ex post versenyszabályozás szektorsemleges szemléletű, azaz valamennyi szektorra irányadó, addig az ex ante versenyszabályozás az elektronikus hírközlési ágazat vonatkozásában érvényesül, azaz szektorspecifikus. E szabályozási megközelítések inkább attributív különbsége továbbá, hogy míg az ex post jellegű eljárásokat jellemzően valamely érintett kezdeményezi, addig az ex ante vizsgálat folyamatos, hivatalból folytatott tevékenység. A vizsgálatok eltérő hangsúlyai, céljai miatt az eljárások értelemszerűen eltérő eredményre vezethetnek. Az ex post és ex ante szabályozás kapcsolata tekintetében a versenyproblémákat elsődlegesen a szektorsemleges ex post jellegű eszközökkel kell kezelni, és csak ennek eredménytelensége, elégtelensége esetén merülhet fel a szektorspecifikus ex ante szabályozás alkalmazása (Choma, 2013, 275).

Az, hogy egy adott szolgáltatási piacot elemezni kell-e, annak függvénye, hogy az adott szolgáltatási piac tekintetében fennáll-e az ún. ex ante érintettség, tehát, az ex ante szabályozás szempontjából érintettnek tekinthető-e az adott szolgáltatási piac. Az ex ante érintettség uniós szabályozáson alapuló ismérvrendszere az ún. hármas kritérium-teszt.³¹

³¹ A kritériumokat az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatás piacokról szóló 2007 december 17-i 2007/879/EK bizottsági ajánlás írta elő, azokat a 2014. október 9-i 2014/710/EU ajánlás is kifejezetten tartalmazta, a Kódex 67. cikk (1) bekezdése pedig a hármas kritériumot általános jogszabályi kötelezettséggé emelte, így az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatás piacokról

A teszt három kritériuma az, hogy

- a) jelentős mértékű és nem átmeneti jellegű, strukturális, jogi vagy szabályozási belépési korlátok állnak fenn;
- b) ex ante szabályozás hiányában a belépési akadályok mögött álló versenykörülményekre figyelemmel a releváns időszakon belül nem várható a hatékony verseny feltételeinek kialakulása;
- c) a versenyjog eszközei önmagukban elégtelenek a piac hibáinak, hiányosságainak megfelelő kezelésére.

E kritériumoknak együttesen kell teljesülniük, amelynek hiányában az ex ante érintettség nem állapítható meg és a szektorspecifikus ex ante szabályozás nem alkalmazható az adott piacon. E körülményre figyelemmel beszélünk hármas kritériumról (és nem három kritériumról), mivel az ex ante érintettség megállapításához a kritériumok feltételezik egymást.

A hármas kritérium-teszt a piac vizsgálatát célozza, célja annak megállapítása, hogy létezik-e olyan tartósan fennálló hiányosságok a piaci mechanizmusokban, amelyek miatt végső soron a fogyasztók érdekei sérülhetnek. A hármas kritérium homlokterében a piac általános szerkezete és jellemzői helyezkednek el, és azon piacok azonosítására irányul, amelyek esetében szükséges a piac további elemzése, a tulajdonképpeni piacelemzés.

A hármas kritérium-teszt elvégzése nem egyenértékű a jelentős piaci erő vizsgálatával (amely a piaci szereplők magatartására, jellemzőire összpontosít, ugyanakkor, ha egy piac érintett a hármas kritérium alapján, akkor feltehetően jelentős piaci erő is azonosítható lesz az adott piacon).

Az elektronikus hírközlési ex ante szabályozásnál az Európai Bizottság ajánlásának melléklete alapján az előzetes szabályozásra ajánlott piacok esetében már eleve feltételezett, hogy az ex post szabályozás vélhetően sikertelen lenne, így a feltétel fennállását e piacok esetében a nemzeti szabályozó hatóságoknak nem kell vizsgálniuk.³²

3. A piacsabályozás hazai és európai szervezetei

Ahogy a 2. pontban bemutatásra került, az uniós ágazati szabályozás szerinti nemzeti szabályozó hatóság az NMHH, amely egyúttal az elektronikus hírközlési ágazati feladatköreivel összefüggésben jogalkotási felhatalmazással rendelkező önálló szabályozó szerv is.

A nemzeti szabályozó hatóságokra vonatkozó uniós szabályozás lényegi eleme, hogy a tagállamok biztosítják, hogy az elektronikus hírközlési ágazati feladatokat a hatáskörrel rendelkező nemzeti szabályozó hatóságok látják el, és a Kódex fel is sorolja a kötelező nemzeti szabályozó hatósági feladatokat. E körben a Kódex kifejezetten említi az előzetes piacsabályozás végrehajtását, beleértve a hozzáférésre és az összekapcsolásra vonatkozó kötelezettségek előírását is.³³

A Keretirányelv alapján, de a Kódexszel is összhangban az Mttv. mint sarkalatos törvény keretjelleggel határozza meg a Hatóság elektronikus hírközlési ágazati feladatköreit. Előírja, hogy a Hatóság feladata a hírközlési piac zavartalan, eredményes működésének és fejlődésének, a hírközlési tevékenységet végzők és a felhasználók érdekei védelmének, továbbá a tisztességes, hatékony ver-

szóló 2020. december 18-i (EU) 2020/2245 bizottsági ajánlás kifejezetten már nem rögzíti a kritériumokat, hanem utal a Kódex szerinti vizsgálat szükségességére.

³² Vö. a Kódex 63. cikk (1) bekezdésével.

³³ Kódex 5. cikk (1) bekezdés a) pontja.

seny kialakulásának, illetve fenntartásának elősegítése az elektronikus hírközlési ágazatban, valamint a hírközlési tevékenységet végző szervezetek és személyek jogszabályoknak megfelelő magatartásának felügyelete.³⁴ Az Mttv. a feladatkör rögzítése mellett azt is megállapítja, hogy hírközlési hatósági hatáskört a Hatóságtól elvonni nem lehet,³⁵ ez a szabály rendkívül erős garanciája az uniós szabályozás fenti követelményének. E feladatkörökben az Mttv. egyebek mellett külön ki is emeli, hogy a Hatóság felméri és folyamatosan elemzi a hírközlési és az ezekhez kapcsolódó informatikai piacok működését, piacelemzést végez és eljár a kötelezett szolgáltató számára megállapított egyes kötelezettségek teljesítésével, illetve megszegésével összefüggésben.³⁶ Az Mttv. keretjellelű feladatköri rendelkezéseit az Eht. sarkalatos³⁷ hatásköri szabályai töltik ki, amelyek a piacsabályozási jellegű hatáskörök keretében hatósági és nem hatósági hatásköröket is megállapítanak.

A Hatóság piacsabályozási jellegű hatásköreit az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

- a) a tulajdonképpeni piacelemzés, amely magában foglalja az érintett piacok meghatározását, a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítását és a kötelezettségek megállapítását,³⁸
- b) eljárás a piacelemzési kötelezettségek teljesítésével és megszegésével összefüggésben, ideértve mind a piacelemzési határozatokban megállapított kötelezettségek alapján kezdeményezett vagy hivatalból indított eljárásokat, mind a piacelemzési kötelezettségek vagy a piacelemzési döntésben foglaltak alapján lefolytatott eljárások eredményeként meghozott döntésekben megállapított kötelezettségek felügyeletét, az erre irányuló piacfelügyeleti és általános felügyeleti eljárásokat,³⁹
- c) eljárás a piacsabályozási kötelezettségek megsértésével, nemteljesítésével összefüggő jogvitákban;⁴⁰
- d) a piacsabályozási tevékenységet támogató – jellemzően nem hatósági hatáskörbe tartozó – feladatok, így szükség esetén nyilvános meghallgatások tartása, a hírközlési és kapcsolódó informatikai piacok felmérése, elemzése a szabályozói döntések megalapozása, illetve a szabályozói módszertanok megalapozása érdekében.⁴¹

A piacsabályozási tevékenységeket az Elnök hatáskörébe telepíti a törvényi szabályozás. Így a tulajdonképpeni piacsabályozásért felelős hatóság, a legszűkebb értelemben vett nemzeti szabályozó hatóság az Elnök mint a Hatóság önálló hatáskörrel rendelkező szerve. Ezzel a hazai jogszabályi rendelkezések sajátos, kiemelt szervezeti feltételeket biztosítanak a piacsabályozói feladatok ellátásához, ugyanis a Hatóság hatásköri és szervezeti rendszerén belül biztosítják a piacsabályozási tevékenység kereteit.

³⁴ Mttv. 109. § (5) bekezdése.

³⁵ Mttv. 109. § (7) bekezdése.

³⁶ Mttv. 110. § b)-e) pontjai.

³⁷ Eht. 186/A. §.

³⁸ Eht. 10. § (1) bekezdésének 5. pontja.

³⁹ Eht. 10. § (1) bekezdésének 6. pontja.

⁴⁰ Eht. 10. § (1) bekezdésének 7. pontja.

⁴¹ Eht. 10. § (1) bekezdésének 2-4. pontjai.

A BEREC mint a piacszabályozás uniós „szakmai műhelye”

A BEREC az említett 2009-es rendelet alapján, az uniós tagállamok nemzeti szabályozó hatóságainak konzultatív testületeként jött létre. Tevékenységét az elektronikus hírközlési keretrendszer körében fejtette ki, szerepe a 2009-es szabályozás szerint még a legjobb gyakorlatok kidolgozására, vélemények, állásfoglalások kiadására, szakmai segítség nyújtására, tanácsadásra, az információcsere elősegítésére korlátozódott. Azonban az, hogy a tagállami ex ante piacszabályozási döntések tekintetében „vétőjoggal” rendelkező szervezet, az Európai Bizottság ágazati tanácsadó szerveként is működött, már ekkor előre vetítette, hogy a szakmai álláspontja a szabályozás szakmai kérdéseinek orientálásán túl is jelentőséget hordoz majd. Az idő előrehaladtával a BEREC egyre inkább az egységes uniós szabályozói fellépést szolgálta, immáron nemcsak a jogszabályok, irányelvek útján, hanem a konkrét szabályozói jogalkalmazási megoldásokkal is.

A 2009-es rendeletet 2018-ban az újabb – már szintén említett – BEREC Rendelet váltotta fel, és az uniós hírközlés-szabályozás fókuszpontjába helyezte a szervezetet azzal, hogy a Kódex alkalmazási körében meghozott állásfoglalásait a nemzeti szabályozó hatóságok már kifejezetten kötelesek figyelembe venni.

A közvetlenül hatályos és alkalmazandó BEREC Rendelet példálózva, de teljeskörűsége törekedve sorolja fel azokat a témaköröket, amelyben a BEREC állásfoglalásokat ad ki, és rendelkezik azok kötelező figyelembevételéről is.⁴²

A BEREC Rendeletben meghatározott szabályozási feladatok az alábbiak szerint oszthatók fel:

- a) közvetlen támogatás nyújtása, tanácsadás, a nemzeti szabályozó hatóságok, az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság számára, együttműködés a nemzeti szabályozó hatóságokkal és a Bizottsággal az elektronikus hírközléssel kapcsolatos kérdésekben, az Európai Bizottság támogatása az elektronikus hírközlés területére vonatkozó jogalkotási javaslatok előkészítésével összefüggésben;⁴³
- b) vélemények, iránymutatások kiadása a Kódexben, a Roaming rendeletben⁴⁴ és a TSM rendeletben⁴⁵ foglaltakkal összhangban, valamint annak érdekében, hogy az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályozás következetes legyen, és a nemzeti szabályozó hatóságok következetes határozatokat hozzanak, különösen a sok tagállamot érintő vagy határon átnyúló dimenzióval rendelkező szabályozási kérdések esetében;⁴⁶

⁴² A BEREC Rendelet 4. cikkének (4) bekezdése szerint „(...) a nemzeti szabályozó hatóságok és a Bizottság a lehető legteljesebb mértékben figyelembe kell, hogy vegyenek minden, a BEREC által a 3. cikk (1) bekezdésében említett hatályon belül, az elektronikus hírközlési szabályozási keret következetes végrehajtásának biztosítása céljából elfogadott iránymutatást, véleményt, ajánlást, közös álláspontot és bevált gyakorlatot. Amennyiben egy nemzeti szabályozó hatóság eltér az (1) bekezdés e) pontjában említett iránymutatásoktól, e döntését meg kell indokolnia.”

⁴³ BEREC Rendelet 4. cikk (1) bekezdésének a)–b) pontjai.

⁴⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2022. április 6-i (EU) 2022/612 rendelete az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming).

⁴⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2015. november 25-i (EU) 2015/2120 rendelete a nyílt internet-hozzáféréssel és az EU-n belüli szabályozott hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó kiskereskedelmi díjakkal kapcsolatos intézkedések meghozataláról, továbbá a 2002/22/EK irányelv és az 531/2012/EU rendelet módosításáról.

⁴⁶ BEREC Rendelet 4. cikk (1) bekezdésének c)–e) pontjai.

- c) közvetlenül a BEREC uniós szabályozási hatáskörébe utalt feladatok ellátása, így a Kódexszel összhangban részvétel azon ügyekben, amelyek a rádióspektrummal összefüggő piacsabályozási és versenyvonatkozású hatásköreit érintik; elemzések készítése a potenciális transznacionális piacokról, a transznacionális végfelhasználói igényekről a Kódexszel összhangban; a Roaming rendelettel kapcsolatos információgyűjtés és az információk nyilvánosságra hozatala; és jelentések készítése a hatáskörébe tartozó technikai kérdésekről;⁴⁷
- d) a nemzeti szabályozó hatóságok szabályozói tevékenységének közvetett támogatása, tevékenységük és együttműködésük koordinációja, így az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályozási keret következetesebb és hatékonyabb végrehajtásának előmozdítása céljából ajánlások és közös álláspontok kiadása az ágazati keretszabályok következetesebb és hatékonyabb végrehajtása érdekében, a nemzeti bevált szabályozási gyakorlatok terjesztése; adatbázisok összeállítása; szabályozási újítási igények felmérése, a nemzeti szabályozó hatóságok szabályozói innovációjának koordinációja; a nemzeti szintű adatgyűjtés korszerűsítésének, egységesítésének elősegítése, az adatok nyilvánosságra hozatala.⁴⁸

A nemzeti szabályozó hatóságok, így az NMHH is valamennyi, a Roaming rendelet és a TSM rendelet, valamint a Kódex hatálya alá tartozó, „következetes végrehajtás” céljából kibocsátott iránymutatást a lehető legteljesebb mértékben köteles figyelembe venni. A Kódex egyes szabályozási témaköröknél továbbá külön is rendelkezik az adott tárgykörhöz kapcsolódó iránymutatásokról, amelyek esetében jellemzően azt is megállapítja, hogy a tagállami hatóságok kötelesek figyelembe venni az adott iránymutatást, egyes esetekben „maradékalanul”, máskor „messzemenőig” vagy a „lehető legteljesebb mértékben”. A BEREC Rendelet és a Kódex együttes értelmezése alapján azonban, függetlenül a két jogszabály átfedéseitől, a párhuzamosságoktól és az ismétlésektől, összefoglalóan állapítható meg, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok valamennyi, a Kódex és a két hivatkozott EU rendelet hatálya alatt kibocsátott állásfoglalást kötelesek figyelembe venni.

A BEREC a szabályozói tanácsból és munkacsoportokból áll. A szabályozói tanács tagállamonként egy tagból áll, e tagoknak fejenként egy szavazata van. A tagokat a nemzeti szabályozó hatóságok delegálják, akiket a nemzeti szabályozó hatóság vezetőjének, irányító testületének tagjai köréből, vagy e személyek helyettesei közül kell kiválasztani. A szabályozói tanács a BEREC szabályozási feladataihoz kapcsolódó szakértői teendőkre munkacsoportokat hozhat létre, amelyek tagjai a nemzeti szabályozó hatóságok és az Európai Bizottság szakértői közül kerülhetnek ki.⁴⁹ A BEREC szakmai-adminisztratív támogatását biztosítja, a BEREC tevékenységéhez kapcsolódó igazgatási, adminisztratív feladatokat látja el a BEREC Működését Segítő Ügynökség (röviden és a BEREC Rendelet alkalmazásában: BEREC Hivatal). A rigai székhelyű BEREC Hivatal uniós szervnek minősül és önálló jogi személyiséggel rendelkezik.⁵⁰

⁴⁷ BEREC Rendelet 4. cikk (1) bekezdésének g)–j) pontjai.

⁴⁸ BEREC Rendelet 4. cikk (1) bekezdésének k)–n) pontjai.

⁴⁹ BEREC Rendelet 6–7., 13. cikke.

⁵⁰ BEREC Rendelet 1–2., 5. cikke.

Az Európai Bizottság hírközlési piacszabályozási hatáskörei

Az Európai Bizottság szerepe az elektronikus hírközlési ágazat piacszabályozásával összefüggésben rendkívül hangsúlyos, és szélesebb körű az uniós szabályozás hatálya alá eső más hatáskörökhöz képest. Ezt az indokolja, hogy az elektronikus hírközlési ágazatban a harmonizáció is fokozottabb, amely következik mind a szolgáltatói és a felhasználói elektronikus hírközlési ágazati tevékenység multinacionális, határokon átnyúló jellegéből, mind pedig abból, hogy olyan kiemelt jelentőségű ágazatról van szó, amely közvetlenül és közvetve hatással van az uniós gazdaság működésének egészére, a közös piac és az uniós gazdasági szereplők versenyképességére, és végső soron valamennyi európai polgár jólétére. Az Európai Bizottságot az elektronikus hírközlési tevékenységével összefüggésben a hírközlési bizottság segíti.⁵¹

Az Európai Bizottság elsődleges feladata a piacszabályozással összefüggésben, hogy ajánlást fogad el az érintett termék- és szolgáltatáspiacokról. Ebben az ajánlásban azonosítja azokat az elektronikus hírközlési piacokat, amelyek sajátosságai indokoltá tehetik a szabályozási kötelezettségek előírását. A Bizottság abban az esetben foglal bele valamely termék- és szolgáltatási piacot az ajánlásába, ha az uniós tendenciák alapján úgy ítéli meg, hogy a Kódex szerinti hármas kritérium teljesül. Az Európai Bizottság továbbá a piacelemzésre és a jelentős piaci erő azonosítására vonatkozó, a versenyjog releváns elveinek megfelelő iránymutatásokat tesz közzé.⁵²

Az Európai Bizottság ajánlásai az uniós jogforrási hierarchia nem kötelező szabályozói közé tartoznak, ugyanakkor azokat az elektronikus hírközlési ágazati szabályozás körében a Hatóság a Kódex alapján a lehető legnagyobb mértékben köteles figyelembe venni. Ha a kötelezően figyelembe vett ajánlástól a Hatóság eltér, azt indokolással együtt köteles bejelenteni az Európai Bizottság felé.⁵³

Az Európai Bizottságnak emellett a tagállami szabályozást közvetlenül meghatározó feladatai is vannak.

A nemzeti szabályozó hatóságoknak a piacelemzési intézkedéstervezetet és indokolásukat közzé kell tenniük, az Európai Bizottság, a BEREC és a többi tagállam nemzeti szabályozó hatóságai részére hozzáférhetővé kell tenniük, és erről tájékoztatniuk kell egyebek mellett az Európai Bizottságot, amely egy hónapon belül észrevételezheti az intézkedéstervezetet. Bizonyos esetekben további két hónappal meghosszabbodik ez az időszak, amely időben a nemzeti szabályozó hatóság nem fogadhatja el a határozatát. Ez az eljárásrend:

- az Európai Bizottság ajánlásában nem szereplő piac szabályozása esetén, vagy ha
- az kérdéses, hogy önálló vagy közös jelentős piaci erővel rendelkező vállalkozást azonosítson a nemzeti szabályozó hatóság, és a tagállami intézkedés befolyásolná a tagállamok közötti kereskedelmet, továbbá
- kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy az intézkedés összeegyeztethető-e az uniós joggal.

Az Európai Bizottság határozatot hozhat, amely kötelezi az érintett nemzeti szabályozó hatóságot az intézkedéstervezet visszavonására vagy visszavonhatja a korábbi fenntartásait. Ha az Európai Bizottság a tervezet visszavonásáról határozott, a nemzeti szabályozó hatóságnak

⁵¹ Kódex 118. cikke.

⁵² Kódex 64. cikk (1)-(2) bekezdése.

⁵³ Eht. 24. § (2) bekezdése; vö. továbbá Implementációs tv. 4. §.

hat hónapon belül kell módosítania vagy visszavonnia azt. Módosítás esetén a tervezetet ismét be kell jelenteni az Európai Bizottsághoz.⁵⁴

Kivételes körülmények között, amennyiben a nemzeti szabályozó hatóság a jelentős piaci erővel rendelkezőként azonosított vállalkozásokra a Kódexben meghatározottaktól eltérő hozzáférési, illetve összekapcsolási kötelezettségeket kíván előírni, erre irányuló kérelmet kell benyújtania az Európai Bizottsághoz. Az Európai Bizottság határozatot hoz, amelyben – a BEREC véleményét is figyelembe véve – a nemzeti szabályozó hatóságnak engedélyezi ilyen intézkedés megtételét, vagy a kérelmet elutasítja.⁵⁵

A Kódex az Európai Bizottság közvetlen szabályozói fellépését erősíti. Ennek keretében teszi lehetővé, hogy az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusban határozza meg az Európai Unió egészében egységes maximális mobil és vezetékes hívásvégződtetési díjat, amelyet öt évente, a BEREC véleményére figyelemmel kell felülvizsgálni. Ha az Európai Bizottság nem határozza meg a díjat, a nemzeti szabályozó hatóságok piacelemzést végezhetnek a hívásvégződtetési piacokon annak felmérése céljából, hogy szükség van-e kötelezettségek előírására. A nemzeti szabályozó hatóságoknak szorosan figyelemmel kell kísérniük a szolgáltatók által az Unió egészében alkalmazott hívásvégződtetési díjakat, és biztosítaniuk kell azok betartását.⁵⁶ A Kódexben szabályozott transznacionális piacok⁵⁷ azonosítására szolgáló eljárásban az Európai Bizottság, a BEREC által végzett elemzés figyelembevételével és az érintettekkel való konzultációt követően transznacionális piacokat azonosíthat. Ilyen esetben az érintett nemzeti szabályozó hatóságok a piacelemzést egymással együttműködve végzik el és összehangolt módon határoznak a szabályozási kötelezettségek bevezetéséről, fenntartásáról, módosításáról vagy megszüntetéséről. Az érintett nemzeti szabályozó hatóságok közösen értesítik a Bizottságot a piacelemzésre, valamint a szabályozási kötelezettségre vonatkozó intézkedéstervezetük megküldésével.⁵⁸

A Keretirányelv vezette be és a Kódex alapján továbbra is fennáll az Európai Bizottság funkcionális szétválasztási kötelezettséggel kapcsolatos hatásköre. Ilyen kötelezettség előírásának szándéka esetén a nemzeti szabályozó hatóság kérelmet nyújt be a Bizottsághoz, amely határozatot hoz az intézkedéstervezetről. Az európai bizottsági határozatot követően a nemzeti szabályozó hatóság elvégzi a hozzáférési hálózattal kapcsolatos különböző piacok összehangolt elemzését, és dönt a kötelezettségek megállapításáról, fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról.⁵⁹

Hivatkozások

- Armentano, D. T. (1999). *Antitrust and Monopoly: Anatomy of a Policy Failure* (2. kiadás). The Independent Institute.
Baker, C. W. (2007). *Monopolies and the People*. BiblioBazaar.

⁵⁴ Kódex 32. cikke.

⁵⁵ Kódex 68. cikke.

⁵⁶ Kódex 75. cikke.

⁵⁷ A Kódex 2. cikkének 3. pontja értelmében a transznacionális piac „az Unióra vagy annak jelentős részére kiterjedő, a 65. cikkel összhangban meghatározott, egynél több tagállamban elhelyezkedő piac”.

⁵⁸ Kódex 65. cikk.

⁵⁹ Keretirányelv 13a. cikk, Kódex 77. cikk.

- Beke, N. (2013). A hírközlési igazgatás hazai szervezeti rendszerének vázlatos történeti áttekintése. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (pp. 720–723). Wolters Kluwer.
- Binmore, K., & Harbord, D. (2005). Bargaining over Fixed-to-Mobile Termination Rates: Counter Vailing Buyer Power as a Constraint on Monopoly Power. *Journal of Competition Law & Economics*, 1(3), 449–472. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhi013>
- Choma, A. (2013). A hírközlési piac szabályozásának főbb jellemzői. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Hírközlés-szabályozás, hírközlés-igazgatás hazánkban és az Európai Unióban* (pp. 275–281). Wolters Kluwer.
- Evans, D. S., Nichols, A. L., & Schmalensee, R. (2005). United States v. Microsoft: Did Consumers Win? *Journal of Competition Law & Economics*, 1(3), 497–539. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhi016>
- Gómez-Ibáñez, J. A. (2003). *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*. Harvard University Press. <http://doi.org/10.5860/choice.41-2921>
- Hahn, R. W., Litan, R. E., & Singer, H. J. (2007). The Economics of „Wireless Net Neutrality”. *Journal of Competition Law & Economics*, 3(3), 399–451. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhm015>
- de Jong, H. W., & Shepherd, W. G. (Eds.). (2007). *Pioneers of Industrial Organization: How the Economics of Competition and Monopoly Took Shape*. Edward Elgar Publishing Limited. <http://doi.org/10.4337/9781847206961>
- Lee, S., & McBride, S. (Eds.). (2007). *Neo-Liberalism, State Power and Global Governance*. Springer. <http://doi.org/10.1007/978-1-4020-6220-9>
- Lele, M. M. (2005). *Monopoly Rules*. Crown Publishing Group.
- Lyon, T. P., & Huang, H. (1995). Asymmetric Regulation and Incentives for Innovation. *Industrial and Corporate Change*, 4(4), 769–776. <https://doi.org/10.1093/icc/4.4.769>
- Mason, R., & Valletti, T. M. (2001). Competition in Communication Networks: Pricing and Regulation. *Oxford Review of Economic Policy*, 17(3), 389–415. <https://doi.org/10.1093/oxrep/17.3.389>
- Page, W. H. (2005). Class certification in the Microsoft indirect purchaser litigation. *Journal of Competition Law & Economics*, 1(2), 303–338. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhi012>
- Pirrong, S. C. (1996). *The Economics, Law, and Public Policy of Market Power Manipulation*. Springer. <http://doi.org/10.1007/978-1-4615-6259-7>
- Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400829354>
- Rosefielde, S. (2002). *Comparative Economic Systems: Culture, Wealth, and Power in the 21st Century*. Blackwell Publishers Inc. <http://doi.org/10.1002/9780470693667>
- Sherman, R. (1989). *The Regulation of Monopoly*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511572005>
- Shy, O. (2001). *The Economics of Network Industries*. Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/CBO9780511754401>
- Sidak, G. J. (2006). A Consumer-Welfare Approach to Network Neutrality Regulation of the Internet. *Journal of Competition Law & Economics*, 2(3), 349–474. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhl016>
- Singer, H. J. (2006). The Competitive Effects of a Cable Television Operator’s Refusal to Carry DSL Advertising. *Journal of Competition Law & Economics*, 2(2), 301–331. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhl012>

- Spulber, N., & Sabbaghi, A. (1998). *Economics of Water Resources: From Regulation to Privatization* (2. kiadás). Springer. <http://doi.org/10.1007/978-94-011-4866-5>
- Weare, C. (1996). Interconnections: a Contractual Analysis of the Regulation of Bottleneck Telephone Monopolies. *Industrial and Corporate Change*, 5(4), 963–992. <https://doi.org/10.1093/icc/5.4.963>
- Winkler, K. (2006). *Negotiations with Asymmetrical Distribution of Power: Conclusions from Dispute Resolution in Network Industries (Contributions to Economics)*. Physica-Verlag. <http://doi.org/10.1007/3-7908-1744-9>
- Wrobel, L. A., & Pope, E. M. (1995). *Understanding Emerging Network Services, Pricing, and Regulation*. Artech House, Inc.

Jogi források

Magyarország Alaptörvénye.

A távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény.

A hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény.

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

A médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXII. törvény.

A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény.

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvénynek az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló irányelv átültetésének kötelezettségével összefüggő módosításáról szóló 2020. évi LXXXV. törvény.

Az egységes hírközlési hatósági szerv létesítéséről, valamint egyes hírközlést érintő jogszabályok módosításáról szóló 142/1993. (X. 13.) Korm. rendelet.

Az egységes hírközlési hatóságról, valamint egyes hírközlést érintő jogszabályok módosításáról szóló 232/1997. (XII. 12.) Korm. rendelet.

Az információs társadalom megvalósításával összefüggő feladatokról, az informatikai kormánybiztos feladat- és hatásköréről 100/2000. (VI. 23.) Korm. rendelet.

A Hírközlési Felügyeletről és a Hírközlési Felügyelet szervei által kiszabható bírságokról szóló 248/2001. (XII. 18.) Korm. rendelet.

Az informatikai és hírközlési miniszter feladat- és hatásköréről 141/2002. (VI. 28.) Korm. rendelet.

Az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 25-i 1211/2009/EK rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 2015. november 25-i (EU) 2015/2120 rendelete a nyílt internet-hozzáféréssel és az EU-n belüli szabályozott hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó kiskereskedelmi díjakkal kapcsolatos intézkedések meghozataláról, továbbá a 2002/22/EK irányelv és az 531/2012/EU rendelet módosításáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i (EU) 2018/1971 rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és a BEREC Működését Segítő Ügynökségnek (BEREC Hivatal) a létrehozásáról, az (EU) 2015/2120 rendelet módosításáról, valamint az 1211/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 2022. április 6-i (EU) 2022/612 rendelete az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming).

- Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/19/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/20/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/21/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/22/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i (EU) 2018/1972 irányelve az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról.
- A Bizottság 2007. december 17-i 2007/879/EK ajánlása az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatás piacokról.
- A Bizottság 2014. október 9-i 2014/710/EU ajánlása az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatás piacokról.
- A Bizottság 2020. december 18-i (EU) 2020/2245 ajánlása az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló (EU) 2018/1972 európai parlamenti és tanácsi irányelv alapján előzetes szabályozás alá vonható érintett elektronikus hírközlési ágazatbeli termék- és szolgáltatás piacokról.



TUDOMÁNYOS EGYESÜLETEK A KÖZÉP- ÉS KELET-EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYBAN, AVAGY MILYEN KÖZÉPTÁVOLI CÉLJAI LEHETNEK AZ ÚJONNAN LÉTREJÖTT KÖZÉP ÉS KELET- EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI EGYESÜLETNEK?

RIXER ÁDÁM* 

* Tanszékvezető, egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék. E-mail: rixer.adam@kre.hu

Absztrakt

Amikor a közigazgatástudományok meghatározó szereplőinek katalógusát állítjuk össze – akár a hazai, akár a nemzetközi szinten –, akkor az egyetemi tanszékek, a *think tankek*, a tudományos akadémiák bizottságai és mások mellett számításba kell vennünk a tudományos egyesületeket is. Jelen tanulmány az utóbbiak vizsgálatára vállalkozik, azzal a kifejezett céllal, hogy feltérképezze a Magyarországon 2021-ben létrejött Közép és Kelet-Európai Közigazgatástudományi Egyesület által felvállalható, illetve felvállalandó szerepeket, funkciókat.

A minden elemében tudományosan megalapozott katalógus négy irányból közelít a vizsgált témához: a) a kifejezetten a közigazgatástudományok területein tevékenykedő tudományos egyesületek, valamint az egyéb tudományterületeken működő hasonló entitások által felvállalt szerepek oldaláról; b) a civil szervezetek általános magyarországi sajátosságai révén; c) a ma Magyarországon a közigazgatástudományok körében tevékenykedő tudományos egyesületek és alapítványok számbavétele és főbb jellemzőik azonosítása révén; s végül d) 18 volt szocialista ország 142 kutatóját kerestem meg egy angol nyelvű kérdéssorral, egyebek mellett arra is rákérdezve, hogy léteznek-e civil szerveződések a vizsgált tudományterületen, s ha igen, úgy azok milyen feladatokat látnak el. Ezek tehát azok az elemek, amelyek lehetővé teszik izgalmas, az Egyesületre (is) vonatkozó következtetések és a lehetséges, további funkciókra vonatkozó javaslatok megfogalmazását.

Kulcsszavak

közigazgatástudományok, tudományos egyesület, tudományos egyesületek funkciói,
Közép és Kelet-Európai Közigazgatástudományi Egyesület.

Abstract

When we search for the significant players of administrative sciences both on domestic and international level, we find – amongst others, amongst departments of universities, think-thanks, committees of academies of sciences – also organizations that can be treated as parts of civil society, especially scientific societies, mainly scientific associations. My current paper deals exclusively with the latter ones (with scientific associations) and my main goal is to enlist those functions that can be or even should be reached by our newly created *Central and Eastern European Society of Administrative Sciences*.

To provide the catalogue the elements of which are based on scientific evidence my presentation consists of parts such as a) the main roles of contemporary scientific associations; b) general features of the Hungarian civil society; c) the names and main features of the contemporary scientific associations in administrative sciences in Hungary; and d) also the results of an international survey conducted among 142 representatives of administrative sciences of 18 countries in our region, especially of those countries which were formerly socialist states.

And finally, with the help of these facts collected I will try to show, and to offer some fairly new possible functions to invent in the interest of our 'beloved' Society.

Keywords

administrative sciences, scientific societies (associations), functions of scientific societies,
Central and Eastern European Society of Administrative Sciences.

Bevezetés

2021-ben jött létre a Közép és Kelet-Európai Közigazgatástudományi Egyesület (a továbbiakban: Egyesület vagy KTE), s miután magam régóta foglalkozom a magyar közigazgatástudomány, s azon belül is a közigazgatási jogtudomány jelenkori folyamatainak vizsgálatával, továbbá – előbbtől függetlenül – kutatom a hazai civil társadalom jellegzetességeit is, adta magát a kérdés: vajon az új tudományos egyesület milyen célokkal indult el, s ami még érdekesebb: melyek lehetnek a kívánatos, illetve lehetséges célok, a középtávon megvalósítandó, illetve megvalósítható célkitűzések a 21. század harmadik évtizedében egy nemzetközi térbe törekvő magyar közigazgatástudományi egyesület esetében?

Egy ilyen vizsgálódást az összegyűjtött adatok nyomán javaslatokká érlelt felismerések tehetnek igazán élővé és jól hasznosíthatóvá; kérdés azonban, hogy mely irányokban elindulva remélhetünk hasznos ismereteket, megszerezhető és általánosítható tényeket?

Kézenfekvő, hogy e munka számára jó kiindulópont lehet:

- egyrészt az ismertebb amerikai közigazgatástudományi társaságok főbb jellemzőinek, történeti fejlődésének, mai funkcióinak és gyakorlatainak azonosítása, felmérése, és lehetséges mintaként történő felkínálása, s ugyanígy a kifejezetten európai, tipikusan re-

gionálisan tevékenykedő nemzetközi közigazgatástudományi szervezetek főbb jellemzőinek bemutatása, külön is kitérve az ezen entitások által felvállalt főbb szerepekre, az általuk ellátott lényegesebb funkciókra. E körben jelentős szerepe lehet a nem a közigazgatástudományok területén tevékenykedő civil típusú szervezetek által felvállalt szerepek áttekintésének is;

- másrészt a magyar civil társadalom általános helyzetének áttekintése, illetve – szűkebben – a civil szervezeti formákban működő hazai tudományos egyesületek helyzetének értékelése. A civil társadalom általános helyzete Magyarországon annyiban érdekes számunkra, amennyiben a civil szervezetek általános jellemzői, a tágabb közeg sajátosságai *valamilyen mértékben* szükségképpen igazak lesznek az öntevékeny tudományos szervezetekre is;
- harmadrészt hasznos lehet a ma létező hazai közigazgatástudományi egyesületek (és alapítványok) enumerációja, egyes közös sajátosságok rögzítése; továbbá,
- negyedrészt, lényeges referenciapontként szolgálhatnak a többi volt szocialista ország mai közigazgatástudományi egyesületeinek létre, kortárs jellemzőire vonatkozó felmérések is.

E tanulmány – noha alapozó jellegű, lényegében a magyar szakirodalomban előzmények nélküli természete ezt megnehezíti –, mind a négy említett megközelítéssel érdemben kíván foglalkozni, még ha némely vonatkozásban csupán a legszükségesebb megállapításokra szorítkozva is teszi ezt. Tehát a nemzetközi kontextusok felvillantása és civil társadalom magyarországi helyzetéből következő néhány elnagyolt megállapítás mellett a ma létező magyar közigazgatástudományi társaságok áttekintése és velük kapcsolatos általánosító következtetések levonása mellett az általam a volt szocialista országok közigazgatástudományának képviselői körében elvégzett felmérés adatai is hozzájárulnak ahhoz, hogy munkám végén megalapozott javaslatokat is megfogalmazhassak.

1. Tudományos egyesületek Európában és a világban

A töretlen fejlődés, a megszakíthatóságok nélküli történelmi és szakmai kibontakozás lehetősége egyes „nyugati” tudományos szerveződések esetében a volt szocialista államok nézőpontjából irigylésre méltó. A közigazgatás-tudományban jó példa erre a folyamatosságra az *American Society for Public Administration* (ASPA), amelynek az 1920-as években elindult tevékenysége mindvégig töretlen maradt, és az USA-ban a közigazgatás, mint önálló szakma kialakulásában is képes volt szerepet játszani: a sokrétű, de szűkebb értelemben vett szakmai tevékenység (például akkreditációs tevékenység, önálló tudományos iskolák kialakulásának elősegítése, szakmacsoportok szerinti elkülönülés biztosítása szervezeten belül) mellett díjak, ösztöndíjak, pályázatok, illetve etikai standardok kidolgozása révén is (Pugh, 1989, 1). Az ASPA példáján keresztül jól megfigyelhető a politikatudományhoz, a történettudományhoz vagy éppen a közgazdaságtanhoz és más területekhez való viszony szerves alakulása, ami egy folyamatszerű, organikus leválás is egyúttal. Az angolszász sajátosságoknak megfelelően a szervezet egy korábbi elnöke, Mary E. Guy (2003, 642–643) is azt vetette fel egyik munkájában, hogy a legnagyobb nehézséget a szervezeten belül sokáig a látszólag távoli területek, a kormányzati tevékenység inkább politikatudományi természetű vizsgálata és a jogi természetű, a konkrét ügyek eldöntésével és értelmezésével kapcsolatos praktikus megközelítések egymásmellettiége, párhuzamos jelenléte jelentette. Bár tudjuk, hogy annak, amit mi értünk közigazgatástudomány alatt, és annak, amit az USA-ban értenek alatta, másutt vannak a súlypontjai, de a fontos kérdések *napjainkban*

nálunk is azok, amelyek ott már jó hetven évvel ezelőtt felmerültek: milyen mértékben legyen a közigazgatástudomány résztudományai közül kiemelve egy jogtudomány az egyesület keretei között, illetve, hogy utóbbi kiemelése mellett is elfogadjuk-e a közigazgatási jogtudomány bővülő fogalmát? (Rixer, 2020, 55–58) Ezek a kérdések azok közé tartoznak, amelyekre majd vissza-visszatérően, időszakonként válaszokat kell adnia az Egyesület tagságának és vezetőinek is.

A tudományos hatás és hatékonyság értékelése körében – túl a tudományon belüli, mára klasszikussá vált értékelési megoldásokon (például hivatkozások száma) – a nemzetközi szakirodalomban valamennyi kontinens vonatkozásában egyre hangsúlyosabban vannak jelen a tudomány és a társadalom kapcsolatát előtérbe helyező, végső soron a társadalomra gyakorolt közvetlen hatás jelentőségét és mérését propagáló megközelítések. Némi általánosítással ez a tudományos elmozdulás a korábbi, a tudomány és a társadalom kapcsolatában fennálló deficitet egy érdemi dialógussal kívánja „helyreállítani” (Fecher et al., 2021), ahol az egyes kutatások értékét nem kizárólag a tudományra gyakorolt hatás mérőszámai igazolják vissza, hanem a gyakorlatra, illetve a szélesebb társadalmi környezetre gyakorolt és idővel szintén mérhetővé váló hatás is (Wolf et al., 2013, 104). Ez a perspektíva-váltás egyúttal azt is jelenti, hogy a tudományos felismerések érintettekhez való eljutása, illetve hasznosulása körében felértékelődnek a processzuális kérdések, az interakció gyakorlati formái is, melyek az érdemi keretét adják a tapasztalatok, tudományos novumok bemutatásának, megismertetésének, és végső soron gyakorlati beépülésének (Fecher et al., 2021, 3). A tudományos életen belüli hatás és a teljes társadalom irányában, illetve a politikák alakítása körében megfigyelhető hatás különbsége köszön vissza a Fehéroroszország, Moldova és Ukrajna (EaP országok) EU-val kialakított tudományos együttműködésének sikerét vizsgáló korábbi tanulmányban is: míg szakmai értelemben sikeres együttműködésekre került sor, és az adott tudományterületeken az eredmények is jól láthatóak voltak, addig a politikaformálásban, illetve a teljes társadalom irányában kifejtett hatás a legtöbb esetben nem volt kimutatható (Toshkov et al., 2019, 3).

Izgalmas kérdés, hogy a jogi-igazgatási területen működő, és a tudománnyal érdemben foglalkozó (tehát oktatással és tudományos igényű, nyilvánosságnak szánt írásművek készítésével rendszeresen foglalkozó) személyek – akik elvileg a szakmai egyesületek tagságának gerincét adhatják – milyen mértékben közvetlen résztvevői a köz- és szakpolitikai, illetve tágan értelmezett jogalkotási és jogalkalmazási folyamatoknak, azaz milyen mértékben befolyásolják közvetlenül is a jogi-igazgatási szféra tényleges, tartalmi folyamatait. Érdekes analógiát kínál egy 2022-es, az európai politikatudomány képviselői körében elvégzett felmérés, amely azt az eredményt hozta, hogy csak a terület képviselőinek mintegy egynegyede nem vett részt politikai tanácsadóként, szakértőként stb. a politikai folyamatok közvetlen alakításában is – a tudományos munka mellett (Timmermans et al., 2022, 365). Izgalmas kérdés, hogy a tágabban vett közigazgatástudomány képviselői körében elvégzett hasonló felmérés milyen eredményt hozna.

1.1. A tudományos társaságok (egyesületek) funkciói

Már évtizedekkel ezelőtt felmerült, hogy vajon milyen funkciói lehetnek egy tudományos egyesületnek. A német Schimank (1988, 69) szerint legalább négy funkció különíthető el: egyrészt a diszciplínán vagy részdiszciplínán belüli kommunikációt biztosító funkció, másrészt a szakmai funkció, amely az egyéni karrierutakat támogatja, illetve a tudományterület képviselőinek kollektív jogait, érdekeit is érvényesíti, harmadrészt a transzfer funkció, amely révén a tudomány képviselőinek eredményei eljutnak a szélesebb társadalmi nyilvánossághoz, valamint egy

promotáló funkció, melynek révén a politikai és tudománypolitikai döntésekre is képes hatást gyakorolni a tudományos közösség.

Delicado egy Magyarországhoz hasonló méretű és fejlettségű európai állam, Portugália tudományos egyesületeinek sajátosságát vizsgálta (Delicado et al., 2014, 439). Ezek esetében öt általuk ellátott funkciót különített el: a közösségen belüli kommunikációt, a kutatások támogatását, az eredmények disszeminációját, a szakmai érdekképviseletet és a tanácsadói szerepet. Megállapította, hogy ezen szervezetek többségükben a kifelé irányuló, a tagságukon túlmutató tevékenységeikben erősödtek meg az idő előrehaladtával, továbbá megfogalmazta azt a következtetést is, hogy nemzetköziesedésük körében is látványosan érvényesülnek a hazai politikai és egyéb aktorokkal fennálló kapcsolataikban kialakult gyakorlatok (működésmódok).

A szakirodalomban látunk példát arra a megközelítésre is, amely konkrét európai tudományos egyesületek létrejöttének és fejlődésének összehasonlítása révén próbál általánosítható eredményekhez jutni: Boncourt (2017, 10) nyolc, európai szinten működő, öt társadalomtudományi területet (bár a jog vagy az igazgatástudomány nem volt ezek között) lefedő tudományos szervezet (egyesület) létrejöttének és fejlődési fázisainak összehasonlításával jutott számunkra is jól hasznosítható eredményekhez. Megállapításai között szerepel, hogy a szerveződések létrejöttének okai között gyakran a tudományos paradigmák közti feszültségek, nem egy esetben konkrét tudományos intézmények közötti különbségek, illetve kifejezetten geopolitikai feszültségek voltak tetten érhetőek. Érdekes felismerése, hogy a vizsgált szervezetek döntő többségükben nem voltak képesek az alapításkori célok megvalósítására, teljeskörű elérésére, illetve azok célkitűzései, vizsgálati tárgyai és kutatási menetrendjei menet közben is jelentősen változtak. Külön kiemeli továbbá, hogy hiányoznak a teljes Európát lefedő illetően szakmai szervezetek, azok döntően egy-egy szűkebb földrajzi területen fejtik ki hatásukat. Utóbbi állítását a mi közép- és kelet-európai régióinkban a NISPACee léte és tevékenysége is visszaigazolja. A felsorolt szempontokra (eredményekre) Boncourt mint európai jellegzetességekre hivatkozik (ami persze nem zárja ki, hogy azok más kontinenseken is megfigyelhetőek legyenek...). Megfigyelte továbbá, hogy a legtöbb (nyugat-európai) tudományos jellegű civil szervezet saját területének tudományos paradigmáit számos esetben az amerikai tudomány vonatkozó megközelítései ellenében vagy éppenséggel azokra hivatkozással (azokra alapozva) definiálta (Boncourt, 2017, 15). Felismerte továbbá azt a „sormintát” is, hogy minél kisebb az ország, amelyben a szervezet (nála: *European association*) létrejött, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy kormányzati anyagi támogatásra is számíthat a saját országában (Boncourt, 2017, 20).

2. Civil társadalom, civil szervezetek és a (közigazgatás)tudomány kapcsolata Magyarországon

Előjáróban rögzíthetjük, hogy a közigazgatástudományok művelésének *főbb* szinterei között a civil szervezeti keretek csupán az egyik ilyen szintéreként jelennek meg, s ez akkor is tény, ha egyébként egy növekvő jelentőségű területről van szó. Így tehát a felsőoktatási intézmények jogi személyiséggel általában nem rendelkező közigazgatási (jogi) tanszékei, illetve az azok mellett létrejövő közjogi-közigazgatási jogi kutatóműhelyek; a Magyarországon is létező think-tankek; a Magyar Tudományos Akadémia bizottságai, albizottságai és egyéb entitásai; valamint egyes, nem az előbbi szervezetekhez kötődő folyóiratok tudományos műhelyei mellett a „klasszikus” civil társaságok szerepe is felértékelődően van.

Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény által bevezetett gyűjtőfogalom, a civil szervezet *két lényeges formát foglal magában, az egyesületi, illetve az alapítványi formát – célszerűnek*

látszik tehát vizsgálódásunk során is ebben a körben maradni. A terület szakirodalma alapján a civil/nonprofit szervezet – jogi szabályozáson némileg túlmutató – ismérvei a kormányzattól ideológiailag is független, önkormányzattal rendelkező szervezet léte, az esetleges nyereség tagok közötti szétosztásának tilalma, továbbá az önkéntesség és öntevékenység hangsúlyos volta (Kaprinay, 2015, 100). A civilség fogalmi meghatározása körében kell megjegyeznünk, hogy fontos feladat az állami és gazdasági aktorok „hasonló jellegű” tevékenységeitől, illetve szervezeti formáitól való elhatárolás, különösen Magyarországon, ahol az ún. félállami-álcivil megoldások hagyományosan nagy súllyal vannak jelen (Sárközy, 2004, 5). S az utóbbi megállapítás különösen igaz a tágabb oktatási-kutatási, ha úgy tetszik: tudományos szférára; hogy csak a legutóbbi fejleményeket említsem, a hazai felsőoktatásban például az elmúlt év(ek)ben jelentek meg nagy súllyal az állam által ingyenesen juttatott vagyonelemekkel gazdálkodó közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványok.

Visszatekintve az elmúlt bő három évtizedre, a nyugati minták szerinti civil jellegzetes-
ségek nem erősödtek meg a rendszerváltozás után a remélt mértékben, a nyugatról importált mobilizációs technikák nem voltak közvetlenül alkalmazhatóak (legalábbis nem azonos hatásfokkal, illetve következményekkel) (Gagyai & Ivancheva, 2017, 282). Számos szerző továbbra is a „gyenge” jelzővel illeti a magyar, illetve általában a poszt-szocialista államok civil társadalmait (Wallace et al., 2012, 3). A gyengeség természetesen a korlátozott/önkorlátozó állam, és utóbbival összemérve is erős civil társadalom ideális szituációjához (konstellációjához), a „fejlett nyugat” előző évszázadban kialakult gyakorlataihoz mérten értelmezendő (Ost, 1993, 453). A civil társadalom egyik lényeges szerepe, hogy az általa biztosított nyilvánosság és érdekartikuláció útján szembesítse az állami akaratot az általa képviselt értékekkel, törekvésekkel és gyakorlattal – s ez bizony egy civil jellegű, a közigazgatási jelenségeket érdeklődése középontjába helyező szakmai, illetve tudományos társaság esetében is lényeges feladat lehet. A civilség, mint jelenség szoros logikai és gyakorlati kapcsolatot mutat a döntően az OECD-országokban meghonosodott, utóbbi évtizedekben előtérbe került „governance” államműködési móddal, amelynek lényege, hogy a közügyekkel olyan hálózatok (stratégiai partnerek hálózatai) foglalkoznak, amelyek közintézményekből, magánvállalkozókból és civil szervezetekből állnak. Miközben az alapelv mindenütt elfogadott, az egyes tényezők belső arányai a nemzeti sajátosságok következtében akár jelentősen is különbözhetnek (Jenei & Kuti, 2011, 16). A különbségek – egyebek mellett – abból adódnak, hogy „milyen intézményes kapacitások és mechanizmusok működnek az adott államban a nemzeti konszenzus elérése érdekében, illetve, hogy mennyire működnek a társadalmi korporatizmus mechanizmusai, amelyek erősíthetik és kiegészíthetik a képviselői demokráciát” (Jenei & Kuti, 2011, 16). Nincs okunk azt feltételezni, hogy a kifejezetten tudományos irányultságú civil képződmények, szakmai egyesületek, alapítványok esetében a társadalomfejlődés évszázados mintái, a civil társadalom általános jellemzői nem, vagy csak kevéssé érvényesülnek, így ezek az összefüggések is megjelenítendőek akkor, amikor egy adott szervezet céljai, működési keretei és lehetőségei válnak vitatémává.

2.1. Hagyományos, valamennyi civil szervezetet meghatározó közpolitikai sajátosságok Magyarországon

A magyar állam modernizációjában – a nyugati reformtendek mércéjén – az állam és a piac egyensúlyának hiányosságai *évszázadok óta* folyamatosak (Jenei, 2010, 94); illetve a közpolitikai döntéshozatal magyar modelljében változatlanul a „top-down” megközelítés dominál, amennyiben az érdekvédelmi-integratív szervezetek bevonásának intézményes mechanizmusai gyakran csupán formálisan működnek (Jenei, 2010, 95). A magyar politikai kultúra hagyomá-

nyosan jellemző vonásai a paternalizmus, az intolerancia és a személyi kapcsolatok politikáivá transzformálása (Kulcsár, 1987, 336), s nem utolsósorban a korrupciós jelenségek léte, melyek a térség átlagát meghaladó mértékben vannak jelen (Ernst & Young, 2010). A klasszikus kormányzati kudarcjelenségek között említhetjük a közpolitikai célok kitűzésének elvi nehézségeit és mérhetőségének bizonytalanságait – ideértve az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok rendszeres hiányát is –, továbbá az erős érdekcsoportok által gyakorolt befolyást (Hajnal, 2008, 33). A civil társadalom hagyományos jellemzői Magyarországon, hogy sérülékeny és reaktív, mert tökehiányos és jellemzően nélkülözi az – állami aktorok irányában fennálló valamifajta – egyszintűség irányába mutató kapcsolatokat (Kövér, 2015). Mindez – amint azt látni fogjuk – a tudományos egyesületek esetében is kiegészül a megszakítottsággal, a folyamatos újrakezdés kényszerével, valamint a szocializmusból örökölt, és máig ható mintahiánnyal is.

2.2. A legújabb fejlemények, és azok hatása a civil szervezetekre térségünkben

A legújabb fejlemények sajátos módon egyszerre viselik magukon a válságüzemmódba kapcsoló, centralizáló, egyes megközelítésekben populizmusba forduló és feltétlenül erősödő állam, valamint a civil társadalom dinamikus és folyamatos átalakulásának, sőt bővülésének jeleit is. Utóbbi változások háttérében részben a legtágabban értelmezett civilség új tartalmai (pl. sharing economy), illetve új színterei (pl. digitális közösségek) állnak (Rixer, 2019, 56), másrészt pedig a válságok természetéből következnek, amennyiben a migrációs, háborús, járványokkal összefüggő és egyéb nyomások számos olyan civil típusú aktivitást is magukkal hoznak, melyeket az állam önállóan, meglévő eszközeivel egymaga nem is lenne képes kifejteni. Általánosságban is igaz a térségre, de Magyarország esetében különösen megáll az az állítás, hogy a civil szféra belső viszonyai, illetve a civil társadalom és az állam viszonylatai erősen átpolitizáltak, továbbá zajlik egy ebben a relációban is megkerülhetetlen identitásvita, intenzív identitáskeresés is (Rixer, 2017).

3. A magyar helyzet

A kifejezetten a mai magyar közigazgatás-tudományra, annak jellegzetességeire vonatkozó, *érdemi értékelést is tartalmazó vizsgálatok sokáig hiányoztak a szakirodalomból*, s ebből az is következik, hogy a területen működő, tudományos célokat is megfogalmazó, civil típusú *öntevékeny szakmai szervezetekre vonatkozó felmérések is hiányoztak*. Ezért is volt előremutató és valós szükségletekre reagáló az MTA IX. Osztály Jogtudományi Bizottsága Közigazgatás-tudományi Albizottságának 2013. áprilisi döntése, mely egy a magyar közigazgatás-tudomány akkori helyzetét felmérő vizsgálat elindítását szorgalmazta, elsősorban a közigazgatási tárgyú szakirodalom áttekintése, illetve a működő – s a közigazgatási tárgyú kutatásokat is felvállaló – iskolák, tudományos műhelyek feltérképezése révén. E vizsgálat – legalábbis az említett keretek között – mindezidáig nem teljesedett ki, ám a kérdés jelentősége azóta is csak tovább nőtt, s a témát felkaroló első tudományos kísérletek is napvilágot láttak (Rixer, 2020).

A magyar közigazgatás tudományos vizsgálatát (is) célként kitűző szakmai-civil szervezetek áttekintése körében nem vállalkozunk a területen korábban működő entitások teljeskörű katalógizálására; e fejezetben elsősorban a közelmúltban létezett és jelenleg is tevékenykedő főbb szervezetek felkutatása és a velük kapcsolatos általánosító következtetések levonása a közvetlen cél. Már előjáróban rögzítenünk kell, hogy – bár 1931 és 1944 közötti létezése idején nem civil szervezetként (nem tudományos egyesületként) működött – a Magyar-féle Magyar Közigazgatási Intézet mind a mai napig példaként szolgál azok számára, akik Magyarországon

a közigazgatás tudományos művelése céljából műhelyt, szakmai egyesületet, oktatási intézményt vagy bármi ezekhez hasonlót hoznak létre: Magyary Zoltán nemzetközi beágyazottsága és széleskörű tájékozottsága, érdemi hatása a hazai közigazgatás intézményeire és az azokkal kapcsolatos kutatásokra, befolyása az állammal és közjoggal kapcsolatos gondolkodásra, továbbá a munkatársait és tágabb környezetét motiválni képes személyisége együttesen egy megkerülhetetlen példaként szolgál mind a mai napig (Lőrincz, 2010).

A közigazgatás és a közigazgatási jog „tudományos igényű egyletek keretében történő művelésének” kezdete a magyar nyelvű tudományban a huszadik század legelejére tehető: a *Magyar Jogászegylet Közjogi és Közigazgatási Bizottságában*, vagy éppen az *Erdélyi Múzeum Egyesület Jog-, Közgazdaság- és Társadalomtudományi Szakosztályának* keretei között igen komoly szakmai rendezvények, rendezvénysorozatok lebonyolítására, továbbá a közigazgatás kortárs problémáit feszegető írásművek megjelentetésére került sor.

Az 1940-es évek második felétől az egyleti élet a vizsgált területen is jórészt elhalt, amennyiben „[a] szocialista politikai társadalmi-gazdasági berendezkedés nem igazán tette lehetővé a civil társadalom önszerveződését. A szocializmus évtizedeiben a politika a valós, alulról építkező társadalmi önszerveződések támogatása helyett azok ellehetetlenítésére és kvázi-társadalmi szerveződésekkel való helyettesítésére törekedett” (Sipos, 2008, 538). Az erősen kontrollált – és vállalásaik között a tudományosság erősítését is ígérő - szerveződések közül ezen időszakból kiemelendő a *Jogászsövetség*, amelynek keretében egy időben önálló *Közigazgatási Bizottság* is működött. A tudományos egyesület kifejezés azonban ekkor is használatban volt, sőt a szűken vett szakmán belüli párbeszéd előmozdításának feladata mellett már ekkor felbukkan a további érdeklődők, külső szereplők felé irányuló információtovábbítás lehetősége és szükséglete is – a tudományosság részeként (Györe, 1978).

Az 1980-as évek vége felé kezdtek mutatkozni az éledés jelei, s ekkor következik be a szembesülés azzal is, hogy a háború előtti időszak tudományos *közéletének* színterei részben megsemmisültek, a korábban felhalmozott intézményi tudások és civil készségek egy része elveszett, továbbá a személyi kontinuitások is jórészt megszűntek – így a tudományos egyletek szervezése is viszonylag lassan és jelentős állami támogatással, sőt, részvétellel vette kezdetét. A jogi típusú átmenetnek – nyilvánvaló erősödése ellenére – nem a szervezett civil társadalom jelentette a tolóerejét, s a civil szféra gyengesége nem csupán a politikai, szociális, vallási és egyéb területeken mutatkozott meg, hanem egyéb, többé-kevésbé szintén autonóm területeken is, így a *tudományos közösségek* jellegzetességeiben, integritásában, tudományos önképében, „hatalom-függésének” mértékében is. Jó példa a fentiekre – mármint az újonnan létrejött civil szervezetek állami aktorokkal való szoros kapcsolatára – az 1990-ben a Belügyminisztérium által alapított, céljai között a tudományos vizsgálatok végzését, támogatását és az eredmények szakmai közönség felé történő megismertetését is felvállaló *Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány*, vagy éppen az egyesületi formában ugyanekkor létrejött *Magyar Közigazgatási Kar*.

A ma is létező egyletek között szót kell ejtenünk a 2005-ben alakult *Magyary Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesületről* is, amely „(...) az e-kormányzat interdiszciplinaritását vallja, ezért számos tudományterület szakértőinek bevonásával igyekszik a közigazgatás elektronizálását elősegíteni” (Juhász, 2006, 21). Kiemelendő, hogy az egyesület hitvallása értelmében céljuk a „kormányváltások, ideológiai törésvonalak, pártpolitikai csatározások felett álló szinergia megteremtése egy, az ország jövőjét meghatározó kérdésben” (Juhász, 2006, 27). Az e-közigazgatás felfutása jól tetten érhető a területen megjelenő további egyletek nevében és célkitűzéseiben is: szintén 2005-ben jött létre a *Mobil-közigazgatási Információs Egyesület* (Belényesi, 2011, 56) az első nemzetközi mobilkormányzati konferencián (*The First International*

Conference on M-Government), amelyet a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar (BCE KIK) Közigazgatás-szervezési és Urbanisztikai Tanszéke (KSZUT) rendezett. A tudományos egyesület profilja a mobileszközök, jelesül a mobiltelefonok technológiai lehetőségeinek bekapcsolása a közigazgatási, közszolgáltatási ügymenetek munkalépései közé, lépésenként elősegítve ezzel a mindig és mindenkinek nyitva álló, ügyfélbarát közigazgatás kialakulását. Az egyesület fő produktuma hosszú éveken keresztül egy olyan angol nyelvű internetes portál (www.mgsg.org) működtetése volt, amely folyamatosan figyelte és publikálta mobilközszolgáltatások nemzetközi híreit.

Itt említendő az *E-Government Alapítvány A Közigazgatás Modernizációjáért* is, amely szintén a BCE-n jött létre a KSZUT saját kutatási háttérszervezeteként, céljaként az információ-technológia gyorsan fejlődő vívmányainak helyi és a központi igazgatásban történő vizsgálatát és bevezetését, továbbá a megjelenő módszerek oktatását megjelölve (Belényesi, 2011, 56). Az alapítvány által megjelentetett szakkönyvsorozatnak, az E-Government Tanulmányoknak 2003 és 2009 között összesen 36 kötete jelent meg.

A jogelődök említését követően a ma működő *Magyar Jogász Egylet* (MJE) is meg kell, hogy jelenjen a bemutatásra kerülő szervezetek között. A jelen tanulmányban vizsgált szűkebb területen az *MJE Közjogi Szakosztálya*, illetve *Tudományos Bizottsága* említendő. Amiként az MJE létesítő dokumentuma fogalmaz: „Az Egylet Alapszabályban meghatározott célja a jogászság általános társadalmi érdekeinek érvényre juttatása, a magyar jogélet fejlesztése, a jogtudomány művelése, a jogélet különböző területein működő jogászok szakmai-tudományos együttműködésének előmozdítása.”

A közigazgatástudományi terület ma is aktív szereplője a *Közigazgatási Bírák Egyesülete*, illetve annak 2008-ban létrejött *Tudományos Tanácsa*. Meg kell jegyeznünk, hogy az érdekképviseleti funkció ellátása, mint az Egyesület egyik lényeges szerepe az alapításakor, illetve a későbbi vitákban is felmerült (Ságiné, 2008).

Ahogy a rendszerváltozást követően időben haladunk előre, úgy gyorsul fel a „civilisezés” folyamata a közigazgatástudományok területén: a *Magyar Közigazgatási Kar* időközben – pereskedéstől sem mentes agóniát követően, mintegy két évtized után – megszűnt, s a nyomában támadt ürt részben a rövid életű, 2009 és 2012 között működött *Magyar Közigazgatási Egyesület*, majd pedig a *Magyar Közigazgatási Társaság* próbálta betölteni. Utóbbinak – formálisan – megyei tagozatai is léteznek mind a mai napig (2022). Lényeges, hogy az említett szervezetek elsődlegesen szakmai érdekképviseletekként definiálták önmagukat, s ennek részeként, ehhez kapcsolódóan fejtettek ki, illetve támogattak tudományos jellegű törekvéseket.

2015-ben jött létre a *Közigazgatás Tudományi Egyesület* (külső kommunikációjában: *Közigazgatástudományi Egyesület*), „hogy önkéntességi és demokratikus elvek alapján szerveződve megteremtse a közigazgatásban dolgozó emberek jobb kommunikációját és együttműködését. Ennek következtében pedig egymásnak szakmai segítséget tudjon nyújtani az egyes speciális ügyekben” (sic!) (www.civilek.hu, 2022). Az egyesület – létesítő dokumentumából következően is – érdekképviseleti szervezetként tekint(ett) önmagára, s korai tevékenysége is leginkább közösség-szervezésben merült ki. Rögzítenünk kell, hogy mind a *Magyar Közigazgatási Társaság*, mind pedig a *Közigazgatás Tudományi Egyesület* alacsony intenzitással működik, a 2020-as években érdemi tevékenységet már/még nem végeztek.

A terület meghatározó szereplője továbbá a 2018-ban alapított *Közigazgatási Eljárásjogi Egyesület* (KEJE), amely a közigazgatási jog és azon belül is a közigazgatási eljárási jog kutatását, a vonatkozó jogalkalmazás segítését és fejlesztését tekinti céljának, ennek érdekében szakmai fórumokat is biztosítva a tagoknak és az érdeklődőknek. 2021-ben a KEJE Országos Közigazgatási Eljárási Jogi Jogesetmegoldó Versenyt is hirdetett, illetve lebonyolított.

A fentebb felsorolt egyletek jelentik a magyar közigazgatástudományban tevékenykedő és a bírósági nyilvántartásban 2022-ben is szereplő tudományos egyesületek (alapítványok) *első nagy csoportját*: e körbe azok az entitások tartoznak, amelyek alapító dokumentumában, küldetésnyilatkozatában kifejezetten megjelenik a közigazgatás, a közigazgatási jog vagy a közjog tudományos igényű vizsgálatának szándéka fő célként vagy legalább az egyik lényeges célként.

A fenti szervezetek mellett azonban feltétlenül a magyar közigazgatástudomány szereplőinek felsorolásába illesztendőek azok az entitások is, amelyek esetében a tudományos igényű munka, a tudományszervezés stb. nem a tevékenység középponti eleme. Ebbe a második csoportba tartoznak mindazon entitások, melyek esetében – különböző okból és mértékben – jelen van a közigazgatási jelenségek tudományos igényű feldolgozásának szándéka, de semmiképpen sem ez a fő profil. Létező, de távolabbi a kapcsolat a szervezet célkitűzései és a közigazgatás tudományos jellegű vizsgálata között. Ezen szervezetek konferenciák, egyéb szakmai rendezvények, nemzetközi tapasztalatcserék szervezése, illetve kiadványok megjelentetése során tudatosan és rendszeresen vonják be feladatellátásukba a tudomány képviselőit, a közigazgatástudományok jeleseit is, miközben alaptevékenységük nem tudományos természetű. Feltétlenül ilyenként nevesíthetjük a *Jegyzők Országos Szövetségét* vagy éppen a *Települési Önkormányzatok Országos Szövetségét* (TÖOSZ-t). Ezek szakmai, érdekvédelmi – egyesületi formában megszervezett – szervezetek, amelyek a közigazgatásban, a közigazgatással szoros szimbiózisban működnek, s amelyek egyúttal tudományos tevékenységet is kifejtenek (akár sokadlagos feladatként is). Az ezen kategóriába sorolt szervezeteknek mintegy „inverzei” azok a tudományos egyesületek, amelyek fő profilja a tudomány művelése, de maga a közigazgatás, mint vizsgálati tárgy nem tekinthető kizárólagosnak vagy elsődlegesnek a portfóliójukban. Magyarországon ilyen lehet például a *Politikatudományi Társaság*, amelynek korábban létezett közpolitikai szekciója is.

A vizsgált területen sajátos színpoltnak tekinthető a *Magyary Zoltán Népfőiskolai Társaság*, amely 1995. június 1-jén alakult meg azzal a céllal, hogy őrizze és ápolja Magyary Zoltán szellemi hagyatékát, és ennek részeként újraindítsa a helyben 1940 és 1944 között létezett népfőiskolai képzést. Hosszú éveken keresztül a meghirdetett tanfolyamok résztvevőinek többsége a tatai és a környékbeli települések önkormányzatainak képviselői, illetve civil szervezetek tagjai és önkéntesei, érdeklődő polgárai közül került ki. Hangsúlyos cél volt, hogy a gyakorlati ismeretek elméleti megalapozást, igényesen rendszerezett formákat is kapjanak, ami gyakran a hazai társadalomtudományok kiemelkedő jelentőségű képviselőinek szaktudományos előadásainak képében jelent meg. A tudományos egyesületek és egyéb alulról szervezett, esetünkben a közigazgatástudományban tevékenykedő entitások lehetséges irányultságai között egyébként is *különleges helyet foglal el a tudományos ismeretterjesztés* mint olyan, amelyben – egyebek mellett – a közigazgatással, az államszervezettel kapcsolatos információk, tudások átadására is egy izgalmas és érdekesítő köntösben, ugyanakkor a kortárs tudomány eredményeit bemutató formában kerül sor. A terület erősödését olyan – ehelyütt részletesen nem elemzett – új jelenségcsoportok megjelenése mutatja, mint amilyen a *közösségi tudomány* bővülő fogalma is (Gaálné, 2020). Kiemelendő, hogy a Társaság a 2016-ban Tata városával kötött közművelődési megállapodás keretében egyre sokrétűbb közművelődési feladatokat lát el, küldetésének tekintve a térség kulturális és közösségi életében való aktív részvételt – s ennek részeként az állami, jogi és történelmi ismeretek bemutatását, közvetítését is.

A tudományos ismeretterjesztő profillal rendelkező entitások mellett ebben a „második” csoportban jelen(het)nek meg a közigazgatástudományok egyes további rész tudományait, illetve határtudományait gondozó tudományos egyesületek is, különösen a regionális tudományok, a szociológia, a pszichológia és a vezetéstudomány tudományos társaságai révén.

A fenti felsorolás elemeiből és az egyes tételekhez tartozó, felvállalt feladatokból áll össze az a tágabb, intézményes és szakmai kontextus, amelyhez képest a tevékenységét 2021-ben megkezdő *KTE* létrejöttének okai és körülményei, valamint a szervezet céljai és felvállalt szerepei is értelmezhetőek. A *KTE* alapítóinak küldetésnyilatkozatában a következőket olvassuk: „Elsődleges célunk (...) hogy virágzó és tartalmas együttműködés keretében teremtünk meghatározó fórumot a „visegrádi országok” közigazgatástudománya, közigazgatási jogtudósai, oktatói és meghatározó szakemberei számára. (...) E nemzetközi együttműködéshez, annak fejlődésével, erősödésével egyre több kutató-hálózat is csatlakozott, így például a bialystocki jogi kar mellett működő Information and Organization Center for the Research on the Public Finances and Tax Law in the Countries of Central and Eastern Europe. (...) Az egyesület fontos célja, hogy magas szakmai rangot biztosítva kezelje a *KTE* alapításával együtt (és amiatt) teljesen újjászervezett nemzetközi közigazgatástudományi folyóiratot, melynek címe: *Institutiones Administrationis - Journal of Administrative Sciences*” (www.kte.sze.hu, 2022). Rögzítésre került az is, hogy a *KTE* a közigazgatás-tudomány mely részdiszciplínáival kíván *elsősorban* foglalkozni: „Az egyesület célja a közigazgatás tudományi ismeretek bővítése és terjesztése Közép- és Kelet-Európai viszonylatban, különös tekintettel a közigazgatási működés és közigazgatási szervezet közjogi, szabályozási, kormányzástani, igazgatási, közigazgatási jogi és közpénzügyi vonatkozásaira, valamint e tudományterületet művelő szakemberek együttműködésének a támogatása” (www.adjukossze.hu, 2022).

A jelen fejezetben rögzített tények, illetve a korábbi kutatásaimban a hazai közigazgatástudománnyal kapcsolatban feltárt összefüggések, és a területen tevékenykedő magyar kutatókkal folytatott beszélgetések alapján a következő összefoglaló megállapítások tehetőek a területen létező (létezett) tudományos egyesületekkel kapcsolatban:

- 1) Ezeket a szervezeteket szinte kivétel nélkül egy vagy két „erős ember” alapítja.
- 2) Hiányzik a következő vezetői generáció kinevelésére irányuló tudatosság, a tudatos utánpótlásnevelés. Az újabb generációk saját tudományos céljaikat a legtöbbször új szakmai szervezetek alapításával kívánják elérni. Magyarországon átlagosan 3 évente jön létre új tudományos egyesület vagy alapítvány a vizsgált tudományterületen.
- 3) A vizsgált szervezetek mintegy 70%-a egyetemi tanszékek mellett jött létre.
- 4) A jogi tematika, azon belül is az eljárásjog túlsúlya jellemző; a 2000 utáni időszakban a két domináns hívószó az *eljárásjog* és a *digitalizáció*. Azt tapasztaljuk, hogy a legtöbb szervezet esetében e területek tényleges megjelenítése még az alapító dokumentumokban vállalt szerepekhez képest is felülreprezentált.
- 5) A vizsgált szervezeteket közvetlenül vagy közvetve az állami (kölségvetési) források éltetik, minimális a magánadományozók jelenléte, illetve a tagok érdemi anyagi hozzájárulása.
- 6) Létezik a közigazgatástudományi kutatásokkal is „érintkező” civil szervezeteknek egy olyan belső köre, amelynek tagjai e kutatásokat fő célként vagy egyik lényeges céljukként kezelik. Az e körbe tartozó főbb entitásokat az 1. számú táblázat tartalmazza.

1. sz. táblázat. A 2022-ben a bírósági nyilvántartásban szereplő főbb közigazgatástudományi civil szervezetek Magyarországon. (Saját szerkesztés.)

Civil szervezet elnevezése	Elnevezés angolul	Alapítás időpontja
Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány	The Foundation for Democratic Local Public Administration	1990
E-Government Alapítvány	E-government Foundation	2002
Magyary Zoltán E-közigazgatástudományi Egyesület	Magyary Association of e-Administration Science	2005
Mobil-közigazgatási Információs Egyesület	Association for Information on M-Government	2005
Közigazgatási Bírák Egyesületének Tudományos Tanácsa	Association of Hungarian Administrative Judges, Scientific Council	2008
Magyar Közigazgatási Társaság	Hungarian Society for Public Administration	2011
Közigazgatás Tudományi Egyesület	Association for Administrative Sciences	2015
Közigazgatási Eljárásjogi Egyesület	Administrative Procedural Law Association	2018
Közép és Kelet-Európai Közigazgatástudományi Egyesület	Central and Eastern European Society for Administrative Sciences	2021
Magyar Jogász Egylet Közjogi Szakosztálya	Hungarian Lawyers Association, Section for Public Law	(1879, a jogelődöket is figyelembe véve)

Jelen tanulmány egyik célja, hogy a KTE számára megalapozott javaslatokat fogalmazzon meg annak tudományban betöltött *további* szerepeire, felvállalható/felvállalandó feladataira vonatkozóan. Ahhoz, hogy a KTE lehetséges, illetve kívánatos funkcióit beazonosíthassuk a következő fejezetekben, *egyrészt* egy korábbi fejezetben áttekintettük európai szinten és általánosságban a tudományos egyesületek helyzetét, jellemző kortárs funkcióit, *másrészt* megfogalmazzuk a mai magyar közigazgatástudományi egyletek néhány sajátosságát, *harmadrészt* pedig – immár a közigazgatástudományra koncentrálnak – a következő fejezetben a közép- és kelet-európai térség (egyszerűsítően: a Magyarországgal jól összehasonlítható helyzetben lévő volt szocialista országok) közigazgatástudományának képviselői körében elvégzett felmérés eredményét foglaljuk össze. Ezek révén válik ugyanis lehetővé, hogy tanulmányom végén a KTE lehetséges vagy kívánatos szerepeire vonatkozóan tartható álláspontok kialakítására és rögzítésére is sor kerülhessen.

4. A volt szocialista országok közigazgatástudományi civil szervezetei

A *Bevezetés*ben utaltam arra, hogy a KTE lehetséges céljait vizsgálva az egyik jó támpont annak vizsgálata lehet, hogy a többi volt szocialista országban mi történik ugyanezen a területen: léteznek-e civil szerveződések a vizsgált tudományterületen, s ha igen, úgy milyen feladatokat látnak el? Hogy választ kaphassak e kérdésre, *18 ország 142* kutatójának küldtem ki egy *angol nyelvű kérdéssort*. A volt szocialista országok közigazgatástudományokkal foglalkozó szakembereit kerestem meg, biztosítva a jogtudományon túli résztudományok képviselőit is. A volt kelet- és közép-európai szocialista országok tekintetében nem tettem különbséget aszerint, *hogy azok* szocializmusról vallott felfogása annak idején eltért-e, s ha igen, milyen mértékben a Szovjetunió által képviselt állásponttól (ennek megfelelően tehát Jugoszlávia utódállamai és Albánia is bekerültek a vizsgált körbe).

Végül – Magyarországot nem számítva – *41* érdemi válasz érkezett *11* országból (ezek: Albánia, Bulgária, Cseh Köztársaság, Észtország, Georgia, Horvátország, Lengyelország, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia) a következő kérdésekre:

1. Van-e az Ön országában olyan tudományos társaság, amely a közigazgatástudományok területén tevékenykedik?
2. Amennyiben igen, melyek a közigazgatástudományok azon rész tudományai, melyek felülreprezentáltak a szervezet(ek) tevékenységében?
3. Milyen mértékben független(ek) ez(ek) a szervezet(ek) az államtól (pénzügyileg stb.)?
4. Milyen feladatokat lát(nak) el a szervezet(ek) (akár a tagok, akár a szélesebb szakmai vagy egyéb nyilvánosság felé)?¹

A feltárt tények, adatok bizonytalansága miatt (például annak nehezen ellenőrizhetősége okán, hogy a válaszadók által példaként felhozott szervezetek a tanulmány megjelenésekor léteznek-e, illetve ténylegesen működnek-e) döntően aggregált adatokat ismertetek, azaz egyes országok szervezeteit, azok nevét, sajátosságait külön-külön nem tüntetem fel. Ez a fajta bemutatás is tökéletesen alkalmas arra, hogy általánosító következtetéseket vonjak le, hogy a főbb közös sajátosságokat, illetve a nagyobb számú szereplőt érintő változási irányokat tényszerűen megragadhasam. Nem kitérve valamennyi részletre, mi az, ami kiderült a válaszok nyomán?

- 1) Magyarországgal együtt számolva a 12 országból 6-ban sikerült azonosítani legalább egy valódi civil szervezetet (tipikusan egyesületet vagy alapítványt). Ahol nincs klaszikus civil szervezeti formában szervezett tudományos entitás, ott is létezik a helyi tudományos akadémia vagy az oktatási terület, illetve a tudományos élet irányításáért felelős minisztérium által szervezett bizottság, amely hasonló tudományszervezési, a tudományos közösséget összefogó szerepet hivatott ellátni. Jól érzékelhető, hogy minél keletebbre megyünk, annál kevesebb a civil szervezet. Többen a válaszaikba ágyazottan kéretlenül is kifejtették, hogy szerintük miért nincsenek az országukban közigazgatástudományi egyesületek, vagy miért van kevés belőlük: Wojciech Federczyk, egy lengyel kutató szerint a tudományos társaságok '89 előtt csak állami szervezésben létezhettek, és az ezen monopólium nyomán támadt úrt mind a mai napig nem tudta teljesen kitölteni a térség közigazgatástudománya.²
- 2) Mind a 12 ország (!) kutatói említették a közigazgatási tanszékek (tipikusan: közigazgatási jogi tanszékek) találkozóit, azok formális vagy informális kapcsolatainak jelentőségét: mindenütt van törekvés a szervezett kapcsolattartásra és együttműködésre a közigazgatási tanszékek között (leginkább találkozók, közös kutatások, közös tankönyvek formájában). Tény, hogy a válaszadók fele (!) arról is beszámolt, hogy ezek az együttműködések elindultak, de idővel megakadtak, vagy ritkává, rendszertelenné váltak, két esetben (Litvánia, Bulgária) az elmúlt években teljesen meg is szűntek. Érdekes, hogy ez a folyamat hasonlóan alakult Magyarországon is: a 2000-es években volt egy felfutás a közigazgatási jogi tanszékek szervezett találkozóinak körében, aztán 2010 után ezek – legalábbis a valamennyi tanszéket bevonni kívánó kezdeményezések – elhaltak. Itt

¹ Az eredeti angol kérdések a következőképpen hangzottak: 1. Are there any scientific societies in your country running within administrative sciences? 2. If so, then are there any subdisciplines of administrative sciences that are overrepresented within the scientific priorities of those associations? 3. To what extent are they independent of the state (financially, etc.)? 4. What are the main functions fulfilled by them (towards their members and/or towards the wider public)?

² „Due to the policy pursued before 1989, scientific societies other than public ones could not develop their activities. At that time, scientific activity was „monopolised” by the state. As can be seen, this is a gap that has not been filled to date.” Wojciech Federczyk, 2022. 03. 10.

említendő tény az is, hogy a térségben létrejött tudományos egyesületek többsége intézményesen kapcsolódik egy-egy közigazgatási tanszékhez.

- 3) A tudományos társaságok, civil entitások szinte kivétel nélkül a jogtudomány talaján nőnek ki a teljes régióban; mindenütt domináns a jogias megközelítés, illetve téma-választás, még akkor is, ha a politikatudományi megközelítések növekvő jelentősége, térhódítása is szembeötlő.
- 4) Jellemző sajátosság – a közép-kelet-európai térség országainak átlagos méretéből adódóan is – a közigazgatási jogtudománnyal, illetve a legtágabban vett közigazgatástudománnyal hivatásszerűen foglalkozók alacsony „egyedszáma” egy-egy országban.
- 5) Valamennyi civil entitás szervez tagjai számára, illetve a szélesebb szakmai nyilvánosság számára konferenciákat személyes jelenléttel vagy online formában; általánosságban is elmondható, hogy a rendezvények, konferenciák szervezése a tipikus tevékenységforma. Kifejezetten ritka a közös projekt, ilyen csupán két válaszadó említett (s ők is korábbi együttműködésekre hivatkoztak). Említést érdemel, hogy az összes említett civil szervezet mintegy 2/3-a foglalkozik folyóirat(ok) kiadásával; a hírlevelekkel és különféle elektronikus *working paper*-ekkel együtt ez az arány eléri a 4/5-öt (!).
- 6) Érdekesség, hogy a helyi közigazgatástudomány kialakulásának történetét a legtöbb helyen monografikus mű(vek)ben is feldolgozták, de *a tudományterület jelenlegi helyzetéről szóló munkák általában hiányoznak*. A térség kutatói e vonatkozásban szívesebben nyúlnak témaként a múlthoz, mint a jelenhez.
- 7) Jellemző a közigazgatás személyi állományához tartozók által létrehozott szakmai civil szervezetek léte is, bár ezek esetében a tudományos tevékenységek nem elsődleges jelentőségűek: ezekben az esetekben inkább az érdekvédelmi vagy más szakmai célokat szolgáló kiegészítő profilról van szó. Az összes vizsgált szervezet mintegy egyharmada sorolható ebbe a körbe.
- 8) Jelen vannak a nem általános jellegű, a közigazgatásnak csupán egy lényeges elemével, aspektusával foglalkozó civil szakmai-tudományos szervezetek is, amelyek vagy egy „szakigazgatási” területhez (például környezetvédelemhez, fogyasztóvédelemhez, különösen a cseheknél, lengyeleknél) kapcsolódnak vagy egy átfekvő, „funkcionális” kérdéskört állítanak kutatásaik középpontjába (például a digitalizáció összefüggéseit).
- 9) A szakmai egyesületek által ellátott vagy ellátandó feladatok között több aktor esetében is megjelent a médiával való együttműködés igénye és külön a közösségi médiában való jelenlét szükségessége, sőt, általánosságban a társadalmi kapcsolatok fontossága és a tudományos eredmények szélesebb társadalmi nyilvánosságához közvetítésének szándéka is.
- 10) A válaszadók többsége mintaként és/vagy a térségben meghatározó nonprofit szereplőként megemlítette a szlovákiai bejegyzésű, nemzetközi közigazgatástudományi szervezetet, a NISPACee-t (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe).

5. Következtetések és javaslatok

E tanulmány áttekintette a közigazgatástudományi területen a tágabb régióban fellelhető tudományos egyesületeket, illetve azok számos működési aspektusát, azzal a céllal, hogy megalapozott következtetéseket levonva, a KTE számára is hasznosítható javaslatokat fogalmazzon meg.

A tudományok egyik alapvető jellemzője a párhuzamosságok nagymértékű jelenléte: a területen működő kutatók – amellet, hogy néha hasonló vagy azonos témákat kutatnak – gyak-

ran másokétól eltérő tárgyköröket vizsgálnak, elképzeléseik olykor találkoznak, néhol viszont nagyon divergens természetűek. Ez a diverzitás, sokszínűség bizony szükséges eleme a sikeres tudományos kutatótevékenységnek, de a *kis kutatói egyedszám mellett* tartósan széttartó és érdemi tudományos diskurzusokat csak nagyon szűk témában folytató tudományos közösségek belső (saját tagjaik felé irányuló) és külső (a határterületek, a társtudományok képviselői, illetve a tágabb nemzetközi közösség, valamint a nem szakmai közönség felé irányuló) elszigetelődése is reális veszéllyé válik. A KTE létrejötte egyetlen, ámde határozott lépés ezen belső és külső elszigetelődés elkerülése érdekében (is). Amennyiben a mögöttes okokat keressük a regionális szerepvállalásra is törekvő entitás létrejöttében, úgy – az egyéb tényezők mellett – a nemzetközi láthatóság önálló szemponttá válása a különféle teljesítményelvárásokban és –értékelésekben, továbbá a mára megkerülhetetlenné vált multi-, inter-, sőt, transzdiszciplinaritás követelménye is ezen együttműködési formák felé tereli a kutatókat Magyarországon is. Izgalmas kérdés persze, hogy a KTE, mint új színtér érdemben megváltoztatja-e, s ha igen, úgy milyen módon a tudományos együttműködések jelenlegi logikáit, létező hálózatait és „preferenciapontjait” (Evans et al., 2011, 381). Erre néhány év múlva adhatunk majd választ. Ami viszont már most is lényeges és végiggondolást érdemlő téma, az a KTE számára javasolható, a középtávú jövőben megvalósítható egyes új funkciók kérdése.

Az általam megfontolásra javasolt további szerepek, feladatok a következők:

- 1) *Tudománynépszerűsítési feladatok felvállalása*, amennyiben az egyes kutatások értékét ma már – sem egyéni, sem közösségi szinten – nem kizárólag a tudományterületre közvetlenül gyakorolt hatás mérőszámai igazolják vissza, hanem a gyakorlatra, illetve a szélesebb társadalmi környezetre gyakorolt, és idővel szintén mérhetővé váló hatás is. A belső kapcsolatok szervezésén, a belső információáramlásán túlmutató funkció felvállalása egybevágná a tudományfejlődés kortárs irányjaival, egy új és korszerű szerepfelfogásként jelenhetne meg. Ez a funkció nyilván elválaszthatatlan a közösségi média fokozott használatától.
- 2) A jövő irányai tekintetében valamifajta vízvonalstóként jelenik meg a kérdés, hogy *a közigazgatási jogtudományon kívül eső, további közigazgatás-tudományi részdiszciplínák bevonására sor kerül-e*, hiszen az erre a kérdésre adott felelet azt a felvetést is megválaszolja, hogy a KTE egy átfogó, a résztudományok közötti kapcsolatokat tudatosan építő közigazgatás-tudományi platformként definiálja-e majd önmagát. E kapcsolatok fejlesztése, illetve a tudatos nyitás politikája – valamilyen mértékben – indokoltnak látszik.
- 3) Noha tudjuk, hogy a vitakultúra Magyarországon fejletlenebb, mint tőlünk nyugatabbra, s ennek hatásai a magyar közigazgatástudományt sem kerülik el, indokolt olyan rendezvények szervezése, ahol a szervezők tudatosan törekednek arra, hogy *az adott kérdés kapcsán minden lényeges álláspont megjelenjen, megkapva az egymásra reflektálás lehetőségét* is. Az „aktív semlegesség” gyakorlásával mindenképpen el kell kerülni azt a magyar társadalomtudományban elharapódzott jelenséget, miszerint az egyik rendezvényen a „nemzeti és illiberális”, míg a másikon – ugyanabban a témában – a „globalista, illetve liberális” megközelítések hangzanak el, elkerülve mindenfajta érdemi, szakmai jellegű párbeszédet.
- 4) A magyar előzmények ismeretében az egyik lényeges feladat éppen annak biztosítása lehet, hogy a szervezet az alapítók kilépése vagy halála után is működőképes maradjon, azaz *egy érdemi szervezetfejlesztési és utánpótlásnevelési terv kidolgozása és érvénye-*

sítése lehet annak a záloga, hogy az újabb generációk néhány év vagy évtized múlva viszonylag zökkenőmentesen a KTE „stafétabotját” vehessék át, s ne egy új egyesület megalapításán kelljen majd törniük a fejüket.

- 5) A magyarul beszélők számának gyorsuló csökkenése, az angol nyelv térhódítása, és a közigazgatástudományok fentebb vázolt, minden korábbinál erősebb nemzetköziesedése mellett önálló feladatként jelenik meg *a magyar jogi-igazgatási szaknyelv védelme és tudatos fejlesztése* is. Ennek számos formája lehetséges a terminológiai vitáktól a szaknyelvújításra vonatkozó felvetésekig.

A fenti javaslatok mindegyike tartható álláspont a jövő lehetséges céljai vonatkozásában, ám közös jellemzőjük az is, hogy tudatos erőfeszítések, egyesületi döntések és kitartó munka nélkül nem valósulhatnak meg: elköteleződés híján csupán vágyálmok maradnak.

Hivatkozások

- Belényesi, E. (2011). E-közigazgatás a hazai képzésben. *Vezetéstudomány*, 42(3), 48–58. Online: <http://real.mtak.hu/id/eprint/82342>
- Boncourt, T. (2017). The Struggles for European Science: A Comparative Perspective on the History of European Social Science. *Serendipities*, 2(1), 10–32. <https://doi.org/10.25364/11.2:2017.1.2>
- Ernst & Young. (2010). *Global Fraud Survey*. Online: <https://go.ey.com/3nu1Qu7>
- Delicado, A., Rego, R., Conceição, C. P., Pereira, I., & Junqueira, L. (2014). What Roles for Scientific Associations in Contemporary Science? *Minerva*, 52(4), 439–465. <https://doi.org/10.1007/s11024-014-9260-3>
- Evans, T. S., Lambiotte, R., & Panzarasa, P. (2011). Community structure and patterns of scientific collaboration in Business and Management. *Scientometrics*, 89(1), 381–396. <http://doi.org/10.1007/s11192-011-0439-1>
- Fecher, B., Kuper, F., Sokolovska, N., Fenton, A., Hornbostel, S., & Wagner, G. G. (2021). Understanding the Societal Impact of the Social Sciences and Humanities: Remarks on Roles, Challenges, and Expectations. *Frontiers in Research Metrics and Analytics*, 6(696804). <http://doi.org/10.3389/frma.2021.696804>
- Gaálné Kalydy, D. (2020). Civilek a kutatásban – közösségi tudomány a könyvtárban. *Könyvtári Figyelő*, 66(1), 54–57.
- Gagyí, A., & Ivancheva, M. (2017). The rise and fall of civil society in East-Central Europe. In M. Moskalewicz, & W. Przybylski (Eds.), *Understanding Central Europe* (pp. 281–289). Routledge. <http://doi.org/10.4324/9781315157733-34>
- Guy, M. E. (2003). Ties That Bind: The Link between Public Administration and Political Science. *The Journal of Politics*, 65(3), 641–655. <http://doi.org/10.1111/1468-2508.00205>
- Györe, P. (1978). A tudományos egyesületek, mint a nemzeti információs rendszer alkotó elemei. *Tudományos és Műszaki Tájékoztatás*, 14(1), 548–549.
- Hajnal, Gy. (2008). *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. KSH ROP 3.1.1. Programigazgatóság.
- Jenei, Gy. (2010). Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti háttéréről. In Hosszú H. & Gellén M. (Szerk.), *Államszerep válság idején* (pp. 25–40). Complex.
- Jenei, Gy., & Kuti, É. (2011). Versenyképesség és civil szerepvállalás a közigazgatás és a közszolgáltatások fejlesztésében. *Vezetéstudomány*, 42(Klnsz 1), 15–23.

- Juhász, L. (2006). Magyary Zoltán, az elektronikus közigazgatás előfutára. *Világosság*, 47(1), 21–28.
- Kaprinay, Zs. (2015). A civil szervezet, mint új fogalmi kategória, és annak lehetséges megközelítései. *Miskolci Jogi Szemle*, 10(1), 94–111.
- Kornfeld, W., Hewitt, E. (1981). The Scientific Community Metaphor. *IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics*, 11(1), 24–33. <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/5693/AIM-641.pdf>
- Kövér, Á. (2015). Captured by church and state: civil society in democratic Hungary. In Krasztev, P., & Van Til, J. (Eds.), *Hungarian Patient* (pp. 81–90). CEU Press.
- Kulcsár, K. (1987). *Politika és jogszociológia*. Akadémiai Kiadó.
- Lőrincz, L. (2010). Magyary Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban. In Hosszú H., Gellén M. (Szerk.), *Államszerep válság idején* (pp. 39–45). Complex.
- Ost, D. (1993). The Politics of Interest in Post-Communist East Europe. *Theory and Society*, 22(4), 453–485. Online: <https://bit.ly/3nxoAcG>
- Pugh, D. L. (1989). Professionalism in Public Administration: Problems, Perspectives, and the Role of ASPA. *Public Administration Review*, 49(1), 1–8. <http://doi.org/10.2307/977223>
- Reincke, C. M., Bredenoord, A. L., & van Mil, M. H. (2020). From Deficit to Dialogue in Science Communication. *EMBO Reports*, 21(9), 1–4. <http://doi.org/10.15252/embr.202051278>
- Rixer, Á. (2021). La société civile face au populisme en Hongrie. In N. Haupais, T. Pouthier, P. Szwedo, & W. Zagorski (Eds.), *Le constitutionnalisme face au populisme en Europe centrale* (pp. 161–190). Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie – Institut Louise Joinet.
- Rixer, Á. (2020). *A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai*. Dialóg Campus. <http://hdl.handle.net/20.500.12944/15963>
- Rixer, Á. (2019). A civil társadalom helyzete Magyarországon, különös tekintettel a populizmus térnyerésére. *Glossa Iuridica*, 6(3–4), 43–72.
- Rixer, Á. (2017). Az identitás-vita újabb fejleményei Magyarországon. *Glossa Iuridica*, 4(1–2), 147–171.
- Ságiné, M. A. (2008). Beszámoló a 2008. május 8-9-én Miskolc-Lillafüreden megrendezett „Jogállam és közigazgatási bíráskodás - 15 éves a Magyar Közigazgatási Bírák Egyesülete”-konferenciáról. *BH*, 55(7), 559–560.
- Sárközy, T. (2004). *Kormányzás, civil társadalom, jog*. Kossuth Kiadó.
- Schimank, U. (1988). Scientific associations in the German research system: Results of an empirical study. *Knowledge in Society*, 1(1), 69–85.
- Sipos, L. (2008). Tudományos alapítványok és egyesületek Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. *Szabolcs-Szatmár-Beregi Szemle*, 43(4), 537–544.
- Timmermans, A., Brans, M., & Real-Dato, J. (2022). The Advisory Roles of Political Scientists in Comparative Perspective. In M. Brans, & A. Timmermans (Eds.), *The Advisory Roles of Political Scientists in Europe: Comparing Engagements in Policy Advisory Systems* (pp. 363–396). Palgrave Macmillan.
- Toshkov, D. (2019). *Scientific cooperation in the Eastern neighbourhood*. EU-STRAT Policy Brief Series, No. 7. Freie Universität Berlin.
- Wallace, C., Pichler, F., & Haerpfer, C. (2012). Changing Patterns of Civil Society in Europe and America 1995–2005: Is Eastern Europe Different?. *East European Politics and Societies*, 26(1), 3–19. <http://doi.org/10.1177/0888325411401380>

Wolf, B. (2013). Evaluating Research beyond Scientific Impact: How to Include Criteria for Productive Interactions and Impact on Practice and Society. *GAIA*, 22(2), 104–114. <http://doi.org/10.14512/gaia.22.2.9>
<https://www.civilek.hu/civil-szervezetek/kozigazgatas-tudomanyi-egyesulet/>
<https://kte.sze.hu/rolunk>
<https://adjukossze.hu/obh/szervezet/kozep-es-kelet-europai-kozigazgatastudomanyi-egyesulet-154812>

Jogi források

Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény.



EGY KÖZIGAZGATÁSI SCI-FI, VAGY A JÖVŐ VALÓSÁGA? ÚTON 2030 FELÉ. HIPOTÉZISEK A HOLNAP KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSA ÁLTALÁNOS SZABÁLYAINAK GYAKORLATÁHOZ¹

TORMA ANDRÁS*, SZABÓ BALÁZS** 

* Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: rektorma@uni-miskolc.hu

** Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar. E-mail: joghunt@uni-miskolc.hu

Absztrakt

A közigazgatási munkafolyamatoknak – és azon belül a hatósági eljárás szabályozásának – természetesen megvannak a maga sajátosságai és törvényszerűségei. Azok megfigyelése, számbavétele, rendszerezése és esetleges újragondolása rendkívüli haszonnal kecsegtethet, mint azt az igazgatási munka racionalizálásának története is bizonyítja.

A jelen tanulmány két részből áll. Az első, „Ami volt, és ami van” című részben az igazgatási és a közigazgatási munkafolyamatok racionalizálásának külföldi, majd magyar előzményeit tárgyaljuk. Ezt követően elemezzük a magyar közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai megalkotásának első állomásától megtett út egyes szakaszainak – 1957, 1981, 2004, 2016 – főbb jellemzőit. A második, „Ami van, és ami lesz, illetve lehet” című részben levonjuk az első részből fakadó következtetéseket és vázoljuk azt, hogy álláspontunk szerint milyen lesz Magyarországon 2030-ban a hatósági eljárás általános szabályozásának gyakorlata. Sci-fi, vagy valóság? Erre a kérdésre igyekszünk hipotetikus választ adni. Nem úgy, ahogyan mások látják, hanem úgy, ahogyan azt mi gondoljuk.

Kulcsszavak

közigazgatás, modernizáció, hatósági eljárás, munkafolyamat, történeti előzmény.

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.

Abstract

The public administrative work processes – and within that the regulation of the official procedure – have their own peculiarities and regularities. Observing, counting, organizing and possibly rethinking them can be extremely rewarding, as the history of modernisation of the administrative work has shown.

The present study consists of two parts. In the first part, entitled “What was and what is now”, we discuss the foreign and then Hungarian antecedents of the rationalization of public administration system and administrative work processes. Then, we analyze shortly the main characteristics of each stage of our “journey” from the first stage of the establishment of the general rules of the Hungarian administrative authority procedure – from the years of 1957, 1981, 2004, 2016. In the second part, entitled “What is now and what will happen, and what can happen,” we draw our vision, the consequences of the first part and outline what the position of the general regulation of the official procedure will be in Hungary in 2030. Sci-fi or reality? We try to give a hypothetical answer to this question. Not the way others see it, but the way we think it is.

Keywords

public administration, modernisation, administrative procedure, work process, historical background.

1. Ami volt, és ami van

Tanulmányunknak ebben a részében három kérdéskört tárgyalunk. Először történeti előzményként az igazgatási munkafolyamatok racionalizálásának külföldi, majd magyarországi kezdeteit, ezt követően pedig a hatósági eljárás általános szabályozásának magyarországi főbb állomásait elemezzük.

1.1. Az igazgatási munka racionalizálásának kezdetei külföldön

E fejezet mondanivalójának kifejtéséhez, mintegy kiinduló pontként, egyfelől az igazgatás és a szervezés, másfelől pedig a racionalizálás fogalmak általunk vallott jelentéstartalmának rögzítése szükséges.

a) Az igazgatás és a szervezés fogalma

Az elmúlt két-, háromszáz évben számtalan külföldi és magyar tudós fejtette ki nézeteit az igazgatásról, a szervezésről, valamint e két fogalom kapcsolatáról. Ha csak e kapcsolatot vizsgáljuk, és csupán az utolsó száz évre koncentrálunk, akkor is legalább négy álláspont fogalmazódott meg:

- Az első, *Henri Fayol* (1841–1925) francia bányamérnök véleménye, aki szerint *az igazgatás tágabb fogalom*, mert annak csupán egyik eleme a szervezés – a tervezés, a parancsolás, a koordinálás és az ellenőrzés mellett –, ami a személyi és a tárgyi feltételek biztosítását jelenti (Fayol, 1984, 18).

- A második, *Szamel Lajos* (1919–1998) pécsi jogász professzor szerint *a két fogalom azonos jelentéstartalommal bír*, vagyis szinonim fogalmak. Az igazgatás és a szervezés tehát nem az egész és a rész viszonylatában állnak (Szamel, 1963, 76).
- A harmadik, *Szentpéteri István* (1926–2001) szegedi jogász professzor szerint *a szervezés tágabb fogalom*, mint az igazgatás, mivel a szervezés felölel egy egész sor olyan kategóriát, amelyeket nem lehet maradéktalanul beilleszteni az igazgatás fogalmába (Szentpéteri, 1974).
- A negyedik, *Kalás Tibor* (1942–2019) miskolci jogász professzor szerint különbséget kell tenni tágabb és szűkebb értelemben vett szervezés fogalom között. *Tágabb értelemben a szervezés és az igazgatás szinonim fogalmak, szűkebb értelemben azonban a szervezés az igazgatás fogalmának csupán az egyik eleme*, amely a végrehajtásnak felel meg. Az igazgatás fogalma ugyanis hét elemből áll: célkitűzés, információgyűjtés, tervezés, döntés, végrehajtás, koordináció, ellenőrzés (Kalas, 2011, 14–17).

A jelen munkában az *igazgatás és a szervezés fogalmakat szinonimként használjuk*, így kísérelünk meg hidat építeni a múlt, a jelen és a jövő között. Az igazgatás (szervezés) általunk elfogadott fogalma pedig a következő: az emberi együttműködés során keletkező céltudatos emberi tevékenység, amely biztosítja a közös cél elérését, az ehhez szükséges személyi, tárgyi és egyéb feltételeket, valamint az egyéni tevékenységek összhangját (Kalas, 2011, 11).

b) A racionalizálás fogalma

Racionalizálás alatt értünk minden olyan emberi tevékenységet, amely a munka legcélszerűbb és leghatékonyabb elvégzésére irányul. Ebben az értelemben a *racionalizálás nem más, mint munkaszervezés*: olyan célszerű és tudatos emberi tevékenység, amely a társadalom, vagy annak egy egysége (egy szervezet) feladatai ellátásának a lehető legoptimálisabb megoldását igyekszik feltárni és megvalósítani tudományos igénnyel. A racionalizálás közvetlen tárgya minden esetben valamely szervezet, vagy az egész társadalom konkrét munkája, közvetett tárgya pedig maga a munkát végző ember.

Az igazgatási munka racionalizálásának történetileg *két alaptípusa alakult ki: az igazgatási munkafolyamat–szervezés, és az igazgatástechnika*. Az első, az igazgatási munka menetét, illetve folyamatát vizsgálja, és igyekszik megválaszolni azt a kérdést: milyen módon kell a munkafolyamatot meg-, illetve átszervezni a legoptimálisabb eredmény elérése érdekében. Ezzel szemben a második, az igazgatástechnika azokat a technikai eszközöket igyekszik megtalálni, amelyek segítségével elérhető a legoptimálisabb eredmény. Az igazgatástechnika mint az igazgatási munka racionalizálásának másik módja tehát azt a kérdést igyekszik megválaszolni tudományos igénnyel, hogy: milyen technikai eszközökkel érhető el a legoptimálisabb eredmény.

E két racionalizálási módozat persze nem zárja ki egymást, még akkor sem, ha – mint látni fogjuk – egyes szerzők az egyik, míg mások a másik módozat mellett törnek lándzsát. Sőt, az igazgatási munka racionalizálásának egyik legfontosabb tapasztalata és egyben tanulsága is éppen az, hogy *egy adott munkaterület gépesítése önmagában még nem eredményezi az optimális eredményt*, hanem ehhez az is szükséges, hogy az adott technikai eszközt szervesen beépítsék a munkafolyamat egészébe. Ebben az értelemben beszélhetünk az igazgatási munka racionalizálása két módozatának szintéziséről, illetve a szintézis szükségességéről.

*

Egyes szerzők szerint a szervezés legáltalánosabb összefüggései már *Arisztotelész* (i.e. 384–i.e. 322) egyes munkáiban felfedezhetők, míg mások a szervezés gyökereit *Charles Babbage* (1792–1871) angol matematikus, az automatikusan működő számológép feltalálója munkásságában vélik felfedezni.²

Nem tartjuk feladatunknak e vita eldöntését, abban azonban egyetértünk a modern szervezés-tudományi szakirodalommal, hogy az igazgatási és a közigazgatási munka mai értelemben felfogott racionalizálásának gyökerei az ipari üzemek által folytatott munkatevékenységek XIX. század végén és XX. század elején megvalósult ésszerűsítéseire vezethetők vissza. Ekkor vált nyilvánvalóvá ugyanis, hogy a tőkekoncentráció révén kialakult nagyüzemeket már nem lehet a hagyományos „kisipari” módszerekkel vezetni. Ezért jelentkezett elemi erővel egy új, tudományos igényű igazgatási-vezetési nézetrendszer iránti igény, amelyet első ízben egy amerikai mérnök, *Frederick Winslow Taylor* (1856–1915) üzemszervező tevékenységének eredménye elégített ki, a *scientific management*, vagyis a tudományos (üzem) vezetés elméleti alapjainak kidolgozásával (Taylor, 1983). Ő volt az első ember, aki empirikus úton szerzett tapasztalatok birtokában, tudományos módszerek kidolgozásával szervezte át az ipari üzem termelését, és sokszorozta meg annak teljesítményét.

Taylor egy philadelphiai ipari üzemben napszámosként kezdte el pályáját. Rövidesen az esztergályos műhely vezetője lett, majd 1884-ben a főmérnöki posztig emelkedett. Folyamatosan újítani szándékozó ember lévén a termelés fokozásának lehetőségeit kezdetben a technikai eszközök tökéletesítésében vélte felfedezni. Ennek magyarázata abban rejlett, hogy az üzemben „lent, az első vonalban” dolgozott (Taylor, 1983, 7–25).

A gyakorlati életben végzett megfigyelései és mérései során azonban rájött arra, hogy még a legtökéletesebb technikai eszköz birtokában sem feltétlenül jelentkezik a maximális eredmény, mivel a termelési folyamatban sok a „bizonytalan elem”. A feladat tehát az, hogy az üzemből eltüntesse ezeket az elemeket, mert ezáltal az előre nem látható tényezők szerepe a nullára csökken. A bizonytalan elemek eltüntetése – vélte Taylor – úgy lehetséges, hogy a vezetésből és a közvetlen, fizikai munkavégzésből kikapcsolja a személyes elemeket. Ahogyan „A tudományos vezetés alapjai” című művének bevezetőjében írja: „Eddig a személyiség állt a középpontban, a jövőben maga a rendszer lesz az elsődleges.” (Taylor, 1983, 182).

A vezetés esetében a bizonytalan elemek eltüntetése a *scientific management* révén valósítható meg. Az ehhez vezető út három szakaszból áll. Az első szakaszban kerül sor a hagyományos munkavégzési módszerek *megfigyelésére*, és a munkások által megvalósított munkaműveletek tételes, időmegtározással történő felmérésére. Ezt a munkafolyamatok műveleti elemekre való bontása révén lehet megvalósítani, aminek segítségével viszont az is megállapítható, hogy mi a titka az ügyesebb, a jobban dolgozó munkásoknak.

Az így szerzett tapasztalatok alapján, a második *kísérletezési* szakaszban az egyes műveleti elemek tekintetében meg kell határozni a legjobbnak bizonyult munkaelemeket, és ezek összeillesztésével ki kell dolgozni a munkafolyamat egésze tekintetében az optimális megoldást, a „legjobb utat”. A második lépés tehát éppen az első ellenkezője, vagyis az egyes elemek összeillesztése, azzal a megszorítással, hogy itt már megtörtént az egyes munkavégzési elemek optimalizálása. A tudományos vezetés megvalósításához szükséges harmadik szakaszban pedig mindössze annyi a teendő, hogy *szabályozni* kell a munkavégzési folyamat ideális módját, vagyis azt a „legjobb utat”, amelyet a második szakaszban dolgoztak ki, hozzá kell rendelni a legjobb eszközöket, és erre kell betanítani az embereket. Ez esetben az üzem (a szervezet) akár külön vezető nélkül is képes (elvileg) optimálisan működni.

² Lásd erről bővebben: Ladó (1979); Szentpéteri (1974); Horváth (2002).

Bizonytalansági elem például maga a munkás, aki a régi elveken alapuló üzemszervezés, illetve javadalmazás (időbér) mellett, még a folyamatosan megvalósuló technikai fejlesztések ellenére sem képes, vagy nem is akar jelentősen hatékonyabb munkát végezni. Ezért a munkást olyan „rendszer részévé” kell tenni, melyben hajlamaitól függetlenül kényszerül meghatározott teljesítmény produkálására. Taylor véleménye szerint ez akkor érhető el, ha a hagyományos órabérendszert mind nagyobb mértékben felváltja a teljesítményt honoráló darabbérendszert. Ahogyan ő fogalmaz: a dolgozóktól azt a teljesítményt kell elvárni, amelyet egy elsőosztályú munkás eredményesen tud nyújtani, és az ilyen munkásnak 30-100 %-kal magasabb bért kell fizetni (Taylor, 1983, 35). A magas bérek és az alacsony költségek együtt képezik a legjobb vezetés alapjait.

Taylor munkásságát, illetve munkásságának fő irányát közvetlen munkatársai, elsősorban H. L. Gantt, S. Tompson, H. Emerson, valamint F. B. Gilbreth és Lillian M. Gilbreth vitték, illetve fejlesztették tovább. Éppen ezért ők valamennyien az ún. taylorizmus képviselőinek tekintendők. Munkásságuknak vázlatos áttekintése is meghaladja a rendelkezésünkre álló kereteket, ezért arra itt és most nem térünk ki.

Taylorral körülbelül egy időben fejtette ki nézeteit – szintén a vállalatoknál megvalósuló üzemszervezésből kiindulva – a korábban már hivatkozott francia mérnök, *Henri Fayol* (1841–1925), akit a szervezéstudomány az ún. *igazgatástani irányzat* megalapozójaként tisztel. Taylorral ellentétben azonban Fayol egy bányászati-kohászati konszern vezérigazgatója volt, ezért a racionalizálás lehetőségeit a vállalat vezetése oldaláról, vagyis „felülről” közelítette meg. Legfontosabb munkájában – a korábban már szintén hivatkozott „Administration Industrielle et Générale”, vagyis az ipari és általános igazgatás című művében – kifejtett nézeteinek lényege az alábbiak szerint összegezhető.

Minden vállalat vezetésének hat területe, illetve hat funkciója van: a műszaki, a kereskedelmi, a pénzügyi, a biztonsági, a számviteli és az igazgatási. Ezek közül – mint írja – az első ötnek a tartalma általánosan ismert, a hatodiké, az igazgatási azonban kevésbé. Ezért foglalkozik művében gyakorlatilag kizárólagosan a vezetés hatodik területével, illetve funkciójával, az igazgatással. Miután áttekinti az első öt terület (funkció) lényegét, a következőket írja: „(...) ezen [értsd az első öt] funkció közül egyik sem hivatott arra, hogy a vállalat átfogó gazdasági tervét meghatározza, szervezetét kialakítsa és működtesse, a különböző erőforrásokat összehangolja és igénybevételüket ellenőrizze. (...) E feladatok ugyanis sajátos funkciót képeznek, amelyeket összefoglalóan igazgatásnak nevezhetünk.” (Fayol, 1984, 4). Igazgatni pedig annyi, mint *előre látni (tervezni), szervezni, rendelkezni, koordinálni és ellenőrizni*. Jól látható, hogy Fayol öt részfunkcióra bontja az igazgatási tevékenységet.

Az öt részfunkcióból álló igazgatási tevékenység minden szervezetben kimutatható és az egyes szervezetek csak akkor működhetnek eredményesen – véli Fayol – ha alkalmazzák az általa kidolgozott ún. *igazgatási elveket*. Ezek a következők: célszerű munkamegosztás, megfelelő centralizálás, tekintély, a hatáskör és a felelősség összhangja, fegyelem, a parancsolás egysége, a vezetés egysége, a részérdekek általános érdekeknek való alárendelése, meghatározott bérezési elvek (differenciáltság, ösztönzés stb.) érvényesítése, szervezeti hierarchia és szolgálati út leszábrályozása, a rend biztosítása, méltányosság gyakorlása, a személyzet stabilitása és öntevékenységre ösztönzése, a szervezet egységének biztosítása (Fayol, 1984, 20).

Fayol úgy ítélte meg, hogy a fentiekben áttekintett igazgatási részfunkciók (tevékenységek), és igazgatási elvek a magánigazgatás minden területén, sőt – olyan mértékben általános törvényszerűségek, hogy – még a közigazgatásban is megvalósíthatók. Másként kifejezve: az üzemekben szerzett szervezési-vezetési ismeretek, valamint az ott alkalmazott elvek és módszerek teljes egészében alkalmazhatók a közigazgatásban. Mindez azt jelenti, hogy nézete szerint a közigazgatás industrializálható.

Hogy milyen komoly hatással volt Fayol a közigazgatástudományra is, azt jól mutatja *Mártonffy Károly* (1890–1979) jogász professzor következő idézete 1927-ből: „(...) a kiskereskedéstől fel a világvárosok hatalmas áruházáig, továbbá a kisiparos műhelyétől a több ezer munkással dolgozó gyártelepig, a különféle nagyvállalatok, bankok és pénzüzetek mind ugyanolyan belső törvények szerint élnek, mint az ember erkölcsi testületei: (...) a községtől fel egészen a megszervezett nemzetig, az államig. Tehát (...) az igazgatásuknak is ugyanolyan szabályok és elvek szerint kell lefolynia. (...) Mindazok az elvek és módszerek, amelyeket a mozgékony és alkalmazkodni tudó, találékony kereskedelmi és ipari szellem a saját vállalataiban önmagából kitermelt, maradék nélkül átlántálhatók az ember erkölcsi testületeinek az igazgatásába is.” (Mártonffy, 1927)

Fayol nézeteit továbbfejlesztve *Luther Gulick* (1892–1993) és *Lyndall Urwick* (1891–1983) abból indultak ki, hogy amennyiben ismerjük egy vállalat általános célját, akkor bizonyosan meg lehet határozni olyan részfeladatokat is, amelyek a cél eléréséhez szükségesek. Ezt követően e részfeladatokra külön részlegeket kell szervezni (Gulick & Urwick, 1937). E részfeladatok mint szervezet-igazgatási feladatok a következők: tervezés, szervezés, személyzeti munka, irányítás, koordinálás, tájékozódás és tájékoztatás, valamint pénzügyek. Az igazgatási-vezetési elemek angol nyelvű szavainak kezdőbetűi összeolvasása révén nyerjük meg a két amerikai munkásságát fémjelző POSDCORB kifejezést, amely tehát csak két elemmel több, mint Fayol igazgatás-fogalma: a személyzeti munkával és a pénzügyekkel. Gulick és Urwick munkásságának jelentősége az, hogy az igazgatás új elemeinek felismerésével megnyitották az utat a szervezéstudomány új területei, elsősorban a munkavállalók irányába.

1.2. Az igazgatási munka racionalizálásának kezdetei Magyarországon

Az igazgatási munka vállalati racionalizálásának Taylor által kidolgozott módszereit viszonylag korán átvették a magyar nagyüzemek. Ebben jelentős szerepet játszott Méhely Kálmán (1882–1958) mérnök, egyetemi tanár, aki már 1912-ben vitát rendezett a Taylor által kidolgozott munkaszervezési és bérezési rendszerről.³

Számunkra azonban fontosabb Fayol nézeteinek magyarországi átültetése, illetve továbbfejlesztése, hiszen az – mint láttuk – végeredményben a magánigazgatás határainak átlépését, pontosabban: az ott megvalósított elvek és módszerek közigazgatásban történő alkalmazásának lehetőségét vallotta. Tagadhatatlan tehát, hogy a magyar közigazgatás ilyen szempontból történő megreformálásának jelentős előzményei vannak.⁴ Utalnunk kell itt mindenekelőtt Magyar Zoltán és iskolája képviselőire, illetve ezzel kapcsolatos műveikre.⁵

³ Lásd erről Méhely (1913). A vita-sorozat és a Taylor-rendszer lényegéről, valamint kritikájáról, modern megvilágításban lásd Strausz (2013).

⁴ „(...) Ha a ma reformmunkásai ősök után kutatnak, messze vissza kell menniök a letűnt évszázadokba, mert a közigazgatási reform gondolatát már megtaláljuk a XVII. évszázad utolsó évtizedeiben, a török háború vége felé (...) Joggal állíthatjuk, hogy ez idő óta a közigazgatásunk reformja utáni vágy a magyar élet állandó kísérőzenéje.” (Mártonffy, 1939, 11).

⁵ Lásd ezek közül például: Magyar, Z. (1930). *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda; Magyar, Z. (1932). *A magyar közigazgatás racionalizálásnak programja*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda; Magyar, Z. (1938). *Közigazgatási vezérkar*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda; Magyar, Z. (1942). *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda; Mártonffy, K. (1939). *A magyar közigazgatás megújulása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda; Raith, T. (1930). *Az irodaüzem racionalizálása*.

Magyary Zoltán (1888–1945) a Taylor és követői, a Fayol és követői, valamint a Gulick és Urwick által vallott nézetek kiváló ismerője, és magyar továbbfejlesztője volt. Olyan közjogtudós, aki számos igazgatástudományi, közigazgatástudományi művet alkotott, és valódi tudományos iskolát teremtett: a Magyary-iskolát.

Magyary munkásságának sajátossága abban ragadható meg, hogy a közigazgatás összetevőit – a szervezetet, a személyzetet és a működést – nemcsak jogi nézőpontból vizsgálta, hanem interdiszciplináris megközelítésben: szervezéstudományi és szociológiai szempontokat is egyaránt érvényesítve. A fejlett államok, így különösen Franciaország és az Amerikai Egyesült Államok államszervezeti megoldásainak tanulmányozása alapján azt vallotta, hogy a modern társadalom közigazgatásában nem nélkülözhetők a magánigazgatásban kidolgozott, és a szervezéstudomány segítségével általánosított eredmények sem, hiszen a magánigazgatásban és a közigazgatásban van egy meghatározó közös pont: mindkettő igazgatás. Azt is hangsúlyozta, hogy „*a közigazgatás az emberekért van*”, ezért az emberek fölött nem uralkodnia kell, hanem szolgáltatásokat kell részükre biztosítani, továbbá figyelmet kell szentelni arra is, hogy a közigazgatás ne csak jogszerűen, hanem gazdaságosan és eredményesen (hatékonyan) is dolgozzon.

Munkásságának középpontjában a közigazgatás hatékonyságának növelése állt. Ahogyan „*A közigazgatás és a közönség*” című 1937-ben megtartott előadásában fogalmazott: „(...) A XIX. század nagy teljesítménye volt a jogállam megteremtése, (...) de a poszt-indusztriális államban az egyénnek már nemcsak ez az érdeke, (...) hanem az is, hogy a közigazgatás teljesítményeket produkáljon. (...) A jogállam egyoldalú túlzásba esett, és ez oda vezetett, hogy (...) minden más szempont elhalványult (...) Márpedig a gazdaságosságot és eredményességet a jogszabályok keretében kell elérni, azzal össze lehet egyeztetni.” (Lőrincz, 1988, 289–290)

A közigazgatás jogi és szervezéstudományi vizsgálati módszereinek egyfajta szintézisét fő művében, „*A magyar közigazgatás*” című kötetben találhatjuk meg, igaz, ebben a jogi szempont szerepe héttérbe szorul, mint ahogyan egész munkásságában is.⁶ Munkásságának jelentőségét felismerve és azt elismerve, a miniszterelnök 1931-ben Magyary Zoltánt a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítéséért felelős kormánybiztossá nevezte ki. A kinevező rendelet 4. §-a valamennyi állami és önkormányzati hatóság vezetőjének kötelezővé tette Magyary kutatásainak segítségét. Az iskola tagjai természetesen megkapták a különböző hivatalok támogatását, és ennek alapján a magyar közigazgatástudomány életében példa nélkül álló tudományos munka indult meg, illetve terebélyesedett ki. Az egész magyar nemzet és ezen belül az egész magyar közigazgatás nagy fájdalma, hogy Magyary Zoltán kutatásainak eredményeiből a gyakorlati életben nem sok minden realizálódhatott. Megakadályozta azt az 1945-ben bekövetkezett halála, majd a II. Világháború elvesztése.⁷

Révai; Raith, T. (1936). *A szervezés alapelvei és módszertana*. Magyar Könyvveteli Folyóirat; Fluck, A. (1934). *A közigazgatási ügyintézés reformja*. Magyar Királyi Belügyminisztérium; Fluck, A. (1938). *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*. Magyar Királyi Állami Nyomda; Mámai, K. I. (1944). *A közigazgatási adattárak*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet.

⁶ Megjegyzés: A közigazgatást érintő jogi kérdésekkel inkább a korszak más jogtudósai – így Tomcsányi Móric és Egyed István – valamint Magyary tanítványai, a Magyary-iskola tagjai: Martonyi János, Valló József és Mártonffy Károly foglalkoztak.

⁷ Magyary Zoltán munkásságának értékeléséről lásd például: Lőrincz, L. (1995). Magyary Zoltán munkássága nemzetközi összehasonlításban. *Magyar Közigazgatás*, 45(4), 241–244; Szamel, L. (2000). *Magyary Zoltán munkássága [Magyar Panteon. Válogatta Saád József]*. Új Mandátum Könyvkiadó; Verebélyi, I. (2005). Memorandum dr. Magyary Zoltán, az IIAS 1945 előtti alelnökének nemzetközi rehabilitása és méltó elismerése érdekében. *Magyar Közigazgatás*, 55(7), 389–397.

A Magyary-iskolához tartozó kutatók a teljes magyar közigazgatás szervezetét, személyzetét és működését vizsgálat tárgyává tették, és ennek során messzemenően alkalmazták az empirikus mérések, a szociológia és a szervezéstudomány által kidolgozott megközelítési módszereket is. A számos kutató által elért új tudományos eredmények bemutatása meghaladja a jelen tanulmány kereteit, ezért csupán jelzésként emelünk ki két tudóst: Fluck Andrást és Raith Tivadart, illetve az ő munkásságukat.

Fluck András (1892–1964) Magyary közvetlen munkatársaként a közigazgatás működésével, és azon belül az ügyintézés racionalizálásával foglalkozott. A „Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja” című művében a következőket írja: „Amikor a magyar közigazgatás tudományos szervezésének problémájával foglalkozó gyakorlati organizátor (...) közigazgatásunk újjászervezési szükségességeit orvosolni igyekszik: arra az eredményre jut, hogy a kitűzött cél érdekében megoldandó feladatok két általános csoportba oszlanak: 1.) a szorosan vett szervezési megoldások és 2.) a mechanizálási megoldások csoportjára. A szorosan vett szervezési megoldások azok az intézkedések, amelyek minden különleges berendezés vagy felszerelés igénybevétele nélkül megvalósíthatók: a mechanizálási megoldások pedig azok az intézkedések, amelyek főként mechanikus segédeszközök (irodagép, stb.) igénybevételével vihetők keresztül. Vitan felül áll, hogy a közigazgatás tudományos szervezésének munkájában a szorosan vett szervezési megoldások az elsőrendű fontosságúak.” (Fluck, 1932, 73)⁸

Fluck András a kutatásainak eredményét először 1934-ben, majd 1938-ban tette közzé „A közigazgatási ügyintézés reformja”, illetve a „Közigazgatási ügyintézés racionalizálása” címmel. Ez utóbbi munkájának „I. Alapvetés” című fejezetében a következőket írja: „(...) Vajon a taylori elv, a munkafolyamatoknak a felbonthatósága és racionális rekonstrukciójának lehetősége valóban alkalmazható a közigazgatásban is? A tapasztalat azt mutatja, hogy igen. A közigazgatási munka ugyanis – éppúgy, mint minden munka – láncszerűen egymáshoz kapcsolódó munkamozzanatokból áll: postabontás, iktatás, mutatózás, kiosztás, elintézési tervzet készítés, kiadmányozás, letisztázás, kiadás, stb.” (Fluck, 1938, 14)

Ezt követően Fluck kifejti, hogy amennyiben mindezt egy konkrét ügy kapcsán valósítja meg a hivatal, akkor ügymenetről beszélünk, ami megvalósítható célszerűtlenül és célszerűen (racionálisan). A célszerűtlen ügyintézésnek megvannak a maga hátrányai, amelyeket ki kell küszöbölni az ügymenetek konkrét vizsgálatának, és újraszervezésének eredményeként. Ez esetben – tehát végeredményben az ügyirat útjának egyszerűsítése, lerövidítése révén – valósul meg a célszerű ügymenet, vagyis az ügyintézés racionalizálása. Fluck András sok-sok konkrét ügytípus – például: a névváltoztatási ügyek, az építési ügyek stb. – bemutatásával bizonyítja elgondolásának helyességét: vagyis azt a hipotézist, hogy a taylori rendszer a közigazgatási munkafolyamatok, az ügymenetek esetében is alkalmazható.

Fluck András mellett *Raith Tivadar* (1893–1958) is foglalkozott az igazgatási tevékenység racionalizálásával, ő azonban inkább a technikai eszközök alkalmazása oldaláról közelítette meg a kérdést. „Az irodaüzem racionalizálása” című kötetében részletesen foglalkozik azokkal

⁸ Mi magunk mindehhez két megjegyzést fűzünk. Az első az, hogy alapvetően osztjuk a szerző azon nézetét, amely szerint a közigazgatás (egyáltalán az igazgatás) működése racionalizálásának az említettek szerinti, két jól elhatárolható területe van. A második pedig az, hogy nem osztjuk azt a nézetet, amely szerint elsődleges a szervezési megoldások területe. Úgy ítéljük meg ugyanis, hogy a két terület egyformán fontos, nincs közöttük „értékbeli” különbség. Önmagában az egyik terület művelése és alkalmazása még nem biztosít kielégítő eredményt, ezért lehetőség szerint a két terület eredményeinek gyakorlati alkalmazását, bevezetését össze kell kötni egymással, mert csak így emelhető jelentősen a közigazgatási munka hatékonysága.

a gépekkel és munkaeljárásokkal, amelyek az irodában, az ún. „irodaüzemben” alkalmazhatók a munka racionalizálása⁹ érdekében. Igaz, hogy a szerző az ipari üzemek irodájának racionalizálási lehetőségeit veszi számba, számunkra mégis jelentős ennek az áttekintése, hiszen – mint arra helyesen már Fayol és Mártonffy is rámutatott – végeredményben ott is igazgatás folyik, a közigazgatási hivatalokhoz hasonlóan. Éppen ezért az irodaüzemek igazgatási munkáját segítő gépek és módszerek természetesen használhatók a hivatalokban is. Milyen gépekről, eljárásokról is tesz említést a szerző? Csupán ízelítőül említünk néhányat, aszerint, hogy azt az irodaüzem melyik tevékenységi körében alkalmazhatja leginkább:

- a hírszolgálat területén: jelzőkészülékek, telefon, mechanikus postaszervezetek;
- az iratváltás területén: írógép, diktálógép, sokszorosítógép, borítékozógép;
- az elszámolás területén: összeadógépek és -készülékek, számológép, könyvelőgép.

E technikai eszközök részletes bemutatása mellett Raith Tivadar számos olyan megállapítást tesz, amelyek rendkívül figyelemre méltóak számunkra, a mai magyar közigazgatás jobbításán dolgozó szakemberek számára is. Ezek közül a következő hármat emeljük ki:

1. Taylor alapelve – melynek lényege, mint írja: „megfelelő embert a megfelelő helyre” – helyes, de kiegészítendő azzal, hogy minden munkához a megfelelő munkaeszközt és munkaeljárást kell hozzárendelni.
2. A racionalizálás célja a munkának az eddiginél gazdaságosabb és célszerűbb elvégzése. Első feladat az irodaüzem jelenlegi állapotának, költségviszonyainak, munkamódjának a megismerése, és csak ezután következik a megfelelően kidolgozott, a legracionálisabb munkamódnak megfelelő átszervezés.
3. Bár a gépek alkalmazása döntő jelentőségű az irodai munka racionalizálása szempontjából, a gépek alkalmazása azonban még korántsem jelenti az irodai munka racionalizálását. Nem annyira a gépeken, mint inkább az egész irodai munka helyes megszervezésén, és az egyes gépek e szervezetbe történő bekapcsolásán múlik az irodaszervezés sikere (Raith, 1930, 55–72).

Úgy véljük, hogy ezen intelmek napjainkban is megfontolandók, sőt a jövő igazgatásszervezői számára is iránymutatásként szolgálhatnak.

1.3. A hatósági eljárás általános szabályozásának magyarországi főbb állomásai

A közigazgatási hatósági eljárás egységes szabályozásának szükségessége Magyarországon csak a XIX. század utolsó éveiben merült fel, mivel ezt megelőzően széles körben érvényesült az a nézet, mely szerint a közigazgatási ügyek rendkívüli sokszínűsége miatt lehetetlen egységes szabályok megalkotása. A korszak egyik vezető közjogi gondolkodója, Concha Győző erről a következőket írta 1905-ben: „(...) általános közigazgatási eljárás nem lehetséges, hanem az egyes feladatokra nézve külön-külön kell annak (szabályait) megállapítani.” (Concha, 1905, 105)

A XX. század beköszönte azonban ebben a kérdésben is változásokat hozott és egymás után születtek meg azok a törvények, amelyek kezdetben csak egy-két kérdésben, később pedig a hatósági eljárás egész rendszerében – az alap, a jogorvoslati és a végrehajtási eljárásban egyaránt – állapítottak meg általános szabályokat. A jogalkotó számára tehát ismert volt Taylor és Fayol, illetve Magyary, Fluck és Raith munkásságának mondanivalója: minden munkafolyamat

⁹ A szerző szerint: „Racionalizálás mindazoknak az eszközöknek a megállapítása és alkalmazása, amelyeket a technika és a tervszerű rend a gazdaságosság emelésére rendelkezésre bocsát. Célja a közjólét emelése a javak olcsóbb és jobbá tétele, valamint azok mennyiségének szaporítása által.” (Raith, 1930, 23)

elemekre bontható és kialakítható a legjobb megoldás, illetve a közigazgatási munka industrializálható, tehát a közigazgatásba is bevezethetők azok a megoldások és módszerek, amelyeket a magánigazgatás dolgozott ki, illetve a közigazgatás az emberekért van, a taylori elv alkalmazható a közigazgatásban, továbbá minden munkához megfelelő eszközt és eljárást kell rendelni.

Mindezek figyelembe vételével a hatósági eljárás általános szabályaira vonatkozó törvénykezés főbb állomásait, valamint azok legfontosabb jellemzőit a következő A.)–J.) pontokban foglaljuk össze.

A) 1901. évi XX. törvénycikk a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről

Az általános szabályok megalkotásának nyitányát a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk jelentette, többek között rögzítve a négyféle jogorvoslat – a fellebbezés, a felülvizsgálati kérelem, a felfolyamodás és az újrafelvétel – rendjét, valamint a kézbesítés és az ügyvitel szabályait. Kiemelendő, hogy a viszonylag rövid, csupán 44 §-ból álló törvénycikk lényegében csak a hatóságokról rendelkezik, és a mai értelemben felfogott „ügyfél” csak kivételesen jelenik meg mint „fél” és mint „magánfél”.

A törvénycikk majd’ harminc éven át megnyugtatóan szabályozta a jelzett három jogintézmény tekintetében (is) a hatóságok és a „felek” közötti kapcsolat általános szabályait, mígnem a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk hatályon kívül helyezte azt. Ezen öt részből álló jogszabály második része rendelkezett a témánk szempontjából jelentős kérdésekről: a hatósági fokozatokról, a jogorvoslati határidőkről és a jogorvoslatok korlátozásáról. A törvény miniszteri indoklása szerint ily módon a jogalkotó „a bonyolult fórumrendszer egységesítése és a jogorvoslatok korlátozása útján, megalkotja a közigazgatás számára azokat a kereteket, melyek között minden zökkenés nélkül működhetik”. A törvény fenntartja jogelődjének hatóságközpontú szemléletét, tehát ez sem az „ügyfél”, hanem a „fél” fogalmát használja, de azt is csak kivételesen. A törvény értékeléséről Szamel professzor a következőket írja: az 1901. évi XX. törvénycikkhez képest „(...) az 1929. évi XXX. tv. – a hirdetett egyszerűsítési céljával szemben – még rontott a helyzeten, mert lényegében fenntartotta az ügyintézés centralizációját, nem kielégítően szabályozta a hatósági fokozatokat, a hatáskör és illetékesség vizsgálatát, (...) a jogorvoslatokról való lemondást” (Szamel, 1984, 655).

Az elsőfokú és a végrehajtási eljárást tehát egyik törvény sem szabályozta, ami komoly hiátus volt, hiszen – mint azt Magyary írja – az egységes szabályozás „(...) az ügyeknek mintegy 90%-át érintetlenül hagyja.” (Magyary, 1942, 594). Az 1929. évi XXX. tc. viszonylag hosszú ideig funkcionált. Hatályon kívül helyezésére csak a II. Világháborút követően, az 1950-es években került sor, éspedig három lépcsőben. Néhány szabályát a helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény, néhányat a lakosság bejelentéseinek intézéséről szóló 1954. évi I. törvény, míg a többségét az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény helyezte hatályon kívül.

B) Törvénytervezetek a közigazgatási eljárásról

Időközben – még az 1930-as években – megváltozott a közigazgatástudomány álláspontja az egységes eljárási szabályok megalkotásának lehetőségéről. Egyre szélesedett azon jogtudósok köre, akik szerint nemcsak lehetséges, hanem egyenesen szükséges is a közigazgatási eljárás általános szabályainak megalkotása.¹⁰ Két szerző munkásságát indokolt kiemelni e körben:

¹⁰ Ehhez komoly adalékul szolgált az a tény, hogy a történelemben először, Ausztria 1925-ben megalkotta a közigazgatási eljárás szabályairól szóló törvényét.

Valló Józsefet és Szitás Jenőt. A Magyary-iskola jogi irányzatának egyik képviselője, Valló József az 1937-ben megjelent munkájában elemezte a közigazgatási eljárás problematikáját, majd öt évvel később, 1942-ben kidolgozott egy törvénytervezetet is ebben a tárgykörben (Valló, 1937; Valló, 1942). A tervezet annak a Magyary Zoltántól kapott felkérésnek lett az eredménye, amelynek célja a Szitás Jenő által 1939-ben elkészített eljárási tervezettel való kompromisszumos összehangolás volt (Szitás, 1939). Szitás törvénytervezete – mint azt évtizedekkel később Szamel Lajos professzor értékelte – „(...) Vallóéhoz képest jóval rövidebb és egyszerűbb volt, s ebből az okból túlságosan keretszerű. Ezért a törvényesség és az ügyféli jogok védelmére jóval kevésbé lett volna alkalmas, mint Valló műve.” (Szamel, 1980, 363).

C) Az első magyar írott alkotmány megszületésének jelentősége

A II. Világháború ellehetetlenítette az előbb említett tervezetek törvénybe foglalását, majd a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény véglegessé tette társadalmi rendszerünk megváltoztatását. Ennek ellenére – mint arra korábban utaltunk – az 1929. évi XXX. törvény cikk még sokáig hatályban maradt, bár az 1950-es évek elején kormányrendeleti szinten szabályozásra kerültek az államigazgatási eljárás egyes mozzanatai.¹¹

D) 1957. évi IV. tv. az államigazgatási eljárás általános szabályairól (az Et.)

1954-től aztán élénk elméleti vita bontakozott ki az államigazgatási eljárás általános szabályai megalkotásának lehetőségéről,¹² amely elvezetett az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.) megalkotásához. A kifejezetten rövid, tömondatokból építkező, tizenegy fejezetből álló törvény mindössze 90 §-ból állt. A törvényben rögzített általános hatósági eljárási szabályokhoz képest a törvény 1. § (7) bekezdése csupán négyféle eljárásban enged eltérést, vagyis tagadhatatlan az Et. *általános jellegének* érvényesülése. Figyelemre méltó az is, hogy a korábbi, kifejezetten hatóságközpontú szabályozásokhoz képest, sok-sok jogintézménynél megjelenik a „fél”, illetve „magánfél” helyett az *ügyfél fogalma*. Az 1. § (5) bekezdés szerint: „Ügyfél az a személy, jogi személy, állami szerv, társadalmi vagy gazdasági szervezet, amelynek jogát, jogos érdekét, vagy jogi helyzetét az eljárás tárgyát képező ügy érinti”. A törvény történelmi jelentősége az, hogy *egyetlen kódexben, és első ízben foglalta össze a hatósági eljárás mindhárom szakaszának* – az alapeljárásnak, a jogorvoslati eljárásnak és a végrehajtási eljárásnak – *az általános szabályait*, valamint törvényi keretbe foglalta a hatóságok eljárási cselekményeit, ideértve azok meghatározott határidőhöz kötöttségét is.¹³ Megszüntette tehát az államigazgatás cselekményeinek kötetlenségét, és világossá tette, hogy az ügyfelek nem a hatóságoknak alávetett és kiszolgáltatott eljárási alanyai, hanem meghatározott jogosítványokkal is felruházott, aktív résztvevői a hatósági eljárásnak. Feltűnő a *jogorvoslati és jogorvoslási módozatok gazdagsága* is, hiszen négy fejezet – az V., a VI., a

¹¹ Példaként szolgálhat a hivatalos iratok kézbesítésének egyszerűsítéséről szóló 43/1953. (VIII. 20). MT rendelet.

¹² Lásd például Toldi (1956) vagy Pákay (1956).

¹³ Megjegyezzük, hogy az alap- és a végrehajtási eljárás nevesítetten is megjelenik a törvény III. és IX. fejezet címében, míg a jogorvoslati eljárás esetében ez elmaradt. A jogalkotó ugyanis nem egy fejezetben összefoglalva, hanem négy részre bontva tárgyalta az egyes jogorvoslási lehetőségeket. Az V. fejezetben a fellebbezést, a VI.-ban a bíróság előtti megtámadás lehetőségét, a VII.-ben az ügyészi óvást, a VIII.-ban pedig a fellebbezési eljáráson kívüli négy sérelemorvoslási módozatot: a felügyeletet, a panaszt, a közérdekű bejelentést és javaslatot.

VII. és a VIII. – foglalkozik ezzel a kérdéssel, ide értve a bíróság előtti megtámadás lehetőségét is. Ahogyan a szakirodalom fogalmaz: „A törvény jelentősége legfőképpen abban áll, hogy alapot ad az államigazgatási eljárás szabályszerűségéhez. (...) Emellett (...) jogi lehetőséget nyújt arra, hogy az államigazgatási eljárásokban az állampolgárok aktív tényezőkké váljanak” (Szamel, 1976, 320). A törvény valóban általánososan érvényesülő szabályokat tartalmaz, mert csak négy kivett eljárást ismer: a döntőbizottsági eljárást, a szabálysértési eljárást, a devizahatósági eljárást és a Munka Törvénykönyve szerint eljárást. A törvény szerkesztője – Kilényi professzor szerint – „(...) tiszteletre méltó munkát végeztek, jó és időálló szabályokat dolgoztak ki. Ezt bizonyítja, hogy első és egyetlen átfogó felülvizsgálatára csupán 1980-81-ben került sor, az Áe. kodifikációs bizottság részéről, majd az 1981. évi I. tv. megalkotásával” (Kilényi, 2008, 389). Ugyanakkor tény, hogy már az 1960-as években megkezdődött a törvény általános jellegének szétverése, az erős ágazati (minisztériumi) érdekek miatt. Az Et. szabályainak általános jellegét ugyanis a minisztériumok néhány év alatt tönkre tették, és törvényi felhatalmazás hiányában sorra eltértek az Et. általános szabályaitól. Az Et. funkcionálásának több, mint két évtizede alatt Magyarország helyzete jelentősen megváltozott, így az 1970-es évek közepétől egyre erőteljesebb igény mutatkozott új (további) jogintézmények általános szabályainak törvénybe foglalására, illetve a meglévő szabályok továbbfejlesztésére. Erre tekintettel került sor az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. tv. (Áe.) megalkotására.¹⁴

E) 1981. évi I. tv. az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. tv. módosításáról és egységes szövegéről (az Áe.)

Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. tv. (a továbbiakban: Áe.) által megvalósított módosításokra és kiegészítésekre – a miniszteri indoklás szerint – az 1957-től eltelt évtizedekben bekövetkezett társadalmi-gazdasági fejlődés, a megváltozott szervezetrendszer, és a nagyarányú hatásköri változások eredményeképpen került sor. Az Et. logikai és szabályozási rendszere, valamint nyelvezetének közérthetősége alapvetően megmaradt, de a törvény új fejezetekkel és jogintézményekkel egészült ki, pl. a törvény célja, alapelvek, hatósági bizonyítvány, igazolvány, nyilvántartás, a tárgyi hatály alá került a hatósági ellenőrzés, kiegészítésre került a törvény tárgyi hatálya, új jogintézményként megjelent az egyezség és a semmisség stb. Az Áe. – deklaráltan – a törvény elsődlegességének igényével született, de az Et. korábbi szabályozásához képest lényegesen megváltozott, engedve az ágazati (tárca) érdekeknek. A törvénytől való eltérés tekintetében ugyanis három kategóriát állított fel:

- Maradt, de a felére csökkent a *kivett eljárások* köre: a szabálysértési és az állampolgársági eljárás.
- Bizonyos esetekben az Áe. szabályai csak *másodlagosan érvényesülnek*. Akkor tehát, ha a speciális jogszabály nem rendelkezik az adott jogintézményről. Ezek a devizahatósági, a külkereskedelmi, a társadalombiztosítási és a honvédelmi ügyek, majd későbbi módosítás révén egy egész sor más ügy is (pl. iparjogvédelmi, ingatlan-nyilvántartási stb. ügyek).
- Szabályozásra kerültek *olyan jogintézmények is, amelyek kifejezetten megengedik a tőlük való eltérést*. Ezek száma kezdetben csak néhány volt, időközben azonban negyven

¹⁴ Az Et., az Áe., a Ket., és az Ákr. egyfajta rövid, összehasonlító értékeléséről lásd Czékmann & Cibrik (2021).

főlé nőtt. A törvényi megoldás ez esetekben: „ha jogszabály (törvény, vagy kormányrendelet) másként nem rendelkezik”. Nem csoda tehát, hogy a törvény terjedelme tíz százalékkal megnőtt az Et.-hez képest.

A rendszerváltás tovább rontott a törvény szabályozásának általános jellegén, „(...) mivel az Áe.-nek nem volt a törvény által kijelölt gazdája, maga a Kormány pedig tűzoltó feladatokkal volt túlterhelve” (Kilényi, 2008, 390). Nem véletlenül fogalmazott úgy a szakirodalom, hogy „az eljárási kódexnek az elmúlt évek jogalkotásában legjobban korrodált szabályai azok, amelyek az eljárási kódex és a különös eljárási szabályok viszonyát rendezik” (Ficzere & Szalai, 1998, 387).

Mindazonáltal tény, hogy az Áe. – igaz, hogy alkotmánybírósági döntéssel és néhány módosítással, de – jócskán túlélte a rendszerváltást, mígnem a 2004. évi CXL. tv. hatályon kívül helyezte.

F) 2004. évi CXL. tv. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a Ket.)

A rendszerváltás utáni tizenöt évben nem született „(...) olyan törvény, amelynek megalkotását olyan széles körű és mélyreható szakmai, tudományos és politikai előkészítés előzte volna meg, mint ez a Ket. esetében történt” (Kilényi, 2005, 1). A kodifikációs bizottság 1999-ben kezdte meg munkáját és 2002. június 30-án befejezte azt, majd megkezdődött a tárcaközi egyeztetés, amelynek „eredményeként” a bizottság vezetője (Kilényi professzor) szerint tanúja lehetett annak, „*hogyan lett a bimbózó rózsából száraz kóró*”. A tárcaközi egyeztetések során ugyanis „(...) a tervezetet háromszor dobták vissza »további egyeztetés« céljából, így ténylegesen az egyeztetés egy sajátos »kívánság hangversennyé« alakult: a tervezet addig nem kerülhetett (ugyanis) a Kormány elé, amíg minden tárca rá nem bólintott” (Kilényi, 2005, 2–3).

Nem csoda, hogy ilyen „alapos” előkészítés után a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) már a kihirdetése pillanatában legalább két alkotmánysértést is tartalmazott, így még a hatályba lépése előtt (!) módosította a jogalkotó, három évvel a hatályba lépése után pedig elkészült az átfogó módosítása a 2008. évi CXI. törvénnyel (Ket.-novella).

Terjedelmét illetően a Ket. mintegy kétszeresére nőtt az Et.-hez képest, megfogalmazásai pedig kifejezetten hosszúak, nehézkesek, helyenként zavarosok lettek, tele egymásra mutató joghelyekkel. Jól tükrözi mindezt a Ket. és a különös eljárási normák kapcsolatféleségének a korábbi hárommal szemben hatra bővülése, és az a tény, hogy a törvény *mintegy hetven joghelyen enged eltérést* az általános szabályoktól (Hajas, 2016, 19). Több, eddig nem ismert, új jogintézmény jelent meg a törvényben, pl. hatósági szerződés, hatósági közvetítő, újrafelvételi kérelem, elektronikus ügyintézés és hatósági szolgáltatás stb. Mindez jelentősen nehezítette a jogalkalmazók munkáját.

Összességében a Ket. nem vált a magyar jogalkotás díszévé, tíz év múlva már hatályon kívül is helyezték. Az 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozat ugyanis arról döntött, hogy elő kell készíteni egy, az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényt, amelynek eredményeként viszonylag gyorsan megszületett az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. tv. (a továbbiakban: Ákr.).

G) 2016. évi CL. tv. az általános közigazgatási rendtartásról (az Ákr.)

A hatályos szabályozásról van szó, melynek jellemzői az alábbiak szerint összegezhetők:

- a Ket.-hez képest eltérő szerkezet (12 fejezet, 144 §);
- ténylegesen érvényesülő általános szabályok;
- törekvés a rövid, egyszerű és jól áttekinthető mondatszerkesztésre;
- új jogintézmények megjelenése, pl. automatikus döntéshozatal, sommás eljárás stb.;
- az ügyintézési határidők rövidítése;
- a jogorvoslati rendszer átalakítása, elsődleges jogorvoslat a közigazgatási per lett;
- az egyszerűsített döntések körének kiszélesítése;
- a végrehajtási eljárás szabályainak csökkentése és a bírósági végrehajtási útra történő átertelése azzal, hogy foganatosító szerv – ha törvény, kormányrendelet, vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet másként nem rendelkezik – az állami adóhatóság.

Ami témánk szempontjából szembetűnik és helytelennek ítéltjük, az két dolog. Egyik a szerkezet. *Nincs önálló fejezet az alapeljárásról*, de van szerény szövegezésű „Jogorvoslat” és „Végrehajtás” című fejezet. Másik *a jogorvoslati rendszer átalakítása*. Lényegében eltűnik a fellebbezés mint a legkorábbi és legalapvetőbb közigazgatási eljárási jogorvoslati forma, és helyét a közigazgatási per veszi át. Álláspontunk szerint nyilvánvaló, hogy a két jogorvoslati forma (lehetőség) nem azonos értékű. *Nem látjuk tehát megalapozottnak a fellebbezés közigazgatási perré történt „átlényegülését”*, már csak azért sem, mert ezáltal a közigazgatás elveszítette az „önorvoslás” legfontosabb fegyverét. A fellebbezésnek történetileg az a feladata, hogy a felettes közigazgatási hatóság orvosolja az aktushibát, vagyis a jogorvoslat a közigazgatáson belül történjen, szakmailag megalapozottan, hiszen aki azt végzi, az élethivatás-szerűen a közigazgatásban dolgozik, közigazgatási szakember. Mindez nem áll a közigazgatási perre, illetve az ilyen perben ítélező bíróra. Egyetértünk tehát a szakirodalommal abban, hogy a „korábbi, viszonylag egyszerű, így az átlag-embernek is hozzáférhető, gyors fellebbezés helyére a bírói út került, illetve vált a jogorvoslat fő eszközévé, ezzel egy lassabb és költségesebb, szakmailag gyakran bizonytalanabb kimenetelű eljárás került, amely egyben az ügyfelek tömegétől zárja el a tényleges jogorvoslat lehetőségét” (Balázs et al., 2020, 19).

Minden esetre a törvény az elmúlt négy év alatt több, mint hatvan joghelyen módosult, sőt – a Ket.-hez hasonlóan – már a hatályba lépése előtt is. Erre figyelemmel *nehezen állítható, hogy sikeres rajtot vett*, a végleges értékelés azonban nem miránk, hanem az utókorra tartozik.

2. Ami van, és ami lesz, illetve lehet

Tanulmányunknak ebben a részében először levonjuk az első részből fakadó következtetéseket, majd vázoljuk azt, hogy megítélésünk szerint milyen lesz 2030-ban a hatósági eljárás általános szabályozásának gyakorlata hazánkban.

2.1. Ami van

Napjaink fejlett, információ alapú társadalmában fokozódó innovációs kényszer figyelhető meg, melynek alapja az információs és kommunikációs technológiák (továbbiakban: IKT) fejlődése. Az IKT a gazdasági és társadalmi élet minden területén kiválóan használható, így a

munkavégzés során, az oktatásban, a kutatási szférában és az üzleti¹⁵ világban is újabb és újabb eredmények bizonyítják hasznosságát. Ezt természetesen a közigazgatás sem hagyhatta „figyelmén kívül”, így az elmúlt évtized(ek)ben mind hazai, mind nemzetközi szinten egyre erősödő jelleggel figyelhető meg a digitalizáció mint a modernizáció egyik legfontosabb területe. A modern közigazgatásban a tisztviselők igyekeznek a lehető legtöbb alkalommal IKT-eszközöket alkalmazni, annak érdekében, hogy saját feladataikat a lehető leghatékonyabban tudják ellátni (Csáki-Hatalovics, 2016, 363–384). Ma már kijelenthető, hogy a közigazgatás egész rendszere IKT eszközöket alkalmaz munkája során, melynek keretében – többek között – jelentéseket készítenek az ügyfelekkel és egyéb közszereplőkkel való találkozókról, illetve a hatósági eljárás megindulásától, a tényállás tisztázásán át, a döntés meghozataláig, illetve közléséig. Az IKT a kapcsolattartásnak is az egyik legfontosabb eszköze lett, miközben megállapítható, hogy az adatrögzítésnek és feldolgozásnak gyakorlatilag kizárólagos eszközévé vált. Úgy látjuk, hogy az elmúlt időszakban az IKT eszközök megváltoztatták a szervezetek, valamint az egymással társult intézmények működését, és azt is, hogy hogyan kommunikál a személyzet egymással és az ügyfelekkel. Az intézmények informatikai ellátottsága, felszereltsége, fejlesztése és megújítása folyamatosan napirenden van, hiszen látható annak hatása az igazgatásra és a közigazgatási ügyek kezelésére. Kijelenthető tehát, hogy az IKT befolyásolja mind a köztisztviselők belső kommunikációját, mind az egyéb intézmények dolgozói, vezetői közötti kommunikációt a szervezeti környezetben. A technológia rohamos és folyamatos fejlődése lehetővé teszi, hogy akár minden évben fejleszteni tudjanak a különböző rendszereken, hiszen számos új IKT eszköz jelenik meg egy-egy időszakban. Ezek az új rendszerek és IKT-eszközök új lehetőségeket kínálnak (Szabó, 2020). A jövő fejlesztéseit illetően az *egyik fő cél „az elfogadtatás” kell, hogy legyen* az új eszközök iránt, különös tekintettel a mesterséges intelligenciára, a virtuális valóság alapú megoldásokra, valamint az automatizált folyamatokra. Ennek eredményeként kívánatosnak ítéljük, hogy az okostelefonok mint kommunikációs eszközök elfogadása jelenjen meg minden közigazgatási szervnél. Ezáltal növekedhet a technikai eszközökbe vetett bizalom, illetve lehetővé válhat a szükséges anyagi erőforrások bevonása az eszközök beszerzésébe, ami minden további lépésnek kiindulópontja. (Csáki-Hatalovics, 2016, 258)

Másik oldalról megközelítve az IKT-eszközök közigazgatási alkalmazhatóságát, belátható, hogy ezen új technológiai eszközök használata vagy alkalmazása szórakoztató és izgalmas is tud lenni, de egyben *aggodalmakat és bizonytalanságokat is hordoz*, annak veszélyeire tekintettel. Azt is mondhatjuk ugyanakkor, hogy a Z generációs ügyfelek számára ez ma már kevés lehet. Esetükben ugyanis szükséges lehet az is, hogy a közigazgatás, és annak részeként maga az *ügyintézés „élményszerű” legyen*. Ehhez napjainkban segítséget nyújthatnak a különböző okostelefon applikációk, amelyek száma – a koronavírusnak köszönhetően is – lényegesen gyarapodott az elmúlt években. Az, hogy ma már a zsebünkben lapul egy okos eszköz, ami alkalmas többek között biometrikus azonosításra és applikációkon keresztül ügyintézési folyamatok lefolytatására, már természetesen vehető, éppen ezért fontos ezen platformokra a folyamatos fejlesztés. Hogyan fokozható még az „élmény” faktor a közeljövőben? Véleményünk szerint, a válasz a *virtuális térbe áthelyezett ügyintézésben* rejlik. A mesterséges intelligencia és a virtuális képalkotó eszközök, szoftverek, egészen új dimenziókat nyitnak meg. A technológia ma már adott, melyet az üzleti életben egyre gyakrabban használnak is: különösen meetingek és európai/magyar projektek megvalósítására. A következő fejezetben ebben a virtuális térben megvalósuló hatósági ügyintézésről fejtjük ki gondolatainkat, úgy, ahogy azt mi sejtjük.

¹⁵ Lásd erről még: Gajduschek (2010).

2.2. Ami lesz, illetve lehet

A jövőben – pontosabban a 2030-as évben - történő hatósági ügyintézésben természetesen továbbra is biztosítani szükséges a hagyományos, személyes kezdeményezési formákat: kérelem előterjesztése, vagy jegyzőkönyvbe foglalása. Ez azonban már kiegészülhet olyan lehetőségekkel, hogy a MI-t segítségül hívva, akár egy hivatali „boksiban” ülve, *ügyintéző nélkül* is kezdeményezhetővé válnak bizonyos ügyfajták azáltal, hogy az MI-vel kommunikálva, adatainkat megadva indítjuk meg, vagy éppen folytatjuk le a hatósági eljárást. Minden valószínűség szerint lehetőség lesz továbbra is internetes/mobil applikáción keresztül ügyintézés folytatni, ahol egy több kulcsos, pl. biometrikus és jelszó alapú azonosítást követően, szélesebb körben valósíthatunk meg eljárási cselekményt: okmányok becsatolása, engedélykérés, nyilatkozattétel, szemletárgy bemutatása stb.

Sokak számára azonban – minden valószínűség szerint – az *igazi élményt egy virtuális hivatalba való belépéssel* teljesítheti ki a közigazgatás. Képzeljünk egy virtuális kormányablakot, ahová belépve – otthonról, saját eszközeinkkel – lehetőségünk van a hagyományos kormányablakokhoz hasonlóan kommunikálni az ügyintézővel is, vagy akár egy avatarral (MI alapú ügyintézővel). És mi mindent lehet(ne) a virtuális hivatalban ügyfélként megtennünk? Csak néhány példa az elérhetővé tehető szolgáltatások közül:

- kommunikálhatunk,
- ügyet kezdeményezhetünk,
- iratokat csatolhatunk be,
- nyilatkozatot tehetünk,
- eljárási díjat fizethetünk be,
- bizonyítási eljárásban vehetünk részt,
- tanú meghallgatás,
- szakértői vélemény, szakhatósági állásfoglalás megismertetése,
- virtuális szemle akár tárgyról beszkenelve, akár helyszínről,
- tárgyaláson vehetünk részt (akár sok ezer km távolságból),
- tolmács szolgáltatás igénybevétele akár valós személy által, akár az MI segítségével.

Véleményünk szerint, ha egy ügyintézés ilyen módon sikerülhet „élményközpontúvá” tenni, akkor az nagymértékben megnövelheti a közigazgatás és ez által az állam elfogadottságát is az ügyfelek oldaláról. Ehhez természetesen fontos, hogy mind az ügyféli, mind közigazgatási (állami) oldalon rendelkezésre álljon a megfelelő technikai háttér (eszköz és szoftver), valamint a felhasználói készség is. Egy virtuális térben folytatott ügyintézés valószínűsíthetően *inkább köztisztviselői oldalon okozhat majd némi elégedetlenséget*, esetleg tudáshiányt, de az ügyféli elégedettség elérése érdekében ezeket mindenképpen kezelni kell majd.

A 2018-ban létrehozott *Mesterséges Intelligencia Koalíció* tevékenységének hála, egy olyan szakmai közösség kezdte meg a közös gondolkodást, amely több mint 240 szervezetet és több száz szakértőt számlál. A lelkes tudományos és szakmai közösség fáradozásainak is köszönhetően született meg a *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020-2030* terv (a továbbiakban: MI Stratégia), amely egyfajta célkitűzésként jelöli ki a lehetséges fejlesztési és alkalmazási irányokat. Más európai és az IKT élvonalába tartozó egyéb országokhoz hasonlóan tehát Magyarország is keresi a MI azon közigazgatási alkalmazási lehetőségeit, amelyekkel az ügyintézési folyamatok gyorsabbá, kényelmesebbé és elfogadottabbá tehetők.

A MI Stratégia részeként olyan *alapelvek* is meghatározásra kerültek, melyek segítségével a magyar mesterséges intelligencia fejlesztések alapvető belső és külső feltételeit lehetünk képe-

sek hatékonyan megteremteni. A *belső feltételeket* az MI értéklánc foglalja magában, melynek elemei a köz- és magánadatok elérhetőségét biztosító adatgazdaság támogatása, az alap- és igény-vezérelt kutatói és fejlesztői közösség építése, továbbá a technológia magán és vállalati alkalmazását segítő ökoszisztéma építése (ITM, 2020, 7). Ennek keretében elsődleges cél, hogy ne csak új – még rendelkezésre nem álló – MI technológiákat fejlesszünk ki, hanem például az üzleti szektorban már rendelkezésre álló megoldásokat, a lehető legrövidebb időn belül képesek legyünk bevezetni a közigazgatásban. Ennek a bevezethetőségnek a Stratégia szerint három, jól elkülöníthető fázisa lehet majd. Az első fázisban – a 2020-as évek közepéig – az adatfeldolgozáson alapuló, támogató megoldások épülhetnek be. Ezt követ(het)i az ún. támogató időszak, amely 2025–2030 között fogja az irodai munkára épülő (pl. pénzügyi szektor, oktatás, közigazgatás egyes területei) tevékenységeket hatékonyabbá tenni. A harmadik fázis a 2030-as évtől kezdődve indulhat meg, amely már az autonóm folyamatok irányába történő elmozdulás lehet majd. A *külső feltételek* köréhez tartoznak az ügyfelek felhasználási képességei és készségei, kompetenciái, valamint a technológiai eszközök, melyek rendelkezésükre állnak az ügyintézési folyamatok elvégzéséhez. (ITM, 2020, 10).

A jelenlegi technológiai fejlettségi szint mellett az MI közigazgatási alkalmazhatósága a mindennapokban gyakran előforduló, tömeges eljárási cselekményeknél játszhat szerepet részben érdemi ügyintézés, részben pedig csak tájékoztatás céljából. Az MI-rendszerek alapvetően két csoportba sorolhatók:

- a) gépi tanuláson alapuló rendszerek;
- b) szakértői rendszerek.

A *gépi tanuláson alapuló rendszerek* lehetnek alkalmasak nagy adattömegek gyors és pontos feldolgozására, ismétlődő feladatok gyors végrehajtására, többrétű adatelemzésre, következtetések levonására, valamint esetleges prognosztizációk megfogalmazására. Ezen esetekben öntanulásra képes rendszerekről beszélünk, amelyek az adatok és a lehetséges kimeneti variációk között új összefüggéseket is felismerhetnek, és azokat aztán már képesek a későbbiekben figyelembe venni. Ki kell emelnünk azt a követelményt, hogy *az alapul szolgáló adatok pontosak kell, hogy legyenek*, mert az azokból levont következtetések is csak így lesznek használhatók a hatóságok számára. A *szakértői rendszerek* ezekhez képest más elven, úgynevezett „ha, akkor” alapon működnek, azaz a kapott válaszokból a betáplált szabályok alapján képesek egy ügymenetet lefolytatni és annak eredményeként akár hatósági döntést is hozni. Alkalmazási területük elsősorban az ügyfélszolgálat, ahol akár ki is válthatják az ügyintéző tevékenységét. Meglátásunk szerint azonban nem biztos, hogy ez, minden esetben pozitív és elfogadott fejlesztés lehet. Sokkal inkább kívánatos a két rendszer kombinálása, melynek köszönhetően még összetettebb, nagy gyakoriságú ügyintézési folyamatok is akár teljesen (vagy közel teljesen) automatizálhatóvá válnak. (Országgyűlés Hivatala, 2021)

Tény ugyanakkor az is, hogy a közigazgatás az ügyintézési folyamatoknak egy olyan sajátos területe, mely sokszor határ szab(na) a MI alkalmazásának, mivel annyira egyedi és összetett ügyek intézését jelenti, amelyben egyszerűen objektíve nem lehetséges emberi/köztisztviselői beavatkozás nélkül megfelelő, szakmai alapokon nyugvó döntést meghozni. Ha mégis ki kell emelni egyetlen olyan területet, amelyben véleményünk szerint az alkalmazhatóság megkérdőjelezhetetlen, az nem más, mint a *személyazonosításhoz használható biometrikus megoldások* alkalmazása, különös tekintettel az arcfelismerésre. A MI rendszerek ugyanis ezt tökéletesen képesek kezelni. E körben beszélhetünk akár az ügyintézéshez, szolgáltatás-igénybevételhez, országhatárok átlépéséhez stb. szükséges személyi azonosításról. Gyakran merül fel kritikaként ezen megoldásokkal szemben, hogy alkalmazásuk indokolatlanul is sértheti akár az emberi

méltóságot, akár a személyes életteret. Véleményünk szerint éppen ezért alkalmazása mindenképpen *előzetes jóváhagyás* után válik csak lehetségessé (Szabó, 2020).

Napjainkban, Magyarországon már közel kétszáz kormányablakban lehet bizonyos ügytípusokat *mesterséges intelligenciával támogatott, érintőképernyős, ún. önkiszolgáló pontokon* is intézni. Ez azt bizonyítja, hogy a Kormány elkötelezett a MI Stratégiában kitűzött célok megfelelő ütemezésű, gyakorlati bevezetése mellett. Ez a kétszáz, ún. MIA Pont kiváló tapasztalat- és információszerzési program is egyben, mert igénybevételükkel megállapítható, hogy *az ügyfelek mennyire elfogadók* a köztisztviselőt teljesen mellőző ügyintézés kapcsán. A cél itt is természetesen az, hogy az ügyfelek könnyen, gyorsan, ügyintézői beavatkozás és sorban állás nélkül, elektronikusan intézhessék a hatósági ügyeket. Ehhez az állomások rendelkeznek minden olyan technológiai eszközzel, amely a gyors és egyszerű ügyintézéshez szükséges, beleértve a beépített kamerát, a mikrofont, az ujjnyomat- és okmányolvasót, a hangszórót, a nyomtatót, a bankkártya terminált, valamint az aláíró padot is. A MI Asszisztensek kellően innovatívak és ügyközpontúak, hiszen lépésről lépésre vezetik végig a felhasználót az ügyintézés menetén, mely folyamat zárásaként hiteles, nyomtatott bizonylatot kapnak, mely igazolja az ügyindítás tényét, az ügyfél adatait és az indított ügynek az azonosító számát (Magyarország Kormánya, 2022).

Jó- és már működő gyakorlatként – a teljesség igénye nélkül – kiemeljük még a következő rendszereket:

- a NAV Rugalmas Adóellenőrzési Döntéstámogató és Adatbányászati Rendszere (RADAR), amely a korábban vizsgált ügyek alapján nyújt segítséget a kockázatelemzésben és az adóellenőrzés alanyainak kiválasztásában,
- a NÉBO, a Nemzeti Élelmiszerláncbiztonsági Hivatal (Nébih) csevegőrobotja, amely a hivatal Messenger-, illetve Facebook-felületén nyújt segítséget az ügyfelek részére,
- MI-val támogatott azonosítás a Központi Azonosítási Ügynök segítségével,
- bűnmegelőzés, nagy adatokon történő viselkedés-elemzés segítségével,
- autonóm járművek tesztelése hadászati környezetben,
- a napjainkban egyre nagyobb jelentőséggel bíró kiberbiztonsági védekezések MI algoritmusokkal (ITM, 2020, 15).

Záró gondolatok

Megítélésünk és ismereteink szerint a virtuális térben történő ügyintézésről és a digitalizációról, valamint a MI alkalmazásáról felvázolt vízió nem kivitelezhető minden közigazgatási ügytípusban, hiszen azok száma több ezer, illetve azok egy részének összetettsége és jellege – mint arra utaltunk – objektíve nem teszi lehetővé ezen modern technikák és technológiák alkalmazását. Másfelől azonban tény az is, hogy azok alkalmazása ma már a közigazgatásban is valós és élménygazdag ügyintézési lehetőséget jelent.

A szervezéstudomány képviselőinek – elsősorban Taylorra, Fayolra, Magyaryra és másokra gondolunk – munkássága segítségünkre lehet az egyes hatósági ügyek, ügytípusok és munkafolyamatok elemzésénél. Nevezetesen annak eldöntésekor, hogy mely ügytípusokban, milyen területeken kell és lehet a digitalizáció, illetve a MI jelen szintjét alkalmazni. Nevezettek tanításainak figyelembe vétele bizonyítja, hogy történelmi korszaktól függetlenül is alapját képezhetik a magyar közigazgatási modernizációnak, és segítségükkel valóban jobb, hatékonyabb, gyorsabb, olcsóbb és kifejezetten élményközpontú ügyintézés valósítható meg. Olyan, amelyben az ügyfél és a közigazgatás egyaránt „elégedten” lehet részese a munkafolyamatoknak. Olyan, amelyben a közigazgatási hatósági jogviszonyt elsősorban nem az ügyfél és hatóság kö-

zötti alá-fölé rendeltség jellemzi, hanem egy partnerségen alapuló mellérendeltég, és amelyben „az adat-vezérelt szolgáltató állam” és annak részeként a közigazgatás nem parancsol, hanem valóban szolgáltató. (ITM, 2020, 38.)

Mondanivalónk lényege tehát az, hogy a virtuális tér, a digitalizáció és a MI valójában nem a jövő, hanem a jelen kor technológiája, amit ha hatékonyan, felelősen és közösen fejlesztünk, akkor kiváló esélyt teremtünk arra, hogy mindannyiunk hétköznapijaira eredményesen hasson. Nem csak a közigazgatásban, hanem az állami és társadalmi élet minden területén.

Hivatkozások

- Balázs, I., Gajduschek, Gy., & Koi, Gy. (2020). „Megszüntetve megőrzés?” A közigazgatási hatósági eljárás újraszabályozása az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényben. *MTA Law Working Papers*, 2020/15. Online: <https://bit.ly/3DvsDhs>
- Concha, Gy. (1905). *Politika. II. Kötet. Közigazgatástan*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalat.
- Czékmann, Zs., & Czibrik, E. (2021). A hazai közigazgatási hatósági eljárás 65 év távlatában. *Miskolci Jogi Szemle*, 16(2), 62–69. Online: <https://bit.ly/3NvulhJ>
- Csáki-Hatalovics, Gy. B. (2016). *Elektronikus közigazgatás*. In Tóth A., & Klein T. (Szerk.), *Bevezetés az Infokommunikációs Jogba* (pp. 363–384). Patrocinium.
- Fayol, H. (1984). *Ipari és általános vezetés*. Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- Ficzere, L., & Szalai, É. (1998). *Gondolatok az államigazgatási eljárási kódex felülvizsgálatának kapcsán*. *Magyar Közigazgatás*, 48(7), 385–402.
- Fluck, A. (1938). *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*. Magyar Királyi Állami Nyomda.
- Fluck, A. (1932). *Közigazgatásunk tudományos szervezésének munkaprogramja*. Eggenberger Könyvkereskedés.
- Gajduschek, Gy. (2010). A „Run like a business”-jelszó ideológiakritikája. *Politikatudományi Szemle*, 19(1), 125–148. Online: http://www.poltudszemle.hu/szamok/2010_1szam/2010_1_gajduschek.pdf
- Gulick, L., & Urwick, L. (Eds.). (1937). *Papers on the Science of Administration*. Institute of Public Administration.
- Hajas, B. (2016). Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 9(4), 18–25. Online: <https://bit.ly/3Uhg6q>
- Horváth, I. (2002). *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan*. Dialóg Campus Kiadó.
- Innovációs és Technológiai Minisztérium. (2020. május). *Magyarország Mesterséges Intelligencia Stratégiája 2020-2030*. Digitális Jólét Nonprofit Kft. Online: <https://bit.ly/3zBRm2c>
- Kalás, T. (2011). Alapvető fogalmak a közigazgatás-szervezés és vezetés témakörében. In Kalás T. (Szerk.), *Közigazgatás-szervezés és vezetés* (pp. 10–29). Miskolci Egyetemi Kiadó.
- Kilényi, G. (2008). A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás. 1. fejezet. A Ket. magalkotásának indokai és céljai. In Kilényi G. (Szerk.), *A közigazgatás Nagy Kézikönyve* (pp. 389–392). Complex.
- Kilényi, G. (2005). Támpont a jogalkalmazóknak. Újdonságok a közigazgatási eljárási törvényben. *Önkormányzati Hírlevél*, 11(10–11).
- Ladó, L. (1979). *Szervezés-elmélet és módszertan*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Lőrincz, L. (Szerk.). (1988). *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1874-1947*. Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- Magyarország Kormánya. (2022. szeptember 27.). *Önkiszolgáló pontok támogatják a gyors ügyintézkést a kormányablakokban*. SZÜF. Online: <https://bit.ly/3DqHnOu>
- Magyary, Z. (1942). *Magyar közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

- Mártonffy, K. (1927). A közigazgatás industrializálása. *Társadalomtudomány*, 7(1–8), 348–361.
- Mártonffy, K. (1939). A magyar közigazgatás megújulása. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- Méhely, K. (1913). *Vitasorozat a Taylor-rendszerről*. Pátria.
- Országgyűlés Hivatala. (2021. december 3.). Mesterséges intelligencia a közigazgatásban. *Infójegyzet*, 2021/73. Online: <https://bit.ly/3SYtoFw>
- Pákay, B. (1956). Az államigazgatási eljárás általános szabályai. *Állam és Igazgatás*, 8(7–8), 434–450.
- Raith, T. (1930). *Az irodaüzem racionalizálása*. Révai.
- Strausz, P. (2013). A gyári üzemek évszázados fejlődésből leszűrt breviáriuma. In Dobák M. (Szerk.), *Tanulmányok a magyar menedzsment-tudomány 20. századi történetéről* (pp. 9–24). L'Harmattan.
- Szabó, B. (2020). *A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében* [Doktori értekezés]. Miskolci Egyetem.
- Szamel, L. (1963). *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- Szamel, L. (1976). Az államigazgatási eljárás. In Szamel L. (Szerk.), *Magyar Államigazgatási Jog Általános Rész* (pp. 310–382). Tankönyvkiadó.
- Szamel, L. (1980). Az államigazgatási eljárás. In Berényi S., Martonyi J., & Szamel L. (Szerk.), *Magyar Államigazgatási jog. Általános Rész* (pp. 356–447). Tankönyvkiadó.
- Szamel, L. (1984). Az államigazgatási eljárás. In Beck Gy., & Czéh Gy. (Szerk.), *Magyar Államigazgatási Jog. Általános Rész* (pp. 647–742). BM Könyvkiadó.
- Szentpéteri, I. (1974). *Az igazgatástudomány szervezélméleti alapjai*. Akadémiai Kiadó.
- Szítás, J. (1939). *Közigazgatási eljárás*. Állami Nyomda.
- Taylor, F. W. (1983). *Üzemvezetés. A tudományos vezetés alapjai*. Közgazdasági és Jogi Kiadó.
- Toldi, F. (1956). Az államigazgatási eljárás rendezése. *Állam és Igazgatás*, 8(1), 26–35.
- Valló, J. (1937). *Közigazgatási eljárás*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet.
- Valló, J. (1942). *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indoklással*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet

Jogi források

- A közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk.
- A közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk.
- A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény.
- A lakosság bejelentéseinek intézéséről szóló 1954. évi I. törvény.
- Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény.
- Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény.
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény.
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.
- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény.
- A hivatalos iratok kézbesítésének egyszerűsítéséről szóló 43/1953. (VIII. 20.) MT rendelet.
- A közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozat.

TARTALOM

ÁRVA ZSUZSANNA: ADALÉKOK AZ AUTONÓMIA FOGALOM ÉRTELMEZÉSI LEHETŐSÉGEIHEZ A MAGYARORSZÁGI MODELLVÁLTÁS TÜKRÉBEN	5
BORSA DOMINIKA, HULKÓ GÁBOR, KIRÁLY PÉTER BÁLINT, PARDAVI LÁSZLÓ: A TELEPÜLÉSI ADÓK SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETE, GYAKORLATA ÉS KIHÍVÁSAI: VAN-E JELENTŐSÉGE A TELEPÜLÉSI ADÓNAK KRÍZISHELYZETEKBE VAGY EGYÁLTALÁN?	22
CZÉKMANN ZSOLT, CSEH-ZELINA GERGELY, RITÓ EVELIN: AZ AUTOMATIKUS DÖNTÉSHOZATAL HELYE ÉS SZEREPE A HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN	35
CSATLÓS ERZSÉBET: A KONZULI VÉDELEM EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSA	48
GYURITA RITA: AZ ELJÁRÁSOK EGYSZERŰSÍTÉSE ÉS GYORSÍTÁSA: AZ ENGEDÉLYEZÉS ÉS A BEJELENTÉS	68
LAPSÁNSZKY ANDRÁS: A HAZAI HÍRKÖZLÉSI PIACSZABÁLYOZÁS TÖRTÉNETE, ALAPINTÉZMÉNYEI ÉS ELMÉLETI CSOMÓPONTJAI	82
RIXER ÁDÁM: TUDOMÁNYOS EGYESÜLETEK A KÖZÉP- ÉS KELET-EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYBAN, AVAGY MILYEN KÖZÉPTÁVOLI CÉLJAI LEHETNEK AZ ÚJONNAN LÉTREJÖTT KÖZÉP ÉS KELET-EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI EGYESÜLETNEK?	100
TORMA ANDRÁS, SZABÓ BALÁZS: EGY KÖZIGAZGATÁSI SCI-FI, VAGY A JÖVŐ VALÓSÁGA? ÚTON 2030 FELÉ. HIPOTÉZISEK A HOLNAP KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSA ÁLTALÁNOS SZABÁLYAINAK GYAKORLATÁHOZ	118