

MISKOLCI

# JOGI SZEMLE

---

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata

15. évfolyam

**2020**

2. különszám



MISKOLCI

# JOGI SZEMLE

---

---

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata  
15. évfolyam (2020) 2. különszám

## Tanulmány

CZÉKMANN ZSOLT:

*Újabb gondolatörök az e-közigazgatás fogalmáról – 10 év változásai* ..... 7

CSEH GERGELY:

*Az önkormányzati feladatellátás újdonságai napjainkban* ..... 13

DEMJÉN PÉTER:

*Az új közigazgatási perrend, mint a modern állam eszköze*..... 20

ERDŐS ÉVA:

*Nemzetközi adójogi konfliktusok – Az adóelkerülés elleni harc kihívásai*..... 32

HALLÓK TAMÁS:

*Szükséges-e a gyülekezési törvény megváltoztatása?*..... 45

JÁMBOR ADRIENN:

*Okos tanulás és okos tanulási környezetek* ..... 63

LUKÁCS IRÉN:

*A területi közigazgatás szerepe, jelentősége és jelenlegi kihívásai* ..... 70

NAGY ZOLTÁN:

*A pénzügyi rendszer problémái és kihívásai a jogi szabályozás számára*..... 85

NYITRAI PÉTER:

*Gondolatok a hatósági intézkedések – különösen egyes rendőri intézkedések – szabályozásának ellentmondásairól* ..... 93

OLASZ ANDRÁS:

*Újabb tendenciák az adóhatósági köztartozáskezelés és végrehajtás szabályozásában*..... 102

PAULOVICS ANITA:

*Nemzetközi szerződések a vadon élő állatok védelméről* ..... 116

RITÓ EVELIN:

*Közigazgatás és politika* ..... 125

SZABÓ BALÁZS:

*Mobil applikációk a közigazgatásban* ..... 134

VARGA ZOLTÁN:

*Az európai szociális biztonsági koordináció pénzügyi kérdései* ..... 142

---

---

2018-ban a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Államtudományi Intézete az Államtudományi Kutató Központtal és az MTA MAB Államtudományi Munkabizottságával közösen tudományos konferenciát szervezett *"A modern állam kihívásai"* címmel. A rendezvényen elhangzott előadások alapján készített, a témával kapcsolatban született tudományos munkák sokszínűsége, a problémafelvetések elméleti és gyakorlati szempontú megközelítése egyaránt igazolja, hogy a modern államban a jognak, és a közigazgatásnak számos területen kell újabb és újabb kihívásokkal szembenéznie, illetve azokra megoldást találnia.

Külön megtiszteltetés volt a szervezők számára, hogy a konferenciát előadóként megtisztelték a városunkban élő és a gyakorlatban dolgozó kiváló, elismert szakemberek is, akiket külön köszönet illet önzetlen és magas színvonalú szakmai munkájukért. A konferencia délután rendezett szekciójában az Államtudományi Intézet oktatói-kutatói, doktoranduszai tartották meg előadásukat.

A rendezvényen elhangzott előadások átdolgozott, illetőleg szerkesztett változata a Miskolci Jogi Szemle jelen különszámában megjelenve reményeink szerint szélesebb szakmai közönség előtt is megismerhetővé válnak és a tudományos élet szereplőinek érdeklődésére tarthatnak számot.

Miskolc-Egyetemváros, 2020. 07. 30.

Prof. Dr. Paulovics Anita  
intézetigazgató egyetemi  
tanár

és

Czékmann Zsolt  
tanszékvezető egyetemi  
docens

---

## ÚJABB GONDOLATTÖREDÉKEK AZ E-KÖZIGAZGATÁS FOGALMÁRÓL – 10 ÉV VÁLTOZÁSAI\* Czékmann Zsolt\*\*

---

Jelen tanulmány a Modern állam kihívásai című konferencián elhangzott előadás alapján készült és egy önreflexió a Gondolattöredékek az E-közigazgatás fogalmáról<sup>1</sup> című 2008-ban publikált tanulmányhoz. Az elmúlt egy évtized alatt sokat formálódott, mondhatni érett az e-közigazgatás definíciója. A 2000-es években megjelenő fogalom helyét és tartalmát a tudományos közélet aktívan kutatta, számos szerző próbálta meghatározni, azonban egységes fogalmat az évtized végére sem sikerült alkotni. Most lassan egy újabb évtized is eltelt, és számot kívánok vetni az újabb fejleményekről.

### 1. E-közigazgatás akkor

Az e-közigazgatás fogalma a kétezres években jelent meg és terjedt el, tartalma azonban koránt sem nevezhető kiforrottnak. Számos definíciós próbálkozás történt, a megközelítések spektruma is igen változatos volt, a teljesség igénye nélkül néhány irányt mutatnék be:

**1.1. A mágikus „E-“.** Nyilvánvaló megoldás, hogy az „E-“ és a „közigazgatás” szavak összetételének eredményeként létrejött fogalmat az e- jelző(?) magyarázatával határoljuk el a közigazgatás már ismert fogalmától. Az „E-“ oly

---

\* A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg. Jelen tanulmány a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közjogi Kutatóműhely keretében valósult meg.

\*\* Intézeti tanszékvezető egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék

<sup>1</sup> Czékmann Zsolt: Gondolattöredékek az E-közigazgatás fogalmáról In: *Torma András (szerk.) Ünnepi tanulmányok prof. Dr. Kalas Tibor egyetemi tanár Oktatói Munkásságának tiszteletére.* Miskolc: Z-Press Kiadó, 2008. 87-93. o.

divatos előtag a látszólag egyértelmű „elektronikus” jelzőt jelöli, ami így az információs társadalom (IT) korában szinte bármiről elmondható, bármivel összekapcsolható (E-oktatás, E-kommunikáció, E-egészség, E-turizmus, E-kereskedelem, E-könyvek, E-kultúra, E-játékok, E-barátok, és a sor koránt sem teljes). Sajnos sem akkor, sem ma nem vagyunk ezzel előrébb, mert az információs társadalom alapja az információ elektronikus eszközökkel történő felhasználása, és lényegében az élet valamennyi területén már megkerülhetetlen, és így érdemi differenciálási lapot nem nyújt a fogalom specifikálásához. Azt elmondhatjuk, hogy az E-közigazgatás elektronikus információkkal végzett állami igazgatási tevékenységként volt értelmezhető.

**1.2. E-közigazgatás és E-kereskedelem kapcsolata.** Elsőre talán kicsit különösnek tűnhet párhuzam vonása a kereskedelem és a közigazgatás között, de két ok is volt ebből kiindulni. Egyrészt a szolgáltató állam koncepciója komoly indíttatás volt ennek az iránynak a komolyan vételére, másrészt Az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény alapozta meg az elektronikus közszolgáltatások nyújtását. A két terület között azonban annyi különbség is van, hogy rendre zsákutcát jelentett a fogalom meghatározásában, és inkább elhatárolási kérdésként jelent meg.

**1.3. Elhatárolási problémák.** És ha elhatárolási problémák, akkor ki kell emelni, hogy több hasonló vagy azonos tartalomra, hol több-kevesebb viszonyban álló, hol egymást kiegészítő, sőt gyakran szinonima ként használják az E-kormányzat, E-demokrácia, E-adminisztráció, E-asszisztencia<sup>2</sup> fogalmakat. Az ahány szerző annyi megoldás problémájával állunk szemben, és a következetesség is gyakran nehézséget okoz a mai napig. A gondok eredetének egyik forrása, hogy még az angol eGovernment E-kormányzatként fordítandó, addig az azonos tartalmú német megfelelője magyar fordítása E-közigazgatást jelent, így annak függvényében, hogy honnan indultunk ugyan arra a fogalomra két, a magyar nyelvben eltérő jelentést sugalló meghatározást kapunk.

Tehát amíg az eGovernment magába foglalja az E-adminisztrációt (eAdministration, ami egyben a közigazgatás angolszász megfelelője!), ugyanakkor részét képezi az E-demokráciának, addig Magyarországon, ha a kormányzat és közigazgatás jelentéseiből indulunk ki a kormányzat tekinthető a közigazgatás részhalmozásának<sup>3</sup>. A fogalmi elhatárolások napjainkra sem tisztultak le, de voltak törekvések az átfogó dogmatikaalkotásra.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Dr. Verebics János az egyes fogalmakhoz az egyes nyújtott szolgáltatásokat kapcsolta, ez azonban nem nyújt kellő pontosságot a definiáláshoz, vagy az elhatároláshoz, mert gyakori eset, hogy az egyes szolgáltatások valamennyi jelentéshez kapcsolódnak, kevés a speciális szolgáltatás, illetve, ha ilyen van is az nem szűkíthető egy adott intézményhez, ami alapjául szolgálhatna a további összevetéshez.

Dr. Verebics János: Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás, In: *Infokommunikáció és Jog I. évf. 1. szám* 2004. június: 6. o.

<sup>3</sup> Dr. Kalas Tibor (szerk): *Magyar Közigazgatási Jog Általános rész I., 2.2.1.2.* A társadalomirányítás szervezete. 24. o. Virtuóz Kiadó 2004.

<sup>4</sup> Lásd erről bővebben: Czékmann Zsolt: *Információs társadalom és elektronikus kormányzat*

**1.4. A jogszabályi meghatározás (hiánya).** A jogalkotó (helyesen) nem tesz kísérletet a fogalom kidolgozására, helyette annak feladatával azonosítja, amit a Ket. X. fejezetében Elektronikus ügyintézés és hatósági szolgáltatás cím alatt az elektronikus ügyintézés megvalósításaként nevesít.<sup>5</sup> A 2009. évi LX. törvény Az elektronikus közszolgáltatásokról sem vállalja fel ezt a feladatot, így igazán jogszabályi fogalom nélkül marad a tudományos világ kezében a lehetőség és feladat, hogy megalkossa a fogalmat.

Elmondhatjuk, hogy ezek a megközelítések nem vagy csak részben védhető eredményekre vezettek, de megfelelő kiinduló alapot adtak az elkövetkező évekre a fogalom fejlesztéséhez és finomításához. A rohamos technológiai fejlődés adaptálása az állami működésbe új távlatokat nyitott, így e fogalmi kör szükségszerűen újabb és újabb tartalmi elemekkel bővült.

## 2. E-közigazgatás most

Nem állítom, hogy napjainkban kiforrott és általánosan elfogadott fogalmi kerettel találkozunk, de sokkal letisztultabb a kép, mit egy évtizede volt. Amit közel biztosan kijelenthetünk, hogy az eredetileg angol e-Government kifejezés magyar megfelelője lett az elektronikus közigazgatás vagy e-közigazgatás, amely inkább felel meg a német nyelvterület szerinti fordításnak. Ezzel párhuzamosan az eredeti angol kifejezés szó szerinti fordítása, azaz az elektronikus kormányzat (e-kormányzat) is elfogadott forma volt, megjelent kormányzati dokumentumokban, de a szakirodalomban is teljesen bevett volt a használata. Az e-government és e-governance (e-kormányzat és e-kormányzás) megkülönböztetés pedig teljesen kimaradt a hazai diskurzusból. A bábeli helyzetet pedig fokozta, hogy bővült a szakterülethez kapcsolódó fogalmak száma, az e-demokrácia, e-részvétel, e-szavazás, e-ügyintézés, e-szolgáltatások, e-kapcsolatok, stb.

A definiálási kísérletek szülte szakmai vita eredményeként három jól elkülönülő irányzat alakult ki:

1. Az e-közigazgatást és az e-kormányzatot szinonim fogalomként meghatározók.<sup>6</sup>

---

*Magyarországon (PhD értekezés)* 2016. 91-120. o.

<sup>5</sup> elektronikus ügyintézés: a közigazgatási hatósági ügyek elektronikus úton történő ellátása, az eközben felmerülő tartalmi és formai kezelési munkamozzanatok összessége. – Ket. 172.§ (a). (2008. V. időállapot.)

<sup>6</sup> Verebics János: Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás In: *Infomommunikáció és Jog, Dialog Campus*, Budapest-Pécs, 2004, I. évf. 1. szám 5. o.; Szittner Károly: Az elektronikus közigazgatás kezdetei Magyarországon in: *Magyar Közigazgatás XVI. évf. 3-4. szám*, Belügyminisztérium, Budapest, 2006.; Budai Balázs Benjámin: *Az e-közigazgatás elmélete*, Akadémia, Budapest, 2009. 45. o.; Balázs István - Gajdusчек György - Szamel Katalin: Trendek az európai országok közigazgatásában In: *Állam- és Jogtudomány. LII. évf. 2. szám*, 2011, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest 182. o.; Molnár Szilárd: *E-közigazgatás az Európai Unióban* 2007. ITTK [http://www.ittk.hu/netis/doc/ISCB\\_hun/09\\_Molnar\\_eKormanyzat.pdf](http://www.ittk.hu/netis/doc/ISCB_hun/09_Molnar_eKormanyzat.pdf) 6-7. o.; Dósa Imre- Polyák Gábor: *Informatikai jogi kézikönyv*, KJK-KERSZÖV, Budapest, 2004. 246.o.; G. Kocsis Marianna: Az e-kormányzat Magyarországon in: *Magyar Közigazgatás LV. évf. 12. szám* Belügyminisztérium, Budapest 2005. 747. o.; Sántha György: „Utazás a digitális állam körül” – e-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről in: *Új Magyar Közigazgatás 2015/3*. Köszolgálati Tisztviselők Szakmai Szervezeteinek Szövetsége,

2. Az e-közigazgatás és az e-kormányzat elválaszthatóságát vallók.<sup>7</sup>

3. Az e-közigazgatás önálló (közigazgatástól elhatárolható) létét megkérdőjelezők.<sup>8</sup> Egy bizonyos, valamilyen kapcsolat kell, hogy legyen a két fogalom között, és ezért már nem elégséges az e-közigazgatás fogalmát önállóan vizsgálni, hanem szükséges a teljes fogalmi kört összefüggéseiben kezelni. Tekintettel arra, hogy e tanulmány keretein ez a feladat messze túlmutat, ezért a továbbiakban az általam relevánsnak tartott fogalmi és kapcsolati meghatározásokra szorítkozom, itt jelölve, hogy ez közel sem az egyetlen megközelítése a témának, mint ahogyan azt az előzőekben is bemutattam.

Saját meggyőződésem, hogy napjainkban az e-közigazgatás és e-kormányzat fogalmak elválaszthatóak és elválasztandóak, ezért a második csoporthoz sorolom magam, de hiszem, hogy valamikor a belátható jövőben a közigazgatás és e-közigazgatás fogalma olyan mértékben közelít egymáshoz, hogy a differenciálás már nem lesz lehetséges<sup>9</sup>. Azonban ez még egy távlati lehetőség, most (álláspontom szerint) még lehet az elektronikus (mára már egyre inkább elterjed a digitális jelző is) folyamatokról beszélni.

A következőkben azokat a fogalmakat és kapcsolatukat mutatom be, amelyek a mai trendben meghatározóak. Ha a már megismert fogalmakból indulunk ki, az e-kormányzat, e-kormányzás és e-közigazgatás fogalmaiból, de szükségszerű ezt fentiek alapján új elemekkel bővíteni is. Az e-kormányzat és az e-kormányzás közösen leírja a kormányzati szereplők részvételével megvalósuló digitális államot. Itt fontos kiemelni, hogy az e-kormányzat és e-kormányzás eredeti (angolszász eredetű) fogalmát tekintem kiindulási alapnak, ahogyan azt már fent is jeleztem. Ez alapján az e-kormányzatot, mint egy lehetőséget lehet meghatározni a kormányok számára, hogy a leginkább innovatív infokommunikációs technológiákat használják annak érdekében, hogy valamennyi társadalmi szereplő számára közvetlenebb hozzáférést biztosítsanak a kormányinformációkhoz és szolgáltatásokhoz, javítva ezzel a szolgáltatások minőségét, valamint hatékonyabbá téve az állami szervek működését, továbbá nagyobb lehetőségeket nyitva meg a demokratikus intézményekben és folyamatokban való részvételhez.<sup>10</sup> Az e-kormányzat célja az infokommunikációs technológiák alkalmazásának elősegítése

---

Budapest, 2015. 71. o.; Veszprémi Bernadett: Az e-közigazgatás: „tegnap, ma, holnap” *Infokommunikáció és Jog*, XV. évf. 70. szám 22. o.

<sup>7</sup> Csáki Gyula Balázs: *Az elektronikus közigazgatás tartalma és egyes gyakorlati kérdései* HVG-ORAC Budapest 2010 114-116. o.; Varga Csaba: *Új állam modell és közigazgatás elmélet*, 2006. <http://epa.oszk.hu/00800/00890/00013/data/90.pdf> 17. és 21. o.; Ugrin Emese - Varga Csaba: *Új állam- és demokráciaelmélet*, Századvég, Budapest, 2007. 210-211. o.; Kárpáti Orsolya: Gondolatok az elektronikus közigazgatásról In: *Smuk Péter (szerk.) Az állam és jog alapvető értékei*: Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola Konferenciája, Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr 2010. 172. o.; Czékmann Zsolt: *Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon (PhD értekezés)* 2016. 91-120. o.

<sup>8</sup> Ancsin László: Az e-közigazgatás In: *Új Magyar Közigazgatás*, CompLex, 2012. V. évf. 5. szám. 37. o.

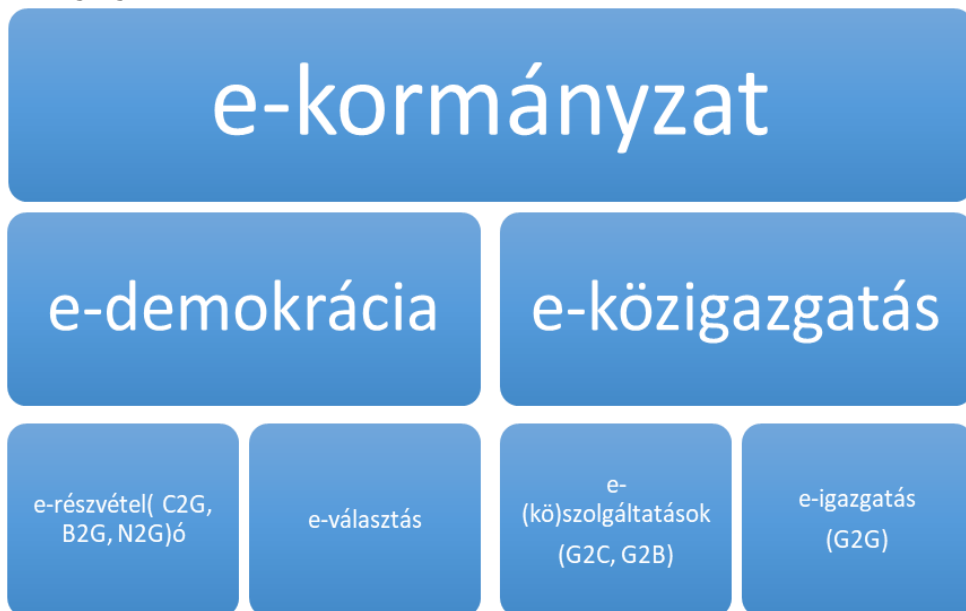
<sup>9</sup> Ahogyan a színes TV megjelenésekor még indokolt volt a különbségtétel a két féle készülék között, idővel szépen lassan kikoptak a fekete-fehér TV-k és csak a TV marad jelző nélkül. A hasonlatért köszönet Szőke Gergely Lászlónak!

<sup>10</sup> Czékmann Zsolt: *Az Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon PhD értekezés*. 2016. 117.o.



egy hatékonyabb állam létrejöttének érdekében, amelynek fókuszában a civil szféra (C) és a gazdasági szereplők (B) részére nyújtott e-szolgáltatások állnak, azaz az eszközrendszer testesíti meg. Ugyanakkor az e-kormányzás szélesebb körben, valamennyi társadalmi szereplő bevonásával vizsgálja az infokommunikációs technológia hatását és várható eredményeit a társadalomra, továbbá ennek megfelelően tervezi meg és választja ki a megfelelő stratégiákat az e-kormányzat számára, azaz az eszközrendszer alkalmazását jelöli.

Az e-kormányzat önmagában is egy komplex fogalom, amely magába foglalja az e-közigazgatást, az e-demokráciát, az e-részvételt és az e-választást is.



Forrás: az e-kormányzat tartalma (forrás: saját szerkesztés)

Számunkra most az e-közigazgatás fogalma a kérdés, ezért az e-(köz)szolgáltatások és e-igazgatás fogalmait vizsgálom.

Az e-igazgatás megjelenésével a kormányzat belső folyamatai, működési mechanizmusai megváltoznak. Ez az átalakulás megjelenik rendszer szinten, amikor az egyes szervek közötti kapcsolatra lesz hatása, s az információkezelés (adatbázisokhoz hozzáférés) vagy a feladatmegosztás (például az egyablakos ügyintézés) alakul át. Jelentkezhet a változás a szerv szintjén is, a belső ügyintézés, munkafolyamat-szervezés újragondolásával. Megjelenik a személyzet szintjén is, mert új kompetenciák (például a digitális írástudás) kerülnek be az elvárt ismeretek közé. És fontos változást hoz a vezetés (döntéshozás) szintjén is, mert a rendelkezésre álló információ mennyisége drasztikusan megnő, így új döntéstámogató mechanizmusok bevezetésére nyílik lehetőség.

Az e-(köz)szolgáltatások esetében fontos kiindulási pont, hogy a civil szféra és a gazdasági szereplők számára az elsődleges megjelenési formája az

infokommunikációs technológiák alkalmazásának az állami szektorban az állami szolgáltatások új típusának, az e-szolgáltatásoknak a megjelenése volt. A szolgáltatások (e-szolgáltatások vagy e-serviceses) nyújtásában a hatékonyság lesz a kiemelt hozadéka az IKT eszközök alkalmazásának, de egyben új, eddig nem megvalósítható szolgáltatások is elérhetővé válnak a felhasználóknak. A szolgáltatások új modellje is megjelenik a Customer Relationship Management mintájára a Citizen Relationship Management, amelynek célja az állam és állampolgár közötti kapcsolattartás fejlesztése e-szolgáltatások és információ minél szélesebb körű biztosításával.

Összegezve azt mondhatjuk, hogy az e-igazgatás adja back-office oldalt, míg a front-office az e-(köz)szolgáltatások formájában jelenik meg, így együtt pedig az e-közigazgatás gerincét jelentik. Az e-demokrácia lefed olyan folyamatokat, amelyek túlmutatnak az e-közigazgatáson, ezért indokoltnak látom az e-kormányzat elválasztását az e-közigazgatástól.

### **3. e-(?)Közigazgatás egyszer**

A kérdés, hogy tekinthetjük-e nyugvópontnak ezt a dogmatikai keretet? Álláspontom szerint nem, és bízom benne, hogy a jövőben tovább fejlődik ez a terület. A digitalizáció egy olyan meghonosodó és rohamosan terjedő új fogalom (legalábbis ebben a kontextusban új), amely egy újabb paradigma váltást sejtet, mindez a technológiai fejlődés eredményeinek az állami működésbe történő egyre jelentősebb integrálódására tekintettel joggal valószínűsíthető. Egyúttal hiszem és remélem, hogy eljön az idő, amikor már klasszikus közigazgatásként hivatkozhatunk az e-közigazgatás vívmányai előtti állapotra, és „jelen”, ma még jövő egyszerűen csak közigazgatás lesz, de erre majd egy vagy két évtized múlva visszatérek.

---

---

---

---

# **AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATELLÁTÁS ÚJDONSÁGAI NAPJAINKBAN**

Cseh Gergely\*

---

Tanulmányom címe általánosságban a változó önkormányzati feladatellátás  
tónóvumaira kívánja felhívni a figyelmet, szűkebben és egzaktabban vizsgálva a  
témát pedig az önkormányzati ASP<sup>1</sup> rendszerek bevezetéséről, tapasztalatairól  
fogok írni. A választott téma aktualitását mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy  
2017 január 1. és 2019. január 1. között az összes magyarországi  
önkormányzatnak csatlakoznia kell ehhez az online rendszerhez. Azaz 2019-re ez a  
„régí – új” szolgáltatás országos lefedettséget fog elérni. Ebben a rövid  
tanulmányban ki fogok térni arra, hogy hazánk hogyan is jutott el az ASP  
bevezetéséig, mi is ez a rendszer maga és milyen tapasztalatok, konklúziók  
vonhatóak le a bevezetéséből, működésének tapasztalataiból.

## **1. Az ASP kialakulása, jogszabályi környezete**

A következőkben az ASP rendszer létrejöttét övező projektekről, jogszabály  
változásokról és ezeknek a kereteiről szeretnék pár keresetlen szót ejteni.

Az ASP akciótervekben való megjelenésének kezdeteit 2009-re datálhatjuk.  
Ekkor az elektronikus közigazgatás operatív program<sup>2</sup> terveiben állami ASP  
rendszert kívántak kiépíteni. „A támogatás célja kettős: egyrészt a regionális  
operatív programok keretében 2009-ben kiépülő önkormányzati alkalmazás  
szolgáltató központok (ASP-központok) által lefedett elsőfokú eljárásokhoz a  
másodfok tekintetében elektronikus támogatást biztosítani az ügyek intézéséhez,  
másrészt az államigazgatási hivatalok által ellátott főbb tevékenységek (főként a  
törvényességi felügyelet és az ahhoz kapcsolódó feladatok) informatikai

---

\* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

<sup>1</sup> Application Service Providing (magyarul: alkalmazás szolgáltatás) - Az ASP keretében a felhasználók a  
tevékenységük támogatásához szükséges ügyviteli, vagy egyéb szoftvereket úgy veszik igénybe, hogy  
interneten keresztül kapcsolódnak a szolgáltatónál elhelyezett szerverekhez, az ezeken működő  
adatbázisokhoz és az adatokat kezelő programokhoz. A felhasználói gépeken csak egy egyszerű  
böngészőprogramnak kell futnia és internet kapcsolattal kell rendelkeznie.

<sup>2</sup> Elektronikus közigazgatás operatív program 2009-2010. évi akcióterve 2009. március 03. Elérési út:  
<https://www.palyazat.gov.hu/doc/1442> (2018. július 19.)

háttértámogatása.”<sup>3</sup> A projektben tehát regionális ASP központokat kívántak létrehozni, amellyel fejlődik az elektronikus közigazgatás és amely kiszolgálja a régió önkormányzatait.

Azonban a projekt nem jutott el a megvalósítás stációjába, mivel 2010-ben a regionális operatív programok 2009–2010. évi akcióterveinek módosításáról szóló 1183/2010. (IX. 3.) Korm. határozat 1. pontja elrendelte az akciótervek azonnali hatállyal való törlését. Hazánk mind a 7 régiója tekintetében volt érvényes pályázat az egységes, egész országot átszövő rendszer kiépítésére.

A projekt „bukása” után az ASP rendszer kicsit háttérbe szorult, majd az e-közigazgatás folyamatos fejlesztése hozta magával ezen terület „erősítését” is. Ki kell emelni azt, hogy a közigazgatás két ága (államigazgatás – önkormányzati igazgatás) elektronikai fejlesztések tekintetében távol áll/állt egymástól. Ezért volt szükség arra, hogy a kormányzat ezt a problémát központi kézbe vegye, és egységes szabályrendszert alkosson.

Az egységes szabályrendszer megalkotása előtt azonban szükséges volt a gondolat újbóli elültetése a fejlesztések között. A Magyary Zoltán Közigazgatás - Fejlesztési Programban újfent megjelent az ASP: „Önkormányzati ASP központ felállítása, helyi önkormányzati feladatellátás és belső működés támogatása”.<sup>4</sup> A Magyary Program alapján egy EKOP projekt keretében 2012-2015 között megtörtént az „Önkormányzati ASP központ felállítása.”<sup>5</sup> Ez volt az ASP 1.0 projekt. A projekt megvalósulása során még kibocsátottak egy Kormány határozatot<sup>6</sup>, amelyben a belügyminiszter és a nemzetgazdasági miniszter feladatává tették, hogy az „Önkormányzati ASP központ felállítása” című kiemelt projekt keretében megvalósuló fejlesztés országos kiterjesztését készítsék elő. Ezután a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program éves fejlesztési keretének megállapításáról szóló 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat mellékleteiben kiemeli „Az önkormányzati ASP rendszer továbbfejlesztése és országos kiterjesztése (ASP 2.0)” című kiemelt projektet, amely az önkormányzati ASP központ továbbfejlesztését irányozta elő. A megfelelő lépések ezt követően megtörténtek, a következő lépcsőfok az önkormányzati törvény módosítása volt.

A jogszabályi háttér módosításra 2016-ig kellett várni. „Az önkormányzati ASP kötelező alkalmazásához a törvényi alapot a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról szóló 2016. évi LIV. törvény teremtette meg a Mötv. 114. §-ának módosításával.”<sup>7</sup> A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) a

<sup>3</sup> Elektronikus közigazgatás operatív program 2009-2010. évi akcióterve 2009. március 03. 10. Elérési út: <https://www.palyazat.gov.hu/doc/1442> (2018. július 19.)

<sup>4</sup> Magyary Zoltán Közigazgatás - Fejlesztési Program (Mp 12.0) A Haza Üdvére És A Köz Szolgáltatásban, KIM 2012. augusztus 31. 44. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (2018. július 19.)

<sup>5</sup> Önkormányzati ASP központ felállítása elnevezésű projekt adatai <http://www.nisz.hu/en/node/236> (2018. július 19.)

<sup>6</sup> Az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról szóló 1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozat 11. pontja.

<sup>7</sup> Kovács Róbert: Az önkormányzati ASP, *Jegyző és Közigazgatás* XIX. évfolyam, 2017/2. <https://jegyzo.hu/az-onkormanyzati-asp/> (2018. július 19.)

közlönyállapot kiadásakor is tartalmazott rendelkezést az önkormányzati információs rendszerek működtetésével kapcsolatban.<sup>8</sup> Azonban a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról szóló 2016. évi LIV. törvény a fentebb is említett 114. §-t kibővítette és az ASP működéséhez szükséges technikai és jogi szabályok megalkotására felhatalmazta a Kormányt.<sup>9</sup> A törvényi módosulás után nem kellett sokat várni a Kormány rendeleti (a továbbiakban: ASP rendelet) szintű szabályozására sem.<sup>10</sup> A Kormány az ASP rendeletben rögzítette az ASP rendszerhez kötődő alapfogalmakat, a rendszer működtetési kereteit és annak elemeit, a rendszerhez való csatlakozás módját, az önkormányzati adattárház jellemzőit és a csatlakozások időpontjait. Az ASP rendszer jogszabályi környezetét tehát két jogszabály, az Möt. és az ASP rendelet határozza meg, kiegészítve természetesen a rendszert üzemeltetők írásbeli csatlakozási útmutatóival, kézikönyveivel.

**1.1. Az ASP modell bevezetésének lépései.** A jogszabályi környezet megismeréséhez azonban még hozzátartozik egy folyamat, amelyet szükséges rögzíteni. Az ASP technológia kiterjesztését két ütemben képzelte el a kormányzat. Az ASP 1.0-ben az önkormányzatok önkéntes részvételével, míg az ASP 2.0-ben az önkormányzatok kötelező részvételével.

„Az ASP 1.0 projekt 2012-ben debütált a Közép-Magyarországi régióban az „Önkormányzati ASP központ felállítása” elnevezésű, EKOP-2.1.25-2012-2012-0001 számú projekt eredményeként.”<sup>11</sup> „A 11 kijelölt pilot önkormányzatnál (Márianosztra, Ipolydamásd, Zebegény, Letkés, Ipolytölgyes, Csobánka, Nagymaros, Pilisszántó, Zsámbok, Jászkarajenő és Abony) 2015. március 31-től már élesben használják az ASP Központ szakrendszereit.”<sup>12</sup> 2015. június végével további 44 Pest megyei település, majd 2016. január 1. napjával további 40 települési önkormányzat (az ország összes pontjáról) lépett be önkéntesen a rendszerbe és tesztelte az ASP szolgáltatásait. Az ASP 1.0 projekt megvalósításának tényleges jogszabályi hátterét a 2015. április 1-jétől hatályos az önkormányzati ASP központról és a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet módosításáról

<sup>8</sup> Möt. 114. § A helyi önkormányzat a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzését, átláthatóságát biztosító – az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható – informatikai rendszert működtet, mely a folyamatos pénzügyi állami ellenőrzés eszközeként is szolgál. A rendszerben kötelezően nyilvántartandó adatok körét jogszabály határozza meg.

<sup>9</sup> Möt. 114. § (2) A helyi önkormányzat - egyes kötelező feladatainak informatikai támogatása céljából - csatlakozik a helyi önkormányzatok feladatellátását támogató, számítástechnikai hálózaton keresztül távoli alkalmazásszolgáltatást nyújtó, az állam által biztosított, elektronikus információs rendszerhez (a továbbiakban: önkormányzati ASP rendszer). A csatlakozás módját, végső határidejét és az önkormányzati ASP rendszer szakrendszereit kormányrendelet határozza meg....

<sup>10</sup> Az önkormányzati ASP rendszerről szóló 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet

<sup>11</sup> Gyirán Zoltán: Az önkormányzati ASP rendszer: kísérlet a feladatellátás egységesítésének és az adattárház felállításának teoretikus értelmezésére, *Jegyző és Közigazgatás* XVIII. évfolyam, 2016/4. [https://jegyzo.hu/az-onkormanyzati-asp-rendszer-kiserlet-a-feladatellatas-egysegesitesenek-es-az-adattarhaz-felallitasanak-teoretikus-ertelmezesere/#\\_ftn7](https://jegyzo.hu/az-onkormanyzati-asp-rendszer-kiserlet-a-feladatellatas-egysegesitesenek-es-az-adattarhaz-felallitasanak-teoretikus-ertelmezesere/#_ftn7) (2018. július 19.)

<sup>12</sup> Zárul az Önkormányzati ASP projekt 2015. 06. 11 <http://www.nisz.hu/hu/aktualis/z%C3%A1rul-az-%C3%B6nkorm%C3%A1nyzati-asp-projekt-0> (2018. július 19.)

szóló 62/2015. (III. 24.) Korm. rendelet biztosította. Már ebben a rendeletben rögzítésre került, hogy az ASP központot a Kormány a Magyar Államkincstár útján működteti, a hálózati informatikai infrastruktúra üzemeltetője pedig a NISZ Zrt. lesz.

Az ASP 2.0 projekt keretében már nem volt lehetőség az önkormányzatoknak egyedi döntés alapján részesülni az „ASP adta javakból”. Az ASP rendelet kötelező jelleggel írja elő az önkormányzatoknak, hogy milyen határidővel kell csatlakozniuk az ASP-hez. „A jogszabályi rendelkezések alapján az ASP2-höz a csatlakozás 3 ütemben történik a helyi önkormányzatok számára: I. ütem – 2017. január 1.; II. ütem – 2017. október 1.; III. ütem – 2018. január 1. Az I. ütemben 1640 települési önkormányzat (ebből 8 önkéntesen) csatlakozott az ASP2 gazdálkodási és 1678 (ebből 5 önkéntesen) az önkormányzati adó rendszeréhez.”<sup>13</sup> Továbbá még nem is beszéltünk arról, hogy bizonyos településeknek „csak” 2019. január 1. napjával kell csatlakozniuk a rendszerhez. [ASP rendelet 5. sz. melléklet] Azt mondhatjuk tehát, hogy az ASP rendszer 2018-tól jelentős mértékben „beavatkozott” az önkormányzatok mindennapi életébe, hol több, hol kevesebb sikerrel.

## 2. Az ASP rendszer jellemzői, működési kerete

A rövid bevezetőben már adtam egy meghatározást az ASP rendszerre, amelyből most csak egy fontos pontot szeretnék kiemelni. Az értelmezés központi eleme az a gondolat, hogy a felhasználóknak a tevékenységük támogatásához szükséges szoftvereket adnak, amely a feladatellátást könnyíti. Lássuk tehát azt, hogy ez a tevékenység támogatás milyen rendszerben, milyen eszközök útján valósul meg. Az ASP rendszer, egy több elemből álló, elektronikus információs rendszer. A rendszer elemei: szakrendszerek, keretrendszer, támogató rendszerek és az önkormányzati adattárház. [ASP rendelet 3. § (1) bek.] Lássuk akkor egyesével, hogy melyik fogalom alatt mit is kell érteni. „A keretrendszer a szakrendszerek számára egységes felületet és hozzáférést, az egységes felhasználó-, és jogosultságkezelést, valamint a rendszerszintű menedzsment (üzleti) funkciók elérését biztosítja.” [ASP rendelet 3. § (3) bek.] Magyarán a keretrendszer minden önkormányzatnál ugyanaz, a tartalommal való feltöltésben különbözhetnek az önkormányzatok egymástól. „A támogató rendszerek az önkormányzati ASP rendszer napi adminisztratív, ügyfélszolgálati és működtetési feladatait segítő alkalmazások.” [ASP rendelet 3. § (4) bek.] Az önkormányzati adattárház az önkormányzatok gazdálkodási feladatainak támogatására és a folyamatos pénzügyi felügyelet fenntartására jöttek létre. [Mötv. 114. § (4) bek.] Az adattárház az ASP 2.0 fejlesztésnek egy új komponense, amely a gazdálkodási, pénzügyi adatok többoldalú elemzését (kormányzati és önkormányzati) szolgálja. „Az önkormányzati ASP rendszer szakrendszerei: a) iratkezelő rendszer, b) önkormányzati települési portál rendszer, c) az elektronikus ügyintézési portál rendszer, ideértve az elektronikus úrlap-szolgáltatást, d) gazdálkodási rendszer, e) ingatlanvagyon-

<sup>13</sup> Gyergyák Ferenc: Kerekasztal beszélgetés az ASP2 felállításának, működésének tapasztalatairól, *Új Magyar Közigazgatás* X. évfolyam 2017/1. 57. o.

kataszter rendszer, f) önkormányzati adórendszer, g) ipar- és kereskedelmi rendszer, h) hagyatéki leltár rendszer.” [ASP rendelet 3. § (2) bek.] A szakrendszerek az önkormányzati feladatellátás egzakt igazgatási feladataiban támogatják az ügyintézőt. Természetesen sok önkormányzat csak egy-egy szeletét használja ki az ASP-nek, azaz, csak például 3-4 szakrendszert alkalmaz. A tanulmány terjedelmére tekintettel a szakrendszerek külön-külön történő ismertetésétől eltekintenek, mivel többféle primer és szekunder kutatás révén szert tettem olyan releváns – a rendszer működését illető - információkra, tapasztalatokra, amelyeket mindenképpen szükségesnek tartok megosztani a zárógondolatok előtt.

### **3. Az ASP rendszer működésének konklúziói**

Az ASP rendszer működésének, bevezetésének tapasztalatai kapcsán készítettem több személyes interjút is különböző önkormányzatok polgármestereivel, ügyintézőivel és több szakirodalmi forrást is feldolgoztam. Lássuk tehát azt, hogy milyen konzekvenciák vonhatóak le a rendszerre való átállás kapcsán.

A legfontosabb rögzítendő tény talán az, hogy nehézkes az átállás. De melyik új rendszer bevezetésénél volt könnyű? Azt hiszem, erre a költői kérdésre nem kell válaszolnom. Ez a nehézkesség jöhet a rendszer problémáiból, hiányosságaiból is, és fakadhat természetesen a humánumból is, azaz a felhasználók hozzáállásától vagy szakmai felkészültségük hiányából.

„Gondoljunk csak bele: ma egyetlen polgármesteri hivatalban 45-55-féle(!) szakrendszer fut, ráadásul minden egyes funkcióra több megoldás létezik a piacon, s így összesen akár 100-200-féle futó szakrendszerrel is beszélhetünk országszerte. Ezek megfeleltetése, jogszabályi háttere, gyártói támogatása finoman fogalmazva is különböző szintű, esetenként nem is lehetséges.”<sup>14</sup> Tehát ha holisztikus nézőpontból vizsgáljuk az ASP-t, azt mondhatjuk, hogy egy egységes rendszer bevezetése az országban nagyon sok pozitívummal kell, hogy járjon. Együtt jár például technológia és gazdasági előnyökkel. Jelentősen csökken a kezdeti befektetés (kivéve talán az interfészes csatlakozást, de ezt a lehetőséget ebben a tanulmányban – karakterszám híján - nem emeltem ki), mivel egy komolyabb szoftverrendszer olyan erőforrás igényű, hogy emiatt a bevezetés során sokszor új gépek beszerzésével is kell kalkulálni, míg ASP esetén általában elegendőek a meglévő, szerényebb képességű gépek is. És akkor szerverekről még nem is beszéltük.

Az ASP központi megoldás révén nagyobb potenciált biztosít, hogy egyéb központi nyilvántartások, szolgáltatások elérése biztosított legyen az önkormányzatok számára. Ez már egy lényeges előrelépés az eddigi rendszerszintű működéshez képest.

---

<sup>14</sup> Vékás Sándor: Az önkormányzati informatika aktuális feladatai és problémái – információbiztonság, ASP, elektronikus közszolgáltatások, Smart City, *Új Magyar Közigazgatás* IX. évfolyam 2016/3. 51. o.

Kijelenthetjük azt, hogy az ASP rendszer létrejöttéig számos hazai önkormányzat nem rendelkezett elektronikus ügyintézésre alkalmas saját felülettel, honlappal. Az önkormányzati oldalakon tipikusan letölthető nyomtatványok voltak elérhetőek word vagy pdf formátumban. Ha a szakirodalmat megvizsgáljuk, láthatjuk azt, hogy a közszolgáltatások nyújtásának öt szintjét<sup>15</sup> különböztetjük meg. Ebből az ötből az önkormányzatok általában a második szintet (interakció) teljesítették, amely lehetővé tette az űrlapok, nyomtatványok letöltését és kinyomtatását. Az ASP rendszer bevezetésével viszont sikerült ezen a már régóta elmaradott és nem a kor követelményeinek megfelelő elektronikus közszolgáltatási szinten túllépni és elérni a harmadik<sup>16</sup> szintet (tranzakció). Az önkormányzati igazgatásban ez is egy nagy előrelépés, de látni kell azt is, hogy az elvárások alapján már a negyedik<sup>17</sup> szint (transzformáció) lenne a preferált.

A pozitívumok között még szeretném megemlíteni az összemérhetőséget. Az ASP előtt, ahogy már volt is róla szó sokféle szolgáltatás és nagyon sok szoftver állt az önkormányzatok rendelkezésére. Azonban, ha össze kellett hasonlítani egy Borsod – Abaúj – Zemplén megyei közel 1700 lelkes települést és egy Vas megyei, közel ugyanekkora lélekszámmal rendelkező hasonló települést bizonyos szempontok szerint, az esetek nagy többségében nem lehetett megfelelő lekérdezéseket végezni és összehasonlítható adatbázisokat kinyerni a szoftverekből, mivel teljesen más volt a fejlesztő, más volt a karbantartó stb.. Ez az ASP bevezetésével teljesen megszűnhet, és játszi könnyedséggel mérhetnek össze két települést az ország bármely pontjáról.

A pozitívumokat követően, de a negatívumok előtt még szólnék az átláthatóság kérdésköréről. Nem véletlenül teszem ide ezt a pontot, ez a jellemző magában hordoz egy fajta kettősséget. Nem mindegy, kinek az oldaláról tekintek az ASP rendszerre. Ha a kormányzat szemszögéből nézem, az átlátható és a 2018. előtti rendszereknél átláthatóbb önkormányzati működés egy fontos és már régóta óhajtott elvárás volt a közigazgatás legfőbb szerve részéről. Ha az önkormányzatok aspektusát veszem górcső alá, akkor az átláthatóság növelése az ő szemükben inkább negatív képet fest. Persze, ez nem általánosan igaz, de vannak a rendszernek ellenzői. Nem véletlenül tehát, hogy számos önkormányzat halogatta az ASP rendszerhez való csatlakozást. A jellemző kettőssége mellett természetesen azt mondhatjuk, hogy az átláthatóbb, letisztultabb önkormányzati gazdálkodás az ország egészének érdeke.

Azonban az ASP kapcsán nem csak pozitív konklúziókat lehet levonni. Az önkormányzati ASP csak bizonyos szakterületek szakmai munkáját támogatja. Nem kezel több olyan szakterületet, amely az önkormányzatok életében kifejezetten hangsúlyos (pl.: szociális ügyek, képviselő-testületi munka támogatása). Alapvetően tehát nem fedi le az önkormányzati ASP szolgáltatási portfóliója a teljes

---

<sup>15</sup> Tózsza István: Az elektronikus közigazgatás helyzete, *Új Magyar Közigazgatás* V. évfolyam 2012/5. 3. o.

<sup>16</sup> Ez az a szint, ahol a közigazgatási szerv honlapján a dokumentumokat ki is lehet tölteni online, a kitöltés ellenőrzése is megtörténik ilyenkor, és a kitöltött dokumentumokat azonosítási eljárás mellett vissza is lehet küldeni elektronikus formában a közigazgatási szervnek.

<sup>17</sup> Teljes körű elektronikus ügyintézés, ide értve a döntés közlését, a kézbesítést és az online fizetést is.



önkormányzati feladatrendszer.

Az ASP biztosításával minden önkormányzat számára lehetőség nyílik arra, hogy elektronikus ügyintézészt biztosítson ügyfelei számára, de természetesen csak az ASP által kezelt ügytípusok tekintetében. Ez is egyfajta határ, amelyet önmagában az önkormányzat - az ASP ismert jellemzői nyomán - nem tud átlépni.

És végül, de nem utolsó sorban utalnom kell arra a tendenciára, amely hazánk teljes közigazgatási rendszerét jellemzi. A centralizáció (központi elektronikus rendszer=ASP), a döntések központi kézbe vétele negatívan érintheti az önkormányzatok önálló döntéshozatali jogát, az autonómiát.

#### **4. Záró gondolatok**

E rövid tanulmány zárásaként azt mondtam, hogy a jelen kor kihívásaira az emberiségnek és egy államnak több szempontot figyelembe véve kell választ adnia. Az önkormányzati feladatellátás problémájára egyfajta válaszként megjelent az ASP, amely magába olvasztja a jogrendszer, a társadalom és a technológiai fejlődés együttműködését és konvergenciáját. Az önkormányzatok – törvényi kötelezettségükből fakadóan – elindultak egy új úton, kérdés, hogy ez milyen irányokat vehet fel a közeli vagy éppen a távolabbi jövőben.

---

---

---

---

# AZ ÚJ KÖZIGAZGATÁSI PERREND, MINT A MODERN ÁLLAM ESZKÖZE

Demjén Péter\*

---

## 1. Bevezetés

A közigazgatási bírászkodásnak három előfeltételét határozhatjuk meg. A végrehajtás és törvénykezés szervezeti elkülönülését, az állami cselekedetek törvény általi szabályozottságát és az állampolgári jogok védelmére vonatkozó társadalmi igényt.

Az 1848-as áprilisi törvények, valamint a Kiegyezés által generált változások után az 1869. évi IV. törvénycikk volt az a jogszabály, ami létrehozta a közigazgatási bírászkodás előfeltételeit azzal, hogy megtörtént az igazságszolgáltatás és a végrehajtás szétválasztása, viszont a jogszabályban rögzítésre került, hogy „a közigazgatási és a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”<sup>1</sup>

A közigazgatási bírászkodás kérdése egészen a XIX. századig nyúlik vissza, mivel Tisza Kálmán már az 1870. évi XLII. törvénycikk parlamenti vitája során önálló indítványban vetette fel egy „független, semmi előléptetést bármely kormánypárttól nem várható, párton fölüli bírói hatóság” létrehozatalát. A vita az 1871-es községi törvényjavaslat általános vitájában tovább folytatódott, végül egy szoros szavazás eredményeként az országgyűlés elvetette a közigazgatási bírászkodás létrehozásának szükségességét.

Az 1870-es években ezt követően gyakorlatilag egyetlen lényeges intézkedést vezettek be a közjogi védelem területén, az 1874. évi XXXIII. törvénycikk lehetővé tette a választói jogok megsértése esetén a Curiához történő fellebbezést.<sup>2</sup>

Mindenképpen a közigazgatási bírászkodás megvalósítása iránti igényt mutatja az ún. közigazgatási bizottságok 1876. évi VI. törvénycikkkel történő felállítása. Ezen bizottságok több közigazgatási ügyben (gyámügy, vízjog, cselédügy) fellebbviteli jogkört gyakoroltak, azonban a közigazgatási bíróságokat nem pótolhatták, mivel

---

\* Kollégiumvezető, Észak-magyarországi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium.

<sup>1</sup> 1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról 1. §

<sup>2</sup> 1874. évi XXXIII. törvénycikk az 1848: V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről 89. §

eljárásuk nem volt kontradiktórius, a fellebbezést gyakran azok a tisztségviselők bírálták el, akik a támadott elsőfokú döntést hozták.<sup>3</sup>

A közigazgatási különbíróóságok létesítésére vonatkozó igény térnyerése azonos időpontra tehető Concha Győző *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában* című tanulmányának megjelenésével. Concha tanulmányában hangsúlyozta az egyéni jogok állammal szembeni védelmét, amely legfőbb biztosítéka a független bíróság lehet.<sup>4</sup>

Ezt követően a nagy előrelépést a hazai közigazgatási bíráskodás történetében az 1883. évi XLIII. törvénycikk jelentette, amely létrehozta a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságot. A bíróság 1884 és 1896 között működött budapesti székhellyel, országos hatáskörrel bírt. Hatáskörébe tartoztak az egyes adókkal és illetékügyekkel kapcsolatos kérdések. Eljárása írásbeli volt. Az 1896. évi XXVI. törvénnyel jött létre a Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság, melybe a Pénzügyi Közigazgatási Bírósági is beolvadt.<sup>5</sup> A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság hivatásos bírákból állt, elnöke a Kúria elnökével azonos jogállású volt. A testület igen nagy tekintélyű és nagy szaktudású bírákból állt. Két osztályra tagozódott (a pénzügyi, és az általános osztályra). Hatáskörét a jogszabály taxatív felsorolással rendezte<sup>6</sup>. Az ügyeket végleges döntéshozó szervként, reformatórius jogkörben intézte. 1907-ben került bevezetésre a „garanciális panasz”, mellyel az alacsonyabb szintű közigazgatási szervek is kereseti jogot kaptak a hierarchiában felettük levő szerv ellen. 1925-ben a közigazgatási bírósági hatáskör kiterjedt a választójogi ügyekre is. 1929-ben lehetővé vált a kormány törvényhatósági bizottságot feloszlató intézkedése elleni bírósághoz fordulás.

1949-től a politikai és az állami hatalom koncentrációja ellehetetlenítette a végrehajtó hatalom feletti bírói kontrollt. Az 1940. évi VII. törvénycikkkel megindult a bíróság hatásköreinek fokozatos csökkentése<sup>7</sup>, végül az 1949. évi II. törvénnyel megszüntetésre került. Néhány ügyben, így a pénzügyi tárgyú ügyekben a Pénzügyminisztérium keretében működő döntőbizottsághoz lehetett fordulni, de alapvetően a közigazgatási bíráskodás eltűnt egy időre.

Az 1957. évi IV. törvény (Et.) nyújtott bírósági jogorvoslatra lehetőséget államigazgatási jogviszonyt létrehozó államigazgatási határozatokkal szemben, hiszen meghatározta azokat a legfontosabb eseteket, amikor az államigazgatási határozatok felülvizsgálhatók. Az 1957. október 1-jei hatályba lépéséig a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának köre igen szűk volt, a hatáskör külön jogszabályokon alapult. Az Et. szélesítette ezt a kört egy taxatív felsorolással, illetve lehetőséget biztosított arra, hogy jogszabály bővítse a felülvizsgálható határozatok körét.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> 1876. évi VI. törvénycikk a közigazgatási bizottságról 12-40. §

<sup>4</sup> Concha Győző. *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*, N. 8° (123 l.) Budapest, Athenaeum biz., 1877.

<sup>5</sup> 1896. évi XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról 153. §

<sup>6</sup> 1896. évi XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról 22-83. §

<sup>7</sup> Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei, Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*, Budapest. Logod Bt. 2002. 64. o.

<sup>8</sup> 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól 57. § (1) és (4) bekezdések

1973-ban a jogalkotó a Pp. III. Novellájával a polgári perrendtartásba egy új fejezetet iktatott be: „Az államigazgatási határozat megtámadása iránti perek” címmel. A következő „lépés” az 63/1981. (XII.5.) MT rendelet volt, ami tételesen felsorolta a bíróság által felülvizsgálható határozatokat.<sup>9</sup>

Mindezek után a rendszerváltás, konkrétan az 1989. évi alkotmánymódosítás teremtette meg a közigazgatási bíráskodás újraélesztésének alkotmányos alapját. Mivel korábban – a fentiek szerint - jelentéktelen szerepet betöltve, korlátozottan működött a közigazgatási döntések bírói kontrollja, hiszen egy rendelet sorolta fel a bíróság által felülvizsgálható határozatok körét, az Alkotmánybíróság 32/1990. (XII.22) AB határozatában úgy rendelkezett, hogy ezt az alkotmányellenességet csak egy új törvény megalkotásával lehet megszüntetni. Így született meg az 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről. Majd a közigazgatási bíráskodást érintő jelentősebb változást a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hozott.

Az Alaptörvény 25. cikk (1) és (3) bekezdésének rendelkezései az irányadóak a közigazgatási bíráskodásra.<sup>10</sup> Az Alaptörvény fenti rendelkezései alapján jelenleg egy átmeneti időszakról beszélhetünk a közigazgatási bíráskodás vonatkozásában, hiszen megalkotásra került az önálló közigazgatási perrendtartás, s az Alaptörvény fenti rendelkezéseiből következően kiépítésre vár a rendes bíróságoktól elkülönült, önálló szervezetrendszer a közigazgatási bíróságoknak.

Ezen folyamat kezdetén a Kormány 1011/2015. (I.22.) Kormányhatározatával elrendelte a közigazgatási perjog felülvizsgálatát, az önálló közigazgatási perrendtartás kidolgozására irányuló munkálatok megkezdését, és felhívta az igazságügyért felelős minisztert a közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozására. Elrendelte továbbá a tudomány, az igazságszolgáltatás, a központi és a területi közigazgatási, valamint az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztérium képviselőinek részvételével az államreform bizottság eseti munkacsoportjaként a közigazgatási perjogi kodifikációs bizottság létrehozását. A közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozására létrejött minisztériumi munkabizottság tevékenysége koncepcionális súlyú kérdésekben való álláspont kialakítását, valamint szakmai anyagok véleményezésében, előkészítésében való részvételt jelentett. Majd a Kormány az 1352/2015. (VI.2.) Kormányhatározattal meghatározta a közigazgatási perrendtartásról szóló és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokat. Előírta, hogy az Igazságügyi Miniszter a Miniszterelnökséget Vezető Miniszterrel együttműködve készítsen előterjesztést a közigazgatási perrendtartásról szóló és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvénytervezetről, és meghatározta az igazságügyi miniszter és az érintett miniszterek feladatait e körben.

<sup>9</sup> 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet a bíróság által felülvizsgálható államigazgatási határozatokról 1. §

<sup>10</sup> Alaptörvény 25. cikk (1) A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. Bíróság a rendes és a közigazgatási bíróság.

(3) A közigazgatási bíróságok döntenek közigazgatási jogvitákban és törvényben meghatározott egyéb ügyben. A közigazgatási bírósági szervezet legfőbb szerve a Közigazgatási Felsőbíróság, amely biztosítja a közigazgatási bíróságok jogalkalmazásának egységét, a közigazgatási bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.

Ezt követően alkotta meg az Igazságügy Minisztérium majd fogadta el a magyar országgyűlés a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt, amely 2018. január hó 1. napjával hatályba lépett. Ugyancsak ezen időponttal lépett hatályba az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.

A közigazgatási perrendtartás hatálybalépésével bekövetkezett változás volumenét és jellemzőit csak akkor érthetjük meg teljes mértékben, ha megvizsgáljuk a hatályba lépése előtti szabályozást, annak jellemzőit, valamint azt, hogy milyen indikátorok hatottak a Kp. megalkotásának irányába.

## **2. A közigazgatási perek szabályai**

Azt egyértelműen leszögezhetjük, hogy a szocialista államrendszer akárcsak az államhatalmat, úgy az igazságszolgáltatást is egységesen képzelte el. Az államhatalom egysége következtében nem ismerte el a hatalommegosztás elvét, s így a fékek-egyensúlyok demokratikus rendszere helyett az egységes államhatalom számára a közigazgatási bíráskodás csupán korlátozott módon volt jelen a bírósági rendszerben.

A rendszerváltást követően is a közigazgatási perekre vonatkozó külön perrendtartás helyett, a polgári peres szabályok között speciális szabályként szerepeltek, külön fejezetben a közigazgatási per eljárásjogi szabályai<sup>11</sup>. Elkülönülésük hiányát mi sem mutatja jobban, hogy az általános polgári eljárásjogi szabályok is vonatkoztak a közigazgatási perre, vagyis a polgári per egy speciális típusaként volt a közigazgatási per számon tartva. Ezen túlmenően számos ágazati jogszabály határozott meg a különböző bírósági eljárásokra vonatkozó speciális szabályokat, s ezen speciális eljárási rendek a jogorvoslati lehetőségeket kibővítették, azonban ezzel együtt a szabályozás töredezettségét erősítették. Így amennyiben egy adott speciális eljárásra a vonatkozó bírósági eljárási szabályokat össze kívánta illeszteni a bíróság, úgy a Pp.-n túlmenően a speciális ágazati jogszabályokban szereplő eljárásjogi jogszabályokat sem hagyhatta figyelmen kívül. Ezen túlmenően azt is leszögezhetjük, hogy a Pp. XX. fejezetének nagyszámú rendelkezését módosította a jogalkotó az 1989-es rendszerváltástól kezdődően. A Pp. XX. fejezete átvett néhány bírói gyakorlatban kiérlelődött eljárásjogi megoldást, azonban azt az ellentmondást továbbra sem tudta feloldani, amely abból fakadt, hogy a Pp. XX. fejezetében szereplő speciális szabályokat mégis csak az általános Pp. rendelkezésekkel kellett együtt alkalmazni. A Pp. rendelkezéseit azonban magánjogi jogviszonyokra modellezte a jogalkotó, vagyis a magánjogban mellérendelt peres felekre írta azt. Mivel a közigazgatási perekben a magánjogi jogviszonyokra írt eljárásjogi szabályokat kellett a bíróságnak alkalmaznia, s ezek sok esetben a közigazgatási perekre nehezen alkalmazhatóak voltak, ezért kialakult egy speciális szokásjog a közigazgatási bíráskodásban, mely a Legfelsőbb Bíróság, majd Kúria Közigazgatási Kollégiumának véleményeire, egyes bírósági határozatokban megfogalmazott eljárásjogi konklúziókra, jogegységi határozatokra

---

<sup>11</sup> 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról XX. fejezet

alapított volt. A bírói gyakorlat ugyanis kénytelen volt feloldani ezt az ellentmondást a hatékony eljárásjogi megoldások megtalálása érdekében. Fentiek következtében nem csak az egyes ügyfajták bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban számtalan ügyfajtában alakult ki speciális eljárásjogi szabályozás, de a hivatkozott bírói gyakorlatból kikristályosodott szokásjog alapján is töredezetté vált a bírósági eljárások szabályozása, amely semmiképpen sem kívánatos jelenség. Itt kell megjegyezni, hogy a 2005. évi XVII. törvény tartalmazta a közigazgatási nemperes eljárások során alkalmazandó szabályokat, azonban a nemperes eljárásokra vonatkozóan is számos ágazati törvény speciális eljárási szabályokat állított fel.

A változásokkal összefüggésben ki kell emelni azt is, hogy a jogalkotó a közigazgatási perrendtartás szabályainak kidolgozásával párhuzamosan az általános közigazgatási rendtartás szabályait is megalkotta.<sup>12</sup> A közigazgatási hatósági eljárásjog megújítása szorosan összefügg a közigazgatási perrendtartás létrehozásával. A jogalkotó álláspontja szerint pl. az időtényező szempontjából az ügyfél számára egy egységként jelenik meg a két eljárás, amelyek együttesen képesek a hatékony, gyors és időszerű jogorvoslatot megvalósítani, így ezen jogszabályok összhangban történő kialakítását látta indokoltnak. Ezen túlmenően leszögezhetjük, hogy az európai bírósági fórumok a hatékony jogvédelmet egyre szélesebb körben kérik számon a tagállamokon. Mindezen körülmények a közigazgatási perrend megalkotásának irányába hatottak. Ezen túlmenően alkotmányos követelmények is indikátorként hatottak a jogalkotási folyamatban, hiszen a jelen társadalmi és gazdasági viszonyok között könnyen juthatunk arra a következtetésre, hogy nem egyszerűsíthető le az ügyfél számára a közigazgatási bíraskodás a közigazgatási határozatok megtámadásának biztosítására. A közigazgatás ugyanis felügyeleti, engedélyező, ellenőrző, szervező tevékenységet végez, így a közigazgatás tevékenysége nem merül ki a hatósági eljárások lefolytatásában és annak eredményeként a határozatok meghozatalában. Annak ellenére, hogy nagyon nagy számú hatósági ügy keletkezik a közigazgatásban, annak csupán egy részét képezi a közigazgatási határozatok meghozatala, így jelentős számú közigazgatási ügy nem kerülhetett bírósági kontroll alá. Az Alaptörvény ugyanakkor meghatározza az igazságszolgáltatással és a közigazgatási eljárással szembeni legfontosabb követelményeket. Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése szerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. A XV. cikk (1) bekezdése szerint a törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. A XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. A (2) bekezdés szerint mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére. A XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan

<sup>12</sup> Vétesy László: A közigazgatási hatósági eljárás, in: *Közigazgatási jog* (szerk.: Temesi István), Budapest, Dialog-Campus, 2018. 246. o.

bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el. A (7) bekezdés szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A bíróságoknak tehát független és pártatlan módon, részlelhajlás nélkül, tisztességesen, az ésszerű határidőn belül, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése mellett, a törvény előtti egyenlőség elvének biztosításával véglegesen kell elbírálnia a vitákat. Ahhoz, hogy ez az alaptörvényi célkitűzés megvalósuljon, a közigazgatási per megújítása, önálló perrendtartás megalkotása látszott a jogalkotó számára indokolttá. A közigazgatási hatósági eljárás szabályozása egyértelműen kihat a közigazgatási perre, mivel az ügyfél szempontjából annak van jelentősége, hogy ésszerű, gyors és szakmailag színvonalas ítékezés útján nyerjen jogorvoslatot. Az Alaptörvénynek a független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyalás, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése, a törvény előtti egyenlőség elvének biztosítása kapcsán megfogalmazott rendelkezései megjelenítik azokat az igazságszolgáltatási alapelveket, amelyeknek nem csak a polgári perben, hanem a közigazgatási bíróság számára is irányadóknak kell lenniük.

Ezzel összefüggésben ki kell emelni egyrészt azt, hogy a közigazgatási cselekvések már hivatkozott széles köre következtében nem szűkíthető le a közigazgatás kontrollja pusztán aktus-felülvizsgálatra, hiszen a közigazgatási tevékenység számos más intézkedési-cselekvési típusban jelenik meg, nem csak a felülvizsgálható határozatokban, másrészt a polgári peres eljárásokkal ellentétben a közigazgatási pereknek nem csupán szubjektív jogvédelmi céljuk van, hanem feladatuk az objektív jogvédelem, vagyis a közérdeket megjelenítő jog védelme is. Mindez azt jelenti, hogy az új közigazgatási perrendtartás szabályai között megjelenik nem csupán a szubjektív jogvédelem, hanem az objektív jogvédelemre utaló rendelkezések is, ennek következtében immár hangsúlyt kap a hivatalbóliság elve, amely kivételes esetekben áttöri a rendelkezési elvet. Így a fegyveregyenlőség elve és a rendelkezési elv mellett megjelenik adott esetben a hivatalbóli eljárás, amely a rendelkezési elv érvényesülése mellett az objektív jogvédelmi funkciót is biztosítja. Erre találhatunk példát a Kp. 81. § (4) bekezdésében, amely alapján a jogalkotó, amennyiben az eljárás megszüntetésének lenne helye – bizonyos, konjunktív feltételek fennállása esetén – biztosítja a bíróság részére az ügyészség perbelépésre való felhívásának lehetőségét. A törvény szerint ezen intézkedésre akkor kerülhet sor, ha a per megszüntetésének oka a felperes keresetétől történő elállása, a felperes halála vagy megszűnése, avagy a jogsérelem közigazgatási eljárásban történő orvoslása [Kp. 81. § (1) bekezdés c)-e) és g) pontja], és csak abban az esetben, ha a bíróság hivatalbóli vizsgálatot, vagy hivatalbóli bizonyítást rendelt el. A felperes keresettől való elállása a keresettel való rendelkezési jog szabadságát mutatja, ugyanakkor ennek egyik korlátjaként jelenik meg a Kp. 81. § (4) bekezdésében rögzített, ügyészség általi perbelépés lehetősége, amely meggátolja a felperes keresettől történő elállása utáni eljárás megszüntetést. Az objektív jogvédelmi szerep, tehát a jogállamiság, valamint a hatalommegosztás alkotmányos elvéből is fakad, vagyis megjelenik a közigazgatási perrendtartásban egy közérdekvédelmi szerep is.

Emellett az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében megjelenik a „jó közigazgatáshoz való jog”, vagyis a szabályozásban érvényesül a szubjektív jogvédelem is. Nyilvánvaló, hogy a közigazgatási perben döntően a szubjektív jogvédelem az, amely megjelenik, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata az egyén jogvédelmét jelenti alapvetően a vele szemben álló államot megtestesítő közigazgatással, mely pénzügyi, gazdasági, és adott esetben tudásbeli erőfölényben áll az állampolgárral szemben. A demokratikus berendezkedésű jogállamban azonban a közigazgatási per a peres fél egyenlő szintjére hozza a perbeli szereplőket függetlenül az alperesi és a felperesi pozíciótól, vagyis attól, hogy az állampolgár, illetve a közigazgatás szereplője foglalja el a perbeli pozíciót. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése pedig a tisztességes eljáráshoz való jogot jeleníti meg, amely természetesen nem csak a polgári per, de a közigazgatási per lényeges jellemzőjének is kell lennie.

Tény, hogy a jogrendszeren belül a közigazgatás rendkívül széleskörű, sokoldalú és szerteágazó rendszere a technológiai, gazdasági, pénzügyi fejlődés által leginkább érintett rész, a gazdasági szereplők számára pedig a legfontosabb kérdés a közigazgatással összefüggésben, hogy a szabályozás mind eljárási, mind anyagi jogi értelemben a legoptimálisabb módon reagáljon erre a fejlődésre. Az, hogy a bonyolult gazdasági, társadalmi viszonyokat szabályozó jogszabályi háttér egyértelmű, jól értelmezhető, adekvát szabályokból álljon, az eljárások ügyfélközpontúak, egyszerűek, szakszerűek és gyorsak legyenek.<sup>13</sup> Mindez tehát azt jelenti, hogy a gazdasági szereplő számára ne akadályt képezzen a közigazgatás, illetve annak eljárása, hanem a piaci szereplő, illetve az állampolgárok számára is a gazdasági, társadalmi, pénzügyi változásokra való reakció minél hatékonyabb biztosítása, eszköze legyen. Egy adott vállalkozás céljait törvényes keretek közé terelő, ugyanakkor a hatékony, szakszerű és gyors ügyintézés útján elősegítő professzionális közigazgatás versenyképességi előnyt jelent egy adott ország számára, hiszen a gazdasági befektetések esetén nem csak az állam és annak eljárásainak „olcsósága” jelent versenyelőnyt, de az eljárások gyors, szakszerű és korrekt lefolytatása is. A „time is money” megfontolás alapján adott befektetés esetén nem mellőzhető annak vizsgálata, hogy a befektető számára befektetései milyen időtartamon belül térülnek meg, maga a beruházás megvalósítása milyen időbeli tényezőt jelent, és így mennyi időn belül indíthatja el vállalkozását a piaci szereplő, s végső soron milyen időtényezőben jut hozzá a befektetés eredményéhez. Amennyiben tehát az időszerűség és szakmaiság is jellemzi a közigazgatás működését, az egy ország versenyképességi tényezőit mindenképp javítja, sok más különböző tényező mellett. Ezért az Alaptörvénynek való megfelelés indikációja, valamint a szubjektív jogvédelem mellett jelentkező objektív jogvédelem érvényre juttatása, továbbá a közigazgatás széleskörű cselekvési palettájának nagyobb mértékű kontroll alá vonása (nem csak az aktus-felülvizsgálat útján) mind a közigazgatási eljárás és a közigazgatási per újr szabályozását, önálló közigazgatási perrend megalkotását indikálta. Kérdés,

<sup>13</sup> Boros Anita: Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához, *Új magyar közigazgatás*, 2016/4. 1. o.



hogy melyek a fenti célkitűzéseket az eljárásjogi szabályozásban megjeleníteni kívánt jogi megoldások, konstrukciók.

A Kp. 4. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának jogszerűsége.

A jogalkotó a közigazgatási perrendtartás koncepciójának megalkotása során elhatározta, hogy a közigazgatási jog által átfogott rendkívül széles jogterületek, a közigazgatás szerteágazó természetére tekintettel, a bírói út terjedelmét nem taxatív módon határozza meg, hanem egy generálklauzula útján. A közigazgatási jogvita a törvényi definícióból eredően a közigazgatási szervek közigazgatási jog által szabályozott cselekményeinek és mulasztásainak törvényességével kapcsolatos jogvitaként határozható meg. Ennek megfelelően a közigazgatási jogvita fogalmának három lényeges elemét különböztethetjük meg, annak alanyi oldalát, tárgyi oldalát, és jogági szabályozottságát. A Kp. koncepciójának megalkotása során hangsúlyozott hézagmentes jogvédelem biztosítása tehát generálklauzula által valósult meg, amely generálklauzula az eddigi aktus-felülvizsgálathoz képest szélesebb körben biztosítja a bírói kontrollt.<sup>14</sup> A jogi szabályozás versenyképességre gyakorolt hatása szempontjából lényeges szerep jut a közigazgatási szervek által biztosított jogszerű eljárásnak. Természetesen a demokratikus jogállam nem az önkontroll elvén, hanem a fékek-egyensúlyok rendszerén alapul, ennek megfelelően a közigazgatás törvényességének ellenőrzése a bírói hatalom feladata. A bírói felülvizsgálat azonban a Kp. hatályba lépéséig csupán azon közigazgatási ügyeket érinthette, amelyek során a hatóság határozatot hozott, s ily módon kizárólag aktus-felülvizsgálat útján érvényesült a bírói kontroll. A hézagmentes jogvédelem elvét testesíti meg ezért a közigazgatási jogvita fogalma, amely a Kp. 4. § (3) bekezdése értelmében magába foglalja a közigazgatási cselekmények közül az egyedi döntést, a hatósági intézkedést, az egyedi ügyben alkalmazandó, a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó általános hatályú rendelkezést, valamint a közigazgatási szerződést, de a közigazgatási cselekmény elmulasztása jogszerűségének felülvizsgálatát is. Vagyis a közigazgatási jogalanyok közigazgatási jog által szabályozott működése, döntései, és azok elmulasztása egyaránt bírói ellenőrzés alá kerültek. Amennyiben tehát a hézagmentes jogvédelmet, a bírói kontroll kiszélesítését vizsgáljuk, a közigazgatási jogvita három már hivatkozott elemét kell áttekintenünk.

Ezek közül a közigazgatási jogalanyok a közigazgatási szervek, vagyis a központi és területi államigazgatási szervek, helyi önkormányzatok képviselő-testülete és szervei, a nemzetiségi önkormányzat testülete és szerve, valamint a közigazgatási intézményi rendszerbe tartozó egyéb jogalanyok cselekvése is alapja lehet közigazgatási jogvitának. Ennek megfelelően tehát közigazgatási jogalanyok lehetnek a közhatalmi jogkörrel felruházott személyek, szervek, így a jogszabályi taxáció szerint a köztisztviselő, felsőoktatási intézmény és annak önálló feladat és hatáskörrel felruházott tisztségviselője vagy szerve is. Azonban a Kp. a jogszabály

<sup>14</sup> T/12234. számú törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról  
<https://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf> (2018.10.05.)

által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezet vagy személy definíciójának megadásával további lehetőséget biztosít, hogy azok a közhatalmi jogkörrel felruházott szereplők, amelyek különféle hatalmi viszonyokba kerülnek külső jogalanyokkal, közigazgatási jogvita alanyai lehessenek.

A jogági szabályozottság a generálklauzula fontos eleme. Csak a közigazgatási jog által szabályozott közigazgatási cselekvés lehet közigazgatási jogvita tárgya. Ily módon a jogi szabályozottság oldaláról pozitív és negatív értelemben is megközelíthetjük a közigazgatási jogvita fogalmát. Negatív értelemben rögzíthetjük, hogy sem a polgári jog, sem a büntető jog, illetve a munkajog által szabályozott cselekmények törvényessége nem lehet közigazgatási jogvita tárgya, ugyanakkor például a pénzügyi jog lényeges eleme a közigazgatási bírászkodásnak, mint ahogy a környezetvédelmi jog is. Vagyis a közigazgatási bírónak minden egyes ügyben vizsgálnia kell, hogy a közigazgatási tevékenységet közigazgatási jogalany valósította-e meg, és tevékenysége a közigazgatási jog által szabályozott-e.

A közigazgatás cselekvése, mely közigazgatási jogvita tárgya lehet, lehet mulasztás is, de szerződések, megállapodások, illetve azokkal kapcsolatos magatartás, a döntéseken túlmenően. Amennyiben mindezt a korábbi szabályozással összevetjük, leszögezhetjük, hogy korábban a Pp. XX. fejezete szerint a Pp. 324. § (2) bekezdés a./ pontja alapján általános felhatalmazással hatósági határozatokkal kapcsolatban járt el a közigazgatási per bírósága, vagyis a központi területi államigazgatási szervek, önkormányzati szervek, és átruházott közhatalmi jogkörben eljáró szervek, személyek hatósági határozataival, illetve a hatósági szerződésekkel kapcsolatban. Hatósági intézkedésekkel kapcsolatban azonban csak közvetetten volt lehetőség jogorvoslatra, például panaszt elbíráló határozat vizsgálata útján, vagy olyan esetben, amikor a jogalkotó azonnal végrehajtható hatósági határozattá minősített valamit. A generálklauzula azonban az új szabályozásban is biztosítja ezen esetekben is a bírósághoz fordulás lehetőségét. A 324. § (2) bekezdés b./ pontja alapján a helyi önkormányzat törvényben meghatározott határozatának felülvizsgálata ugyancsak olyan terület, ahol jelenleg is eljár a közigazgatási bíróság. A Kp. az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló, valamint a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárások között szabályozza a helyi önkormányzat tevékenységének törvényességi felülvizsgálatával kapcsolatos szabályokat.

A Pp. 324. § (2) bekezdés c./ pontja más szerv, szervezet, vagy személy határozata felülvizsgálatára biztosította a közigazgatási perek szabályainak alkalmazását. Ide sorolhatóak voltak a köztisztviselői aktusok, közszolgáltatások igénybevételével kapcsolatos döntések törvényességének vizsgálata (például érettségivel kapcsolatos jogvita, felsőoktatási intézmény és hallgató közötti jogvita), továbbá a köztisztviselők nem tagfelvétellel és nyilvántartásból törléssel kapcsolatos aktusai, melyek közül a fegyelmi döntések voltak a leginkább közigazgatási per tárgyai. A c./ pont alá tartozó perek vonatkozásában külön ágazati jogszabályi rendelkezések biztosították a közigazgatási bírói út

igénybevételét. Ezen perek esetén továbbra is biztosított a közigazgatási bírói út, a generálklauzula az ágazati szabályzás útján.

Hosszadalmas és élénk szakmai vita övezte a közigazgatási szerződések közigazgatási bírói útra terelését, illetve a szabályozás mikéntjét is. A Kp. elfogadott rendelkezései értelmében közigazgatási szerződés a magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátásra kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít. Ezen szabályozás következtében a polgári bíróság helyett a közigazgatási bíróság jár el mindazon szerződésekkel kapcsolatos jogvitában, amely szerződést külön törvény vagy kormányrendelet közigazgatási szerződésnek minősít, illetve a közigazgatási szerv közfeladat ellátására kötött szerződését, ahol ugyancsak vizsgálni kell a bíróságnak a szerződést kötő jogalany természetét, illetve a szerződéses rendelkezéseket is, hiszen csak abban az esetben nyilvánítható közigazgatási szerződésnek az adott megállapodás, ha közfeladat ellátására jött létre. Ily módon hatásköri vitákat is generálhat az új szabályozás, maga a generálklauzula fogalma is, ezért van különös jelentősége annak a hatáskörrel kapcsolatos eljárásjogi szabálynak, amely szerint ha a közigazgatási ügyben eljáró bíróság hatáskörét megállapítja, e döntése más bíróságra – ide nem értve a közigazgatási ügyben másodfokon eljáró bíróságot és a Kúriát – kötelező [14. § (2) bek.]. Vagyis a hatáskör megállapítása szempontjából a közigazgatási bíróság primátussal rendelkezik, amennyiben a közigazgatási bíróság megállapítja, hogy a jogvita alanyi körénél, tárgyánál, és jogági szabályozottságánál fogva a közigazgatási bíróság rendelkezik az adott ügyben hatáskörrel, ezen döntése a közigazgatási bíróságnak nem kérdőjelezhető meg.

Teljesen új területként került a közigazgatási bírói eljárások közé a közszolgálati jogvita. Meg kell jegyezni e körben, hogy a közszolgálati jogvitáknak a munkaügyi pertől való elválasztását a munkaügyi bírák szakmai fórumai teljes mértékben elleneztek, álláspontjuk szerint az alkalmazandó „anyagjog” ezen jogviszonyokban a munkajog, minek következtében a fentebb felsorolt ismérvek szakmailag nem teszik indokolttá a közigazgatási per szabályai közé terelésüket. A közszolgálati jogvita közigazgatási ügyszakba kerülését a jogalkotó egyrészt a speciális hatalmi viszony felmerülésével indokolta, amely a munkáltató és a munkavállaló között megjelenik, másrészt a kinevezés, mint egyoldalú aktus és a közszolgálati jogvitákban felmerülő közigazgatási jogi kérdések túlsúlya indokai mentén helyezte a közigazgatási bírói fórum elé tartozó ügyek közé.<sup>15</sup>

A hatékony jogorvoslatot szolgálja a Kp. azon szabálya, mely szerint a keresetindítás történhet a jövőben keresetlevél formanyomtatványon is. Nem ír elő ugyanakkor a Kp. a Pp.-hez hasonló formakényszert, a formanyomtatvány használata lehetőség az ügyfél számára. E körben nem lehet nem utalni az elektronikus ügyintézés, a digitalizáció fejlesztésében rejlő lehetőségekre, azonban az eddigi tapasztalatok alapján ki kell emelni, hogy indokolt ezen nyomtatványok és a digitális eljárás minél egyszerűbb és kézenfekvőbb módszereinek kidolgozása,

<sup>15</sup> T/12234. számú törvényjavaslat a közigazgatási perrendtartásról 83-84. o. <https://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf> (2018.10.05.)

hogyan ne az ügyfél perindításának ellehetetlenítése, hanem annak megkönnyítése legyen az új eljárásjogi modell eredménye.

### 3. Záró gondolatok

Amennyiben a Kp.-t és az Ákr.-t együtt vizsgáljuk, megállapítható, hogy a bírósági felülvizsgálat mintegy rendes jogorvoslatként történő definiálása olyan eljárásjogi modellt vázol fel előttünk, amelyben a közigazgatási eljárás is minél több speciális eljárás esetén egyfokú, illetve a bírósági eljárás, a per is egyfokú eljárás főszabályként. A közigazgatáson belüli jogorvoslatban, megjelenik az önkontroll, azaz amennyiben keresetet terjesztenek elő az egyfokú közigazgatási döntés ellen, a felügyeleti hatóságnak lehetősége van a döntés visszavonására, illetve módosítására. Mindez az eljárási időtartamot lerövidítheti, s a közigazgatási per lesz a jövőben a legfőbb jogorvoslat, a legfőbb kontroll. Az viszont tény, hogy a közigazgatási bíró szerepét vizsgálva, a bíró semmiképpen sem válhat közigazgatási szereplővé. A közigazgatási bíró nem a felek érdekeinek érvényesítője, nem a közérdek végrehajtója, tevékenysége nem vizsgálat, hanem felülvizsgálat, a közigazgatási bíró nem vonhatja el a közigazgatási hatóság hatáskörét.

A Kp. hatása nem csupán az alkalmazandó eljárásjog önmagában való megreformálására, hanem a bírói szervezetre is kihatással van. Egyrészt új hatásköri szabályok jelentek meg, melyek várhatóan a jövőben tovább változnak majd. A kiemelt központi közigazgatási és munkaügyi bíróságok mellett a Fővárosi Törvényszék, mint „felsőbb bíróság” látja el jogorvoslati fórum szerepét azzal, hogy a jövőben várható a tényleges Közigazgatási Felsőbíróság felállítása.

Az Ákr. új szabályai szerint a bírósági felülvizsgálat a rendes jogorvoslatok körébe került. A jogalkotói koncepció szerint a közigazgatási bírászkodás általában egyfokú, amire tekintettel a vertikális szakmai kontroll, vagyis a perorvoslat kis mértékben, az ügyek bizonyos típusai esetén tud érvényesülni csupán. Ezért a jogalkotó célja az volt, hogy a horizontális kontrollt erősítse, és ezért a közigazgatási perekben a Kp. 8. §-ában a társas bírászkodás vált az általánossá, azaz nem az egyes bírótól a tanács elé utalás modelljét viszi tovább a Kp., mint amit a Pp. alapján korábban láthattunk, hanem az alapszabály a tanácsban való eljárás. Kétségtől a közigazgatási bírászkodás új eljárási szabályok szerinti modellje a hatáskör kiszélesedésével jár, melynek következtében a szervezeti keretek, a bírói létszám megváltozása is napirendre került.

A fentiekben kifejtett gondolatsor azt vizsgálja, hogy melyek az új eljárásjogi szabályozási elemek, s kérdés az, hogy a közigazgatás, illetve a közigazgatási per esetén mennyiben segíti a jó állam eszméjének megvalósítását, és mennyiben játszanak majd azok indikátorszerepet hazánk versenyképessége szempontjából. Ezzel összefüggésben azonban nem mehetünk el szó nélkül azon tény mellett, hogy az Európai Unióban az igazságügyi eredménytábla szerint Magyarország az ítélkezés megvalósítása körében ebben az évben is kiemelkedő teljesítményt produkált. Az eredménytábla adataiból kiderül, hogy a közigazgatási ügyeket

valamennyi ítélkezési szinten a magyar bíróságok bírálták el a leggyorsabban, míg az első fokú civilisztikai perek elintézési mutatója is pozitív, e szerint hazánk az ötödik helyen áll ezen perek lezárásának gyorsaságát illetően. A folyamatban lévő ügyek száma mind a polgári, gazdasági, valamint a közigazgatási ügyszakban is csökkenő tendenciát mutat, ügyhátralék szempontjából Magyarország a negyedik helyet foglalja el, az Európai Unió belül tehát csak három másik tagállamban kisebb az ügyhátralék, mint hazánkban. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok teljesítménye e körben is kiemelkedő, az eredménytábla szerint az egy lakosra jutó folyamatban lévő elsőfokú közigazgatási ügyek száma Magyarországon a második legalacsonyabb. A fogyasztóvédelmi ügyek bírósági felülvizsgálatát illetően hazánk a második leggyorsabb, míg a közvetítési eljárások előmozdításában az élen járunk.

Mindez pedig azt jelenti, hogy a különböző és megemlített indikátorok által előmozdított jogszabály-alkotási koncepció és annak végrehajtása csupán a fenti eredmények fenntartását, javítását célozhatják. A hivatkozott számok és tények alapján egyértelműen kijelenthető, hogy a magyar közigazgatási bíráskodás Európa élvonalába tartozik, rendkívül magas színvonalú szakmai munkát jelenít meg, ezért az új eljárásjogi szabályokra való áttérés, a bírói szervezet átalakítása során igen nagy gondossággal kell eljárni és figyelemmel kell lenni arra, hogy ezen eredmények a jövőben ne csorbuljanak, hanem javuljanak. Amennyiben pedig ezen jogalkalmazói tevékenység egy hatékony eljárásjogi konstrukcióval párosul, úgy az hazánk versenyképességére, modernizációjára is kihatással lesz.

---

---

---

---

# NEMZETKÖZI ADÓJOGI KONFLIKTUSOK – AZ ADÓELKERÜLÉS ELLENI HARC KIHÍVÁSAI\*

Erdős Éva\*\*

---

## 1. Kiindulópont: a nemzetközi adójogi konfliktusok eredete, a nemzeti adórendszerek közötti konfliktusok

Az egyes államok adórendszerei több elemben is különbözhetnek egymástól, és az egyes eltérések sok esetben nemzetközi adójogi konfliktusokhoz vezetnek. Az eltérő szabályozás az - egyes államok adószuverenitásából következően - megnyilvánulhat az adónemek sokszínűségében, az adóalanyok és az adótárgyak különbözőségében, vagy akár az adóalapok, adómértékek, adókedvezmények és a mentességek mértéke és köre is jelentősen különbözhetnek egymástól nemzetközi összehasonlításban. Erre mondhatjuk példaként az adódiszkriminációt, az adóalanyok közötti különbségtételeket, elsősorban a külföldi adóalanyok pozitív adókedvezményezését, diszkriminációját. Az azonos adónemekben belül is megtörténhet, hogy a nemzetek eltérő szabályozásai, mint például az alacsonyabb adókulcs alkalmazása, vagy éppen a túl magas adómérték, nemzetközi adójogi konfliktust keletkeztetnek.

Ugyanakkor az egyes államok adórendszereinek a hasonlósága, az egyes adónemekben belül történő azonos szabályozás is keletkeztethet nemzetközi adójogi konfliktusokat a nemzetközi viszonylatban. Erre példa a kettős adóztatás, az ugyanazon jövedelemnek, ugyanazon adóalany vonatkozásában, ugyanazon időszak után két országban történő adóztatása, a belföldi illetőség miatt a rezidencia elv és a külföldi illetőség miatt a forrás elv egyidejű alkalmazása miatt. A kettős adóztatás mellett ma már egyre gyakoribb a kettős nem adóztatás, vagyis új adóelkerülési technikák megjelenése. Az egyes nemzetek adószuverenitásából adódó szabályozások tehát egyrésztől keletkeztetik a nemzetközi adójogi konfliktusokat, ugyanakkor a nemzetközi és európai adójognak a célja, hogy az

---

\* A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

\*\* Intézeti tanszékvezető egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Pénzügyi Jogi Tanszék.

azonos, vagy éppen eltérő szabályozásból eredő nemzetközi adójogi konfliktusokat feloldja, azaz szabályozást találjon rá, lehetőleg nemzetközi vagy európai adójogi jogforrás formájában, ennek hiányában pedig az Európai Unió Bíróságának eseti döntéseivel. A kettős adóztatás problémájának feloldására szolgálnak a kettős adóztatás elkerülése tárgyában az egyes államok között kötött nemzetközi megállapodások, az adódiszkrimináció megszüntetésére az adódiszkrimináció tilalmát szolgáló európai adójogi jogforrások, mint elsődleges jogforrásként az Európai Unió működéséről szóló Egyezmény (EUMSZ) adózási és a tiltott állami támogatásokra vonatkozó rendelkezései, vagy másodlagos jogforrásként az egyes Tanácsi irányelvek, és az Európai Unió Bíróságának eseti döntései, vagy éppen a jogforrásnak nem minősülő Üzleti Adózás Magtartási Kódexe (ECOFIN Tanács: Code of Conduct on Business Taxation<sup>1</sup>).

A nemzeti adójogi szabályozások azonban újabb és újabb konfliktusokat szülnék, ezért mondhatjuk, hogy a nemzeti adójogi szuverenitásból adódó szabályozás nemzetközi viszonylatban egyrészt keletkezteti a nemzetközi adójogi konfliktusokat. Ennek megfelelően a nemzetközi adójogot meghatározhatjuk úgy, hogy a nemzetközi adójog tág értelemben egyrészt a nemzetközi adójogi konfliktusok keletkeztetésének a joga, másrészt viszont szűkebb értelemben a nemzetközi adójog a nemzetközi adójogi konfliktusok feloldásának a joga, mivel megoldást keres a keletkezett nemzetközi adójogi problémára, azaz feloldja az egyes nemzeti adójogok eltérő vagy éppen azonos szabályozásából eredő nemzetközi adójogi konfliktusokat, vagyis megoldással szolgál az egyes nemzeti adójogok összeütközéseire.<sup>2</sup>

A leggyakoribb nemzetközi adójogi konfliktus: a kettős adóztatás konfliktusa, vagy éppen a kettős, többes nem adóztatás konfliktusa; az adódiszkrimináció, mely lehet pozitív és negatív is; az adóelkerülés, adókikerülés, adókijátszás problémája; és ehhez kapcsolódóan az offshore tevékenység, „offshore szabályozás”, az offshore cégek problémája; a más országba történő székhelyáthelyezésekből eredő nemzetközi adójogi konfliktusok; a tiltott állami támogatások, adókedvezmények, mint a diszkrimináció konfliktusa; a káros adóverseny problematikája; és a nemzetközi adójogi alapelvek megsértéséből adódó konfliktusok, mint az egyenlő adójogi bánásmód megsértése, és a versenysemlegesség megsértése.

Alapvetően a nemzetközi adójogi konfliktusok az adóelkerülés és az adókikerülés köré épülnek, és nagyon gyakoriak még a diszkriminációt alkalmazó intézkedések, az egyenlő adójogi bánásmód, a versenysemlegesség megsértése is.

Tanulmányomban elsősorban a legújabb adóel/kikerülési módszerekkel, konfliktusokkal kívánok foglalkozni, mint a kettős és többes nem adóztatás, a profit áthelyezési technikák, az agresszív adótervezési módszerek, a rejtett offshore szabályozás, azaz a digitális adóztatás legnagyobb kihívásával, a legújabb digitális

<sup>1</sup> Az Ecofin Tanács: *Code of Conduct on Business Taxation*, az Üzleti Adózás Magtartási Kódexe (ECOFIN Tanács 1997. december 01-ei ülésén elfogadott az üzleti adózással kapcsolatos magartatási szabályokra vonatkozó határozata) Celex No. 398Y0106 (01) ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int))

<sup>2</sup> Lásd erről bővebben: Erdős Éva: *Nemzetközi, illetve európai adójogi konfliktusok és kezelésének módjai* Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica Tomus XXV/1. Miskolc University Press, 2007. 267-271.o.

adókerülési technikák alkalmazásának a bemutatásával kívánok foglalkozni. Mivel a digitalizmus térnyerésével és hódításával együtt a digitális cégek adóelkerülő stratégiája is megélné, ezért a nemzetközi adójog legnagyobb kihívása az adóel/kikerülés ellen folyó harc, ezért ezek legújabb eszközeinek, vagyis a nemzetközi és európai adójog konfliktusfeloldó szerepének a bemutatásával is kívánok foglalkozni tanulmányomban.

## **2. A digitális adóelkerülés konfliktusa, mint a nemzetközi és európai adójog legújabb kihívása**

Az adóelkerülés, adókerülés konfliktusának azonosítása és feloldása már korábban felmerült az adóverseny szabályozásánál is, mivel az adóverseny tisztességtelen előnyököt biztosíthat, mely adókerüléshez vezethet, így a szabályozását és az ellene való harcot már 1997-ben megkezdte az Európai Unió<sup>3</sup> és az OECD<sup>4</sup>.

Az adóverseny lehet tisztességes, de sok esetben káros hatásokat generál. Az adóverseny a szuverén államok olyan adójogalkotása, amelynek célja a külföldi tőke és beruházások bevonása különböző adókönyvitésekkel, adópreferenciák biztosításával, mellőzve az adóharmonizációt, például a szomszéd országokhoz képest alacsonyabb adókulcs alkalmazása a nyereségre vonatkozóan, vagy diszkriminatív adókedvezmények biztosítása a külföldi adóalany, külföldi befektetők, vagy adózók számára.<sup>5</sup>

Mikor tekinthető károsnak az adóverseny? Alapvetően amikor egy adott ország nem, vagy csak nagyon minimális mértékben adóztatja meg az üzleti nyereséget (közvetlen adóztatás preferenciái), vagy az adott országnak jelentős bevételai származnak a vállalkozók jövedelmeinek adóztatásából, de az adórendszer olyan ösztönzőket alkalmaz, aminek következtében a földrajzi kötődést nem igénylő gazdasági tevékenységből származó jövedelmeket csak nagyon alacsony mértékben adóztatja meg. Ilyen tevékenység és szabályozás az offshore helyszínek, a külföldieknek nyújtott adókedvezmények. Akkor is káros adóversenyről beszélhetünk, amikor az adott országnak jelentős bevételai származnak a jövedelmek adóztatásából, de az általános adókulcsai alacsonyabbak más országok adókulcsainál.<sup>6</sup> Amennyiben mindehhez még párosul az információcseré hiánya, az átláthatatlanság, az adminisztráció hiánya, és a valódi

<sup>3</sup> Code of Conduct for Business Taxation ECOFIN Council (01.12.1997.) OJEC 6.1.98,

<sup>4</sup> OECD: Harmful Tax Competition an Emerging Global Issue OECD, Paris, 1998. <https://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf> (letöltés: 2018. január 10.)

<sup>5</sup> Talpos Ion – Crasneac Alexandru: The effect of tax competition. *Theoretical and Applied Economics*, 17. (2010) 8., 39–52. o. <http://store.ectap.ro/articole/490.pdf> (letöltés: 2017. december 12.)

<sup>6</sup> Lásd ezt bővebben: *Code of Conduct on Business Taxation*, az Üzleti Adózás Magatartási Kódexe (ECOFIN Tanács 1997. december 01-ei ülésén elfogadott az üzleti adózással kapcsolatos magatartási szabályokra vonatkozó határozata) Celex No. 398Y0106 (01) ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)), Code of Conduct for Business Taxation ECOFIN Council (01.12.1997.) OJEC 6.1.98, OECD: Harmful Tax Competition an Emerging Global Issue OECD, Paris, 1998. <https://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf> (letöltés: 2018. január 10.)



tevékenység hiánya, akkor már egészen biztosan tisztességtelen adóversenyről beszélhetünk. A tisztességtelen adóverseny kedvez az agresszív adótervezési stratégiák alkalmazóinak, adóelkerülésre ösztönözhet, átalakítja a közkiadások és az adók közötti kívánatos egyensúlyt, sérti a közteherviselés elvét, és egyben torzítja a nemzetközi tőkeáramlást, sérti a piaci versenyt. Összességében az Európai Unió gazdasági céljába ütközik, hiszen sérti a diszkrimináció tilalmát, a versenysemlegesség elvét, akadályozza az egységes belső piac működését, versenytorzító hatású.

A káros adóverseny megjelenési formái közül az öt legfontosabb területe<sup>7</sup>, mint a külföldi tőkebefektetők adókedvezményezése; a preferenciális adókedvezmények, mint tiltott állami támogatások alkalmazása; az offshore szabályozás lehetővé tétele; a székhelyáthelyezések, mint adóelkerülési stratégia; és az átlagostól eltérő nagyon alacsony adószint alkalmazása, azért is veszélyes, mert adóelkerülésre, adókikerülésre ösztönöz. Az adóparadicsomi helyszínek igénybevétele, az offshore szabályok alkalmazása, a külföldieknek adott adókedvezmények, kedvezményes szabályozás, preferenciális adórezsim, és az átlagostól eltérő nagyon alacsony adószint vonzza az adóelkerülőket és az agresszív adóstratégiát alkalmazó cégeket. A digitalizmus térhódításával és a digitális cégek - mint a Google, Microsoft, Apple, E-Bay, Amazon - terjeszkedésével a fenti adóelkerülő stratégiák egyre gyakoribbá váltak Európában, főleg a preferenciális adórezsimeknek köszönhetően.

Egy új nemzetközi adójogi konfliktus és probléma jelent meg: a digitális adóel/kikerülés problémája, ami ellen a nemzetközi és európai adójog szűkebb értelemben vett konfliktusfeloldó eszközeivel kell felvenni a harcot. Ezek az eszközök pedig nem más formában jelentek meg, mint a nemzetközi adópolitikai dokumentumok, és az európai adójogi másodlagos jogforrások, azaz az OECD akcióterve a BEPS, és a Bizottság ATAP, adóelkerülés elleni intézkedési csomagja, valamint az ATAD, a Tanács adóelkerülés elleni irányelve.

### **3. Az adóel/kikerülés, adókijátszás lényege, közös elemei**

Mindenek előtt azonban nézzük, hogy mit is értünk adóel/kikerülés fogalma alatt. A definiálás nem könnyű, mivel az adóelkerülés még megvalósíthat egy legális tevékenységet, amit adó optimalizációnak tekinthetünk, és amely az adótervezés legális része. A szakirodalomban az egyes szerzők, különféle definíciókat használnak, ezek szintetizálása szerint az alábbiak a meghatározóak. Földes Gábor elmélete szerint<sup>8</sup> az adózói magatartásokat legális és illegális csoportba sorolja, a legális csoportba tartozik az adómehtagadás, adókikerülés, adómenekülés, míg az

<sup>7</sup> Erdős Éva: *A beruházásösztönzés adójoga*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2012. 121.-199. o.

<sup>8</sup> Lásd Földes Gábor: *Adójog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2001. Hivatkozik rá: Vörös Gyula: *Az adók versenyképességre gyakorolt hatása az európai unióban*, PhD. Értekezés, Szent István Egyetem, Gazdálkodás és Szervezéstudományok Doktori Iskola, Gödöllő, 2011. 50. o. [http://szie.hu/file/tti/archivum/Voros\\_Gyula\\_disszertacio.pdf](http://szie.hu/file/tti/archivum/Voros_Gyula_disszertacio.pdf). 50.o. és Földes Gábor: *Az adómehtagadás in: Pénzügyi jog I.* (szerkesztette: Simon István) Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 402.o.

illegálisba az adókijátszás. Földes szerint az adóellenállás formái: az adómegtagadás, adókikerülés és az adókijátszás.<sup>9</sup>

Tehát ezekben az esetekben – adómegtagadás, adókikerülés, adókijátszás – közös az ellenállás eleme, vagyis az a tény, hogy az adózó nem a jogalkotói politika elképzelése szerint cselekszik, nem a jogalkotó által előírt vagy követendő magatartást tanúsítja. Ezekben az esetekben tehát közös, hogy valamely jog által meghatározott magatartás megkerülésére kerül sor, vagyis joggal való visszaélés történik, azonban nem minden esetben történik meg a tényleges jogszabálysértés, és nem minden esetben áll fenn a jogellenesség. Az elhatárolás a nehéz kérdés. Földes szerint<sup>10</sup> az adókikerülés lényeges eleme, hogy az adózó a számára legkedvezőbb adózási feltételeket keresi meg, azaz „olyan feltételeket teremt maga körül, hogy az általa megismert feltételek mellett az adózás számára a legkedvezőbb legyen.” Amikor azonban ez az adócsökkentő tevékenység már jogszabályba is ütközik, úgy illegális tevékenység lesz, és a jog által üldözést igényel. Álláspontom szerint mindenképpen közös elemnek tekinthető a fenti magatartásoknál az adóelőny elérésére való törekvés az adózó részéről, a joghézagok kihasználása, a jogszabályok megkerülése, és a joggal való visszaélés a legális elemeknél is, az illegális adókijátszásnál pedig a felsoroltakkal együtt már megvalósul a jogellenesség, a konkrét jogszabályba ütközés is.<sup>11</sup>

Földes Gábor az adókikerülésnél és az adókijátszásnál is fontosnak tartotta, hogy „az adópolitikai döntések hatásainak a semlegesítésére irányul”<sup>12</sup>, az adóminimalizálás a cél. Az adókikerülést tehát legális tevékenységnek tekintette, amely a következőket tartalmazza<sup>13</sup>:

- Az adózó a magatartásával, adójogi norma kihasználásával adóelőnyre, adómegetakarításra tesz szert,
- Ez az adóelőny a törvény betűje szerint nem minősül jogellenesnek,
- Az ügyletben az adózási cél a domináns, nem mutatható ki releváns üzleti cél,
- Az adójogi normát kihasználó adófizetői magatartás eltér a jogalkotói céltól.

Az *adókikerülés* során tehát az adózó kihasználja a joghézagokat, a preferenciális adórezsim szabályait, a konzisztencia zavarokat az adórendszerben a különböző adók között vagy az egyes adók szintjén, és ezáltal csökkenti az adóterhét.<sup>14</sup> Az *adómenekülés* Földes szerint<sup>15</sup> az adókikerülés sajátos, nemzetközi vetülete. Az adómenekülés legtipikusabb esete, amikor az adózó a lakóhelyét vagy a székhelyét helyezi át a magas adóterhelésű országból egy alacsonyabb adóterhelésű

<sup>9</sup> Földes Gábor: IX. Az adómegtagadás in: *Pénzügyi jog I.* (szerkesztette: Simon István) Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 402.o

<sup>10</sup> Földes: i.m. 404.o.

<sup>11</sup> Lásd erről bővebben: Erdős: i.m. 179.-180.o. Ezt a nézetet vallja Deák Dániel is, lásd: Deák Dániel: Adókijátszás és adókikerülés jogi megközelítésben, *Jogtudományi Közöny* LX évfolyam 2005. május, 191-201. o.

<sup>12</sup> Földes: i.m. 404.- 405.o

<sup>13</sup> Földes: i.m. 405.o.

<sup>14</sup> Földes: i.m. 405.o.

<sup>15</sup> Földes Gábor: X. Az adópolitikai döntések beszámítása az adózói magatartás alakításába in: *Pénzügyi Jog I.* (szerk: Simon István) Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 409.o. hiv: Erdős: i.m. 180.o.

országba.(offshore szabályok kihasználása) Ilyennek minősül még a jövedelem vagy költségtranszfer a vállalat csoporton belül.

Az *adókijátszás* viszont már egyértelműen illegális kategória. Ezen a téren a magánszemélyek esetében a jövedelmek eltitkolása, míg a vállalkozások esetében a fiktív szerződések és számlák beiktatása a könyvelésbe jellemző tevékenység. Mindenesetre nem szűkíthető le az adójogszabályok büntetőjogilag üldözendő megsértésére.

Földes Gábor szerint az adómeneküléshez általában az adókikerülés eszközeit veszik igénybe, de szélsőséges esete lehet az adókijátszás is. A tőkemenekülés, gyakorlatilag a tőkekivonás indokai között szerepelhet az adóminimalizálás, adókikerülés, de lehetnek adózástól független, egyéb okai is.<sup>16</sup>

Az adóel/kikerülést az angol szakirodalom tax avoidance néven, míg az adókijátszást tax evasion néven illeti. A kettő között az a különbség, hogy a tax evasion már biztos, hogy szabályszegést, azaz törvényi rendelkezésbe ütközést valósít meg, akár bűncselekmény – költségvetési csalás - formájában is, és ehhez már kapcsolódhat a költségvetés bevételeinek hiánya is.

Egyes országokban a legális adóelkerülést is megkülönböztetik a jogszerűség határát súroló adókikerüléstől. Az elhatárolás elég bizonytalan, mint a határvonal meghúása is. Földes szerint más országokban az adókikerülést és az adójoggal való visszaélést szinonimaként használják. Az adójogban a joggal való visszaélés tilalma és a rendeltetésszerű joggyakorlás elve gyakorlatilag azonos.<sup>17</sup>

A *rendeltetésszerű joggyakorlás* elvét a magyar legújabb TAO szabályozás<sup>18</sup> kiegészítette azzal, hogy az alapelv az egyes jogügyletek mellett olyan jogügyletek sorozatát is vizsgálat körébe vonja, amelyek fő célja vagy egyik fő célja olyan adóelőny megszerzése, amely ellentétes a releváns adójogszabály tárgyával és céljával. Amennyiben az ügylettel, vagy ügyletsorozattal elért adóelőny a jogszabály tárgyával és céljával összhangban áll, az adóelőny érvényesítése nem korlátozható, feltéve, hogy a jogügyletkezhez valós gazdasági és kereskedelmi indokok is hozzárendelhetőek. Ebben a felfogásban és értelmezésben nagyon fontos, hogy valós gazdasági tevékenység legyen jelen a jogügyletben, vagyis a profit abban az országban adózzon, ahol a nyereség keletkezett, valamint az adóelőny a jogszabály céljával összhangban álljon. Ez a szabályozás az EU-s jogharmonizáció követésének köszönhetően került be új elemként, a Társasági adóról (TAO) szóló törvénybe, az adóelkerülés visszaszorítása érdekében.

Megállapíthatjuk tehát, hogy az adózás területén a joggal való visszaélés, a nem rendeltetésszerű joggyakorlás a jogilag meg nem engedhető adótervezéssel, az adóelkerüléssel azonosítható. Ezekben az esetekben nincs szó tehát tényleges megsértéséről valamely konkrét törvényi rendelkezésnek, mégsem kizárt, hogy megállapítható a jogellenesség. Az esetek jelentős részében az adóelkerüléshez

<sup>16</sup> Földes: i.m. 409.o. hiv.rá: Erdős: i.m. 180.o.

<sup>17</sup> Földes: i.m. 406.o

<sup>18</sup> <https://www.rsm.hu/blog/2019/01/2019-tol-hatalyba-lepett-adovaltozasok>, (letöltés: 2019. január 10.) Hegedűs Sándor: 2019-től hatályba lépett adóváltozások [www.rsm.hu](http://www.rsm.hu) blog

társul az adókiadási is, ami már konkrét jogszabálysértést jelent, sőt sok esetben bűncselekményt valósíthat meg.<sup>19</sup>

#### 4. Új adóelkerülési technikák a digitális gazdaságban

A digitalizmus térnyerésével tehát elterjedtek azok az adóelkerülő technikák, új módszerek, melyekkel a digitális cégek (Google, Apple, Amazon) egyrészt kihasználják az egyes országok által alkalmazott preferenciális adórendszer előnyeit, a joghézagokat, a túl alacsony adó mérték (társasági adó vagy jogdíjak adója) előnyeit, másrészt kihasználják a külföldi adóalanyoknak adott diszkriminatív, vagyis jogellenes, vagy éppen legális adókedvezményeket.

Erre jó példa az Írországbeli rejtett offshore szabályozás, az ír preferenciális adórendszer, amit elsősorban az Apple leányvállalatai használtak ki, valamint a Google leányvállalatai által alkalmazott új digitális adóelkerülési technika - amely elleni fellépés egyben nagy kihívás is a nemzetközi és európai adójogban - a „Double Irish with a Dutch Sandwich” adóelkerülési stratégia, módszer alkalmazása.

**4.1. Az ír rejtett offshore szabályozás – preferenciális adórendszer – feltételes adómegállapítás.** A problémát, a nemzetközi adójogi konfliktust ezen esetben a határon átnyúló szolgáltatásokból eredő nyereség adóztatásának a hiánya jelenti. A digitális gazdaságban a multinacionális digitális cégek új adóelkerülési technikákat dolgoztak ki, melyek a profit áthelyezéssel kapcsolatosak, az Európai Unió előtt pedig új kihívásként áll ezen magatartások beazonosítása, és az ellenük való fellépés az európai adójog eszközeivel.

Egyes források szerint<sup>20</sup> Írország rendelkezett Európában az egyik legalacsonyabb társasági adókulccsal, mindössze 12,5% a társasági adó mértéke. Ez további kedvezményekkel még csökkenthető, mind a K+F adókedvezmény, ami 25%-os adójóváírást enged, és ellensúlyozza 12,5%-kal a társasági adót. Már ez a kedvezmény, és a jogdíjakra számított 2% adómérték is vonzó az USA-ban fizetendő 35%-os adó helyett, így nem csoda, ha az ír preferenciális adórendszer kihasználásra került. Az Apple Inc. több leányvállalata is kihasználta azt a kedvezményes adórendszert, amelyet Írország alkalmazott. Az Apple Operations International (AOI) Írországból került bejegyzésre, mint az Apple egyik leányvállalata, de a 12,5%-os társasági adót sem kellett megfizetnie, mivel nem volt ír tulajdonosa, és Írországbeli irányítója sem, hiszen a cég valójában Kaliforniában bejegyzett tulajdonossal, és irányítóval rendelkezett. Ilyen módon nem felelt meg az ír tartózkodási, rezidens szabályoknak, így sem az USA-ban, sem Írországból nem fizetett adót a nyeresége után. Az USA-n kívül szerzett pénzeszközöket helyben, Írországból kellett volna leadózni, azonban az AOI, mely

<sup>19</sup> Deák: i.m. 197.- 198.o., hivatkozik rá: Erdős: i.m. 184.o.

<sup>20</sup> <https://www.offshorecompany.com/company/ireland-corp/tax-savings/>, és <https://www.investopedia.com/terms/d/double-irish-with-a-dutch-sandwich.asp>, (letöltés: 2019. január 14.)

Írországban van, de az USA-ból irányítják, és ellenőrzik, és 100%-ban külföldi tulajdonú, nem minősült ír rezidensnek az ír társasági adózási szabályok szerint. Ezt a lehetőséget használta többek között az Apple, mivel nem felelt meg a „management and control test”<sup>21</sup> szabályoknak, azaz a rezidencia tesztnek.

Az Apple Sales International és az Apple Operations Europe, az Apple Inc. további Írországban bejegyzett leányvállalatai még az 1990-es években, majd 2005-ben kaptak feltételes adómegállapítás keretében jelentős adófizetési kedvezményt a társasági adó alól, mintegy 2% adót kellett fizetniük, a normál 12,5%-os adókulcs helyett., azonban a két leányvállalat még ennyit sem fizette, mindössze 1%-ot 2003-ban, és ez az összeg 2014-re már 0,005%-ra csökkent. E két vállalkozás az Apple Inc. vállalattal kötött úgynevezett „költségmegosztási megállapodás” alapján jogosult arra, hogy az Apple szellemi tulajdonának hasznosításával Észak- és Dél-Amerikán kívül Apple termékeket gyártson és értékesítsen. A megállapodás értelmében az Apple Sales International és az Apple Operations Europe éves díjakat fizetnek az egyesült államokbeli Apple-nek az utóbbi által számukra az Egyesült Államokban végzett kutatási és fejlesztési tevékenységért. E díjak összege 2011-ben mintegy 2 milliárd USD-t tett ki, 2014-ben pedig jelentősen megemelkedett. Az Európai Bizottság hosszas nyomozás után megállapította, hogy mintegy 13 milliárd EUR összegű adót nem fizetett be így az Apple a leányvállalatain keresztül az ír költségvetésbe, és ezzel a Bizottság álláspontja szerint Írország jelentős jogosulatlan adóelőnyt biztosított az Apple-nek. A tiltott állami támogatásokra vonatkozó szabályok szerint, ez az adóelőny jogellenesnek minősül, ezért a Bizottság úgy határozott, hogy az Apple-nek ezt az összeget, mintegy 13 milliárd EUR- t vissza kell fizetnie.<sup>22</sup>

Az állami támogatások uniós ellenőrzésének célja annak biztosítása, hogy a tagállamok ne részesítsenek egyes vállalkozásokat másoknál kedvezőbb adóügyi bánásmódban, akár feltételes adómegállapítás útján, akár más módon. Konkrétan, a nyereséget úgy kell felosztani egy vállalatcsoport vállalkozásai, illetve egy adott vállalkozás különböző részei között, hogy az tükrözze a gazdasági realitásokat. Ez azt jelenti, hogy a nyereségfelosztásnak meg kell felelnie a független vállalkozások között üzleti alapon kialakított megoldásoknak (más szóval „a szokásos piaci feltételeknek”).

A vizsgálat kimutatta, hogy Írország a feltételes adómegállapítás keretében olyan mesterséges belső nyereségfelosztást hagyott jóvá az Apple Sales International és az Apple Operations Europe számára, *amelynek nem voltak tényszerű vagy gazdasági indokai.*

A feltételes adómegállapítás eredményeként az Apple Sales International értékesítési nyereségének többségét a vállalkozás „központi irodájához”allokálták, noha annak semmiféle működési kapacitása nem volt az forgalmazási tevékenység – sőt, bármely más érdemi tevékenység – végzésére és irányítására. Az Apple-termékek forgalmazásából való jövedelemtermelésre csak az Apple Sales

<sup>21</sup> <https://www.offshorecompany.com/company/ireland-corp/tax-savings/> letöltés (letöltés: 2019. január 14.)

<sup>22</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2923\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_hu.htm), (2016.augusztus 30.) (letöltés: 2018. május 5.)

International Írországi telephelye volt képes. Következésképpen az Apple Sales International értékesítési nyereségét az írországi telephelynek kellett volna elszámolnia és Írorszáiban leadóznia.

A „központi irodának” nem volt sem alkalmazottja, sem saját épülete. A „központi irodák” egyetlen tevékenysége kimerült az osztalékfelosztást, adminisztratív szabályokat és készpénzgazdálkodást érintő igazgatósági döntések meghozatalában (megjegyzendő, hogy az igazgatók közül sokan egyben az Apple Inc. főállású ügyvezető igazgatói is voltak). A Bizottság értékelése szerint az ezen tevékenység által termelt nyereségen – vagyis kamatokon – kívül a „központi irodáknak” más nyereség nem tulajdonítható.

„A Bizottság ezek alapján arra a következtetésre jutott, miszerint Írország a feltételes adómegállapítás keretében jóváhagyta, hogy az Apple Sales International és az Apple Operations Europe értékesítési nyereségét mesterségesen e vállalkozások „központi irodáihoz”allokálja, így e nyereség nem volt adóköteles. A feltételes adómegállapítás eredményeként az Apple más vállalkozásoknál lényegesen kevesebb adót fizetett, ami az állami támogatásra vonatkozó uniós szabályok szerint jogellenes.”<sup>23</sup>

Az uniós állami támogatási szabályok szerint, a jogellenes állami támogatás esetében az okozott versenytorzulás megszüntetése érdekében a jogellenes állami támogatást vissza kell fizettetni. Az uniós állami támogatási szabályok alapján nem szabnak ki bírságokat, a visszafizetés pedig nem minősül a szóban forgó cég megbüntetésének, pusztán helyreállítja a más társaságokkal való azonos bánásmódot. A jogellenesen nyújtott állami támogatás – a feltételes adómegállapításban rögzített adóelőny - visszafizetését Írországnak kell megkövetelnie határozatban az Apple leányvállalataitól, azaz az Apple által 2003 óta meg nem fizetett adót Írországnak meg kell fizettetnie az Apple-lel. A visszafizetés módszere, hogy Írországnak az érintett telephelyekhez kell rendelnie a korábban közvetve az Apple Sales International és az Apple Operations Europe „központi irodájához”allokált értékesítési nyereséget, és arra az Írorszáiban előírt rendes társaságiadó-mértéket kell megfizetnie.<sup>24</sup>

**4.2. A Double Irish with Dutch Sandwich stratégia.**<sup>25</sup> Hasonló joghézagot használt ki a Google is, amikor a „Dupla Ír, holland szendvics” adóelkerülő technikát alkalmazta. Ezzel a stratégiával a digitális cégek mintegy nullára csökkenthették a társasági adójukat. Két ír leányvállalat és egy holland leányvállalat a Google-nek szükséges az adóelkerülésre. A Google – amely egy amerikai székhelyű vállalkozás – a megtermelt nyereségét átulta az Írorszáiban bejegyzett egyik leányvállalatának jogdíjként, azért jogdíjként, mert Írorszáiban a

<sup>23</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2923\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_hu.htm), (2016.augusztus 30.) (letöltés: 2018. május 5.)

<sup>24</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2923\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_hu.htm), (2016.augusztus 30.) (letöltés: 2018. május 5.)

<sup>25</sup> <https://www.investopedia.com/terms/d/double-irish-with-a-dutch-sandwich.asp>, (letöltés: 2018. május 5.) Ezt a technikát előszeretettel alkalmazta a Google, Amazon, Apple, Microsoft lásd még: Csabai Róbert - Czoboly Gergely: A digitális cégek adóztatásának kihívásai – nemzetközi válaszkísérletek 84-87.o.

jogdíj adózása nagyon alacsony adókulccsal történik. A Google ír leányvállalata ezt az összeget továbbutalta a Google Hollandiában bejegyzett leányvállalatának bevételként, amely azt továbbutalta a Google egy másik ír leányvállalatának, melyet Írországból regisztráltak ugyan, azonban a leányvállalat székhelye, és adójogi illetősége Bermudán - egy adóparadicsomban - volt. Bermudán már nem kellett adót fizetni, lévén Bermuda egy ismert offshore helyszín. A Google ennek megfelelően nem fizetett adót a profit után sem Amerikában, sem Írországból, sem Hollandiában. Ilyen módon a Google több ezer Euro nyereséget vont ki az adózás alól, legális profitáthelyezés ürügyén.

Az ír pénzügyminiszter végül ezt a stratégiát és joghézagot megszüntette, a Double Irish with Dutch Sandwich stratégiát 2015-ben megszüntették, de átmenetileg még 2020-ig alkalmazható ez a technika a szerzett jogok alapján.

## **5. A digitális adóel/kikerülés elleni harc eredményei – összegzés – konklúziók**

A nemzetközi adójog tehát a fentiek szerint keletkezett a nemzetközi adójogi konfliktusokat, ezért megállapíthatjuk, hogy a digitalizmus terjedésével nő az adóel/kikerülési stratégiák száma. Mivel a digitális szolgáltatások nem a cég székhelyének helyszínén folytathatók, ezért kezelésük is speciálisabb eszközöket igényel a megszokott nemzeti társasági adóztatáshoz képest. Mindenképpen nemzetközi fellépés szükséges, ezért különösen nagy jelentősége van a nemzetközi, és európai adójog szűkebb értelmű eszközeinek, azaz a nemzetközi adójogi kollíziót feloldó eszközöknek, a nemzetközi és európai adójog konfliktusfeloldó szerepének. Az európai adójog célja a tagországok közötti adójogi konfliktusok feloldása és a versenytorzító és diszkriminatív adóztatás megszüntetése, a versenysemlegesség elősegítése az egységes belső piac működésének megteremtése érdekében.

A konfliktusfeloldás eszközei: az európai adójog elsődleges jogforrásain alapuló intézkedései a Bizottságnak, és a másodlagos jogforrások, valamint a soft law dokumentumok: a Code of Conduct (az Üzleti Adózás Magatartási Kódexe), az OECD BEPS Akcióterve, a Tanács ATAD irányelve, a Bizottság fellépése a versenyjogi szabályok alapján, a jogellenesen nyújtott adóelőnyök, állami támogatások ellen, és a további irányelv javaslatok, mint a KÖTA, valamint az átlátható digitális adóztatás irányelv javaslata, a digitális jelenlét adózására tett javaslat.

Az Üzleti Adózás Magatartási Kódexe a stand still és a roll back szabály alkalmazásával lehetővé tették a káros adóversenyt előidéző rendelkezések hatályon kívül helyezését, és annak vállalását, hogy a tagállamok nem vezetnek be olyan új szabályozást, amellyel tisztességtelen adóversenyt idéznek elő. Ez alatt érteni kell azt európai uniós elvárás is, hogy a diszkriminatív adószabályozás, és versenytorzító szabályok alkalmazása nem megengedett a nemzeti adójogban.

Az európai uniós és nemzetközi szabályozás azonban már túlhaladta a Code of Conduct előírásait, azokat továbbfejlesztették, és így született meg az adóelkerülés

elleni harc érdekében az OECD BEPS Akcióterve<sup>26</sup> 2015- ben, és a Tanács adóelkerülés elleni irányelve 2016-ban, az ATAD<sup>27</sup>.

A BEPS Akcióterv jelentősége, hogy felmérte azokat az adókikerülési stratégiákat, melyek elterjedtek nemzetközi viszonylatban, és előírta az ellenük való fellépés intézkedéseit is. Az adóelkerülés kapcsán a hiányosságok és adószabályozási eltérések kihasználásra kerültek a digitális és egyéb agresszív adótervezést használó cégek révén, a profit pedig mesterséges áthelyezésre került alacsony vagy nem adózó helyszínekre.

Bár jogi jellegét tekintve a BEPS Akcióterv nem jogszabály, mégis előírásaival segítséget nyújt az adóelkerülés elleni harcban, az aláíró országok önkéntes jogkövetéssel alkalmazzák az előírásokat. A BEPS hatását és erejét jelzi, hogy több mint 100 ország és joghatóság együttműködik a BEPS jelentések végrehajtásában, és az intézkedések implementálásában. A BEPS Akcióterv 15 adóelkerülő magatartást nevezett meg, közöttük a digitális adóelkerülés, az agresszív adótervezési stratégiát is, ami ellen harcolni kell, meg kell akadályozni ezek terjedését. A BEPS Akcióterv célja az egyes államok adójogszabályainak eltéréseiből, joghézagaiból adódó kettős nem adóztatás, agresszív adótervezés adókikerülés megakadályozása. A BEPS jelentés az adókikerülés ellen az intézkedések sorában az adóalap csökkentésével megvalósuló profitallokációk mérését és ellenőrzését írja elő, a nyilvánossá tétel, az információcserét, az átláthatóságot, az országonkénti jelentés készítését írja elő. Fontos szerepe van a nemzetközi adórendszerek felé történő tájékoztatásnak, és a jelentés a vitarendezési módszerek hatékonyabbá tételét kezdeményezi, valamint új multilaterális dokumentum kidolgozásának szükségességét veti fel a kétoldalú adóegyezmények módosítása céljából.

A BEPS legnagyobb eredménye, hogy a közteherviselés elvének megfelelően, *megfogalmazza az értékteremtés helyén történő adófizetés elvének előírását*, azaz kimondja, és hangsúlyozza azt a nagyon fontos elvet, hogy a nyereség ott kerüljön megadóztatásra, ahol a nyereséget keletkeztető gazdasági tevékenységet végzik, és ahol az érték (profit) valójában megteremtődik!<sup>28</sup> Ezen alapelv alkalmazása az offshore tevékenység felszámolásának is eszköze lehet.

Megállapíthatjuk tehát, hogy a BEPS jelentés egy olyan új innovatív dokumentum, multilaterális egyezmény, amely a meglévő nemzetközi adószabályok felülvizsgálatát írja elő a kettős és többes nem adóztatás kiküszöbölése érdekében, a visszaélések megszüntetése és a BEPS Akciótervben megfogalmazott lehetőségek közelítése érdekében.

A Tanács ATAD (2016/1164/EU) irányelve a kettős nem adóztatás ellen is fellép. Az adókikerülés megakadályozása érdekében - a BEPS jelentéshez

<sup>26</sup> BEPS Action Plan, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, Explanatory Statement, OECD 2015. 9. o., in: <http://www.oecd.org/ctp/beps-explanatory-statement-2015.pdf> (2018.01.15.) Base Erosion Profit Shifting: az adóalap csökkentéssel megvalósuló profitáthelyezés

<sup>27</sup> ATAD a Tanács 2016/1164/EU irányelve, a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról.

<sup>28</sup> Lásd a közteherviselés elvével kapcsolatban bővebben kifejtve Erdős Éva véleményét: Erdős Éva: A közteherviselés elvének kiterjesztő értelmezése az európai adóharmonizáció tükrében, *Miskolci Jogi Szemle*, Különszám, VI. évfolyam, 2011., Biber Kiadó, 46.- 62. o.



hasonlóan – a kettős adóztatás elkerülésére kötött egyezmények felülvizsgálatát írja elő, és az általános adóel/kikerülési szabályok, rendelkezések felállítására tesz javaslatot.<sup>29</sup> Az irányelv ugyancsak osztja azt a fontos alapelvet, hogy a profit abban az országban kerüljön megadóztatásra, ahol az érték megteremtődik, és a valódi, tényleges gazdasági tevékenység folyik.

Két fontos további irányelv javaslatot kell megemlíteni az adókikerülés elleni általános harcban: a közös konszolidált társasági adóalapról és a közös összevont társasági adóalapról (KÖTA) szóló irányelv javaslatot<sup>30</sup>, valamint a kifejezetten a digitális adóelkerülések ellen alkalmazott Tanácsi irányelv javaslatot: a jelentős digitális jelenlét társasági adóztatására<sup>31</sup> vonatkozóan. A javaslat célja többek között arra ad választ<sup>32</sup>, hogy miért szükséges a digitális cégek adóztatását külön szabályokkal megoldani. Mivel a mai nemzetközi társasági adó szabályok nem felelnek meg a modern globális gazdaságnak, és nem tudják követni, azt az üzleti modellt, hogy a digitális cégek anélkül is tudnak profitot szerezni, hogy gazdaságilag ténylegesen jelen lennének egy adott országban, ennek eredményeként pedig eltérés keletkezik a valódi értékteremtés, profittermelés helye és az adófizetés között. A digitális gazdaságban a tetszési index a közösségi média platformjain reklám bevételeket hozhat, mivel az oldal tetszését célzott hirdetésekhez használják fel. A nyereség így valójában nem ott adózik, ahol megteremtődik.

A Bizottság az irányelvjavaslatokban kétféle megoldást tesz<sup>33</sup>: egyrészt a digitális társasági tevékenységekre vonatkozóan az uniós társaságiadó-szabályok közös reformját. A lényege a reformnak, hogy a tagállamok megadóztathatnák a területükön keletkezett nyereséget, még akkor is, ha a digitális cégnek nincs fizikai jelenléte. A digitális jelenlét feltétele, ha megfelel az alábbi kritériumok egyikének:

- egy tagállamban a bevétel meghaladja az évi 7 millió eurós küszöböt,
- az adóköteles évben több, mint 100.000 felhasználó van a tagállamban, pld. online piac, vagy a sharing economy platformja)
- több mint 3000 üzleti szerződés keletkezett a digitális szolgáltatásból a társaság és az üzleti felhasználók között, az adott adóévben.

A másik megoldás a Bizottság részéről: a digitális tevékenységekből származó időközi adó lenne<sup>34</sup>, ami biztosítaná, hogy a jelenleg nem adóztatott tevékenységek után azonnali bevételre tegyen szert a tagállam. Az adót olyan tevékenységekből származó bevételekre alkalmaznák, amelyekben a felhasználók jelentős szerepet játszanak az értékteremtésben, mint az online hirdetési felületek értékesítéséből

<sup>29</sup> Ezek az úgynevezett GAAR szabályok, a General Anti Abuse Ruling.

<sup>30</sup> Common Consolidated Corporate Tax Base – a közös konszolidált társasági adóalapról szóló irányelv javaslat Javaslat tanácsi irányelvre a közös konszolidált társaságiadó-alapról (KKTA) COM(2011) 121 végleges, Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 54/66 , 2012.2.23, KÖTA Közös összevont társasági adóalap javaslat 2016.10.25. COM(2016) 682 final

<sup>31</sup> Proposal for a Council Directive Laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence Brussels, 21.3.2018. COM (2018) 147 final 2018/0072 (CNS)

<sup>32</sup> Fair taxation of the digital economy in: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy_en) (letöltés: 2019. január 14.)

<sup>33</sup> Fair taxation of the digital economy in: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy_en) (letöltés: 2019. január 14.)

<sup>34</sup> „interim tax”

származó bevételek, vagy a felhasználó által szolgáltatott információkból származó adatok értékesítéséből származó bevételek. Az olyan cégekre alkalmaznák, melyek teljes éves árbevétele (világszerte) 750 Millió Euro, és/vagy az EU-ban a totális bevétele a digitális szolgáltatások után 50 millió Euro.<sup>35</sup> Ezt a rendszert átmeneti intézkedésként alkalmaznák, amíg az átfogó reform, valamint a beépített mechanizmusok a kettős adóztatás elkerülésére, végrehajtásra nem kerülnek. A javaslatok benyújtásra kerülnek, az Európai Parlamenttel történő konzultáció után, a Tanácsnak elfogadásra.

Megállapíthatjuk tehát, hogy a káros adóverseny és az adókikerülés elleni harc közös érdek az EU-ban, az adóelkerülés elleni fellépést már a Code of Conduct is tartalmazta, azonban a BEPS, és az ATAD, valamint a KÖTA és a Bizottság irányelv javaslatai továbbfejlesztették. Az adó információcsere szerepe megnőtt, azt átlátható adózás, valamint a nyereség-, az értékteremtés helyén történő adóztatás új alapelveként jelenik meg az adókikerülés elleni harcban. Az adójogalkotás az Európai Unióban felgyorsult, és a Bizottság is erőteljesebb fellépést gyakorol az adókikerülő gyakorlatok ellen. A Bizottság eszköze: az erőteljesebb ellenőrzés, és az EUMSZ 107. és 109. cikke szerinti eljárás lefolytatása, a jogellenes állami támogatás, adóelőny visszafizettetése az adott ország költségvetésébe.

Az adókikerülés elleni harc tehát felerősödött és felgyorsult, a kezelés eszközei, módszerei, az intézkedések pedig hatékonyabb jogalkotásra kényszerítik a tagállamokat és a Tanácsot egyaránt.<sup>36</sup> Az európai adójog konfliktusfeloldó szerepe tehát egyre jelentősebbé válik.

---

---

<sup>35</sup> Fair taxation of the digital economy in: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy_en) (letöltés: 2019. január 14.)

---

---

# SZÜKSÉGES A GYÜLEKEZÉSI TÖRVÉNY MEGVÁLTOZTATÁSA?

Hallók Tamás\*

---

## 1. A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény létrejötte, módosításai és az új törvény

Magyarországon 1989 előtt nem szabályozták törvényben a gyülekezési jogot. *1945-ben egy BM rendelet* szerint minden politikai és gazdasági jellegű nyilvános népgyűlést, felvonulást, összejövetelt a gyűlés megkezdéséig be kellett az illetékes rendőrhatalóságnak jelenteni. Az *1946. évi I. törvény* pedig az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogaként említi a gyülekezési szabadságot. *1949-ben formailag alkotmányos szabályozás rangjára* emelkedett a gyülekezési szabadság, amelynek az eredeti szöveg szerint a dolgozók, 1972-es módosítás után a szocializmus, a nép érdekeinek kellett megfelelnie. A gyakorlatban azonban ezt nem nagyon alkalmazták. Az 1988-ban felerősödtek a különböző társadalmi megmozdulások, hiszen tüntetések, gyűlések voltak szép számmal, társadalmi szervezetek, tömegmozgalmak alakultak meg. Ezek hatására az Országgyűlés az 1989. évi I. törvénnyel módosította az Alkotmányt, és elfogadta a *gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényt*.<sup>1</sup> (a továbbiakban *Gytv.*)

Az *Alkotmány* röviden, a 62.§-ban szólt a békés gyülekezés jogáról, és az erről szóló törvény elfogadásához és módosításához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazatát követelte meg. A 2012-ben hatályba lépő *Alaptörvény* VIII. cikkében ugyancsak röviden deklarálja a békés gyülekezés jogát. Viszont a gyülekezési törvény kétharmadoságára (sarkalatosságára) vonatkozó kitélet már nem tartalmazza, tehát azt már egyszerű többséggel lehet elfogadni és módosítani.

A *Gytv.*-t működése során viszonylag kevészer módosították. Az első gyors módosítást már az *1989. évi IV. törvény* elvégezte, ami hatályon kívül helyezte az Országház közvetlen környékén tartandó rendezvényeket tiltó szabályt. A következő jelentősebb módosítás az EU csatlakozással összefüggésben volt a *2004. évi XXIX. törvénnyel*. Ez a törvény hatálya alól kivett rendezvények körét

---

\* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Alkotmányjogi Tanszék

<sup>1</sup> Halmai Gábor: A gyülekezés és az egyesülés szabadsága. In.: *Emberi jogok*. (szerk.: Halmai Gábor–Tóth Gábor Attila). Osiris Kiadó, Bp., 2003, 493-494. o.

pontosította, a rendezvényt megtiltó okok közül *a közlekedés rendjének aránytalan sérelme* helyébe *a közlekedés más útvonalon nem biztosítható* szöveg került. Pontosította és bővítette a rendezvény szervezőinek körét, amit a *2007. évi I. törvény* még tovább pontosított az EU jogával való összhang érdekében, s az erről szóló klauzulát is beiktatta a törvénybe. A következő jelentősebb változás az Alkotmánybíróság *75/2008. (V. 29.) AB határozata* miatt következett be. E határozat szerint védelem illeti az előzetes szervezés nélküli gyűléseket és az olyan szervezett gyűléseket is, amelyekre a kiváltó okot követően csak rövid időn belül kerülhet sor. Ezeknél a három napos bejelentési határidő nem tartható. Így az Alkotmánybíróság a gyülekezés feloszlatási okai közül megsemmisítette *a bejelentés nélkül*, illetve a *7.§ a)-b) pontjában foglaltaktól (rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontja, helyszíne, útvonala, célja, napirendje) eltérően tartott* rendezvényeket.

2016-ban új helyzetet eredményezett az Alkotmánybíróságnak két határozata, amelyek a gyülekezési törvénnyel összefüggésben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapítottak meg. A *13/2016. (VII. 18.) AB határozat* szerint ez azért áll fenn, mert a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog összeütközése esetén ennek feloldásának szempontjait és eljárási kereteit. A *14/2016. (VII. 18.) AB határozat* szerint pedig azért történt mulasztás, mert a törvényalkotó nem szabályozta a törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését. Mindkét határozat a mulasztás orvoslására az Országgyűlésnek 2016. december 31-ig adott határidőt. Addigra ez nem következett be.

Viszont új fejlemények jelentősen érintik ezt a területet.<sup>2</sup> *Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.)* ugyanis beiktatott egy mondatot az Alaptörvénynek a magánélet sérthetlenségéhez való jogról szóló VI. cikkébe. Eszerint *a véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével*. [VI. cikk (1) bek.] Az Alaptörvény ezen módosított rendelkezése a kihirdetést követő napon, tehát 2018. június 29-én hatályba is lépett. Emellett pedig az Országgyűlés tárgyalta az új gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatot, amit 2018. július 20-i ülésnapján el is fogadott. A *gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvényt* (a továbbiakban *új Gytv.*) pedig a Magyar Közlöny 2018. július 31-i számában<sup>3</sup> kihírdették. A törvény 2018. október 1-jén lép hatályba, s ezzel hatályát veszti a Gytv. (új Gytv. 22.§) Egyidejűleg az Országgyűlés elfogadta *a magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvényt* is.

<sup>2</sup> A kézirat lezárásának időpontja: *2018. augusztus 4.*

<sup>3</sup> Ld. Magyar Közlöny. Magyarország hivatalos lapja. 2018/123, 2018. július 31, 29086-29093. o.

## 2. Miért vetődik fel a Gytv. módosítása?

A Gytv. módosítására az elmúlt 29 évben számos javaslat felvetődött. A kérdés az, hogy milyen vonatkozásokban vetődik fel a módosítás. Ezeket érdemes áttekintenünk.

A 75/2008. (V. 28.) AB határozat már rámutatott az ún. spontán és gyors gyülekezések fontosságára. Kérdés, hogy ennek deklarálása, védelmének egyértelmű szabályai nem szükségesek-e külön a törvényben.

Emellett *Bragyova András alkotmánybíró* már a határozathoz fűzött *különvéleményében* rámutatott további hiányosságokra: *Hiányzik azon területek (pl. terek) meghatározása, amelyeken mindenképpen tilos rendezvények tartása. Ugyanígy kivehetők lennének a bíróságok, illetve más állami szervek előtti területek is - az igazságszolgáltatás működéskének zavartalanságát biztosítandó. Hiányzik annak meghatározása, mikor akadályozza az állam szerveinek működését a gyülekezési jog gyakorlása. Hiányzik a gyűlések felosztatásának kellően pontos, kiszámítható és világos, a rendőrséget is eligazító szabályozása. Hiányzik a tiltott véleménynyilvánítás, pl. a közösség elleni izgatás, a tömeg vagy a hatóságok elleni engedetlenségre uszítás stb. esetén követendő rendőri fellépés pontos szabályozása is.*

*Bihari Mihály* szerint nincsenek kielégítő szabályok az ellentüntetések vagy az ellenszenvet kiváltó fellépések, a gyülekezési szabadságot veszélyeztető cselekmények megfékezésére.<sup>4</sup> *Török Zoltán* szerint is a rendőrségnek nincs módja megakadályozni, hogy adott területre azonos időben olyan rendezvényeket jelentsenek be, amelyek egymással ellentétes célúak, és ezért a résztvevők között konfliktust eredményezhetnek.<sup>5</sup>

A 14/2016. (VII. 18.) AB határozat szerint a jelenlegi szabályozási környezet nem biztosít elegendő garanciát arra, hogy a gyülekezés résztvevői megfelelő védelemben részesüljenek. *Hiányosnak ugyanis azok a garanciális előírások, amelyek elősegítik, biztosítják a békés gyülekezéshez való jog gyakorlását. A jelenlegi rendelkezések ugyanis nem ölelik fel a békés gyülekezésre, valamint az élethez való jogra veszélyes eszközök teljes körét, így például az emberben vagy dolgokban kárt okozni képes szűrő- és vágóeszközöket, a különböző gázokat vagy azokat a fegyverutánszatokat, amelyek a rendezvényen részt vevő békés tömegben komoly riadalmat, pánikot kelthetnek. Erre Hajas Barnabás is rámutat<sup>6</sup>, hiszen a szűrő-, vágó-, dobófegyverek, Molotov koktélok nem vonhatók a Gytv. szerinti fegyver körébe, emellett a fojtó, mérges és egyéb gázok, vegyi fegyverek, gyalogsági aknák sem.*

<sup>4</sup> Bihari Mihály: Néhány szó a gyülekezési jogról: az Alkotmánybíróság határozata, a rendőrség joggyakorlata, a gyülekezők és a nem gyülekezők jogainak összefüggéseiről, Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (I.) *Közjogi Szemle*, 2009/1., 24. o.

<sup>5</sup> Török Zoltán: Tömegosztatási kérdések. Gyülekezési jog–problématerkép. *Közjogi Szemle*, 2008/3. 27-28. o.

<sup>6</sup> Hajas Barnabás: *Utcák, terek szabadsága*. Századvég Kiadó, Bp., 2014, 293-294. o.

A határozat szerint hasonló hiányossága a Gytv.-nek, hogy *nem rendelkezik az arc eltakarásának tiltásáról*, kivéve pl. ha a nonverbális kommunikáció eszköze. Ehhez kapcsolódóan szükséges lenne még a *tiltott gyülekezési viselkedési módok, pl. álarc viselése, felismerhetetlenné tétel tilalmának a rögzítése is*. Ahogy Szikinger István is rámutat<sup>7</sup> ilyenkor kérdés az, hogy utólag mennyire lehet azonosítani a jogsértést elkövetőket. Ennek kiszűrésére vetődött fel az „álcázási tilalom” bevezetése.

A határozat szerint az államot *az a kötelezettség is terheli, hogy mindenki más, így a gyülekezés résztvevőin kívül, a harmadik személyek alapjogait is megfelelő védelemben kell részesítenie*. A jogalkalmazónak esetről esetre érvényre kell juttatni az arányosság követelményét, amelynek keretében megtalálják a *gyülekezési jog és a vele konkuráló más alapjogok közti egyensúlyi helyzetet*, azoknak a kíméletes kiegyenlítését. A jelenlegi szabályozási rendszerből azonban *hiányoznak az Alaptörvényben biztosított jogok együttes gyakorlását lehetővé tevő jogi normák*. Ilyen pl. a 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban meghatározott magánélethez való jog. Ezért a törvénynek *egyértelműen kellene meghatároznia azokat a mérlegelési szempontokat, amelyek révén a rendőrség eljárhat, valamint azokat a tiltást el nem érő technikai jellegű korlátozásokat, amelyeket a rendőrség érvényesíthet*. Ehhez meg kellene határozni a *bejelentő és a rendőrség közötti egyeztetési eljárás folyamatát, és azokat a törvényen alapuló szempontokat, amelyeket mérlegelni szükséges*. [14/2016. (VII. 18.) AB határozat]

Felvethető ugyanakkor az a kérdés, hogy most, miután az új Gytv-t elfogadták, van-e értelme azon vizsgálatnak, hogy szükséges (volt)-e megváltoztatni a törvényi szabályokat. A vizsgálatra mindenképpen szükség lehet, hiszen az, hogy a változtatás megtörtént, még nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy ha helyes, akkor azt alátámasszuk, ha pedig nem, akkor vitassuk. Ugyanakkor ezzel lehetőségünk nyílik arra, hogy korábbi igények tükrében az új törvényi szabályokat is elemezni tudjuk.

Minden felmerülő kérdés alapos átvizsgálása természetesen nem férhet bele ezen tanulmány kereteibe. A leginkább járható út, ha azokat próbáljuk áttekinteni, amelyek több AB határozatok alapján vetődnek fel.

Az első ilyen kérdés a bejelentési kötelezettség és az ennek elmulasztásával összefüggő spontán gyülekezések és a gyors gyülekezések kérdése. A második a rendezvény előzetes tiltási okainak és a feloszlási okok viszonyának a kérdése, a harmadik kérdés pedig a gyülekezési jog és más jogok összeütközésének kérdése, különös tekintettel a magánélet sérthetlenségének jogára.

---

<sup>7</sup> Szikinger István: A gyülekezési jog szabályozásának mai kérdései: jogi szabályozás és intézményi környezete a rendszerváltás után. In: *Tüntetés, rendőrség, demokrácia*. (szerk.: Szabó Máté-Dominique Wisler) Villányi úti könyvek 17. Politikatudományi sorozat 13. Villányi Úti Konferenciaközpont és Szabadegyetem Alapítvány, Budapest, 1999, 198-199. o.

### 3. A spontán és a gyors gyülekezés

A 75/2008. (V. 29.) AB határozat értelmezése szerint a Gytv-t úgy, hogy az ún. spontán és a gyors gyülekezés is a gyülekezési törvény védelme alatt., *A spontán gyűlések az előzetes szervezés nélküli gyűlések.* Ezekre a bejelentési kötelezettség nem vonatkozik, mivel a Gytv. 6. §-a a közterületen tartandó „rendezvény szervezésének” bejelentését írja elő, és a kötelezettséget a szervezővel szemben fogalmazza meg.

A gyors gyülekezések viszont olyan szervezett összejövetelek, tüntetések, megmozdulások, amelyeket a rendezvényre okot adó *esemény miatt csak rövid időn belül lehet megtartani.* Mivel közterületen tartott, szervezett rendezvényekről van szó - *ezek a gyülekezések bejelentési kötelezettség alá esnek.* Ugyanakkor a Gytv.-nek a rendezvény megtiltásáról szóló 8. § (1) bekezdése alapján a rendőrség az ennél rövidebb időben bejelentett rendezvényt - pusztán emiatt - nem tilthatja meg.

A határozat szerint a Gytv. szövege elvileg *kétfajta értelmezést* tesz lehetővé. Az egyik szerint a három napon belüli közlés nem tekinthető a Gytv. szerinti *bejelentésnek*, ezért a rendezvény megtiltására nem kerülhet sor, érdemi *vizsgálat nélkül el kell utasítani a beadványt.* A másik értelmezés szerint a három napon belüli közlés is *bejelentés, és a rendezvény nem tiltható meg önmagában a közlés ideje miatt, ezért a bejelentést érdemben kell vizsgálni.* Az Alkotmánybíróság az utóbbi értelmezést tekintette az Alkotmány 62. § (1) bekezdésével összhangban álló értelmezésnek. Azonban felhívta a figyelmet arra, hogy a *rendkívül rövid időn belüli bejelentés esetén viszont - a tervezett helyszíntől, útvonaltól és létszámtól függően - kérdéses lehet, hogy a bejelentett időpontig biztosíthatók-e a közlekedési feltételek.* A rendezvény rendkívül rövid időn belüli megtartásának tiltását ez a körülmény indokolhatja. [75/2008.(V. 29.) AB határozat]

*Bragyova András alkotmánybíró különvéleményében* ezt azzal egészíti ki a bejelentési határidőn belül megtartott (gyors) gyűlés csak akkor alkotmányos, ha tényleg nem lehetett a rendezvényt a főszabály szerinti módon megszervezni - a bejelentési kötelezettség azonban ekkor is fennáll. A spontán gyűléseket pedig mindenképpen kivételesnek kell tekinteni, és a törvény alkotmányosan állíthat elé további, a gyülekezési jog és a véleménynyilvánítás lényegét nem korlátozó további korlátokat. A bejelentési kötelezettség a közterületen tartott gyűléseknél mindig indokolt korlátozás, *legfeljebb a határidő csökkenthető arányosan* akkor, ha a gyűlés megtartására indokoltan rövid időn belül kerül sor és a bejelentési határidő betartásával megtartása értelmetlen lenne. Ez kivitelezhető mind a szervezett, mind a valamely gyors, mind a spontán gyűlések esetében. Tehát a gyülekezések ezen típusainál *nem maga a bejelentés, hanem csupán a jogszabályban előírt határidő betartása nem lehetséges.* Tehát nem indokolt a bejelentési kötelezettségtől eltekinteni, hanem *a bejelentésre előírt határidőt kellene lerövidíteni. Ha ugyanis a résztvevők kommunikációs eszközök segítségével, egymást gyorsan értesítve meg tudják szervezni a tüntetést, akkor ugyanezekkel az eszközökkel az illetékes hatóság is értesíthető.* Mindebből következik, hogy a bejelentési kötelezettség a gyors gyűlés esetében alkotmányos, de a bejelentésre

előírt határidő csökkenthető. (Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye, 75/2008. (V. 29.) AB határozat)

Ilyen volt 2003. december 1-jén a budapesti Kempinski Szálloda előtti tüntetés. Ezen az ellen tiltakoztak, hogy a miniszterelnök részt vett azon a fogadáson, amelyet Románia nemzeti ünnepének tiszteletére rendeztek. Erről a tüntetők aznap értesültek, és így tiltakozásuk bejelentésére nem állt rendelkezésre a gyülekezési törvényben megszabott háromnapos határidő. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) szerint (Bukta és társai kontra Magyarország ügy) a politikai eseményt követő békés demonstráció feloszlata puszta a szükséges előzetes bejelentés hiánya miatt, ha a résztvevők semmilyen jogellenes magatartást nem tanúsítanak, a békés célú gyülekezés szabadságának aránytalan korlátozását jelenti. Nincs bizonyíték arra, hogy a kérelmezők demonstrációja nagyobb veszélyt jelentett volna a közrendre annál, mint amit bármely közterületen tartott rendezvény elkerülhetetlenül okoz. Tehát ilyenkor a feloszlata a gyülekezési jog aránytalan korlátozásának számít.<sup>8</sup>

A spontán tüntetés kérdése felvetődött a 2002. július 4-i Erzsébet-hídi tüntetésnél is, amit a szavazatok újraszámolásáért tartottak. Ezt a rendőrség este 9 órakor feloszlatta. Az EJEB szerint a bejelentés hiánya válhat feloszlata jogszerű alapjává. A Bíróság szerint ebben az ügyben nem álltak fenn olyan különleges körülmények, amelyekre a reagálás az azonnali demonstráció lett volna. Tehát a demonstráció nem vált volna elavulttá, ha a tüntetők tiszteletben tartották volna a bejelentésre vonatkozó szabályt. A Bíróság szerint a tüntetés rendbontó jellege olyan nyilvánvaló, hogy a rendőrség feloszlata döntése nem volt ellentétes az Emberi jogok európai egyezményével. A tüntetők számára több óra állt rendelkezésre véleményük kifejezésére (du. 1 órakor kezdődött). A rendőrség annak ellenére toleráns volt, hogy az eseményről megelőzően nem volt tudomása.<sup>9</sup>

Akkor a spontán gyűlés nem is osztható fel? A válasz az lehet, hogy a demonstrációt csak akkor oszthatják fel, ha az egyébként törvénysértő. Nem elégséges, hogy a Gytv. 14.§-ában megfogalmazott feloszlatai kötelezettség alól a spontán demonstrációk kivételként mentesülnének.<sup>10</sup> Arra a felvetésre pedig, hogy mégis mi lehet a jogkövetkezménye annak, ha valaki mégis jogellenesen hivatkozik a gyülekezés esetén annak spontán vagy gyors mivoltára, az AB azt válaszolta, hogy az szabálysértés. Az akkori szabálysértési törvény az 1999. évi LXIX. törvény 152. § (1) bekezdése szerint százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható, aki „bejelentési kötelezettséghez kötött összejövetelt, felvonulást vagy tüntetést bejelentés (...) nélkül vagy a rendőrség tiltó határozata ellenére szervez vagy tart”.

Az AB hangsúlyozta, hogy *alkotmányossági szempontból nem feltétlenül szükséges, hogy a törvényhozó kifejezetten ismerje el a spontán és gyors gyűlések szabadságát, mert azokra törvényi tilalom, illetve speciális korlátozás hiányában lehetőség van.* Ezért a gyülekezési szabadság érvényesüléséhez szükséges törvényi garanciák nem hiányoznak, elsősorban a törvényhozónak kell mérlegelnie azt, hogy

<sup>8</sup> Tallódi Zoltán: Gyülekezési jog: az Emberi Jogok Európai Bíróságának Magyarországot érintő ítéletei és a szükséges jogszabály-módosítások irányai. *Acta Humana*, 2008/4., 3-4. o.

<sup>9</sup> uo. 5-6. o.

<sup>10</sup> Török Zoltán: i.m. 28. o.



a visszaélések megelőzése, a jogalkalmazási nehézségek csökkentése érdekében mennyiben indokolt módosítani, kiegészíteni a Gytv. rendelkezéseit. [75/2008. (V. 29.) AB hat.]

Bihari Mihály szerint az Alkotmánybíróság határozata azzal a következménnyel jár, hogy a ezentúl a bejelentett rendezvényt csupán a 72 óránál rövidebb bejelentési időre hivatkozva nem lehet jogszerűtlennek nyilvánítani, nem osztható fel. Két ilyen van: a) a 72 óránál rövidebb időre bejelentett szervezett gyülekezés b) a gyorsgyülekezés, az azonnali, spontán közterületi kollektív véleménynyilvánítás; ez csupán a bejelentés elmaradása és/vagy a gyülekezés várható időpontjának rövid idejű: pl.1-2-3 órával korábbi bejelentése miatt nem osztható fel, mivel a gyülekezésnek ez a módja is alkotmányos védelem alatt áll.<sup>11</sup>

Hajas Barnabás szerint is fenntartásokkal fogadható el az a gyakorlat, amely az egyéb feltételek maradéktalan teljesülése esetén a bejelentés hiányát nem tekinti feloszlátási oknak.<sup>12</sup>

Bihari Mihály felveti azt a kérdést, hogy a helyzet akkor, ha a spontán gyülekezés órákkal előbb vagy egy nappal korábban megkezdődik. Hol van a határ a nagyon rövid határidejű (4-5 órával korábbi) és a spontán szervezés között? A jogalkalmazó mérlegelési szabadsága itt olyan nagyra nő, hogy az teljességgel kiszámíthatatlan válik.<sup>13</sup> Ez valóban problémát vet fel, és a jogbiztonság érvényesülése érdekében külön kellene szabályozni.

Egy másik szempontra Bragyova András különvéleményében hívja fel a figyelmet. Eszerint a Gytv.-ből *hiányoznak a spontán és a gyors gyűlésekről szóló konkrét szabályok*. Ebben a kérdésben kevés és téves a határozat érvelése, amely szerint a spontán gyűlések közvetlenül az Alkotmány alapján, külön törvényi szabály nélkül megengedettek. Ez csak akkor igaz, ha a spontán tüntetők minden egyéb, pl. közlekedési jogszabályt betartanak - de ekkor cselekedetük nem is minősül jogi értelemben gyülekezésnek, csak nyilvánosság előtti véleménynyilvánításnak. Ha valamely összefövetel, csoportosulás a gyülekezési jog szerinti „gyülekezésnek” számít, akkor viszont már megsérthetők (átmenetileg) az általános jogszabályok is. [Bragyova András különvéleménye, 75/2008. (V. 29.) AB határozat]

Tehát mindenképp szabályozni szükséges, hogy a bejelentés hiányának legyen szankciója, de csak akkor, ha visszaélészerűen hivatkoznak a gyülekezés spontán vagy gyors voltára. Másrészt pedig ezen két gyülekezésfajta esetében is szükséges szabályozni a megsértésük szankcióit.

Az új Gytv. már a békés gyülekezés jogának meghatározásakor számol a spontán gyűléssel, ugyanis hangsúlyozza, hogy nemcsak engedély, hanem *a törvényben meghatározott kivételekkel előzetes bejelentés nélkül is* joga van mindenkinek békésen és fegyvertelenül másokkal közösen felvonulásokat és tüntetéseket szervezzen, és azokon részt vegyen. [új Gytv. 1.§ (1) bek.] Az új Gytv.

<sup>11</sup> Bihari Mihály: i.m. 27-28. o.

<sup>12</sup> Hajas Barnabás: Bejelentési kötelezettség és be nem jelentett gyülekezés. Gyülekezési jog-problématerkép. *Közjogi Szemle*, 2008/3., 22. o.

<sup>13</sup> Bihari Mihály: i.m. 27-28. o.

a bejelentési határidőt a rendezvényre felhívást megelőző 48 órára változtatta [10.§ (1) bek.]. Viszont a speciális gyülekezési formákkal kapcsolatos bizonytalanságokat nagy mértékben oldja azzal, hogy lehetővé teszi, hogy *ha a bejelentési kötelezettség megtartása veszélyeztetné a gyűlés célját, a gyűlést az arra okot adó eseményt követően haladéktalanul, a felhívás megküldésével kell bejelenteni a gyülekezési hatóságnál*. Ezt hívja a törvény *sürgős gyűlésnek*. [új Gytv. 10.§ (6) bek.] Ugyanakkor lehetővé teszi azt is, hogy *ne kelljen bejelenteni a gyűlést, ha a gyülekezés egy olyan indokból alakul ki, ami azt közvetlenül megelőzte, és az tervezés és szervezés nélkül jön létre*. Ezt a törvény *spontán gyűlésnek* hívja. [új Gytv. 10.§ (7) bek.] Tehát az új Gytv. megfelelően elvégzi a két speciális gyűléstípus fogalmi meghatározását, csökkentve ezzel a jogbizonytalanságot.

Megfelelő garanciát nyújtanak az új Gytv-nek a rendezvény felosztatására vonatkozó szabályai is. A felosztatás külön eseteként szerepel az, *ha a gyűlés megtiltásának lett volna helye, de azt a bejelentés hiánya miatt a rendőrség nem tiltotta meg*. [új Gytv. 18.§ (1) bek. d) pont] Ezzel megfelelően védelmet ad a visszaélészerű joggyakorlás ellen.

Tehát mindezek alapján azt láthatjuk, hogy az új Gytv. a spontán és gyors gyülekezések esetében a felmerült módosítási igényeket helyesen és megfelelően oldotta meg.

#### **4. A rendezvény megtiltási és felosztatási eseteinek kapcsolata**

A Gytv. külön szól a *rendezvény megtiltásáról*. Eszerint az illetékes rendőrkapitányság a rendezvény megtartását a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben megtilthatja, ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható, illetve ha az a népképviselői szervek és a bíróságok működését súlyosan zavarná. [Gytv. 8. § (1) bek.] Tehát a rendezvény megkezdése előtt csak ezen okokra hivatkozva tilthatja meg a rendezvény megtartását a rendőrkapitányság.

Ugyanakkor a Gytv. rendelkezik a gyülekezési jog egy másik korlátozásáról, a *rendezvény felosztatásáról*. A rendezvényt a rendezvény szervezője köteles felosztatni, ha a résztvevők magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre. [Gytv.12.§ (1) bek.] Másrészt a rendőrség is feloszlathatja, ha a résztvevők fegyveresen vagy felfegyverkezve jelennek meg, bűncselekményt, arra való felhívást valósít meg, mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, illetve ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak meg. [Gytv. 14.§ (1) bek.] Tehát felosztatni a rendezvényt csak ezen esetekben lehet. Az értelmezési bizonytalanságot igazából az adta, hogy a Gytv. általános rendelkezései között kimondja, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt, bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. [ Gytv. 2.§ (3) bek. ]

Már az 1990-es években megjelent az a kritika, hogy nincs lehetőség egy rendezvény betiltására akkor sem, ha annak jogsértő jellege előre nyilvánvaló. Ez

azt jelenti, hogy az egyértelműen törvényt sértő, bűncselekményt megvalósító rendezvény megkezdését meg kell várni, majd azokat azonnal felosztatni. Ez azonban így nem életszerű.<sup>14</sup>

Az Alkotmánybíróság a 14/2016. (VII. 18.) AB határozatában megállapította, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését, I. cikk (3) bekezdését és a VIII. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a gyülekezéssről szóló 1989. évi III. törvényben a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályokat, valamint az alapjogok összeütközésének feloldását szolgáló olyan törvényi rendelkezések megalkotását, amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság szerint itt a problémát, vagyis, hogy hiányoznak a békés jelleget garantáló szabályok a gyakorlat okozta. A rendőrkapitányságok illetve a határozataikat felülvizsgáló bíróságok ugyanis néha egyes felosztatási okok beállta esetén is megtilthatónak tekintették a rendezvényt a Gytv. 2.§ (3) bekezdése alapján. Az AB szerint mind a rendőrség, mind pedig a bíróság tévesen hivatkozott erre a szabályra, amikor azt általános tiltó okként értelmezte. Tiltást alkalmazni ugyanis nem lehet önmagában amiatt, mert a jogalkalmazók az *előttük fekvő ügyben a személyiségi jogok hipotetikus sérelmét vélik felismerni*, mivel ahogy a bíróság fogalmaz: „a rendezvényen esetlegesen mások méltóságát sértő kijelentések hangozhatnak el”. *A köznyugalomban okozott esetleges sérelem ugyanis olyan feltételezés csupán, amely a békés gyülekezéshez való jog mint a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapjog korlátozását önmagában kielégítően nem indokolhatja.* A határozat szerint ugyanis a Gytv. 2. § (3) bekezdésében szereplő „*gyülekezés gyakorlása*” nyelvtani értelmezés alapján, valamint az osztatással összefüggésben a rendszertani értelmezés alapján is *a megkezdett gyülekezésekre* vonatkozik. [14/2016. (VII. 18.) AB határozat]

A 13/2016. (VII. 18.) AB határozatban úgy vélte az Alkotmánybíróság, hogy „a rendezvény gyakorlása során tapasztalható törvényt sértésekre adható szükségképpen reaktív jellegű *osztatási indok nem konvertálható át automatikusan előzetes tilalmi okká.*”

Varga Zs. András alkotmánybíró különvéleményében *úgy látta, hogy a szóban forgó ügyben (a rendőrség mellett) a bíróság kizárólag alkotmányos kötelezettségét teljesítette, tehát értelmezte a Gytv. szabályait.* A Gytv. 2. §-a ugyanis általános szabályokat tartalmaz, amelyeknek ezért a törvény más szabályaival együtt kell érvényesülniük. Ebből az következik - amit a kialakult bírói gyakorlat tükröz -, hogy a Gytv. 2. § (3) bekezdésének általános jellege folytán *a 8. § szerinti megtiltási okok egyben felosztatási oknak, a 12. § szerinti felosztatási okok pedig megtiltási oknak is minősülnek.* Tehát a bíróság nem bővítette, hanem az Alaptörvény 28. cikkében írtaknak megfelelően az Alaptörvénnyel összhangban értelmezte az alkalmazandó jogszabályt. [Varga Zs. András alkotmánybíró

<sup>14</sup> Szikinger István: i.m. 197. o.

különvéleménye, 14/2016. (VII. 18.) AB határozat]

A határozat álláspontját Hajas Barnabás is kritikával illeti. Szerinte a Gytv. rendelkezései alapján három részjogosultságot különíthetünk el (szervezés, vezetés, részvétel), ezért a gyülekezési jog gyakorlása alatt nemcsak a részvételt, hanem a megkezdett előkészítő magatartásokat, pl. a részvételre felhívást, napirend összeállítását is érteni kell alatta.<sup>15</sup>

Kádár András és M. Tóth Balázs viszont úgy látja, hogy a feloszlatai ok nem jelenik meg előzetes tiltási okként. Megfontolásra érdemesnek tartják viszont az előzetes tiltás és a feloszlatai okai közötti összhang megteremtését. Eszerint ha a rendezvény valamilyen okból feloszlatható, akkor ugyanezen alapon előzetesen megtiltható is legyen.<sup>16</sup>

Összességében azt mondhatjuk, hogy a Gytv. egyértelműen meghatározza, hogy mely esetekben tiltható meg, és mely esetekben oszlatható fel a rendezvény. A Gytv. alapján ezek taxatív felsorolások, nem lehet más esetet hozzájuk tenni a gyakorlat során. Az teljesen helytálló, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem feltétlenül csak a megkezdett rendezvényre vonatkozhat, hiszen miért ne tartozhatna bele ezen jog gyakorlásába a szervezés, előkészítés stb.. Ettől azonban még a Gytv. megtiltásra illetve a feloszlataira vonatkozó szabályait nem lehet bővíteni olyan esetekkel, amelyeket a törvény nem tartalmaz. Tehát valójában a jogalkalmazó szervek nemhogy rosszul értelmezték a jogot, hanem szinte jogot alkottak. Ha a feloszlatai okokat megtiltási okként is szeretnénk kifejezni, az csak úgy lehetséges, ha az Országgyűlés a törvény módosításával beiktatja azokat a Gytv. szövegébe.

Ráműtött arra is, hogy a rendőrségnek előzetesen semmilyen eszköze sincs a rendezvény megakadályozására, ha az bűncselekmény elkövetésével közvetlenül veszélyeztet, de abban a pillanatban, ahogy a rendezvény megkezdődik, akkor már feloszlathatja. Ezért célszerű volna a tiltó okok között nevesíteni a bűncselekmény elkövetésével való közvetlen veszélyeztetést.<sup>17</sup>

Kérdés azonban, hogy az ilyen esetek mennyire biztosan láthatók előre. Kérdés az is, hogy az egész rendezvény vagy csak egyesek tevékenysége veszélyeztet bűncselekmény elkövetésével. Ha pedig csak egyeseké, nem aránytalan-e az előzetes megtiltás.

Mindenesetre, ha ez a veszély fennáll, akkor valóban helytálló az AB azon megállapítása, hogy ebben az esetben tényleg hiányoznak a gyülekezések békés jellegét megfelelően biztosító garanciális szabályok. Ennek biztosítása pedig az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdéséből valóban következik. Tehát egy ilyen módosítás mindenképp indokolt.

Ugyanakkor érdekes kérdés, ha a *megtiltási okok utólag következnek be*, pl. már megkezdett rendezvény esetén. A rendőrségi gyakorlat szerint a megtiltási okok bekövetkezése esetén nem oszlatható fel a rendezvény. Pl. a népképviselői

<sup>15</sup> Hajas Barnabás: *Kommentár a gyülekezési törvényhez*. Wolters Kluwer, Bp., 2018, 84. o.

<sup>16</sup> Tallódi Zoltán: i.m., 15. o.

<sup>17</sup> Majoros Róbert: Kivételből főszabály? Avagy a 75/2008. (V. 29.) AB határozat után a bejelentések megtételével kapcsolatban kialakult helyzet értékelése. Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (II.) *Közjogi Szemle*, 2009/2. 29. o.

szervek munkájának súlyos megzavarása esetén a rendőrségnek nincs lehetősége a rendezvény feloszlására. Hajas Barnabás szerint a népképviselői szervek és a bíróságok munkájának súlyos megzavarása mások jogai és szabadsága sérelmének tekinthető, egyébként a bejelentésre vonatkozó szabályok formálissá silányulnának. Tehát a rendezvény így felosztható.<sup>18</sup> Az ombudsman szerint a népképviselői szerv vagy a bíróság működését súlyosan veszélyeztető magatartás az eredetileg tudomásul vett rendezvény esetében is megalapozhatja a rendezvény feloszlását. (Ld. OBH 5593/2008.)<sup>19</sup> Ezzel egyetérthetünk, azonban a mások jogainak korlátozása nyilván akkor valósul meg, ha az aránytalan korlátozás.

A 24/2015. (VII. 7.) és a 30/2015. (X. 5.) AB határozat szerint egy tudomásul vett rendezvény esetén tilalmi ok utólag oszlatási okká válhat, ez viszont nem fordítható meg: a törvénysértésekre adható oszlatási okok nem válthatóak át automatikus előzetes tilalmi okká. A német AB is rámutatott, hogy a tiltás esetleg téves mellőzése utólag oszlatással még korrigálható.<sup>20</sup>

Összességében azt mondhatjuk, hogy ha tiltó határozat ellenére tartják a gyülekezést, akkor fel kell oszlatni. Viszont ugyanilyen következményének kellene lenni, ha a tiltási ok a rendezvény során következik be. Ez ugyanis olyan ok, ami miatt a bejelentés idején tiltó határozatot hoztak volna, ha már akkor fennállt volna.

Az új Gytv. általános rendelkezései között nem szól a gyülekezési jogra általában irányadó korlátokról, ezzel csökkentve az értelmezési bizonytalanságokat. Csupán a gyűlésen (ideértve az odajutást és az onnan való távozást) alkalmazandó olyan korlátokról szól, amelyek annak békés jellegét biztosítják. Tehát mindenképp a magára a gyűlésre kell gondolni itt. Tehát ilyenkor tilos a) lőfegyvert, lőszert, robbanóanyagot, robbantószert, robbanóanyag vagy robbantószer felhasználására szolgáló készüléket, a 67/548/EGK tanácsi irányelv 2. cikkének (2) bekezdésében meghatározott veszélyes anyagot vagy ezek utánzatát magánál tartva, b) az élet kioltására, személyi sérülés vagy súlyos anyagi kár okozására alkalmas dologgal, vagy c) erőszakot közvetítő vagy megfélemlítő jellegű félkatonai vagy ahhoz hasonló ruházatot viselve megjelenni. Ha azt a tudomásul vett bejelentés nem tartalmazta, a résztvevők a) nem viselhetnek védőfelszerelést, egyenruhát, vagy azzal összetéveszthető ruházatot, b) továbbá arcukat nem takarhatják el. (új Gytv. 9.§) Mindezek azonban az új Gytv-ben nem minősülnek sem megtiltási, sem feloszlató okoknak. Ez azért is figyelemre méltó, mert az első két eset a Gytv-ben még feloszlató ok volt. Szankciónk viszont ezen szabályoknak is van, hisz ha nem tartják be, akkor az a Btk. 2018. október 1-jétől hatályos 217/B.§-a szerint vétségnek minősül, ami szubszidiárius bűncselekmény, s egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A gyűlés megtiltásának okai bővültek. A gyülekezési hatóság a gyűlés megtartását a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időpontban megtiltja, ha az egyeztetést követően rendelkezésre álló információk alapján megalapozottan

<sup>18</sup> Hajas Barnabás: *Utcák, terek szabadsága...*, 287-288. o.

<sup>19</sup> Hajas Barnabás: *Megjegyzések a gyülekezési jog gyakorlatának irányváltásaihoz. Iustum, Aequum, Salutare.* 2016 /4. 40. o.

<sup>20</sup> Uo. 45. o.

feltehető, hogy a gyűlés *a közbiztonságot vagy a közrendet közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti*, illetve *mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár*. Azonban csak akkor tiltja meg, ha a közbiztonság, a közrend vagy mások jogainak és szabadságának védelme enyhébb korlátozással nem biztosítható. [új Gytv. 13.§ (1) bek.] Ha biztosítható, akkor előírja a szervező számára a gyűlés megtartásának feltételeit. [13.§ (5) bek.] Mindezen megtiltási okokhoz azonban értelmezést is nyújt a törvény. A *közbiztonságot veszélyezteti különösen*, ha a felhívás vagy a gyűlés *bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg*. A *közrendet veszélyezteti az is*, ha a felhívás, illetve a gyűlés a) *a diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló egyéb mentességet élvező, Magyarországon tartózkodó személy vonatkozásában vállalt kötelezettség teljesítését akadályozza*, b) *alkalmas arra, hogy a bíróságok működését megzavarja*, vagy c) *a közlekedés rendjének sérelmével jár*. *Mások jogainak és szabadságának sérelme különösen*, ha a felhívás, illetve a gyűlés - az alkalmazott technikai eszközök, időtartama miatt - *alkalmas mások magán- és családi életének védelméhez való jogának, otthonának, emberi méltóságának, a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére, vagy szabad mozgáshoz, tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogának korlátozására*. [új. Gytv. 13.§ (2)-(4) bek.]

Tehát most már elhárul az akadály attól, hogy a rendőrség megtiltsa a rendezvényt egy-két olyan okból is, amelyek korábban csak feloszlási okok voltak. Egyik ilyen az, ha a gyűlés vagy a felhívás előre láthatóan bűncselekményt vagy arra való felhívást valósít meg, persze csak akkor, ha ezzel a közbiztonságot közvetlenül, szükségtelen és aránytalan mértékben veszélyezteti. Ennek eldöntése pedig jogalkalmazási kérdés. A másik ilyen eset, ha a gyűlés *mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár*. Ennek megállapítása is természetesen jogalkalmazási kérdés, persze a gyakorlatot megkönnyítendő, példálózva kiemel egy-két ilyen esetet a törvény.

Az új Gytv. továbbra ismeri azon eseteket, amikor a rendezvényt a szervező helyett most már a vezető, és amikor a rendőrség oszlathatja fel. A vezető általi feloszlás tulajdonképpen változatlan maradt a korábbi szervezői feloszláshoz képest. A *rendőrség pedig feloszlítja a gyűlést*, ha a) *azt megtiltó határozat ellenére tartják meg*, b) *ha a vezető a feloszlási kötelezettségének a rendőrség képviselőjének a felhívása ellenére nem tesz eleget*, c) *ha azt a tudomásul vett bejelentésben megjelölt helyszíntől, útvonaltól, időponttól, vagy időtartamtól eltérően úgy tartják meg, hogy a gyűlés megtiltásának lett volna helye*, vagy d) *ha a gyűlés megtiltásának lett volna helye, de azt a bejelentés hiánya miatt nem tiltotta meg a rendőrség*.

Tehát a helyzet egyértelmű: megtiltani a rendezvényt kizárólag az új Gytv. 13.§-14.§-aiban meghatározott esetekben lehet, és feloszlítani is csak a 18.§-ban meghatározott esetekben lehet. A megtiltási okok pedig átválthatók feloszlási okokra, ha később következtek be. Fordítva ez továbbra sem lehetséges, de inkább azért, mert olyan feloszlási okot, amely önálló, vagyis a megtiltási okoktól független, az új Gytv. nem ismer.

## 5. A magánélethez való jog és a gyülekezési jog kapcsolata

Mi a helyzet akkor, ha a gyülekezési jog más jogokkal kerül összeütközésbe? Ez a Gytv. szerint sem ismeretlen, hiszen a 2.§ (3) bekezdése írja, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat többek között mások jogainak és szabadságának sérelmével. Ez feloszlatai ok is. is.

Kukorelli István alkotmánybíró már az 55/2001. (XI.29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében rámutatott, hogy előfordulhatnak olyan esetek, amikor mások alapvető jogainak sérelmét idézi elő. Példa, hogy a nyilvános rendezvény sértheti az emberi méltóságból következő általános személyiségi jogot és a magánszféra védelméhez való jogot, ha a résztvevők oly módon nyilvánítanak véleményt más magánszemélyekkel szemben, hogy azok nem tudják elkerülni a rendezvényen elhangzó, őket hátrányosan érintő kijelentések végighallgatását. (foglyul ejtett közönség).<sup>21</sup>

Tehát egyik ilyen jog lehet a magánélet sérthetlenségéhez való jog. Az Alkotmánybíróság 13/2016. (VII. 18.) AB határozatában megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog összeütközése esetén a feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit. Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2016. december 31-ig tegyen eleget.

A határozat szerint a gyülekezés gyakorlása felveti a *magánszférához való alapjog védelmének kérdését*: a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek. Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként fogalmazható meg, hogy a gyülekezéshez való alapjog gyakorlásának távoli, az intimszférát nem érintő összefüggése a magánszférához való alapjoggal alapul szolgálhat-e a gyülekezés előzetes megtiltására. E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy a tervezett rendezvény egyik helyszínén közszereplő lakik, ugyanis őket ugyanúgy megilleti az otthon nyugalma. Sőt, a fair balance elvével csak kivételes esetben egyeztethető össze, ha a gyülekezni kívánók véleményük csoportos kifejtését elsősorban azáltal kívánják megvalósítani, hogy a gyülekezés kizárólagos helyszínéül a közéleti szereplő magánlakásának környékét jelölik meg. *A demokratikus társadalomtól elvárt tolerancia sem ad okot arra, hogy a demokratikus véleményformálás szereplőit (a közéleti szereplőket és azok nem közéleti szereplő lakótársait, szomszédait) a magánszférához való alapjoguk aránytalan sérelmével helyezték nyomás alá*. Mindez nem jelenti azt, hogy ezek a helyszínek elveszítik közterületi jellegüket és általában nem jelenti azt sem, hogy az ilyen közterületre szervezett tüntetés szükségképpen érintené a rendezvénynek kitett személyeknek a magánszférához való alapjoguk belső lényegét. Azonban *az ott lakók joggal tarthatnak igényt az otthon nyugalma védelmére és e nyugalomnak csupán a fokozottan ideiglenes jellegű és a magánszférához való jogukat aránytalanul nem*

<sup>21</sup> Hajas Barnabás: Megjegyzések a gyülekezési jog ..., 34. o.

*érintő megzavarására.*[13/2016. (VII. 18.) AB hat.]

Ehhez a kérdéshez szorosan kapcsolódik az, ha egy rendezvényt határozatlan ideig szeretnének tartani. A 75/2008. (V. 29.) AB határozat szerint a mozgás- és helyváltoztatási szabadság sérelmét különösen az olyan rendezvények idézhetik elő, amelyeket ésszerű keretek, gyakorlatilag időhatárok nélkül kívánnak megtartani, mivel azok bizonyos esetekben ellehetetleníthetik a személyek közterületen történő mozgását, közlekedését. Ezért a rendezvény szervezőjének akkor is meg kell jelölnie a rendezvény időtartamát, ha nem látható előre, hogy az mikor éri el célját, illetve mikor tekinthető okafogyottnak. Ilyen esetekben a Gytv. 6. és 7. §-a alapján a szervező újabb bejelentéssel élhet, hogy a rendezvényt meghosszabbítsák. Ezzel összhangban a jogalkalmazóknak azt kell mérlegelniük, hogy a bejelentés a Gytv. hatálya alá tartozó békés, együttes véleménynyilvánításra vonatkozik-e, vagy attól eltérő közterület-használatra.[75/2008. (V. 29.) AB hat.] Ez azonban ugyanúgy érintheti az ott élők nyugalma, s a rendőrségnek valóban vizsgálnia kell, hogy nem a zavarás céljából, visszaélészerűen történik-e a gyülekezési jog gyakorlása.

Elvileg úgy is lehet értelmezni az AB határozatát, hogy már a legkisebb sérelem esetén is fel kell oszlatni a rendezvényt. Ez az értelmezés nyilván tarthatatlan. Itt a kérdés, hogy mikor éri el a kívülálló jogának sérelme azt a szintet, amikor a demonstrálók véleménynyilvánítási jogának nem lehet elsőbbséget biztosítani. Kérdés, hogy a magánélet sérelmét jelenti-e, hogy valakinek a lakása előtt több napon, heten át életvitelszerűen demonstrálnak, annak minden következményével (zaj, szemetelés, köztisztaság). A környéken élők magánszférája ekkor sérülhet, de ilyen oknál fogva nincs helye egy rendezvény előzetes megtiltásának.<sup>22</sup>

E fordulat jelenti azt, hogy a nyilvánvaló többségnek ne kelljen aránytalan jogsérelem elviselni. Jogellenesnek kell tekinteni azokat a rendezvényeket, amelyeknek célja, hogy faji, etnikai, vallási vagy más csoport elleni gyűlöletet szítsanak vagy más nyilvánvalóan erőszakos célra irányulnak. Mivel mások jogainak, szabadságának megsértésével jár, indokolt a korlátozásuk. A határvonal a szabadság és a korlátozás között a Velencei Bizottság szerint az erőszak jelenléte.<sup>23</sup> A Fővárosi KMB F5.Kpk.46.118/2013/7. végzése szerint „Nem kétséges, hogy önmagában mások jogainak gyakorlása miatti kényelmetlenség nem ok a gyülekezéshez való jog korlátozására. A folyamatos, heteken keresztül és kifejezetten a lakókörnyezetben, a magánszférát is kikezdő alapjog-gyakorlás azonban igen. Az ilyen rendezvény mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, ezért az ilyen rendezvény korlátozható.”<sup>24</sup> A lényeg tehát az aránytalan jogsérelem van!

*Stumpf István alkotmánybíró a 13/2016.(VII.18.) AB határozathoz írott különvéleményében annak adott hangot, hogy ha a gyülekezési joggal ütköző más alapjog is sérül a szabályozás hiányossága miatt, és az Alkotmánybíróság a*

<sup>22</sup> Gömbös Sándor: Ki törődik a rendezvények helyszínén vagy annak közelében élő, de a rendezvényen részt venni nem kívánó személyek jogaival? Gyülekezési jog – a jogalkalmazás során felmerülő újabb problémákról (II.) *Közjogi Szemle*, 2009/2. , 22. o.

<sup>23</sup> Hajas Barnabás: Megjegyzések a gyülekezési jog ..... , 35. o.

<sup>24</sup> Idézi: Hajas Barnabás: *Kommentár a gyülekezési... 86. o.*



jogalkotót ezeket védő szabályok megalkotására is felhívja, akkor *tételesen meg kellett volna jelölni a sérelmet szenvedett alapjogokat*. Nem látja ugyanis kellőképpen alátámasztottnak, hogy ez miért igényel olyan további törvényi rendelkezéseket, „amelyek biztosítják az ütköző alapjogok lehető legkisebb korlátozás melletti egyidejű érvényesülését”. Ha az Alkotmánybíróság döntéseiben kimondott alkotmányossági szempontokat a jogalkalmazói joggyakorlat nem, vagy nem következetesen érvényesíti, akkor elsősorban nem jogalkotói mulasztás megállapításának, hanem *a jogalkalmazásra vonatkozó alkotmányos követelmények megállapításának, illetve az alapjogsértő jogalkalmazói (bíróági és hatósági) döntések megsemmisítésének van helye*. Tehát *a konkrét ügyekben felmerülő kérdésekre a rendőrségi és bíróági jogalkalmazás során kell megoldást keresni*. [Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye, 13/2016. (VII. 18.) AB határozat]

Ezzel egyet is érthetünk. A Gytv.-ben eddig is szerepelt a más jogok sérelme kitétel. Ezen jogok közé a magánélet sérthetlenségének joga is beletartozik. Nyilván a sérelem esetén szükségtelen és aránytalan sérelmet kell értenünk, összhangban az alapvető jogok korlátozásának feltételeivel [Alaptörvény I. cikk (3) bek.] . Azt pedig, hogy ez mikor következik be, a jogalkalmazásnak kell eldönteni. Tehát valóban nem egyértelmű, hogy miért indokolt külön kiemelni a magánélet sérthetlenségének jogát a gyülekezési joggal összeütköző jogok közül, hiszen ha a gyülekezési jog más joggal, jelen esetben a magánélet sérthetlenségének jogával azzal ütközik, akkor a jogalkalmazó szervek az aránytalan korlátozás mértékét meg tudják ítélni.

Egy valamiről viszont nem szabad elfelejtkezni. A gyülekezési jog ugyanúgy, mint a véleménynyilvánítási szabadság, kommunikációs alapjog. A gyülekezési jognak nélkülözhetetlen összetevője a véleménynyilvánítás. A véleménynyilvánítási szabadságról az Alkotmánybíróság már a *30/1992. (V. 26.) AB határozatában* kimondta, hogy annak kitüntetett szerepe van az alapjogok között. Ugyan nem korlátozhatatlan alapjog, de ez a kitüntetett szerepe mindenképpen azzal jár, hogy a véleménynyilvánításhoz való jognak csak igen kevés joggal szemben kell háttérbe szorulnia, vagyis a véleménynyilvánítási szabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni. A szabad véleménynyilvánításhoz való joga közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti, a demokratikus társadalom működésének alapvető feltétele. [30/1992. (V. 26.) AB határozat] Tehát ez irányadó a gyülekezési jogra is.

Mindezek alapján a magánülethez való jogmegsértése csak akkor vetődhet fel, ha már aránytalanul sérti azt a gyülekezési jog gyakorlása. Tehát már visszaélésszerű, nem a vélemény-kifejezés a célja, hanem a magánszféra megzavarása. Ennek eldöntése azonban szintén jogalkalmazási kérdés.

Az újabb jogalkotási fejlemények ebben a kérdésben is változást hoztak. Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésébe Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása (2018. június 28.) beiktatta a következő rendelkezést: „*A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével!*” Az Alaptörvény ezen szabálya hogyan értelmezhető? Pusztán nyelvtani értelmezéssel arra a

következtetésre juthatunk, hogy a jogok sorrendjében a véleménynyilvánítási szabadság és a gyülekezési jog hátrébb került mint a magán-és a családi élet sérthetetlensége. Ez viszont messzemenően ellentétes az eddigi alkotmányos felfogással, különösen a 30/1992. (V. 26.) AB határozatban megfogalmazottakkal. A határozat szerint is a demokratikus közvélemény, a szabad társadalom kialakulásának, meglétének feltétele a szabad véleménynyilvánítás. Ennek kialakítása és a szabad kommunikációs folyamat biztosítása pedig az állam elsőrendű kötelessége. Ezért jelentős a véleménynyilvánítási szabadság és így a gyülekezési jog szerepe is a jogok között. Ez pedig nem szorulhat háttérbe a magánélet sérthetetlensége mögé. Természetesen az aránytalan korlátozás már megengedhetetlen, tehát ha nem a politikai véleménynyilvánítás, tiltakozás a gyülekezés célja, hanem pl. a magánszemélyek, közszereplők zavarása, életének ellehetetlenítése, pl. ha minden este folyamatosan zajkeltő eszközökkel hangoskodnak ugyanazon személyek házában. Ilyenkor természetesen a magánélet aránytalan sérelmet szenved. Ha nem a visszaélészerű vagy erőszakos joggyakorlás a cél, a gyülekezési jognak érvényesülnie kell.

Miért mondhatjuk ezt? Az Alaptörvény új rendelkezését ugyanis többféleképpen lehet értelmezni. Ha *szűken értelmezzük*, akkor bármilyen apró sérelme a magánélethez való jognak már akadálya lehet a gyülekezési jog gyakorlásának. Ez nem kizárt, hisz az Alaptörvény szerint a gyülekezési jog gyakorlása NEM járhat a magánélet sérelmével. Ez az értelmezés azonban ahhoz vezet, hogy a gyülekezési jog tartalma teljesen kiüresedik, hiszen mindig vannak olyanok, akiket egy büntetéssel nem értenek egyet, nyilván az ő magánéletüket, nyugalmukat zavarja az. Ezen értelmezés ellen szólhat az alapvető jogok korlátozásának feltételei, hogy azok más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozhatóak. [Alaptörvény I. cikk (3) bek.] Ugyanakkor az is ellene szól, hogy a Gytv. 2.§ (3) is azt tartalmazta, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével, ezt azonban mégsem ilyen szűken értelmezték. A *tágabb értelmezés* pedig figyelembe veszi az alapjogok korlátozásának feltételeit, vagyis hogy csak akkor kell háttérbe szorulnia a gyülekezési jognak, ha az szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a magánélet sérthetetlenségét. Ez utóbbi elfogadhatóbb lenne. Mivel még nincs ennek a szabálynak gyakorlata, nem kizárt egyik értelmezés sem.

Az új Gytv. azonban már árnyaltabb képet ad. A gyűlést ugyanis a rendőrség a megjelölt helyszínen vagy időpontban megtiltja, ha többek között *mások jogainak és szabadságának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével jár*. [új Gytv. 13.§ (1) bek.] Mások jogainak és szabadságának sérelmét jelenti különösen, ha a felhívás, illetve a gyűlés - *az alkalmazott technikai eszközök, időtartama miatt - alkalmas mások magán- és családi életének védelméhez való jogának, otthonának, emberi méltóságának, a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére, vagy szabad mozgáshoz, tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogának korlátozására*. [13.§ (4) bek.] Tehát itt láthatjuk, hogy a szükségtelen és aránytalan korlátozás jelentheti a sérelmet,

mégpedig akkor, ha az alkalmazott technikai eszközök, pl. hangosítás vagy az időtartam, pl. napokon át, éjszakákon át tartó hangzavar, életvitelszerű tartózkodással együtt járó kellemetlenségek már elviselhetetlenül korlátozzák a magánélet sérthetetlenségének jogát.

A új Gytv-vel az Alaptörvény új rendelkezésének tág értelmezése van összhangban. Remélem a gyakorlat is erre fog irányulni. Ellenkező esetben, vagyis szűk értelmezés esetén felvethető lenne, hogy az új Gytv. ezen rendelkezései alkotmányellenesek, ugyanis a tilalmazott magatartások körét a magasabb szintű jogszabályhoz képest, azzal ellentétesen szűkítik.

Mindenesetre ezen módosításra egyáltalán nem volt szükség. A Gytv. is már kimondta, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások jogainak sérelmével. Ilyen más jog pl. a magánélet sérthetetlenségéhez való jog. Ezt a kitéltelt a gyakorlat a jog szükségtelen és aránytalan sérelmeként értelmezte. Tehát ha valaki visszaélészerűen gyakorolta gyülekezési jogát, azért, hogy más magánéletét sértse, akkor az eddig szabályok alapján a rendőrségnek fel kellett oszlatni a rendezvényt. Tehát ennyiben a probléma eddig is megoldott volt. Az már más kérdés, hogy a jogalkalmazás tényleg így járt-e el. Az viszont nem a jogalkotás hibája. A magánélet sérthetetlenségének jogát pedig ezért is felesleges kiemelni a többi jog közül, hiszen minden jog szükségtelen és aránytalan korlátozása esetén így kell eljárni.

Mindenesetre, ha a jogalkotó továbbra is ragaszkodik ezen alkotmányos rendelkezéshez, akkor lehetne rajtuk pontosítani, hogy még véletlenül se vetődjön fel, hogy az új Gytv. rendelkezései emiatt alkotmányellenesek. Ennek az követelménynek megfelelne a következő szöveg: *A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának szükségtelen mértékű és aránytalan sérelmével."*

## 6. Összegzés

A gyülekezési jogról szóló törvény módosítási igényeit vizsgáltam. A vizsgálat szükségességét nem zárja ki, hogy időközben az új Gytv-t is elfogadták. Az igény több vonatkozásban is felmerült. En ezek közül hármat vizsgáltam meg.

A spontán és a gyors gyülekezések kapcsán megállapítható, hogy a 75/2008. (V.29.) AB határozatnak nagy jelentősége volt, hogy felhívta a figyelmet ezen formák fontosságára. Azonban a megsemmisítés űrt hagyott maga után. Az új Gytv.-ben viszont megoldani látszódnak a két formával kapcsolatos bejelentési szabályok, és az is, ha azokat visszaélészerűen akarják gyakorolni.

A megtiltási és a feloszlatai okok kapcsolatában a problémát valójában nem a jogalkotás, hanem a jogalkalmazás okozta. A Gytv. ugyanis egyértelműen meghatározta a rendezvény megtiltásának okait és a feloszlatai okokat, de a gyakorlat ezt nem mindig követte. Mindenesetre azonban a megtiltási okok bővítése mindenképpen szükséges, és ezt az új Gytv. meg is teszi.

A gyülekezési jog és a magánülethez való jog kapcsolatát, ezen jogok összeütközésének kérdését a Gytv. is megfelelően szabályozta. Tehát új

szabályokra nem volt szükség. A magánélethez való jog kiemelését sem tartom szükségesnek, hiszen sérelme esetén az eddigi szabályok is megfelelő garanciát biztosítottak. Itt megint csak a jogalkalmazás az, ami nem volt következetes. Mindenesetre ha az egyértelműbb szabályok alkotása a cél, az Alaptörvény korlátozó szabályát pontosítani volna szükséges.

Ezek mellett még több kérdés is felvetődhet. Mindent természetesen nem tudunk vizsgálni. Azonban ki kell még emelnem a gyülekezési törvény egy alapvető vonatkozását, amely módosítást igényelne. Az Alkotmány alapján a gyülekezési jogról szóló törvény elfogadásához és módosításához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata volt szükséges. [62.§ (1) bek.] Az Alaptörvény szövege azonban nem vette át ezt a szabályt, a Gytv. átalakult egyszerű feles törvénné. Mivel alapvető jelentőségű politikai jogról van szó, ami a közügyek megvitatását, a demokratikus társadalom alapvető feltételét biztosítja, ezért ez egy olyan kérdés, amiben indokolt lehet, hogy szabályairól szélesebb körű egyetértés alakuljon ki. A politikai szabadságjogokról szóló törvények ugyanis már 1990 óta mind kétharmadosak voltak, s az alkotmányozó nem indokolta meg 2011-ben, hogy miért szükséges ennek az elhagyása a gyülekezési jog esetén. Tehát az Alaptörvény írja elő, hogy a gyülekezési jogról sarkalatos (jelenlévő képviselők 2/3-ának szavazatával elfogadott) törvény rendelkezik.

---

---

---

---

# OKOS TANULÁS ÉS OKOS TANULÁSI KÖRNYEZETEK\*

Jámbor Adrienn\*\*

---

## 1. Bevezetés

az új technológiák fejlesztése hatékonyabbá, rugalmasabbá és kényelmesebbé teszi az ismeretszerzést a tanulók számára. Az okos iskolák célja az oktatási rendszer fejlesztése annak érdekében, hogy előmozdítsák a 21. században szükséges tudást és készségeket, másrészt, hogy megfeleljenek a társadalom szükségleteinek és kihívásainak. Az okos oktatás az utóbbi években globális szinten kiemelt figyelmet kapott. Okos oktatási projektet először 1997-ben Malajziában hajtottak végre. A malajziai okos iskolák célja, hogy segítsék az ország 21. század munkaerejének előmozdítását azáltal, hogy az iskolákban a legkorszerűbb technológiák használatát biztosítják. Az okos iskolák nem csak a diákok gondolkodásának és kreativitásának az ösztönzésére fókuszálnak, hanem figyelembe veszik az egyéni különbségeket és tanulási módokat is. Ausztrália az IBM-mel együttműködve okos, több tudományágat átfogó, hallgató központú oktatási rendszert alkotott meg, amely összekapcsolja az iskolákat, a felsőoktatási intézményeket és a munkaerőképzést. Dél-Korea okos oktatási projektjének fő feladata egyrészt az oktatási rendszer átalakítása, másrészt az oktatási infrastruktúrák fejlesztése volt. A New York-i okos iskola program a technológia integrált szerepét hangsúlyozza az osztálytermekben, a fő cél pedig a diákok teljesítményének növelése, és a 21. századi készségek előmozdítása. Összességében megállapítható, hogy a globális oktatás területének új irányvonalát az okos tanítás-tanulás, és annak fejlesztése képezi.

---

\* A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

\*\* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Alkotmányjogi Tanszék.

## 2. Az e-learning-től a smart learning-ig

Az információs technológia és az oktatási környezet az elmúlt évtizedekben jelentős átalakuláson és fejlődésen ment keresztül. A digitalizáció hatására kialakultak a hálózati kommunikációs formák részterületei. A technológia-vezérelt tanulás fejlődését vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a kiindulópont az elektronikus tanulás (e-learning), amely a számítógépes hálózatokon elérhető tanítási-tanulási formát jelenti.<sup>1</sup>

A mobil és a vezeték nélküli technológiák fejlesztésével a mobil tanulás (m-learning) is előtérbe került, amely a mobil eszközök használatát hangsúlyozza és a tanulók mobilitására összpontosít, szemben a hagyományos oktatási formákkal.<sup>2</sup> M-learning alatt – általánosan elfogadott definíciója szerint – minden olyan technológia által támogatott tanulást értünk, amely akkor történik, amikor a tanuló nincs egy előre meghatározott helyszínen, vagy amikor a tanuló kihasználja a tanulás során a mobiltechnológia nyújtotta lehetőségeket.<sup>3</sup>

Új tanulási paradigmaként jelent meg továbbá az ún. u-learning (ubiquitous learning). A számítástechnikai és a vezeték nélküli kommunikációs technológiák fejlesztése nagymértékben járul hozzá az u-learning terjedéséhez. Az elmúlt években számos számítástechnikai és kommunikációs technológia került kifejlesztésre, mint például a RFID címkék és kártyák, vezeték nélküli kommunikációs eszközök, mobiltelefonok, PDA-k, és hordozható számítógépek, stb. Az u-learning során mobil, vezeték nélküli és szenzortechnológiákkal történik a tanulás.<sup>4</sup>

A globális oktatás új korszakja az okos tanítás-tanulás (smart learning), amelynek célja a kontextuális, személyre szabott és zökkenőmentes tanulás biztosítása. A smart learning-nek még nincs egységesen elfogadott definíciója. Egyes álláspont szerint a smart learning nem más, mint kontextus-tudatos, mindenütt jelen lévő tanulás.<sup>5</sup> Más megközelítés szerint az okos tanulás ugyan fejlett IT infrastruktúrán alapul, de a hangsúly nem csak az okos eszközök használatán van, hanem sokkal inkább a tanulókra és a tartalomra fókuszál,<sup>6</sup> míg más vélemények szerint a smart learning tanuló központú, szolgáltatás-orientált oktatási paradigma.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Az e-learningről részletesen lásd: Kovács Ilma: *Az elektronikus tanulásról a 21. század első éveiben*. Magánkiadás, Budapest, 2011. <http://mek.oszk.hu/09100/09190/09190.pdf>

<sup>2</sup> Zhi-Ting Zhu – Ming-Hua Yu – Peter Riezebos: A research framework of smart education. *Smart Learning Environments*, 2016/1, 2. o.

<sup>3</sup> Az m-learningről részletesen lásd: Benedek András: Mobiltanulás és az egész életen át megszerzhető tudás. *Világosság*, 2007/9. 21-28. o.

<sup>4</sup> Saadiah Yahya – Erny Arniza Ahmad – Kamarularifin Abd Jalil: The definition and characteristics of ubiquitous learning: A discussion. *International Journal of Education and Development using Information and Communication Technology (IJEDICT)*, 2010/1, 117-127. o.

<sup>5</sup> Gwo-Jen Hwang: Definition, framework and research issues of smart learning environments - a context-aware ubiquitous learning perspective. *Smart Learning Environments*, 2014/4. 4-6. o.

<sup>6</sup> Uo. 4-6. o.

<sup>7</sup> Taisiya Kim – Ji Cho – Bong Lee: *Evolution to Smart Learning in Public Education: A Case Study of Korean Public Education*. Open and Social Technologies for Networked Learning, ed. by L. Tobias, R. Mikko, L. Mart, T. Arthur, Berlin Heidelberg, Springer, 2013, 170-178. o.

Az okos tanulás az okos eszközökön és technológiákon alapul, ilyen például a felhő alapú számítástechnika, a tanuláselemzések, a big data, az IoT, a hordozható technológiák. A felhő alapú számítástechnika, a tanuláselemzések és a big data arra fókuszálnak, hogy a tanulási adatok hogyan rögzíthetők, elemezhetők, illetve mennyire irányulhatnak a tanulás és a tanítás fejlesztésére, és hogyan támogathatják a személyre szabott és adaptív tanulás fejlesztését. Ezen kívül az IoT és a hordozható technológiák hozzájárulnak a kontextuális tanulás fejlesztéséhez is.<sup>8</sup> A tanulás támogatására és fejlesztésére okos hardvereket és szoftvereket egyaránt használhatunk. Ezt a célt szolgálja a hardverek közül például az interaktív tábla, az okos asztal, az e-táska, a mobiltelefon, a hordozható készülékek, stb., szoftverek közül például az internetes oktató játékok, a virtuális valóság, a tanuláselemzés, stb.<sup>9</sup>



### 1. A smart learning architektúrája

A szakirodalomban nincs egységes definíciója a smart learningnek, azonban általánosságban megállapíthatjuk, hogy az három alapvető elemből: okos környezetekből, okos tanulási módszerekből, és okos tanulókból áll. Az okos környezetekre erőteljes hatással vannak az okos tanulási módszerek, amelyek együtt hozzájárulnak az okos tanulók fejlődéséhez.<sup>10</sup>

**2.1. Okos tanulók.** A tanulás a tudás megszerzésének és megértésének a folyamata. A 21. század a munka és a szabadidő hatékony eltöltése érdekében tudást és szakértelmet követel az emberektől, az erre való felkészítés pedig az oktatás feladata.

Az okos oktatás során a képességeknek négy olyan szintjét határozhatjuk meg, amelyeket a tanulóknak el kell sajátítaniuk ahhoz, hogy megfeleljenek a modern társadalom szükségleteinek. Ezek a képességek a következők: alapismeretek és alapvető képességek, átfogó kvalitások, személyre szabott szakértelem, és kollektív intelligencia.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Zhi-Ting Zhu – Ming-Hua Yu – Peter Riezebos: *i. m.* 2-3.o.

<sup>9</sup> Uo. 5-6. o.

<sup>10</sup> Zhi-Ting Zhu – Ming-Hua Yu – Peter Riezebos: *i. m.* 6. o.

<sup>11</sup> Zhi-Ting Zhu – Ming-Hua Yu – Peter Riezebos: *i. m.* 7. o.

Az alapismeretek és alapvető képességek az ún. alapvető tantárgyakkal kapcsolatos ismeretekre és készségekre utalnak, mint például az írás, olvasás, művészet, STEM, stb., amelyek elsajátítása nélkülözhetetlen a tanulók sikeréhez.

Az átfogó kvalitások a kritikus gondolkodásra és a valódi problémák megoldására való képességeket foglalják magukba, amelyek lehetővé teszik, hogy a tanulók a különböző komplex szituációkban megfelelően érveljenek és átfogóan gondolkozzanak.<sup>12</sup>

A személyre szabott szakértelem az információs és technológiai ismeretek, a kreativitás és az innovatív képességek alapos elsajátítását igényli. Az információs és technológiai ismeretek megkövetelik a tanulóktól az IKT-készségek elsajátítását, amelyek magukba foglalják a különböző IKT alkalmazások használatát és a kognitív vagy magasabb rendű gondolkodási képességek kombinálását. A kreativitás és az innovációs készségek megkövetelik a tanulóktól, hogy kreatívan gondolkodjanak és dolgozzanak együtt másokkal.<sup>13</sup>

A kollektív intelligencia olyan tudásra utal, amelyet kommunikáció és együttműködés révén emberek csoportja hoz létre. A tanulóknak egyértelműen és hatékonyan kell tudniuk kommunikálni, az együttműködés pedig megköveteli, hogy hatékonyan és tisztelettudóan dolgozzanak a különböző csoportokban.<sup>14</sup>

**2.2. Okos tanulási módszerek.** A tanulói teljesítmény előmozdítása érdekében az alábbi tanulásszervezési módokat emelhetjük ki: differenciált oktatás az osztályteremben, együttműködésen alapuló csoportos tanulás, az egyéni, személyre szabott tanulás, és a tömegalapú generatív tanulás.<sup>15</sup>

A differenciált oktatás egy olyan folyamat, amelyben a különböző képességekkel rendelkező tanulók ugyanabban az osztályban tanulnak, de a tanítási-tanulási folyamat a tanulók egyéni sajátosságaihoz igazodik.<sup>16</sup>

Az együttműködésen alapuló csoportos tanulás jellemzője, hogy a tanulók csoportokban tanulnak, közösen tervezik, osztják el a feladatokat, és a csoporttag felelősséggel tartozik a részfeladata teljesítéséért. A pedagógus megfigyelő, segítő szerepet tölt be.<sup>17</sup> A számítógépek, valamint az információs és kommunikációs technológia (IKT) fejlődésének köszönhetően jelent meg az oktatástechnológia új paradigmája: a számítógéppel támogatott együttműködő tanulás (CSCL).<sup>18</sup> A CSCL arra összpontosít, hogy hogyan járul hozzá az IKT a kooperatív tanuláshoz.<sup>19</sup>

---

<sup>12</sup> Uo.

<sup>13</sup> Uo.

<sup>14</sup> Uo.

<sup>15</sup> Jonathan Michael Spector: Conceptualizing the emerging field of smart learning environments. *Smart Learning Environments* 2014/2. 2. o.

<sup>16</sup> Ld.: M. Nádasi Mária: *Adaptív nevelés és oktatás*. Magyar Tehetségsegítő Szervezetek Szövetsége, 2010. 14-20. o.

<sup>17</sup> Ld.: Horváthné Zilahy Ágnes: Hatékony tanulás. *Új Pedagógiai Szemle*, 2004/12. 98-99. o.

<sup>18</sup> Timothy Koschmann: Paradigm shifts and instructional technology: An introduction. In: *Koschmann, Timothy (szerk.): CSCL, Theory and Practice of an Emerging Paradigm: Theory and Practice of an Emerging Paradigm*. Lawrence Erlbaum Associates, 1996, 1–23. o.

<sup>19</sup> Molnár Pál: Számítógéppel támogatott együttműködő tanulás online közösségi hálózatos környezetben. *Magyar Pedagógia*, 2009/3. 261. o.



A személyre szabott tanulás esetén a tanulási folyamatokat a diákok tanulási szükségleteinek megfelelően kell kialakítani. A külső motivációval szemben fontosabb a diákok személyes érdeklődése, hisz ezt saját kedvtelésük vezérli. E folyamatban a diákok saját, belső motivációjuk alapján érik el céljaikat és fedezik fel érdeklődési körüket.<sup>20</sup>

Amikor a diákok online tanulnak, képesek a régi és az új információk összekapcsolására, alapvető tudásra szert tenni és metakognitív képességeik használatára, illetve az online tanulás a tér és idő korlátok megszűnését is eredményezi.<sup>21</sup>

**2.3. Okos tanulási környezetek (SMART LEARNING ENVIRONMENTS).** A hagyományos tanulási módszerekkel szemben megfogalmazott kritika, hogy az túl mesterséges, merev, és nem fogékony a mai társadalmi igényekre. A digitális korban általános jelenséggé vált a technológia használata a tanítás-tanulás folyamatában, a mai gyermekek már ún. digitális bennszülöttek, akik fejlett módon használják a mindennapi kommunikációt, tanulás és szórakozás terén a mobil eszközöket, illetve a digitális forrásokat, így a tanulási környezet is változik.

Az okos tanulási környezetnek (SLE) még nincs elfogadott, általános definíciója. Jonathan Michael Spector szerint az okos tanulási környezet fő jellemzője az innovatív technológiák használata, amelyek nagyobb rugalmasságot, hatékonyságot, adaptációt, motivációt és visszajelzést adnak a tanulók számára.<sup>22</sup>

Zhi-Ting Zhu, Ming-Hua Yu és Peter Riezebos álláspontja szerint az okos oktatás célja az élethosszig tartó tanulás biztosítása, amely arra összpontosít, hogy okos környezetekben kontextuális, személyre szabott és adaptív tanulással segítse a tanulók intelligenciájának és probléma megoldó képességeiknek előmozdítását.<sup>23</sup>

Ronghuai Huang, Junfeng Yang és Lanqin Zheng szerint az okos tanulási környezet egy olyan tanulási vagy cselekvési tér, amely felismeri a tanulási scénáriókat, azonosítja a tanulók karaktereit, megfelelő tanulási forrásokat és interaktív eszközöket biztosít, illetve a tanulás hatékonyságának érdekében automatikusan rögzíti a tanulási folyamatot, és értékeli az eredményeket. Az SLE a digitális oktatási környezet magas szintje, amely az oktatási technológia fejlődésének szükségszerű következménye.<sup>24</sup>

A fent hivatkozott szerzők egyetértenek abban, hogy vannak olyan speciális jellemzők, kritériumok és összetevők, amelyek okos tanulási környezet létrehozását eredményezik.

Ronghuai Huang, Junfeng Yang és Lanqin Zheng szerint az okos oktatási környezet nyomon követi a tanulók tanulási státuszát, így pontosabb segítséget tud nyújtani a tanulóhoz, felismeri a tanulási scénáriókat, figyelemmel kíséri és a tanulói igényeknek megfelelően állítja be a levegőt, hőmérsékletet, fény- és

<sup>20</sup> Zhi-Ting Zhu – Ming-Hua Yu – Peter Riezebos: *i. m.* 10. o.

<sup>21</sup> Uo.

<sup>22</sup> Jonathan Michael Spector: *i. m.* 2. o.

<sup>23</sup> Zhi-Ting Zhu – Ming-Hua Yu – Peter Riezebos: *i. m.*

<sup>24</sup> Ronghuai Huang – Junfeng Yang – Lanqin Zheng: The Components and Functions of Smart Learning Environments for Easy, Engaged and Effective Learning. *International Journal for Educational Media and Technology* 2013/1. 8-9. o.

hangviszonyokat, valamint a tanulókat tanulóközösségekkel kapcsolja össze a tanulási tapasztalatok bővítése érdekében.<sup>25</sup>

Jonathan Michael Spector álláspontja szerint az SLE az alábbi karakterekkel rendelkezik:

- a) a tudás megszerzésének, bővítésének és módosításának képessége,
- b) a tanulók számára eszközöket, ismereteket és készségeket biztosít a feladatmegoldáshoz,
- c) hasznosítja a tanulói információkat,
- d) felismeri azokat a speciális helyzeteket, amelyekben a tanulónak segítségre van szüksége,
- e) fejleszti a tanuló önértékelését, a hatékonyság növelése érdekében további feladatokat javasol,
- f) az új innovatív technológiák használata,
- g) képes motiválni, fenntartani a tanulók folyamatos érdeklődését,
- h) alkalmazkodik a változásokhoz, például ha új tanuló csatlakozik a kurzushoz, vagy ha további célokat és feladatokat tűznek ki,
- i) adaptív, vagyis igazodik a tanulók speciális igényeihez, felismeri a tanulók kompetenciáit, tanulási módszereiket és érdeklődési köreiket,
- j) személyre szabott feladatokat és visszajelzéseket ad a tanulóknak.<sup>26</sup>

Zhi-Ting Zhu, Ming-Hua Yu, és Peter Riezebos szerint az SLE jellemzője többek között a helymeghatározás, a kontextus-tudatosság, folyamatos kapcsolatbiztosítás, valamint érzékeli a társadalmi kapcsolatokat és platformokat biztosít az ötletek, és ismeretek cseréjére. Álláspontjuk szerint az okos oktatási környezet célja a gyors, öntanuló, önmotivált, személyre szabott és zökkenőmentes tanulás biztosítása, amely csökkenti a tanulók kognitív terhelését.<sup>27</sup>

Az okos tanulási környezetben bárhol, bármikor, bármilyen tempóban tanulhatunk. A 21. századi iskoláknak ezért olyan tanulási környezet kell kialakítaniuk, amely biztosítja a tanulók számára a szükséges tanulási irányelveket, tudnivalókat, javaslatokat és eszközöket.<sup>28</sup> Az okos oktatási környezetnek integrálnia kell a formális és az informális tanulást is, annak érdekében, hogy a tanulók támogatására autonóm adaptív tanulási környezetet hozzanak létre.<sup>29</sup>

### 3. Záró gondolatok

Az új számítógépes, kommunikációs és szenzortechnológiák megjelenése és fejlődése nagyszerű lehetőségeket kínál az új tanulási környezetek kialakításához. Az okos oktatási környezet kialakítása az oktatási, a számítástechnikai és informatikai, valamint a tanító-nevelő munkát végző szakemberek

<sup>25</sup> Uo.

<sup>26</sup> Jonathan Michael Spector: *i. m.* 7-8. o.

<sup>27</sup> Zhi-Ting Zhu – Ming-Hua Yu – Peter Riezebos: *i. m.* 11-12. o.

<sup>28</sup> Abtar Darsham, Singh – Moustafa, Hassan: *In Pursuit of Smart Learning Environments for the 21st Century*. 9. <http://unesdoc.unesco.org/images/0025/002523/252335E.pdf>

<sup>29</sup> Begoña Gros: The design of smart educational environments. *Smart Learning Environments*, 2016/15, 10. o.

---

együttműködését igényli, mivel mind hozzájárulnak a tanulástámogatás és tanulásfunkciók fejlesztéséhez, illetve biztosítják a tanulási célokat és tartalmakat. Az okos oktatás célja, hogy minden polgár számára személyre szabott szolgáltatásokat és a zökkenőmentes tanulás élményét biztosítsa. Az okos tanítás-tanulás tehát egy olyan új koncepció, amely hatékonyabb és hasznosabb tanulási környezeteket alakít ki, mint a már létező technológia-alapú oktatási módszerek, azonban számos kihívással kell majd szembenézni a jövőben, a tanulási módszerek, az oktatási rendszerek és ideológiák tekintetében.

---

---

---

---

# A TERÜLETI KÖZIGAZGATÁS SZEREPE, JELENTŐSÉGE ÉS JELENLEGI KIHÍVÁSAI

Lukács Irén\*

---

## 1. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal alapításával, illetve az integrációval kapcsolatos megállapítások

a 2010. évi kormányváltást követően a Kormány célja a területi közigazgatási rendszer átfogó átalakítása volt, melynek két legfontosabb eleme az egyablakos ügyintézési rendszer kialakítása és a széttagolt területi közigazgatási szervezetrendszer egységesítése. A közigazgatás szervezeti megújításának legfontosabb részét képezte a területi közigazgatás teljes szervezeti átalakítása, melynek első lépcsőfokaként a kormányzat a regionális államigazgatási hivatalok helyett visszaállította, egyben újraszervezte a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalokat<sup>1</sup>, melynek következtében a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei újra megyei szinten működtek.

Az átalakítási folyamat során a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok és főszabály szerint 2 megyei államigazgatási szervből, valamint 4 regionális államigazgatási szerv megyei illetékességű részének egyesítésével, továbbá 7 központi államigazgatási szervből kiváló területi hivatal összeolvadásával 2011. január 1. napján jöttek létre és kezdték meg tevékenységüket a jogutód fővárosi és megyei kormányhivatalok. 2011. január 3. napján az ország 29 pontján<sup>2</sup> megnyíltak a kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálati irodái, az ún. „első generációs Kormányablakok”<sup>3</sup>.

A járási hivatalok 2013. január 1. napjával alakultak meg, melyről a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény rendelkezett. A területi közigazgatás átszervezésének jelentős mérföldkövét jelenti a 2015. április 1-jei hatállyal bekövetkezett szervezeti

---

\* Hivatalvezető, Tiszaújvárosi Járási Hivatal.

<sup>1</sup> Fábíán Adrián - Bencsik András: Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/2. 21. o.

<sup>2</sup> Horváth M. Tamás – Józsa Zoltán: Az Államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrátum, in: *A magyar jogrendszer állapota* (Szerk: Jakab András, Gajdusчек György), 2016. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 573. o.

<sup>3</sup> Fábíán - Bencsik: i.m. 23-24. o.

és hatásköri változások<sup>4</sup>, amelyek – egyebek mellett – az integrált eljárás bevezetésével számottevő változást eredményeztek a hatósági ügyintézés területén is.

A Kormány legfontosabb célkitűzése a közigazgatás hatékonyságának növelése, az eddigieknél összefogottabb, ellenőrzöttebb és költségtakarékosabb területi államigazgatás megteremtése volt. Az új rendszer felállításának célja a költségvetés tervezésének átláthatóbbá tétele, az ügyfélszolgálatok egységesebb formálása, a kormányzat által hozott döntések hatékonyabb végrehajtása. A Kormány a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről szóló 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozattal döntött a fővárosi és megyei kormányhivatalok bővítéséről, valamint a kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek átalakításáról.

2015. április 1. napján a területi államigazgatási szervek közül az Észak-magyarországi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség, valamint a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal Miskolci Bányakapitánysága tekintetében teljes szervezeti integráció valósult meg. Két további területi államigazgatási szerv, a Magyar Államkincstár Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Igazgatósága és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár tekintetében azonban csak részleges integrációra (beolvasásra) került sor, melynek során a Kormányhivatal feladat- és hatáskörébe csak egyes feladatok kerültek át. Az átszervezések következtében a Kormányhivatal létszáma 195 fővel, 2545 főre emelkedett.

A területi átalakítással egy időben a Kormányhivatal belső működése is megváltozott. A Kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből (az osztályokra tagozódó főosztályokból és önálló osztályokból), valamint a járási hivatalvezetők által vezetett osztályokra tagozódó járási hivatalokból állt.<sup>5</sup>

A területi közigazgatás átalakítása folytatásaként, a 2017. január 1. napjával a Kormányhivatal szervezeti felépítése is módosult. Ennek eredményeként az addig önálló szervként működő Mezőgazdasági- és Vidékfejlesztési Hivatal Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kirendeltsége beolvasásos jogutódlás útján Agrár- és Vidékfejlesztést Támogató Főosztályként elnevezéssel vált a Kormányhivatal szervezeti egységévé.

A belső integráció következtében létrejött a főigazgató munkáját segítő, koordináló, önálló jogállású szervezeti egységként működő Főigazgatói Titkárság. A korábban önállóan működő - a fentiekben említettek szerint - a Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály, Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztály, Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény- és Talajvédelmi Főosztály, valamint a Földművelésügyi és Erdőgazdálkodási Főosztály feladatai járási szintre kerültek a Miskolci Járási Hivatal belső szervezeti egységeiként. Ezzel a Miskolci Járási Hivatal létszáma a korábbi 417 főről 912 főre emelkedett. A 2017. január 1-jén hatályba lépő változásokkal a bürokrácia-csökkentés mellett a járási hivatalok megerősítése volt a cél, mellyel az ügyfelekhez közelebb került az ügyintézés, ezáltal gyorsan,

<sup>4</sup> Barta Attila: A területi államigazgatást érintő 2015. évi integrációs folyamatok, *Új Magyar Közigazgatás*, 2015/3. 14-20. o.

<sup>5</sup> Barta: A területi államigazgatást érintő... 16. o.

olcsón és könnyebben intézhetik közigazgatási ügyeiket. Ennek eredményeként valamennyi járási hivatalban intézhetőek lettek például a fogyasztóvédelmi ügyek.

## 2. A járási hivatalok

**2.1. A járási hivatalok kialakulása, a jegyzőktől átvett államigazgatási feladatok.** A járási rendszer közel 30 év után történő visszaállításáról 2011 őszén határozott a Kormány a közigazgatás átfogó, a közjót szolgáló átalakításának, a Jó Állam kialakításának egyik elemeként, melyet hosszas egyeztetés és konzultációsorozat előzött meg. Az előkészítést követően a járások kialakításának koncepcionális elveiről a Kormány a járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatával döntött, mely alapján a Kormány szükségesnek tartotta a járás, mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységének kialakítását a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében.

A járások létrehozását, továbbá feladat- és hatáskörük ellátását a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény és a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet szabályozta. 2013. január 1-től Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 16 járás került kialakításra. A járások az államigazgatás legalsóbb területi szintjét jelentő egységek, melyek az államigazgatási tevékenységek, szolgáltatások döntő többségét valamennyi magyarországi állampolgár számára elérhető közelségben és magas minőségben biztosítják. A járási hivatalok legfontosabb feladata a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézhető államigazgatási feladatok ellátása.

Az előzőekben megfogalmazottak figyelembevételével a járási hivatalokhoz került a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyek jelentős része,<sup>6</sup> így különösen a néesség-nyilvántartási feladatok, a lakcímváltozással kapcsolatos ügyintézés, közlekedésigazgatási feladatok, szabálysértési ügyek, szociális, gyámhatósági ügyek, általános hatósági igazgatási feladatok (közneveléssel, érettségi vizsgák lebonyolításával, állatvédelemmel, környezet- és természetvédelemmel stb. kapcsolatos ügyek). A járási hivatal a hatósági feladatok körében ellátta azon hatósági eljárásokkal kapcsolatos feladatokat, amelyekben a jogszabály első fokon eljáró hatóságként a járási hivatal, vagy a járási hivatalvezetőt jelölte ki.

A járási hivatalok megalakulását követően évről évre emelkedett a járási hivatalokban elintézett ügyek és az ügyfelek száma. A statisztikai mutatók alapján megállapítható, hogy az ügyfelek és az ügyek száma a nagyobb lélekszámú járásokban volt magas, ugyanakkor a kisebb lakosságszámmal rendelkező járásokban is jelentős arányban került elintézésre számos, az ügyfeleket érintő hatósági jellegű ügytípus. A járási hivataloknál leggyakrabban különösen a

<sup>6</sup> Horváth M. Tamás – Józsa Zoltán: Az Államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentráció, in: *A magyar jogrendszer állapota* (Szerk: Jakab András, Gajduschek György), 2016. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 571. o.

közfoglalkoztatással, munkaerő-közvetítéssel, álláskereséssel, a szociális ellátásokkal, hadigondozással, szabálysértéssel, hatósági bizonyítvány kiadásával, ingatlan-nyilvántartással, földügyi igazgatással, gyámsággal és gondnoksággal kapcsolatos ügytípusok fordultak elő.

**2.2. A járási hivatalok hatósági feladatellátása.** A járási hivatalok hatósági döntéseinek és az ügyeinek száma 2015 - 2017. években készített statisztikai jelentések alapján 2015. évben elsőfokú eljárásokban összesen 1.186.557 db döntés született. A hatósági ügyben hozott megtámadott döntések száma 4737 db, mely 0,39 %-os arányt képvisel az összes döntés számához képest. A jogorvoslati eljárások során 3200 db döntés született, ezek közül 679 db helybenhagyó döntés volt, hivatalból, saját hatáskörben 1583 db döntés módosítására vagy visszavonására került sor.

A döntések mintegy 38 %-át az állami foglalkoztatási szerv hozta meg (460.815 db), az ingatlanügyi-telekalakítási hatósági eljárásokban (196.868 db), a szociális igazgatás (177.073 db), valamint a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás ügyekben (107.895 db) döntés született.

Az ügyfelek száma 1.635.869 fő volt, legtöbben (34,08 %) az ingatlanügyi, telekalakítási hatósági eljárásokban vettek részt. Összesen 5534 esetben indult végrehajtási eljárás, melynek 21 %-a eredményesen zárult.

2016. évben 1.492.513 db döntés született, mely az előző évhez képest közel 1/3-os növekedést mutat. A jogorvoslattal érintett ügyek száma csökkent, (422 fellebbezéssel kevesebb került benyújtásra). A jogorvoslati eljárásokban 4782 db döntésből, 1140 db helybenhagyó határozat született.

Ebben az évben is a legtöbb döntést az állami foglalkoztatási szerv hozta (428.423 db), ezt követte a közlekedési igazgatás (278.936 db), az ingatlanügyi-telekalakítási (205.470 db), a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás (231.148 db), majd a szociális igazgatás (174.410 db), szakterület.

Az ügyfelek száma 2.062.706 főre emelkedett, legtöbben (31 %) az állami foglalkoztatási szervnél intézték ügyüket. Összesen 13.005 végrehajtási eljárás indult.

2017. első félévében 1.091.647 db döntés született első fokon. A jogorvoslati eljárásban meghozott döntések száma 5165 db volt. A jogorvoslati eljárásokban 767 db helybenhagyó döntés volt, hivatalból, saját hatáskörben 2135 db döntés módosítására vagy visszavonására került sor.

A döntések mintegy 19,6 %-át az állami foglalkoztatási szerv hozta meg (214.765 db), közlekedési igazgatás területen (154.118 db), a személyi adat- és lakcímnnyilvántartási ügyekben (124.915 db), az ingatlanügyi-telekalakítási hatósági eljárásokban (113.767 db), az egészségbiztosítási pénztári feladatok tekintetében (110.552 db), a szociális igazgatás (77.767 db) ágazatában hozott döntések a leggyakoribbak.

Az ügyfelek száma 1.284.802 fő volt, ami megközelíti a 2015. évi adatot, legtöbben (330.903 fő, (25,7 %) az állami foglalkoztatási szerv hatósági eljárásaiban vettek részt. Összesen 6818 végrehajtási eljárás indult, melynek 22 %-a (1506 db) eredményesen zárult.

### **3. A kormányablakok, illetve NAV ablakok megalakulásának és működésének jelentősége**

1. Magyarország 2010. évben hivatalba lépett Kormánya célul tűzte ki a közigazgatási rendszer átalakítását a Jó Állam koncepciójának tükrében, melynek egyik pillére az átláthatóság, az ügyintézés egyszerűsítésének megvalósítása. Ennek eredménye a fővárosi és megyei kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálatoként a – működésüket 2011. január 1. napjától országosan 29 helyszínen megkezdő – Kormányablakok. Az elérni kívánt cél az volt, hogy a kormányhivatalok hatáskörei közül azokat az ügyeket, amelyekben az ügyfelek személyes megjelenése szükséges, egy helyen, kulturált körülmények között, magasan képzett szakemberek közreműködésével, országosan egységesen lehessen intézni.<sup>7</sup>

2. A Miskolci Kormányablak 2011. január 3. napján a Kormányhivatal Hatósági Főosztályának szervezeti egységként kezdte meg működését. A kezdetben 6 front office és 1 back office munkaállomással és ügysegédi terminállal, 29 ügykörrel induló szervezeti egység irányítása és szakmai vezetése a Hatósági Főosztály keretében történt. Az intézhető ügykörök száma 2013. év végére közel 150 ügykörben volt igénybe vehető, a Kormányablakokban intézhető ügyek száma az évek során többszörösére nőtt.

A Kormányablak ügyfélszolgálat az azonnal intézhető ügyeken (pl.: ügyfélkapu regisztráció, egyéni vállalkozással kapcsolatos bejelentések, ingatlan-nyilvántartásból történő adatszolgáltatás, stb.) kívül számos államigazgatási ügyben és befogadta, továbbította a hatósági ügyekkel kapcsolatos kérelmeket. Az ügyfélszolgálat munkatársai az előbbieken túl tájékoztatást nyújtottak az ügyfelek által megfogalmazott kérdésekben a hatósági eljárások menetéről, az illetékes szervek tevékenységéről (pl.: terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj igénylése, lakhatási támogatás, devizahitelekkel kapcsolatos állami segítségnyújtás feltételei, stb.). Már ebben az időszakban az ügyfelek meglegedésére szolgált, hogy a Kormányablak a hatáskörébe nem tartozó ügyekben is iránymutatást nyújtott számukra, segítve őket a közszolgáltatások széles körét érintő informálódásban is (pl.: egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság Magyarországon és külföldön, fiatalok életkezdési támogatása, stb.).

3. Már 2011. év februárjában sor került az első ügykörbővítésre, az Új Széchenyi Terv információs pontjaként az elérhető pályázatokról felvilágosítást nyújtottak az ügyfelek részére. A 2011. október 15-ei ügykörbővítés az ügyfélszám tartós emelkedését jelentette a kormányablak tevékenységében. Kiszélesedett az államkincstári és egészségbiztosítási ügyek köre, nyugdíjbiztosítási-, nyugdíj folyósítási eljárások kerültek be új elemként, illetve jelentős előrelépést hozott a fogyasztóvédelmi panaszok, parlagfűvel fertőzött területek bejelentésének felvétele is.

A folyamatos ügykörbővítésnek megfelelően a 2012. évben megjelent a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos ügyindítás,

<sup>7</sup> Barta Attila: A területi államigazgatás változásai 2010-2014, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/2. 3. o.



továbbá a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat megtétele, mely az ügyintézőktől a jogszabályok pontos, naprakész ismeretén kívül szakszerű ügyfélkeresési technikák alkalmazását is megkövetelte. A kormányablak ügyszámának száma a 2013. évben tovább bővült, július 1. napjától a mintegy 150 ügyszám jelentősen kiszélesítette az egy helyszínen („egy ablakban”) indítható államigazgatási eljárások körét.

Az azonnal intézhető ügyek (pl.: ügyfélkapu regisztráció, egyéni vállalkozással kapcsolatos bejelentések, ingatlan-nyilvántartásból történő adatszolgáltatás) mellett megjelent az elektronikus gyűjtő- és feltöltő tárhely létesítése, kérelmek feltöltése az Építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokat Támogató Dokumentációs Rendszeren keresztül.

A kormányzati szándéknak megfelelően az elmúlt fél évszázad legmélyebb és legátfogóbb közigazgatást érintő reformja teljesebben ki a járási rendszer kialakításával, amelybe szervesen illeszkedik a járási kormányablakok kialakítása. A járási kormányablakok az állampolgárok lakóhelyéhez közelebbi elhelyezkedéssel szolgálják a minőségi és teljes körű ügyfélszolgálat feltételeit<sup>8</sup>. Tekintettel arra, hogy a kormányablakokban dolgozó tisztviselők feladata összetett, a kormányablakban folyó integrált ügyfélszolgálati munkára figyelemmel, országos kormányablak ügyintézői képzés megszervezésére került sor, amely a 2013. év tavaszán kezdődött a Nemzeti Községi Egyetem, a Miskolci Egyetem és a Kormányhivatal együttműködésében. 2013. évben országosan mintegy 6800 kormánytisztviselő vett részt a programban, ebből Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 450 fő. A felsőfokú végzettségű ügyintézők két féléves, a középfokú végzettségűek egy féléves képzésben vettek részt. A kormányablak ügyintézői képzés ezután átalakult. Jelenleg a KÖFOP-2.1.3-VEKOP-15-2016-00002 azonosítószámú „A területi államigazgatási szervek humánerőforrásának fejlesztése” című kiemelt projekt keretében kerül megszervezésre a kormányablak ügyintézői képzés 2016. október 1. és (a projekthez igazodva) 2018. december 31. napja között. Jelenleg a kormányablak ügyintézői képzés három részből épül fel:

1. A Nemzeti Községi Egyetem által szervezett községi ügyintézői továbbképzési rész, amely e-learning képzésekből és egy kétnapos tréningből áll.
2. Munkába illesztő képzés, amely e-learning és 22 jelenléti képzési nappal épül fel.
3. Érzékenyítő tréning és stresszkezelő tréning.

2016. októberben 45 fő került beiskolázásra a Kormányhivatal állományából. 2017. évben két ütemben került megszervezésre a képzés, tavaszi félévben 13 fő, az őszi félévben 12 fő vett részt az oktatásokon. A 2018. január 8. napján induló kormányablak ügyintézői képzésen 23 fő oktatása valósult meg. A projekt keretében az utolsó képzés 2018. május 7. napján indul, melyre összesen 56 fő kerül beiskolázásra.

A kormányablak ügyintézői képzésnek is köszönhetően, szakmailag felkészült, elhivatott tisztviselők várják az ügyfeleket a megye 23 kormányablakában. A

<sup>8</sup> Neszményi Zsolt: 2011. január 1-től: kormányhivatalok, *Jegyző és Közigazgatás*, 2010/6. <https://jegyzo.hu/2011-január-1-tol-kormanyhivatalok-20106/> (2018. október 06.)

magas színvonalú képzésen elsajátított szakmai tudás birtokában a járási kormányablakok munkatársai az ügyfelek által megismert, ügyfélbarát ügyintézési kultúrát még közelebb viszik az állampolgárokhoz.

A kormányablakok működésével kapcsolatos pozitív visszajelzések elsősorban annak köszönhetőek, hogy sokféle ügykör intézhető egy helyen. Erre figyelemmel az ügykörbővítés és az országos kormányablak-hálózat bővítése is folyamatos.<sup>9</sup> A Miskolci Járási Hivatal Kormányablak Osztálya 2014. február 3. napján az ország elsőként megnyílt járási kormányablakaként kezdte meg tevékenységét. Az ügyfélszolgálaton az azonnal és saját hatáskörben intézhető ügyek száma jelentősen bővült. Legfontosabb változásként említhető, hogy a kormányablakokban az eddigi szolgáltatások mellett lehetővé vált az okmányügyek intézése, a hiteles tulajdoni lap- és térképmásolatok szolgáltatása. Az ügyindítások köre tovább bővült, melynek jelentős része a járási hivatal hatósági feladatkörébe tartozó ügyek. A 2013. évben kialakult gyakorlatnak megfelelően 2015. évben is folytatódott a Nemzeti Üdülési Alapítvány egyre bővülő körben kiírásra kerülő szociális üdülési pályázatainak elektronikus benyújtásában történő közreműködés.

Az ügykörbővítés folytatásaként 2014. évben a kormányablakban intézhető ügyek a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet alapján összesen 242 ügykörbe sorolhatók, melyek elintézési idejük szerint „azonnal intézhető”, illetve „saját hatáskörben intézhető” ügyek. A Korm. rendelet módosításai következtében 2015. december 31. napjára a kormányablakokban már 497 hatósági ügy és 11 kiegészítő szolgáltatás vált intézhetővé, kezdeményezhetővé. 2014. évben a Kormányhivatal 2 működő második generációs kormányablakában legnagyobb számban a közlekedésgazgatási ügyek, a személyi okmányokkal, útlevéllal, lakcímbeljelentéssel, az egyéni vállalkozói tevékenységgel, valamint a gépjármű vezetői engedéllyel kapcsolatos ügyek fordultak elő.

A kormányablak feladatkörébe tartoztak ezen túlmenően a továbbítás céljából előterjeszhető beadványok köre, melyek közül leggyakoribb a TAJ-kártya igénylés, az Európai Unió egészségbiztosítási kártya igénylése, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásának megállapítására irányuló kérelem, az utazási költségtérítés, a nyugdíjasok egyszeri segély, vagy méltányossági nyugdíjemelés iránti kérelme, GYES igénylése. A kormányablakban intézhető ügyek további csoportja esetében csak tájékoztatás nyújtható az ügyfelek részére. Ilyen ügyek például a születés, házasság, haláleset bejelentése és anyakönyvezése, a magánútlevél kiadása, cseréje, vagy a gyermekgondozási díj megállapítása iránti kérelem. Kiegészítő szolgáltatásként néhány elektronikus ügyintézésrel kapcsolatos szolgáltatás is elérhető volt a kormányablakban, mint például az elektronikus ügyfélkapu-regisztráció, továbbá az egyéni vállalkozói tevékenységgel, annak elektronikus bejelentésével kapcsolatos tájékoztatás. A kormányablakban hivatalból intézhető ügyek közé tartozik például a lakcím, értesítési cím érvénytelenségének megállapítása, az egyéni vállalkozók hatósági ellenőrzése és a vezetési jogosultság szüneteltetése.

<sup>9</sup> Barta Attila: A területi államigazgatás változásai... 5. o.

2015. április 1. napján hatályba lépett az 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 7. „Az eltérő eljárásrendben működő kormányablakokra meghatározott ügykörök” elnevezésű melléklete, mely alapján a kormányablakban is előterjeszthető kérelem és megtehető bejelentés például a TAJ kártya igénylés befogadása, az Európai Egészségbiztosítási kártya igénylés befogadása és a természetes fürdővíz fürdési célú engedélyezése.

2016. évben és azt követően tovább bővült a kormányablakokban intézhető ügykörök száma, jelenleg több mint 1800 ügyben fordulhatnak az ügyfelek a kormányablakok munkatársaihoz. A járási hivataloknál 2018. évben Felsőzsolca, Sajószentpéter, Emőd településen és Miskolcon, a Tiszai pályaudvaron nyílt újabb kormányablak, mellyel összesen 23-ra emelkedett a kormányablakok száma.

Az egyes adóügyi ügyfélszolgálati tevékenységeknek a kormányablakokban történő ellátásához szükséges intézkedésekről szóló 1325/2017. (VI. 8.) Korm. határozat értelmében – az elindult országos jó gyakorlat folytatásaként – 2017. évben a Kormányhivatal működő kormányablakaiban 8 különböző helyszínen került sor a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) ügyfélszolgálatainak elhelyezésére. A NAV szervezeti átalakításához és az adóigazgatási rendszer megújításához kapcsolódóan Cigánd, Edelény, Gönc, Mezőcsát<sup>10</sup>, Putnok, Sárospatak, Szikszó és Tokaj települések kormányablakaiban valósult meg az ügyfélbarát kiszolgáló rendszer.

Az ügyfelek egy helyen, gyorsan, költséghatékonyan és személyesen intézhetik ügyeiket a kormányablakokban kialakításra került ügyfélszolgálatokon, ahol változatlan szolgáltatásokkal várják őket a NAV munkatársai. Az állampolgárok továbbra is rendelkezhetnek állandó meghatalmazottjukról, bejelenthetik adataik változását, benyújthatják kérelmeiket, és intézhetik adóbevallásukkal kapcsolatos ügyeiket. Az adóazonosító jellel, az adókérdőívvel és az adószámmal összefüggő teendők elvégzése mellett arra is lehetőség nyílik, hogy elintézésre kerüljenek a bankkártyás befizetések, jövedelemigazolások kérések, valamint az ügyfélkapuhoz való hozzáférések.

2016. január 1-től 2017. december 31-ig összesen 1.224.593 db kérelemre indult eljárás került lefolytatásra a kormányablakokban. A 2017. évben a Kormányablakok 634.327 db kérelemre induló eljárást folytattak le, amely 8%-os növekedést jelent a 2016. évben lefolytatott 581.266 db eljáráshoz képest. Összesen 131.765 db hivatalból induló eljárásra került sor 2016. január 1-től 2017. december 31-ig a kormányablakokban. 2016. január 1-től 2017. december 31-ig az összes ügyek száma a kormányablakokban 1.339.657 db.

Megállapítható, hogy a 2016. évben 637.558 db kérelemre indult eljárást intéztek a kormányablakokban, 2017. évben pedig 702099 db-ot, tehát 2016. évhez képest mindösszesen 64541-el nőtt az összes ügyek száma, amely 9%-os növekedést jelent.

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 2018. január 1. napjától hatályos szabályozása alapján a

<sup>10</sup>[http://nav.gov.hu/nav/igazgatosagok/borsod\\_abauj\\_zempen/helyi\\_hirek\\_barm/Uj\\_NAV\\_ugyfelszolgal\\_a20171207.html](http://nav.gov.hu/nav/igazgatosagok/borsod_abauj_zempen/helyi_hirek_barm/Uj_NAV_ugyfelszolgal_a20171207.html) (2018. október 07.)

Nemzeti Adó- és Vámhivatal az általános végrehajtási hatóság<sup>11</sup>. Az állami adóhatóság hajtja be az általa nyilvántartott adó- és vámtartozásokat, a különböző ágazati törvények által delegált - adók módjára behajtandó - köztartozásokat, valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény alapján az egyéb köztartozásokat. Az adminisztráció csökkentésre vonatkozó elvárásoknak megfelelően az állami adóhatóság a végrehajtási eljárásokat egységes szabályrendszer alapján folytatja le. 2018. január 1. napjával hatályba lépett az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló [2017. évi CLIII. törvény](#), amely önálló adó végrehajtási kódex.

Összességében 2018. január 1-től a NAV feladatkörébe három típusú köztartozás behajtása tartozik: az általa nyilvántartott adó- és vámtartozások behajtása, az adók módjára behajtandó köztartozások behajtása, és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény alapján az egyéb tartozások behajtása, illetve cselekmények végrehajtása. A járási hivatalok 2015-2017. években a NAV részére végrehajtásra átadott ügyeinek számát az oszlopdiaagram szemlélteti.

#### **4. Az önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési, illetve felügyeleti jogkör gyakorlása, valamint az önkormányzatokkal való kapcsolattartás**

2010. évben a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése súlyos anomáliákkal küzdött. Ezek egyrészt az akkori jogszabályok hiányosságaiból, másrészt a szervezetrendszer hibáiból eredtek. A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése 2009. év januárjában – a regionális közigazgatási hivatalok átalakításával – gyakorlatilag megszűnt. Az alkotmányellenes állapot feloldásának első lépésére 2010. év őszén került sor, amikor a Kormány ismét létrehozta a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokat, amely lehetőséget adott a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési jogkör visszaállítására.<sup>12</sup> Ezzel véget ért az akkor már több mint másfél éve tartó ex lex állapot, hosszú idő után újraindult a helyi önkormányzatok működésének törvényességi ellenőrzése.

Ezt követően 2011. év áprilisában az Országgyűlés elfogadta Magyarország Alaptörvényét, amely rögzítette a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet bevezetését. Magyarország Alaptörvénye 34. cikkének (4) bekezdése rendelkezik arról, hogy a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény értelmében a Kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl:

- törvényességi felhívással élhet;
- kezdeményezheti a képviselő-testület, vagy a társulási tanács összehívását, valamint e törvényben meghatározott esetben összehívja a képviselő-testület, vagy a társulási tanács ülését;

<sup>11</sup> Ákr. 131. § (2)

<sup>12</sup> Fazekasné Pál Emese: A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet történeti áttekintése, *Jura*, 2017/2. 69. o.

- javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját;
- kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát;
- kezdeményezheti a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését;
- javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását;
- kezdeményezheti a helyi önkormányzatnak a központi költségvetés terhére nyújtott támogatások felülvizsgálatát a kincstárnál, a helyi önkormányzatnak nyújtott költségvetési támogatás esetében a támogatónál;
- pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt;
- fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen;
- kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél;
- törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra, vagy a társulásra az e törvényben meghatározott esetekben.<sup>13</sup>

A Kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (érintett) működése jogszerűségének biztosítása. A Kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét; döntéseinek jogszerűségét; jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését. A Kormányhivatal munkatársai a törvényességi felügyeleti tevékenységet érintően a jogszabályoknak megfelelő működés biztosítása érdekében folyamatosan szakmai konzultációt, folytatták a helyi önkormányzatok vezetőivel és segítséget nyújtanak az önkormányzatok feladatainak jogszerű ellátásához.

2017. évben a Kormányhivatal összesen 358 helyi önkormányzat, 214 települési nemzetiségi, 4 területi nemzetiségi önkormányzat, valamint 88 társulás tekintetében látta el a törvényességi felügyeleti jogkört. A Kormányhivatal által végzett előzetes konzultációk, szakmai segítségnyújtások (7797 db), javaslatok (14 db) – az előző évekhez hasonlóan – hatékonyan segítették elő az önkormányzati működés és döntéshozatal jogszerűségét. Ezzel összefüggésben számottevően csökkent a jogszabálysértések és a törvényességi felhívások (81 db) száma. A Kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eszközök tekintetében – a korábbi években kialakult gyakorlatot követve – az adott ügyre alkalmazható legenyhébb

---

<sup>13</sup> Möt. 132. § (1) a)-l)

eszköz alkalmazását preferálta. Törvényességi felhívásra megalapozottan 7 esetben fordult a Kormányhivatal bírósághoz.

Megállapítható továbbá, hogy az elmúlt években az Állami Számvevőszék vizsgálatának lefolytatását csak néhány ügyben kezdeményezte a Kormányhivatal. Képviselő-testületi ülés összehívására, törvényességi felügyeleti bírság kiszabására és fegyelmi eljárás kezdeményezésére mindössze egy-egy esetben került sor.

A törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlásán túlmenően a Kormányhivatal ellenőrzési feladatkörében ellenőrzi az önkormányzati hivatalok egyedi iratkezelési szabályzataiban és az önkormányzati társulások iratkezelési szabályzataiban foglalt végrehajtását. Az ellenőrzések célja az iratkezelés helyzetének feltárása, továbbá annak vizsgálata, hogy az iratkezelés gyakorlati végrehajtása megfelelt-e a vonatkozó jogszabályokban, szabályzatokban előírtaknak. Amennyiben az iratkezelési ellenőrzés során megállapításra kerül, hogy az önkormányzati hivatal a jogszabályban foglalt előírásokat megsértette, a Kormányhivatal – határidő tűzésével – felhívja a jegyző figyelmét a jogszabálysértésre és javaslatot tesz, illetve intézkedést kezdeményez a feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében. Az iratkezelési szabályzatokkal összefüggésben a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény 10. § (1) bekezdésének c) pontja alapján a helyi önkormányzati hivatalok által készített egyedi iratkezelési szabályzatok tekintetében a Magyar Nemzeti Levéltár Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Levéltára és a Kormányhivatal egyetértési jogot gyakorol. Az önkormányzati hivatalok esetében az ellenőrzések éves ütemtervét a Kormányhivatal az illetékes közlevéltárral egyeztetve határozza meg. Ezzel kapcsolatosan kiemelendő, hogy az elkészített éves ellenőrzési ütemtervek alapján a Kormányhivatal a megalakulásától kezdődően mintegy 90 közös önkormányzati hivatalnál, illetve polgármesteri hivatalnál vizsgálta az iratkezelési tevékenység jogszerűségét.

## **5. A Szolgáltató Kormányhivatal Modell bevezetésének és megvalósításának lépései**

A Szolgáltató Kormányhivatal Modell országos bevezetése a KÖFOP 1.0.0 - VEKOP-15-2016-00041 „A szolgáltató kormányhivatali és közigazgatási modell” című pályázati felhívás keretében vissza nem térítendő európai uniós támogatással valósult meg.

A Szolgáltató Kormányhivatal Modell (a továbbiakban: Modell) a Szolgáltató Állam megteremtésének jegyében 2015. évben került kidolgozásra - illeszkedve a 2014-2020. évekre vonatkozó Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiához – a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatalban. A Modell struktúrája fókuszba helyezi a kormányhivatalok ügyfél- és partnerkörét, irányt mutat a kormányhivatali Szolgáltatói Stratégia kimunkálásához. A Szolgáltató Kormányhivatal Modell értékei: a szakmai hitelesség, az állami tisztviselők felkészültsége, a kormányhivatal és a vele kapcsolatba lépők között létrejövő partnerség, az ügyintézés gördülékenysége, a kormányhivatal által működtetett

nyilvánosság.<sup>14</sup> A Modell bevezetésének célja minőségi közszolgáltatás nyújtása a különböző hatósági eljárásban részt vevő ügyfeleknek, az önkormányzatoknak, vállalkozásoknak, civil szervezeteknek.

A Modell a Kormányhivatal belső működési rendjében nagy hangsúlyt helyez a szervezet általános működési kultúrájára, az emberi erőforrás gazdálkodásra mindazt erősítve, amit az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény célként fogalmaz meg.

## **6. Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény hatásai**

Az Országgyűlés 2016. május 24-én fogadta el az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvényt (a továbbiakban: Áttv.), melynek célja, hogy az állami tisztviselők számára a közszolgálat a teljesítményt elismerő, megbecsülő életpályát jelentsen.

A törvény a preambulumban megfogalmazott célok eléréséhez rugalmas, de ugyanakkor nagyobb munkáltatói felelősséggel járó új illetményrendszert szabályoz, mely több lépcsőben lépett hatályba a fővárosi és megyei kormányhivatalok vonatkozásában:

2016. július 1-jétől a fővárosi és megyei kormányhivatalok járási (fővárosi kerületi) hivatalainál foglalkoztatott kormánytisztviselők és vezetők, míg a fővárosi és megyei kormányhivatalokkal kormányzati szolgálati jogviszonyban állók, azaz a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységeknél állományban lévők tekintetében 2017. január 1-jétől lépett hatályba.

A közszolgálatban egy új jogviszony-típust vezetett be az Áttv., az állami szolgálati jogviszonyt, mely az állami tisztviselőkre és állami ügykezelőkre kiterjedően a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) háttérjogszabályként történő alkalmazásával határozza meg a részletszabályokat.

Az Áttv. új előmeneteli és illetményrendszert hozott létre, mely az egyes előmeneteli fokozatokhoz tartozó sávós bérrendszerben az illetmények alsó és felső határok közötti meghatározásával a munkáltatói jogkör gyakorlójának – a teljesítményértékelést és jogszabályban meghatározott egyéb szempontokat figyelembe véve – széles körű mérlegelési jogot biztosított. Az új szabályoknak köszönhetően a tisztviselők illetményei jelentősen emelkedtek.

A Kormányhivatal nagy hangsúlyt fektet az állományába tartozó szakemberek megtartására, melynek keretében egyrészt az illetmények a törvényben biztosítottak szerint folyamatosan felülvizsgálatra kerülnek, másrészt továbbképzések szervezésével a szakemberek folyamatos szakmai fejlődési lehetőségét biztosítja.

Összességében elmondható, hogy az Áttv. hatálybalépésével a Kormányhivatal az állami tisztviselői életpálya-modell biztos jövőképet nyújt a tisztviselőknek, a

14

<http://www.kormanyhivatal.hu/download/b/19/73000/T%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3%20Szolg%C3%A1ltat%C3%B3%20Korm%C3%A1nyhivatal%20Modell%20%20bevezet%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf> (2018. október 08.)

szakmai képzettséget, tapasztalatot és kiemelten a teljesítményt megbecsülő új tisztviselői hivatásrend keretei között.

## 7. A közigazgatást érintő új kihívások

**7.1. Az általános közigazgatás rendtartás hatályba lépése.** A közigazgatási hatósági eljárás alapvető szabályait közel másfél évtizeden keresztül meghatározó, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) helyébe 2018. január 1. napjától az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény lépett. Míg a Ket. a közigazgatási eljárás legfontosabb eljárási elveit nem változtatta meg, addig az Ákr. jelentősen átalakította az eljárás rendjét. Nagyon lényeges eltérés az eddigi gyakorlathoz képest, hogy az Ákr. nem határozza meg a hatósági rendszert, s azt sem, hogy a jogalkotó milyen szervezetet és milyen feltételekkel ruházhat fel hatósági hatáskörrel. Az új eljárási rendben a legnagyobb változás a közvetlen bírósághoz fordulás jogintézményének lehetősége.

Az Ákr. általános közigazgatási hatósági eljárási jogszabálynak tekintendő, melyből eredően a közigazgatási eljárás általános szabályait határozza meg. Az Ákr. alapvető célkitűzése az egyszerűsége, közérthetősége és tömörsége való törekvés, egy általános kódex megalkotása. Az Ákr. célja az ügyfél kérelmére induló közigazgatási hatósági eljárások körének bővítése az ügyfél jogainak erősítése.

**7.2. Az Ákr. eljárási.** Az Ákr. a közigazgatási eljárás három fajtáját különbözteti meg: az automatikus döntéshozatali eljárást, a sommás eljárást, illetve a teljes eljárást. Az automatikus döntéshozatali eljárás és a sommás eljárás alapvetően az egyszerű megítélésű ügyekben alkalmazható, feszes eljárási forma, amely az ügy gyors lezárását teszi lehetővé, ha annak feltételei adottak.

Az automatikus döntéshozatali eljárás az elektronikus ügyintézés megreformálásával összefüggésben került bevezetésre, amikor a hatóságnak huszonnégy órán (egy nap) belül kell döntést hoznia. Automatikus döntéshozatali eljárás akkor alkalmazható, ha azt törvény, vagy kormányrendelet megengedi, a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll, a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és nincs ellenérdekű ügyfél. Az automatikus döntéshozatal konkrét eseteit nem lehetséges az általánosság szintjén meghatározni, azt valamennyi esetben az ágazati jogszabályokban indokolt rögzíteni.<sup>15</sup>

Ezzel szemben a sommás eljárásban a hatóságnak a döntést azonnal, de legfeljebb nyolc napon belül kell meghoznia, amennyiben a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a rendelkezésre álló adatok alapján a tényállás tisztázott és nincs ellenérdekű ügyfél. Főszabály szerint minden eljárás sommás (vagy annak egyik eseteként automatikus döntéshozatali) eljárásként

<sup>15</sup> Boros Anita: A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. (II.), *Új magyar közigazgatás*, 2018/2. 32. o.



indul. Amennyiben az eljárást nem lehet sommás eljárásban lefolytatni, a hatóság ún. függő hatályú döntést hoz. A függő hatályú döntés kizártsága esetén teljes eljárás lefolytatására kerül sor annak jogkövetkezményeivel, amely során a hatóságnak 8 napon belül meg kell hoznia a teljes eljárást megalapozó döntést.

A teljes eljárás a klasszikus közigazgatási eljárási forma, amelyben 60 napon belül minden eljárási részcselekmény el kell végezni. Az Ákr. alkalmazása a közigazgatás szereplőitől, az eljáró hatóságok oldaláról rendkívül fegyelmezett, jól koordinált munkavégzést igényel.

**7.3. Elektronikus ügyintézés, valamint az e-Papír szolgáltatás.** Az információs technológia fejlődésével az ügyféli és a szervezeti digitális igények fokozódó megjelenése a kormányzati szerveket is kihívások elé állította. A felhasználók és a közigazgatási szervek számára is előnyös, az adminisztratív költségek és a bürokráciacsökkentést szolgáló e-ügyintézés erősítő eljárások jelentek meg. Az elektronikus út használatával kevesebb az időráfordítás, pontosabb az adatok nyilvántartása, folyamataiban jobban követhetőek az eljárások.

Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: E-ügyintézési törvény) 108. § (1) bekezdése alapján a fővárosi és megyei kormányhivatalok 2018. január 1. napjától kötelesek az ügyek elektronikus intézését az E-ügyintézési törvényben meghatározottak szerint biztosítani.

Az erre való felkészülés a Miniszterelnökség koordinációjával már a 2017. évben megkezdődött. Ennek első lépéseként a Kormányhivatal ütemtervet és információátadási szabályzatot készített, melyet az Elektronikus Ügyintézési Felügyelet jóváhagyott.

Ezután a felkészülés legfontosabb részeként a Kormányhivatal, a Miniszterelnökség iránymutatásai alapján csatlakoztatásra került a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokhoz (SZEÜSZ) és a központi elektronikus ügyintézési szolgáltatásokhoz (KEÜSZ).<sup>16</sup>

Ezen szolgáltatások közül elsősorban kiemelendő, az E-ügyintézési törvény 38. § (1) bekezdés n) pontja szerinti általános célú elektronikus kéreleműrlap szolgáltatás (a továbbiakban: e-Papír), melynek célja, hogy azokban az eljárásokban, vagy egyszerű ügyekben is legyen lehetősége az ügyfélnek beadványát elektronikus úton továbbítani a hatóság felé, amelyeket jelenleg nem támogat elektronikusan intézhető űrlap. Az e-Papír általános célú elektronikus kéreleműrlap, ingyenes, hitelesített üzenetküldő alkalmazás, amely internet kapcsolatán keresztül, elektronikus úton összeköti az ügyfeleket a szolgáltatáshoz csatlakozott szervekkel.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> A SZEÜSZ KEÜSZ létrejöttéről lásd bővebben: Cseh Gergely - Czékmann Zsolt: Elektronikus közszolgáltatások a SZEÜSZ-ök tükrében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXII. 2014, 135-145 o. és Cseh Gergely - Czékmann Zsolt: Az elektronikus közszolgáltatások megvalósulása napjainkban Magyarországon, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXVI/1. 2018, 35-47. o.

<sup>17</sup> Vágújhelyi Ferenc: A "kormányzati e-Papír" - azaz hogyan ne diszkrimináljuk az elektronikus kapcsolattartást? *Új Magyar Közigazgatás*, 2017/1. 32-35. o.

Fontos kiemelni az ügyfél ügyintézési rendelkezésének nyilvántartását (RNY), mely a személyek e-ügyintézésre vonatkozó rendelkezéseit tartja nyilván és azt az arra jogosultak felé megismerhetővé teszi. A szolgáltatás célja, hogy az állampolgárok – és később fokozatosan a szervezetek – számára lehetővé tegye rendelkezéseik megtételét, elsősorban az azonosítási és kapcsolattartási módokra, illetve egyéb elektronikus szolgáltatások igénybevételére vonatkozóan. Az RNY alkalmazása által gyorsabb és hatékonyabb lesz az ügyintézés, valamint kiszámíthatóbbá, tervezhetőbbé válik a hatóságokkal való kapcsolattartás. A nyilvántartás tárolja az állandó meghatalmazásokra vonatkozó nyilatkozatokat, és azokról hitelesített információt szolgált papír alapú irat bemutatása nélkül.

A Kormányhivatal Borsod-Abaúj-Zemplén megye polgármestereit és önkormányzati hivatalait is segítette az elektronikus ügyintézésre való felkészülésben. Ennek keretében a Belügyminisztérium és a NISZ Zrt. támogatásával oktatás került megszervezésre a jegyzők és a járási hivatalok vezetői részére.

A felkészülés szakszerű és körültekintő lebonyolításának köszönhetően 2018. január 1. napjával az elektronikus ügyintézés elkezdődött a Kormányhivatalban. Az azóta eltelt időszakban a Kormányhivatal kiemelt figyelmet fordított az elektronikus érkező és kiküldött küldemények teljes körű kezelésére. Az esetlegesen felmerülő problémás esetek túlnyomó része helyileg, egyéb esetekben pedig a Miniszterelnökséggel és NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. segítségével folyamatosan megoldásra kerülnek.

Az elektronikus ügyintézés lehetőségének biztosításán kívül fontos feladat az ügyfelek informatikai ismeretének bővítése, amely az állami szervek széleskörű együttműködésével valósulhat meg.

## **8. Záró gondolatok**

Összességében megállapítható, hogy a területi államigazgatásban bekövetkezett változások pozitív eredményeket hoztak az állampolgárok és az állam kapcsolatában. Az átalakítás folyamata tervszerű módon zajlott és az európai modellhez igazodott, ugyanakkor a nemzeti sajátosságokat, hagyományokat követte. Több évtizedre kiható, sikeres reformfolyamat. Mindez úgy valósult meg, hogy közben a folyamatos, magas színvonalú ügyfél kiszolgálás biztosított volt.

---

---

---

# A PÉNZÜGYI RENDSZER PROBLÉMÁI ÉS KIHÍVÁSAI A JOGI SZABÁLYOZÁS SZÁMÁRA \*

Nagy Zoltán \*\*

---

## 1. Bevezető gondolatok

A gazdasági és társadalmi traumák romboló hatásuk mellett tapasztalatot nyújtanak a jogalkotó számára az új szabályozás kialakítására, a szabályozás hatékonyságának növelésre. Ilyen szempontból a gazdasági válságok elő is segítik és gyorsítják azokat a folyamatokat, amelyek már jelen vannak szabályozási igényként, de a jelentőségüket még nem érzékelték kellően a jogalkotó. A szélesebb társadalmi problémák hamarabb elérik a jogalkotás ingerküszöbét a politikai hatások révén. A pénzügyi rendszert ezért is kell még mindig a legutóbbi gazdasági válság viszonylatában vizsgálni, mert ez mutatja meg a szabályozás változásának mélységét és közvetlen okait és esetleges hiányosságait. Sokszor a válság elvonulását követően a megnyugvás, az optimizmus kerekedik felül, amely akadályozza a mélyreható szabályozási változásokat és sokszor csak félmegoldások születnek a felmerült kérdéssel kapcsolatban. A globális gazdaság miatt viszont, ahol „rés keletkezik a falon” azt a gazdasági élet szereplői kihasználják és tevékenységüket a kevésbé szigorúan szabályozott területen koncentrálnak. A szektor szigorúbb szabályozásának, tehát jelentős féke lehet a nemzetközi mobilitás és a versenyképesség egyaránt.<sup>1</sup>

A pénzügyi gazdasági válság gyökeres változásokat hozott a tárgykör szabályozásában, nemcsak hazai, hanem uniós szinten is. Az azt megelőző időszakban a pénzügyi rendszer szabályozásában és a felügyeletben hiányosságok

---

\* A cikkben ismertetett kutató munka az EFOP-3.6.1-16-00011 jelű "Fiatalodó és Megújuló Egyetem-Innovatív Tudásváros- A Miskolci Egyetem intelligens szakosodását szolgáló intézményi fejlesztése" projekt részeként- a Széchenyi 2020 keretében- az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

\*\* Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Pénzügyi Jogi Tanszék.

<sup>1</sup> Muraközy László: Válságok állama-államok válsága, *Közgazdasági Szemle*, LVII.évf., 2010. szeptember, 792-794. o. A szerző rámutat arra, hogy a pénzügyi szféra megregulázása, nemcsak a nemzeti politikai akarat hiánya és a pénzügyi szféra globalitása miatt nem is várható. Ha az egyik országban szigorúbb szabályokat alkalmaznak, akkor a pénztőke kivonja magát a szigorodó régióból, amely hátrányosan érinti ezeket az országokat.

mutakoztak.<sup>2</sup> Az Európai Unióban is áthatotta a szabályozást a tőke szabad áramlásának az elve és a pénzügyi szolgáltatások egységes piacának megteremtése. Azonban ez az elv felvetette az ellenőrzés problémáját, hiszen a pénzügyi szolgáltatók az Unió minden tagállamában tevékenykedhettek, de az ellenőrzést az anyaország végezte. A pénzpiac fokozódó aktivitása azzal az ellentmondással járt, hogy a felügyelet nem látták át a határokon kívül játszódó folyamatokat, illetve hatásos eszközeik sem voltak a határokon átívelő beavatkozásra.<sup>3</sup> A válság bekövetkeztével világossá vált, hogy egy liberális, megengedő szabályozás nem tud eleget tenni annak, hogy a pénzügyi piacok stabilitása fenntartható maradjon. A pénzügyi közvetítőrendszer olyan lényeges elemét képi az államoknak, és azok gazdaságának, hogy a rendeltetészerű működése a társadalmi érdek szintjét éri el.<sup>4</sup> Ez igazolásként szolgál az állami intervencióra, melynek keretében az állam kiépítheti a megfelelő „védelmi” rendszerét.

Felmerül tehát a kérdés, milyen kihívásokkal kell szembesülnie a pénzügyi rendszer szabályozásának a válságot követően. Ilyen kihívást jelent a

- globalizálódó pénzügyi rendszer, határokon átívelő pénzügyi szolgáltatások,
- pénzügyi innovációk terjedése a pénzügyi piacon,
- a pénzügyi rendszer válságok idején jelentkező társadalmi, fiskális költségeinek csökkentése,
- reguláció és a szabad piac elveinek összeegyeztetése, szigorodó szabályozás mellett a gazdasági növekedés biztosítása,
- pénzügyi fogyasztóvédelem,
- legális és nem legális tevékenységek ellenőrzése.

## 2. A globalizálódó pénzügyi rendszer

A szakirodalom széleskörűen elemzi a pénzügyi globalizáció lényegi elemeit és fejlődését. A pénzügyi globalizációt térbeli folyamatként fogja fel, amely jelenti a határokon átnyúló földrajzi integrációt és a nemzetközi pénzügyi piacok közötti kölcsönös függés felerősödését.<sup>5</sup>

A globalizálódó pénzügyi piacok hatásait jól szemlélteti a legutóbbi válság, hiszen az amerikai jelzálogpiaci válság nemzetközi hatású lett, veszélyeztetve a világ bankrendszerét.<sup>6</sup> A válság szemléleti változást eredményezett a

<sup>2</sup> Az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítése (elérhető: <http://www3.mnb.hu/letoltes/felugyelet-hu.pdf>, letöltés dátuma: 2018.02.14.)

<sup>3</sup> Terták Elemér: EU-tagságunk tíz éve a pénzügyi szektor perspektívájából, *Közgazdasági Szemle*, Vol.61.,Iss.4, (2014. április) 414-416. o. A szerző álláspontja szerint a belső piacnak a pénzpiacra való kiterjesztése elősegítette pénzpiac szárnyalását, de egyben ez deregulációs folyamatokat is elindított ezen a területen.

<sup>4</sup> Nagy Zoltán: A gazdasági válság hatása a pénzügyi intézmények és szolgáltatások szabályozására,  *Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXVIII., Miskolc University Press, Miskolc, 2010,230. o.

<sup>5</sup> Gál Zoltán: A pénzügyi globalizáció és az eurozóna pénzügyi monetáris integrációjának térbeli korlátai, *Pénzügyi Szemle* 2015/1.szám, 106. o.

<sup>6</sup> Lentner Csaba: A bankszabályozás tudományos rendszertana és fejlődéstörténete, In: Lentner Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment-Bankszabályozás- Pénzügyi fogyasztóvédelem* (szerk.:Lentner Csaba),

bankszabályozás területén, kiemelve egyes szabályozási részterületek jelentőségét. Ilyen terület lett többek között a makroprudenciális szabályozás, amely már nem csak az egyes pénzügyi intézmények kockázataira figyel, hanem az egész pénzügyi rendszerre ható kockázatokat egyaránt elemzi és szabályozza. Ezeket a kockázatokat a közgazdaságtan már korábban feltárta a ciklikus pénzügyi válságok révén, de a szabályozás nem kezelte ezt a területet kellő súllyal.<sup>7</sup> Kérdés azonban, hogy kellően szolgálják-e a makroprudenciális eszközök a céljukat, illetve elég hatékonyak-e. A szakirodalom is rámutat arra, hogy a makroprudenciális politika legfontosabb feladatának a prevenciót tekinti, azaz a pénzügyi rendszer ciklikus válságának a hatásait hivatott csökkenteni.<sup>8</sup> Ennek érdekében korlátozó szabályokat alkalmazhat a felügyelet, ahogy arra jó példa a magyar szabályozás is.<sup>9</sup>

A nagy nemzetközi pénzügyi intézmények csődhelyzete kihat az egyes államok fiskális helyzetére, hiszen egyes államok pénzügyi helyzete és ereje sem biztos, hogy elégséges az adott pénzügyi intézmény megmentésére.<sup>10</sup> A nemzetközi pénzügyi intézmények esetén jellemző, hogy pénzügyi konglomerátumokként jönnek létre, azaz a pénzügyi piac valamennyi tevékenységét végzik. Ez kihívás a szabályozás és a nem egységes felügyeletek számára, hiszen a tevékenység kiterjed a pénzügyi szolgáltatások mellett a befektetési szolgáltatásokra és a biztosítási piacra egyaránt. Ezeknek a kockázatoknak az elhárítására hivatott az összevont alapú és a csoportszintű felügyelet. Ezekben az esetekben felügyeleti tevékenység több szempontból kihívást jelent a felügyeletek számára a tevékenység szempontjából, illetve a jogi szabályozás számára a tevékenység összetettsége és az országonkénti eltérő szabályozása miatt. A konglomerátumoknál nehezen követhetőek a kockázatok és könnyebb kijátszani a prudenciális szabályokat. A felügyelet munkája összetettebb lett és a pénzügyi csoportok határon átívelő tevékenysége több felügyelet összehangolt munkáját

---

Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 28-30. o. A szerző kifejti, hogy az angolszász jelzálogpiacokon általánossá vált gyenge reguláció a pénzügyi piacok globalizálódása kapcsán nemzetközi kihatású lett és sérülékeny helyzetbe hozta a bankrendszert, amelyet csak direkt állami eszközökkel, nemzetközi tőkeinjekciókkal, aktív befolyásoló szabályozással és a fogyasztók védelmét garantáló erős állami –hatósági kontroll erősíthet meg.

<sup>7</sup> Mérió Katalin: A makroprudenciális szabályozás térnyerése-hogyan változtatta meg a globális pénzügyi válság a bankszabályozást? in: *Állam-Válság-Pénzügyek* (szerk.: Kálmán János), Gondolat Kiadó, Budapest, 2017. 132-133. o. A szerző rámutat arra, hogy a bankszabályozás fejlődését a legutóbbi pénzügyi, gazdasági válságig a mikroprudenciális kockázatok elleni védelem jellemezte. A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság megalakításának a célja is a bankok egyedi kockázatai elleni védelmet meghonosító bankszabályozás volt.

<sup>8</sup> Szombati Anikó: A makroprudenciális felügyeleti hatáskör Magyarországon, in: *Bankmendezment-Bankszabályozás-Pénzügyi fogyasztóvédelem* (szerk.: Lentner Csaba), Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 130-132. o.

<sup>9</sup> 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról. A törvény meghatározza a jelentősebb makroprudenciális eszközöket, mint a hitelkínálat figyelemmel kísérése, a túlzott hitelkiáramlás megakadályozását szolgáló intézkedések, anticiklikus tőkepuffer, rendszerszintű likviditási kockázatok csökkentését szolgáló intézkedések, rendszerszinten jelentős intézmények csődvalószínűségét csökkentő intézkedések, rendszerszintű vagy makroprudenciális kockázatot csökkentő intézkedések, rendkívüli hitelnyújtás.

<sup>10</sup> Terták: i.m. 5. o. A szerző is utal rá, hogy a pénzügyi válság esetén nem elegendő a kisebb államok pénzügyi ereje a pénzügyi intézmények megmentésére (Izland), vagy nincs politikai akarat erre (USA).

igényli.<sup>11</sup>

### 3. A pénzügyi innovációk kérdése

A pénzügyi innovációk új pénzügyi konstrukciók szintén kihívást jelentenek a szabályozás számára. A válságban ilyen új eszközt, az értékpapírosítást veszteségelkerülési technikaként is alkalmazták az amerikai pénzügyi piacon. Az új konstrukció révén terjedhetett szét a jelzálogpiaci válság az egész világ pénzügyi rendszerében.<sup>12</sup> A pénzügyi innovatív megoldások azonban nem tekinthetők negatívnak a pénzügyi piac számára, hiszen új finanszírozási lehetőségeket teremtenek, így elősegítik a gazdasági növekedést és hatékonyabbá teszik a források allokációját. Ugyanakkor veszélyeket is hordoznak a pénzügyi piac számára az új konstrukciók komplexitása és a pénzügyi fogyasztók informálatlansága és felkészületlensége, továbbá szabályozatlanságuk miatt. A kérdéssel kapcsolatban a jogalkotót és ennek révén a felügyeleti szerveket is némi tanácstalanság jellemzi, legfeljebb tájékoztatják az ügyfeleket a fokozott veszélyekről illetve iránymutatást, ajánlásokat bocsátanak ki.<sup>13</sup> A felügyelet a jogi szabályozás hiánya miatt egyéb eszközöket nem alkalmazhat. A jogalkotói álláspontok is eltérőek az új pénzügyi termékek esetén, van eset a tiltásra, az eltűrésre és a szabályozásra egyaránt. Az utóbbi eset több nehézséget is okoz, mivel ezek a konstrukciók határokon ívelnek át és nem mindig szabályozott piaci intézményeken keresztül valósulnak meg. Különösen kiemelendő az újítások közül a kriptovaluták kérdése. Ezekből már számos került piacra és az árfolyamuk is elég hektikus képet mutat, Ezekkel a valutákkal kapcsolatban már több esetben is felmerült a pénzjellegük kérdése. Használatban vannak, pénzként funkcionálnak egyes fizetési tranzakciókban, de hogy valóban pénznek tekinthetőek-e abban vita van a jogi szabályozás területén. Mindenesetre egy állam fizetőeszközének nem tekinthetőek, hiszen az állami elismertség és a bankjegy jellegük többek között hiányzik, nem a központi jegybank bocsájtja ki, hanem számítástechnikai algoritmusok révén jönnek létre. A mikroszinten jelentkező veszélyek (fogyasztóvédelem stb.) mellett fontos kiemelni a makroszinten jelentkező veszélyeket, amelyeket a hagyományos, államilag elismert és kibocsátott fizetőeszköz esetén az egyes országok központi bankjai monetáris eszközrendszerükkel képesek kezelni vagy mérsékelni. A nem a jegybank által kibocsátott fizetőeszköznél nincs vagy korlátozott a jegybank beavatkozási lehetősége és ez a monetáris politika eszközrendszerét lehetetleníti el.

<sup>11</sup> Gálfalvi – Kovács – Kirschner - Seregdi: *Kommentár a hitelintézeti törvényhez*, Wolters Kluwer, Budapest, 2016, 419-433. o.

<sup>12</sup> Lentner: i.m. 45-47. o.

<sup>13</sup> Fenyvesi Réka: *Pénzügyi innovációk és az európai felügyeleti hatóságok szerepe*, <http://www.mnb.hu/kiadvanyok/szakmai-cikkek/a-bankrendszer-jovoje> (letöltés dátuma: 2018.03.10.)

#### 4. A pénzügyi válságok társadalmi költsége

A pénzügyi válság kapcsán felmerült az a társadalmi igény, hogy a magánszféra problémáit ne a fiskális szektor oldja meg az adófizetői pénzekből.<sup>14</sup> A gazdasági fellendülés időszakában jelentős profit realizálódik a pénzügyi szektorban, magas jövedelmezőséget biztosítva a menedzsment és a befektetők számára egyaránt. Az eddigi válságokban a veszteségek árát többnyire a költségvetés állta, főként olyan intézményeknél, amelyek veszélyeztetik a pénzügyi rendszer egészét, rendszerkockázati szempontból jelentősek. Ennek oka, hogy az ilyen intézmények az egész pénzügyi rendszer biztonságos működését és a reálgazdasági folyamatokat egyaránt veszélyeztetik.<sup>15</sup> A magánvesztesség viszont társadalmi költséggé transzformálódik, mivel a költségvetés forrásokat fordít a bankok megmentésére. Mindez akár jelentős államadósság növekedést idézhet elő. A legutóbbi pénzügyi válság is jó példa volt arra, hogy mekkora jelentőséggel bír a bankrendszert megmentő csomag, az egyes jelentős súlyú bankrendszerrel rendelkező országok több száz milliárd eurót vagy dollárt költöttek a központi költségvetésükből az egyes rendszerszinten jelentős bankjaik megmentésére. Nyilvánvalóan ezeknek a bankmentő csomagoknak az értéke eltöri amellet a társadalmi költség mellett, amelyet az adott ország bankrendszerének esetleges összeomlás okozhatott volna. Mindez azonban nem indokolja feltétlenül a központi költségvetés puha költségvetési korlátját a kérdésben. A jogi szabályozás lépéseket tett a bankszanálási alapok létrehozására, mind az egyes országok mind az Európai Unió szintjén. Kérdésként merül fel azonban, hogy ezek az alapok egy jelentősebb válság esetén elégségesek-e az egyes intézmények megmentésére és feltöltődnek-e kellően egy közeli válság kitörése esetén. Mindezek fényében a jogi szabályozásnak további utakat kellene keresni arra, hogy hogyan tudja tovább mérsékelni a központi költségvetés kiadási kockázatát egy pénzügyi válság esetén. Ha be kell szállnia az államnak a válságmenedzselésbe, hogyan térülhet meg a befektetett tőke, hogy ne érje kár a költségvetést.

#### 5. Reguláció kontra dereguláció a pénzügyi piacokon

A pénzügyi piacok szabályozásával kapcsolatban, szinte örök kérdésként merül fel a szigorú vagy a megengedő szabályozás kérdése. A gazdasági válságot követően az Európai Unió és az USA is a szigorúbb szabályozás felé fordult, illetve az általános társadalmi és politikai hangulat is efelé hajlott. A piaci bizalom helyreállítása is azt tette szükségessé, hogy a pénzpiaci intézmények tevékenységét átláthatóvá tegye a szabályozás és korlátozza a kockázatvállalást.<sup>16</sup> A gazdasági növekedést azonban

<sup>14</sup> Muraközy: i.m. 794. o.

<sup>15</sup> Borkó Tamás- Fáykiss Péter - Zsigó Márton: Túl nagy, hogy bukjon?-A rendszerszinten jelentős pénzügyi intézmények kockázatai, [www.mnb.hu](http://www.mnb.hu) (letöltés ideje: 2018.03.12.) A szerzők rámutatnak arra, hogy több globális pénzügyi intézmény súlyos gondjain csak jelentős adófizetői, kormányzati segítséggel lehetett úrrá lenni. Az ilyen intézmények bukásából eredő gazdasági károk sokkal nagyobbak, mint az a támogatás, amellyel a bajba került intézmény konszolidálható.

<sup>16</sup> Lentner: i.m. 52. o.

csak egy aktív hitelezési tevékenység segítheti elő, amely a dereguláció irányába hat, ahogy ez történt az amerikai hitelezési piacon a válságot megelőzően. Az mindenképpen fontos tanulság, hogy egy erősen szabályozott piacon a szabályozás változásai erőteljesen befolyásolják az adott piac működését.<sup>17</sup>

Kérdés tehát, hogy mi a jó megoldás. A profitorientált bankrendszer mindenképpen kihasználja a megengedő szabályokat és igyekszik innovatív konstrukciókkal növelni a bevételeit, jelentősebb kockázatvállalás mellett. A bankok pedig nem tekinthetők hagyományos üzemnek, hiszen tevékenységük jelentős mértékben idegen tőkére alapozódik, amely elsősorban különféle betétkonstrukciókat jelent. A betétesek nem üzleti vállalkozók, ők a fix vagy változó kamatok mellett elhelyezik betéteiket és nem tudják, hogy a bank mire használja fel a pénzeszközeiket. Abban bíznak, hogy a jogi szabályozás biztosítja a számukra a bankok biztonságos működését, amely révén garantálva lesz a betétjük. Mindezek mellett nem szabad elfeledkeznünk arról, hogy egy bank csődje rontja a szabályosan működő bankok gazdálkodását, hiszen a betétbiztosítási alap révén nekik kell viselniük és kigazdálkodniuk a csődbe került bank betéteseinek a kártérítését. Továbbá ők viselik az egész bankrendszert érintő bizalomvesztésből eredő üzleti veszteséget is. Olyan szabályokat kell tehát megalkotni és folyamatosan finom hangolni, amelyek korlátozzák ugyan a bankok kockázatvállalását, de nem lehetetlenítik el a működésüket és nem törlik el a pénzügyi innovációs lehetőségeket, amelyek a gazdasági növekedést és a fogyasztók korszerűbb kiszolgálását egyaránt lehetővé teszik.

## 6. Pénzügyi fogyasztóvédelem

A pénzügyi piaci szabályozás válságot követő időszakában egyik legfontosabb kérdéssé a pénzügyi fogyasztóvédelem vált.<sup>18</sup> A válság jelentős társadalmi és egyéni veszteségeket okozott az ügyfelek számára. Az új innovatív pénzügyi megoldások jelentős előnyökkel jártak az ügyfelek számára rövidtávon, de az esetleges problémákra nem hívták fel az ügyfelek figyelmét. Az informálatlanság, a kellő tájékoztatás hiánya és a szakmai felkészültség hiánya oda vezetett, hogy a válság miatt a hosszú távú konstrukciók esetében jelentős érdeksérelem érte a fogyasztókat. A szabályozás ezekre problémákra reagált a legerőteljesebben és próbálta a fogyasztók védelme érdekében szigorítani a szabályozást.<sup>19</sup>

Megvédhető-e a azonban a fogyasztó a gyorsan változó és komoly szakmai ismereteket igénylő pénzügyi világban és meddig kell terjeszkednie ennek a védelemnek? Mindenkit meg kell-e védeni vagy csak a fogyasztók lehatárolt csoportját?

<sup>17</sup> Széles Zsuzsanna- Pataki László- Flóriánné Horváth Margit: A bázeli tőkeszabályozás múltja, jelene és jövője, *Gazdaság és Társadalom*, 2016/3. szám, 52-53. o.

<sup>18</sup> Széles – Pataki - Flóriánné: i.m.53. o. A szerzők álláspontja szerint a szabályozás oka két tényezőre vezethető vissza a pénzügyi válságok mérséklésére és a pénzügyi fogyasztóvédelemre.

<sup>19</sup> Nagy Zoltán: Problémafelvetés a pénzügyi fogyasztóvédelem területén, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. különszám.



Általános szabályozás alkalmazható csak a fogyasztóvédelemben vagy egyedi védelem is érvényesülhet például állami mentőakciókkal? Használ-e a fogyasztók jövőbeni magatartásának, ha abban a feltevésben vállalnak túlzott mértékű, de nagy hozamot biztosító kockázatot, hogy az állam nem normatív módon megmenti őket? Meg kell-e menteni azokat a „szerencsejátékosokat”, akik sejtik a pénzügyi konstrukció nem legális, „pilótajáték” jellegét, de bíznak a szerencséjében és a magas hozam realizálásában?

Rengeteg kérdés merül fel a téma kapcsán, amelyek megválaszolásra várnak a jogi szabályozásban. Sok tanulságot levont a jogalkotó és az igazságszolgáltatás a gazdasági válság révén felmerült problémákból, de egyes kérdések továbbra megválaszolatlanok maradtak. A jogi szabályozást nyilvánvalóan áthatják rövidtávú politikai célok is, amelyek befolyásolják a szabályozás általános jellegét és sok esetben a jogalkotó az egyedi problémák megoldására koncentrálnak különleges szabályok megalkotásával. Ez nem helyes hiszen nem az egyedi ügy megoldására kell törekedni, hanem az általános tanulságok elvonását követően a normativitás erősítésére. Nem szabad puha költségvetési korlátot biztosítani az államnak a pénzügyi kérdések megoldásánál. Nyilvánvalóan fájdalmas egyes fogyasztói csoportok vesztesége, főleg ha ennek erőteljes társadalmi visszhangja van, de ha az állam különleges szabályozás révén menti meg az egyes fogyasztói csoportokat, akkor azt az üzenetet küldi a fogyasztó számára, hogy a későbbiekben is vállalhatnak kockázatot saját nyereségre és az állam kockázatára. Ez természetesen nem zárja ki a szelektív mentőcsomagokat, de ezeket nem lehet normatív módon mindenkire alkalmazni, figyelembe kell venni az egyének társadalmi és gazdasági helyzetét.

A legális és nem legális pénzügyi tevékenységek ellenőrzésének a szigorítása részben összefügg a válság kapcsán felmerült fogyasztóvédelmi kérdésekkel, részben az ettől függetlenül felmerült pénzügyi intézményi problémákkal. Az ellenőrzés problémája a szabályszerűen, prudensen működő pénzügyi szereplő számára is fontos, hiszen a piaci bizalomvesztés és zavar kihat a működésükre illetve a problémák kezelésének az árát is ők térítik meg, még akkor is, ha ezt végső soron az ügyfelek viselik. A szabályozási kihívások tehát sok esetben a felügyelet szabályozásával függ össze.<sup>20</sup>

## 7. Összegző gondolatok

A pénzügyi jog rendkívül dinamikus fejlődő jogága mind a hazai, mind a nemzetközi szabályozásnak. A dinamikus fejlődése mellett egyre nagyobb jelentőségre tesz szert a gazdasági életet szabályozó szerepe révén. A pénzügyi jogon belül is kiemelkedő fejlődésen megy keresztül a bankjogi szabályozás. Ennek a területnek a komoly társadalmi jelentőségét jól mutatta meg a legutóbbi

<sup>20</sup> Nagy Zoltán - Csiszár Anett: A hazai pénzügyi felügyeleti szabályozás a változások tükrében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Series Juridica et Politica*, 2016/ 34. sz., 157-173. o. és Nagy Zoltán- Csiszár Anett: Aspect of the european system of financial supervision, *ZBORNIK RADOVA PRAVNI FAKULTET (NOVI SAD)*, 2016/3.sz., 977-1001. o.

gazdasági válság. Egyes országok költségvetési egyenlege került komoly veszélybe a pénzügyi intézményrendszer problémái miatt, nem beszélve a háztartások költségvetésének a problémáiról, amely komoly társadalmi feszültségeket is eredményezett. A tanulmány a terjedelmi korlátok miatt nem tér ki részletesen az egyes kérdéskörök elemzésére, inkább csak gondolatébresztőként szolgál, rávilágítva az egyes szabályozási területek jelentőségére. A megoldás, ahogy a cikkből is kitűnt nem csak az egyes országok felelőssége, hanem nagyobb integrációké, mint Európai Unió. Rá kell továbbá ébredni a nemzetközi pénzügyi jogalkotásnak, hogy erőteljesebb lépéseket kell tenni a jogharmonizációs célú nemzetközi jogalkotás területén.

---

---

---

---

# **GONDOLATOK A HATÓSÁGI INTÉZKEDÉSEK – KÜLÖNÖSEN EGYES RENDŐRI INTÉZKEDÉSEK – SZABÁLYOZÁSÁNAK ELLENTMONDÁSÁIRÓL**

Nyitrai Péter\*

---

## **1. Bevezetés**

Amikor a Kormány az Országgyűlés elé terjesztette a később, az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény néven megalkotott, a mindennapokban „Ákr.” használati néven elterjedt jogszabály alapjául szolgáló T/12233. sz. törvényjavaslatot, az új szabályozás miniszteri indoklásában – egyebek mellett – az is szerepelt, hogy az új szabályozás célja az, hogy a közigazgatás az Alaptörvénynek megfelelő, átlátható és kiszámítható hatósági eljárási keretek között járjon el abban az évi több tízmillió közigazgatási ügyben, amikor az állampolgárok az államhatalommal találkoznak. Ezzel a jogalkotói célkitűzéssel a legteljesebb mértékben egyet lehet érteni, mint ahogyan azzal is, hogy jogállami keretek között az eljárási szabályokat az eljárásuk során a hatóságoknak is be kell tartaniuk, azaz maradéktalanul érvényesülniük kell a jogrendszer önmagát korlátozó szabályainak is.

A közigazgatási szervek az eljárásuk során az ügyfelek jogait és kötelezettségeit érintő döntéseket hoznak és ezek a döntések – akár kényszereszközök igénybevétele útján is - kikényszeríthetők. Jogállami keretek között azonban az ilyen döntéseknek a meghozatala csak szigorúan előírt és betartott szabályok között lehetséges. A közigazgatási szervek tevékenységének egyik speciális területét jelentik a hatósági intézkedések. A hatósági intézkedések általános jellemzője, hogy közvetlenül nem hoznak létre, illetőleg nem szüntetik meg jogviszonyokat, hanem csak valamilyen jogot vagy kötelezettséget realizálnak valamilyen tényállás bekövetkezése esetén, a rendelkezés általában szóbeli formában történik (nincs írásbeliség és nincs halasztó hatályú jogorvoslati lehetőség sem), többnyire azonnali végrehajtást igényelnek, továbbá az intézkedés alá vont személy valamilyen jogát korlátozzák. A hatósági intézkedések általában valamilyen veszélyhelyzet elhárításához, vagy hatósági ellenőrzéshez kapcsolódnak.

---

\* Egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék

A hatósági intézkedések tételes felsorolása hiányzik az Ákr.-ből, a VIII. Fejezetben csak az egyes hatósági intézkedések (az ideiglenes intézkedés, a biztosítási intézkedés, a zár alá vétel és a lefoglalás) különös szabályai találhatók. Az ilyen intézkedések feltételeinek a szabályozásánál nehéz feladata van a jogalkotónak, egyrészt azért, mert képtelenség előre látni minden olyan élethelyzetet, ahol szükség lehet hatósági intézkedésre, másrészt pedig azért, mert a kellő garanciák beépítésének elmaradása esetén nagyon könnyen kiszolgáltatottá válhat az a személy, akivel szemben az intézkedést foganatosítják.

Van a hatósági intézkedéseknek egy olyan területe, ahol éves viszonylatban milliós nagyságrendben kerülnek kapcsolatba az egyének a közhatalmat megtestesítő és gyakorló szervek képviselőivel, azonban itt már nem feltétlenül az Ákr. hatálya alá tartozó pozícióban, hanem attól jóval kiszolgáltatottabb helyzetben. A hatósági intézkedések közül a kimagaslóan legnagyobb számban előforduló rendőri intézkedésekről van szó. Arról a szakterületről, amely kétségtelenül az egyik legérzékenyebb pontja a közhatalom érvényesítésének, hiszen az egyes ember az ilyen intézkedések során kerül a legközvetlenebb és talán legkiszolgáltatottabb kapcsolatba a közhatalom gyakorlóival, és nem feltétlenül csak a saját elhatározása alapján.

A mindennapi életben folyamatosan, nagy számban előforduló rendőri intézkedésekkel szemben viszonylag nagynak tekinthető a Független Rendészeti Panasztestülethez benyújtott állampolgári panaszok száma is.<sup>1</sup> A benyújtott panaszok kivizsgálása és elemzése során számtalan ízben rámutattak a testület munkatársai, hogy nagyon gyakran okoz gondot az intézkedő rendőr eljárásának a hiányos, vagy nem egyértelmű szabályozása. Ha belegondolunk abba, hogy a rendőri szervek eljárására a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény vonatkozó rendelkezésein túl még hány olyan – különböző típusú, eltérő jogágba tartozó – jogszabály van, amely bizonyos eljárási cselekményekre vonatkozóan a rendőrség tagjaira vonatkozóan előírásokat tartalmazhat<sup>2</sup>, továbbá abba is, hogy a rendőri intézkedéseknek az elképzelhetetlenül széles területre kiterjedő jellege miatt gyakorlatilag kizárt a minden eljárási cselekményre kiterjedő, alapos szabályozás (az élet nagyon nagy forgatókönyvíró, sokkal színesebb fantáziával rendelkezik, mint a legfelkészültebb kodifikátor), akkor könnyen beláthatjuk, hogy nem egy egyszerű kérdést kezd el feszegetni az, aki a rendőri intézkedések eljárási szabályainak a vizsgálatába fog.

A jelen tanulmánynak a célja annak a vizsgálatára, hogy a jogalkotó a kellő alaposítással és részletességgel alakította-e ki a rendőri intézkedések eljárási szabályait, van-e joghézag a normákban. Ezek vizsgálatát azért tartom indokoltnak,

<sup>1</sup> Erre vonatkozóan lásd bővebben a Független Rendészeti Panasztestület éves beszámolóit. Megtalálhatóak a testület honlapján [www.panasztestulet.hu](http://www.panasztestulet.hu)

<sup>2</sup> A teljességre való törekvés igénye nélkül ide sorolhatjuk például a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényt, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényt, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt, a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényt, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényt, a fegyverekről és a lőszerekről szóló 253/2004. (VIII. 31.) Korm. rendeletet, a rendőrség szervezeti szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendeletet.

mert meggyőződésem, hogy annak a polgárnak a számára, akivel szemben egy jogállamban rendőri intézkedés történik, csak a tisztességes eljáráshoz való jog nyújthat garanciát.

## 2. A rendőri intézkedések általános elvei és szabályai

Ha a rendőrségre vonatkozó eljárási szabályokat kezdjük vizsgálni, akkor első lépésként célszerűnek tűnik a rendőrség alkotmányos státuszának a meghatározása. E körben az Alaptörvény, a rendőrségről szóló törvény, valamint a központi államigazgatási szervekről szóló törvény rendelkezéseiből tanácsos kiindulni. Ezek szerint „A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szerv.”<sup>3</sup> Irányításával kapcsolatban az Alaptörvény rendelkezik: „A rendőrség működését a Kormány irányítja.”<sup>4</sup> A közigazgatási szervek rendszerében elfoglalt helyének meghatározása szempontjából pedig központi államigazgatási szervnek minősül, azon belül pedig a rendvédelmi szervek között az első helyen említi a rendőrséget a jogszabály.<sup>5</sup> Mindezek alapján nyilvánvaló, hogy a rendőrség a végrehajtó hatalmi ág részének, közigazgatási szervnek minősül, de meg kell jegyeznünk, hogy az intézkedései jelentős eltérést mutatnak a többi közigazgatási szerv intézkedéseire képest.

A rendőrség működésének általános elveit és szabályait az Rtv. IV. Fejezetében találhatjuk. Ezek közül az első, ami elgondolkodtat, az a 12.§ (1) és (2) bekezdéseiben foglalt rendelkezés, amely a szolgálati előjáró utasításának megtagadását írja elő arra az esetre, ha annak végrehajtásával a rendőr bűncselekményt követne el. Mivel egy cselekmény napjainkban csak akkor minősül bűncselekménynek, ha arra a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény büntetés kiszabását rendeli el, az említett rendelkezésből egyenesen következik az, hogy a Btk.-n kívüli teljes hatályos magyar joganyag bármely más jogszabályába ütköző utasítás esetén az utasítást kapó rendőr a végrehajtást nem tagadhatja meg, viszont köteles az előjáró figyelmét felhívni az utasítás jogszabálysértő jellegére, de ezt is csak akkor, ha az a számára felismerhető. Ezzel a rendelkezéssel a jogalkotó gyakorlatilag megteremtette és egyben ki is jelölte a rendőri jogszabálysértés törvényes kereteit.<sup>6</sup>

Ugyancsak problémás lehet a gyakorlatban az Rtv. 13.§ (2) bekezdésében foglalt rendelkezés is. Ennek értelmében a rendőr köteles a törvény rendelkezéseinek megfelelően, részrehajlás nélkül intézkedni.<sup>7</sup> Ez a viszonylag rövid

<sup>3</sup> A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 4.§ (1) bekezdése értelmében.

<sup>4</sup> Magyarország Alaptörvénye 46. cikk (2) bekezdés.

<sup>5</sup> A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1.§ (5) bekezdés a) pontja rendelkezik így.

<sup>6</sup> Szikinger István ezzel kapcsolatban úgy foglalt állást, hogy a magyar szabályozás a „cél szentesíti az eszközt” felfogás alapján törvényi rangra emelte az eljárási szabályoknak az eredményesség érdekében történő áthágását. Lásd bővebben: Szikinger István: A rendészeti eljárásról In.: *Rendészet és emberi jogok* 2011. I. évfolyam 2. szám 29-30. o.

<sup>7</sup> Itt a hangsúlyt nem magára az intézkedési kötelezettségre helyezném, hanem a részrehajlás nélküliségre.

mondat felvet egy gondolatot. Az Rtv. ezzel a fél mondattal intézi el azt a jogintézményt, amit más eljárási törvények a kizárás szabályainak viszonylag részletes kidolgozásával csak lényegesen aprólékosabban voltak képesek megoldani. Miközben az Ákr. - teljesen érthető módon - különbséget tesz az abszolút és a relatív kizárási okok között, addig az Rtv. és a rendőrség szolgálati szabályzata meglehetősen nagyvonalúsággal siklik át az ilyen mellékes dolgok fölött. Abban nincs vita, hogy egyes rendőri intézkedéseknél teljesen közömbös lehet az, hogy kivel szemben intézkedik a rendőr (például ha egy közlekedési baleset helyszínén az Rtv. 44.§ (1) bek. a) pontja alapján ideiglenesen el kell terelni a forgalmat, értelmetlen és indokolatlan lenne megtiltania azt, hogy a rendőr az elterelésben érintett gépjárművet vezető közeli hozzátartozójával szemben is intézkedhessen), de ugyanennek az intézkedésnek egy másik megnyilvánulási formájánál, a jelenleginél nagyobb garanciát jelentene a kizárási okok részletesebb szabályozása. Az utóbbi példánál maradva az Rtv. 44.§ (1) bek. b) pontja szerint a rendőr ellenőrizheti a közlekedési rendszabályok megtartását, a szolgálati szabályzat 9.§ (1) bek. alapján pedig szabálysértés észlelése esetén feljelentést tehet, helyszíni bírságot szabhat ki vagy szóbeli figyelmeztetést alkalmazhat (a helyszíni bírság kiszabása helyett). Ennél a példánál maradva azt kell látnunk, hogy egybemosódnak – vagy legalábbis nem különülnek el - az Rtv. és a szabálysértési törvény szabályai. A cselekménysorban hol van az a pont, amikor már nem az Rtv. és a szolgálati szabályzat előírásai alapján kell eljárnia a rendőrnek, hanem a szabálysértési törvény előírásai alapján? Ezt azért lenne lényeges tudni, mert a szabálysértési törvénynek például mások a kizárási szabályai...

A rendőri intézkedéseknek való engedelmisség szabályozásában is találhatunk érdekes jogalkotói megoldásokat.<sup>8</sup> A jogalkotó nem szimplán a „rendőri intézkedés” fogalmat használja, hanem szűkíti azt akkor, amikor a jogszabályi előírások végrehajtásához kapcsolja. E szóhasználat alapján kellő okunk van feltételezni azt, hogy különbség van a szimpla értelemben vett „rendőri intézkedés” és a „jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedés” között. Ha ugyanis nem így lenne, a jogalkotó nem tette volna ezt a megkülönböztetést. Problémát csak az jelent, hogy az értelmező rendelkezések között nem található utalás arra, hogy mi a különbség a két fogalom között, továbbá az is, hogy pusztán ránézésre nem dönthető el egy rendőri intézkedésről, hogy az most valamilyen jogszabályi előírás végrehajtását szolgálja-e avagy sem. Megjegyezzük, hogy az Rtv.-ben az egyes rendőri intézkedések tételes felsorolása során sincs ilyen értelmű különbségtétel az egyes intézkedések között. Ugyancsak gondot jelenthet az idézett jogszabályhely második mondata is. Ennek értelmében az intézkedés során csak abban az esetben vonható kétségbe az intézkedés jogszerűsége, ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható. Ebből az következik, hogy az intézkedést követően már nem szükséges feltétel a mérlegelés nélküliség és a kétséget kizáró mód, ezek hiányában is kétségbe vonható az

<sup>8</sup> Rtv. 19.§ (1) bek. „A jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedésnek – ha törvény vagy nemzetközi megállapodás másként nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni, és a rendőr utasításának engedelmeskedni. A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható.”

intézkedés jogszerűsége, de az intézkedés során, szigorúan csak ezeknek a feltételeknek a megléte esetén. Adódik a kérdés: az intézkedés pillanataiban a jogszerűség/jogszerűtlenség megállapításának a kérdésében ki jogosult dönteni és milyen ismervek alapján? Ennek az ismerete azért lenne fontos, mert az idézett törvényhely második bekezdése alapján<sup>9</sup> a jogszerű rendőri intézkedésnek való ellenszegülés esetén kényszerítő eszközök is alkalmazhatók, ebből pedig az következik, hogy a jogszerűtlenség megállapítása esetén az ellenszegülést nem követheti kényszerítő eszköz alkalmazása. Továbbra is nyitva marad azonban egy nagyon fontos kérdés: mi a teendő akkor, ha – valami csoda folytán - a rendőri intézkedés során, annak jogszerűtlensége mérlegelés nélkül és kétséget kizáró módon lett megállapítva? Az álláspontom az, hogy semmi különös, minden megy tovább a maga útján, ugyanis a jogalkotó ebben a szakaszban megkülönbözteti a rendőri intézkedés és a rendőr jogszerű intézkedésének a fogalmát, de az intézkedés alá vont személyekre vonatkozó alávetési kötelezettséget a rendőri intézkedéshez – és nem a jogszerű intézkedéshez – kapcsolja.

Szintén az általános elvek és szabályok között találjuk az intézkedés alá vont személy tájékoztatására vonatkozó rendelkezéseket.<sup>10</sup> Ennek értelmében az intézkedés tényéről és céljáról vagy az intézkedés megkezdésekor, vagy a befejezésekor, az intézkedés elleni panasz lehetőségéről, továbbá az erre nyitva álló határidőről pedig az intézkedés vagy a kényszerítő eszköz alkalmazását követően köteles szóban tájékoztatást adni. Ennek a rendelkezésnek a végrehajtásánál is merülhetnek fel problémák. Az Rtv. az V. Fejezetben 24 alcímben, jól elkülönítve nevesíti a rendőri intézkedéseket, minden alcímben egyet, de kizárólag csak „A Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása”<sup>11</sup> elnevezésű intézkedésnél biztosítja – egyébként teljesen érthető módon - az eltérési lehetőséget az általános szabályként elrendelt tájékoztatási kötelezettségtől. Ez azért érdekes, mert a „Rejtett ellenőrzés elrendelése”<sup>12</sup> elnevezésű intézkedésnél nem található meg a tájékoztatási kötelezettségtől, mint főszabálytól való eltérésre történő felhatalmazás, holott itt is indokolt lehetne. Más intézkedésnél is merülhetnek fel – más jellegű - aggályok ezzel kapcsolatban. Egy közlekedési baleset helyszínén, a forgalom elterelésénél miért kellene minden egyes érintett gépjárművezetőt megállítani és tájékoztatni arról, hogy most éppen egy rendőri intézkedés történik, és ellene panasszal lehet élni?

### **3. Az egyes rendőri intézkedések szabályainak ellentmondásai**

Az egyes rendőri intézkedések részletszabályai között is találhatunk érdekes megoldásokat. A rendőri intézkedések közül a gyakorlatban a legnagyobb számban

<sup>9</sup> Rtv. 19.§ (2) bek. „A rendőr jogszerű intézkedésének való ellenszegülés esetén az e törvényben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazhatók.”

<sup>10</sup> Rtv. 20.§ (2) bek.

<sup>11</sup> Rtv. 46/C.§ (2) bek.

<sup>12</sup> Rtv. 46/B.§

előforduló intézkedésnek, az igazoltatásnak<sup>13</sup> a szabályai sem arról tanúskodnak, hogy nagy lenne az összhang a különböző jogszabályok között. Az igazoltatásra a személyazonosság megállapítása céljából van szükség, az igazoltatott személy hatósági igazolvánnyal tehet eleget annak a kötelezettségének, hogy a személyazonosító adatait hitelt érdemlően igazolja. Az Rtv. 29.§ (2) bekezdése alapján a személyazonosságot – a személyi igazolványon túl – minden olyan hatósági igazolvány igazolja, amely tartalmazza a személyazonosításhoz szükséges adatokat. Az igazoltatott személy kizárólag ezen okmányok egyikének a bemutatására kötelezhető. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 29.§ (12) bekezdése alapján a polgár a személyazonosságát a személyazonosító igazolványon túl az érvényes útlevelemmel vagy kártyaformátumú vezetői engedéllyel igazolhatja. Személyazonosítás céljából – jogszabályban meghatározott kivételekkel – a polgár nem kötelezhető más okmány bemutatására. Ha összevetjük ezt a két, idézett jogszabályi rendelkezést, akkor azt kell megállapítanunk, hogy azok első olvasatra összhangban vannak, de ha alaposabb vizsgálatnak vetjük alá azokat, akkor a következőkre kell ráébrednünk. Azt, hogy az igazoltatás során mi minősül személyazonosító adatnak, az Rtv. 29.§ (8) bekezdése nevezi meg az alábbiak szerint: az érintett személy neve, születési helye, születési ideje, valamint az anyja születési családi és utóneve. Mivel azonban sem a kártyaformátumú vezetői engedély nem tartalmazza az érintett személy anyjának a születési családi és utónevét,<sup>14</sup> sem pedig az útlevelem,<sup>15</sup> ezek az okmányok már nem is felelnek meg az Rtv. igazolási feltételeinek. Kizárásos alapon marad tehát a személyazonosító igazolvány. Adódik rögtön a kérdés: mi volt a célja a jogalkotónak ezzel a megoldással? Nem lehetett volna esetleg egyértelműen megfogalmazni azt, hogy a személyazonosságot a személyazonosító igazolvánnyal kell igazolni? Nyilvánvalóan igen, de a jogalkotói szándék nem arra irányult.

Időzzünk még el egy kicsit az igazoltatásnál. A rendőrség szolgálati szabályzatának 25.§ (1) bekezdése lehetőséget biztosít az intézkedő rendőrnek arra, hogy ha az okmány valódisága vagy az igazoltatott személyazonossága kétséges, akkor ellenőrző kérdéseket tehessen fel. Ez úgy történik, hogy a rendőr felszólítja az igazoltatott személyt az adatainak a bemondására, a bemondott adatokat pedig összehasonlítja az okmánnyal. Ha elolvassuk a szabálysértési törvény 207.§-át, akkor a személyazonosság igazolásával kapcsolatos kötelezettségek megszegése alcím alatt az egyik lehetséges elkövetési magatartásként azt találjuk, hogy „a személyi adatainak a bemondását megtagadja”. A szabálysértési törvény az értelmező rendelkezések között semmilyen támpontot nem nyújt abban a kérdésben, hogy mit kell személyi adatnak tekintenünk. Jelenthet némi zavart a szabálysértési eljárásban egy ilyen cselekmény elbírálása során az, hogy az Rtv. a „személyazonosító adat” kifejezést, a rendőrség szolgálati szabályzata az „adat” kifejezést, míg a szabálysértési törvény a „személyi adat” kifejezést használja, hozzávetőlegesen ugyanarra az információra

<sup>13</sup> Rtv. 29.§

<sup>14</sup> A 326/2011. (XII. 28.) Korm.rendelet tartalmazza a részletes szabályokat.

<sup>15</sup> Lásd erről bővebben a 37/1998. (VIII. 18.) BM rendeletet.



vonatkozóan. Három különböző fogalom a három jogszabályban. Ha mindehhez hozzávesszük, hogy a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény értelmező rendelkezései között az említett három fogalom egyikét sem találjuk meg, akkor érzékelhetjük, hogy a jogalkotó nem feltétlenül könnyíti meg a jogalkalmazók dolgát. Érdekességként jegyzem meg, hogy előfordul az Rtv.-ben még néhány alkalommal a „személyes adat” fogalma is,<sup>16</sup> ami még tovább árnyalhatja a képet...

Maradva még az igazoltatásnál és folytatva a szabályainak a részletezését, egy érdekes jelenségre szeretném felhívni a figyelmet. Az előző bekezdésben részletezett adatokon túl van egy olyan információ is, aminek az igazolására vagy a közlésére az igazoltatott személyt nem kötelezheti a rendőr, hanem csak felkérheti. Legalábbis az Rtv. szóhasználata szerint.<sup>17</sup> Ebből az következhet, hogy ha az igazoltatott személy a felkérésnek nem tesz eleget, akkor annak elvileg semmilyen hátrányos következménye nem lehet reá nézve, hiszen semmilyen jogszabály nem szankcionálja azt, ha a rendőr felkérésének nem tesz eleget valaki. Ez a „felkérheti” kifejezés különösen akkor szúr szemet, ha összevetjük ugyanennek a §-nak a (3) bekezdésében foglalt rendelkezésével, ennek alapján ugyanis – egyéb feltételek megléte esetén – az igazoltatás során rögzíteni kell a lakóhelyet, a tartózkodási helyet. A „kell” kifejezés egy kógens rendelkezés, míg a „felkérheti” kifejezés egyrészt nem teszi kötelezővé a felkérést (hanem csak lehetőséget biztosít rá), másrészt pedig az Rtv.-ben nincs olyan rendelkezés, ami előírná, hogy a rendőr esetleges felkérésének is köteles mindenki magát alávetni, ilyen alávetési kötelezettséget csak a rendőr utasítása esetén ír elő a jogszabály.<sup>18</sup> Felmerül a kérdés, hogy a lakóhely, tartózkodási hely rögzítésére vonatkozó kógens rendelkezésnek hogyan tud a rendőr eleget tenni, ha az információ megszerzése azon múlik, hogy az igazoltatott személy eleget tesz-e a felkérésének.

A személyazonosító adat ellenőrzésére lehetőség van egyébként közlekedésrendészeti intézkedés során is.<sup>19</sup> Az intézkedő rendőr ellenőrizheti a gépjármű üzemeltetőjének, illetőleg a használójának a személyazonosító adatait. Gondot itt is legfeljebb csak az jelenthet, hogy mi minősül személyazonosító adatnak, ugyanis az Rtv. 29.§ (8) bekezdése kifejezetten hangsúlyozza, hogy az ott részletesen felsorolt adatok csak az igazoltatás során minősülnek személyazonosító adatnak. Ebből a megfogalmazásból egyenesen következik, hogy a közlekedésrendészeti ellenőrzés során nyilvánvalóan nem. Az Rtv. 45/A.§ (1) bekezdés alapján az intézkedő rendőrnek lehetősége van arra, hogy gépjárműadat-nyilvántartásban automatizált keresést végezhesen, de ez a keresés csak a tulajdonos és az üzemeltető adataira vonatkozhat, ugyanis a használó - valamilyen okból - kimaradt a felsorolásból. Ha nem a tulajdonos - vagy az üzemeltető - használja gépjárművet, akkor az ő adataira irányuló keresés is meghiúsulhat. Az automatizált keresés alapján megkapott információ azonban már „személyes adat” lesz, legalábbis az Rtv. 45/A.§ (2) bekezdése alapján. Ez a

<sup>16</sup> Például az Rtv. 17.§ (1) bekezdésében, a 45/A.§ (2) bekezdésében.

<sup>17</sup> Az Rtv. 29.§ (1) bek. b) pontja alapján a lakcím és a tartózkodási hely minősül ilyen adatnak.

<sup>18</sup> A már korábban is hivatkozott Rtv. 19.§ (1) bekezdése tartalmazza.

<sup>19</sup> Rtv. 44.§ (1) bek. b) pont.

szabályozás is csak tovább bonyolítja az egyébként sem egyértelmű helyzetet.

Az Rtv. 32.§ részletezi a felvilágosítás kérés, mint intézkedés szabályait.<sup>20</sup> Ennek az intézkedésnek az lenne a célja, hogy a megkérdezett személyek az információikkal segítsék a rendőri feladatok teljesítését, és a válaszadás csak akkor tagadható meg, ha jogszabály így rendelkezik. A jogalkotói szándék nagy valószínűséggel arra irányul, hogy az államtitok, a szolgálati titok és a hivatásbeli titok védelme érdekében legyen lehetőség a válaszadás megtagadására, de ezzel a megoldással lehetőséget teremt az önvádra való kötelezésre, ugyanis amíg a büntetőeljárásról szóló törvény<sup>21</sup> és a szabálysértési törvény<sup>22</sup> expressis verbis tiltja azt, hogy valaki önmagára terhelő vallomás tételére, illetőleg önmaga elleni bizonyítékot szolgáltatására kötelezhető legyen, addig az Rtv. szemérmesen hallgat erről a lehetőségről. Miután a fentebbi két eljárási törvénynek a hatálya nem terjed ki erre a rendőri intézkedésre, nem zárható ki, hogy ennek az intézkedésnek az alkalmazásával a rendőrség olyan információkhoz jusson, amelyekhez egyébként egy büntető- vagy szabálysértési eljárásban nem férhetne hozzá. Némi mozgásteret engedett azért a jogalkotó a megkérdezett személyeknek is, ugyanis nem szankcionálja azt, ha valaki nem tesz eleget ennek a kötelezettségének, azaz semmilyen információt nem közöl a rendőrrel. Ez az a pont, ahol felmerülhet a kérdés, hogy ha egy felvilágosítás kérés során olyan tény, adat, körülmény jut a rendőr tudomására, amely egy későbbi büntető- vagy szabálysértési eljárásban bizonyítékként szolgálhatna, akkor az ilyen információval – azon túl, hogy szerepeltetik a rendőri jelentésben – mit lehet kezdeni.<sup>23</sup>

#### 4. Záró gondolatok

A fentebb részletezett néhány példán túl is találhatunk még az intézkedések között „érdekes” részletszabályokat, de talán már ennyi is elég ahhoz, hogy kijelenthessük, miszerint a rendőri intézkedéseknek, mint a hatósági jogalkalmazás egyik - kifejezetten nagy számban előforduló - megnyilvánulási formájának az eljárási szabályozottsága meglehetősen hiányos, helyenként pedig ellentmondásos.<sup>24</sup> Kétségtelen tény, hogy a kritizált szabályoknak egy része a törvény hatályba lépését követő módosítások során - tehát az eredeti jogszabály megszületése után évekkel - került a szövegbe, de ez még nem változtatja meg azt aényt, hogy a jelenlegi szabályozás nem felel meg minden vonatkozásban a

<sup>20</sup> Rtv. 32.§ A rendőr a feladatának ellátása során bárkihez kérdést intézhet, felvilágosítást kérhet, ha alaposan feltehető, hogy a megkérdezett olyan közlést tehet, amely a rendőri feladatok teljesítéséhez szükséges. A felvilágosítás kérésének idejére a kérdezett személy feltartóztatható. Akitől a rendőr felvilágosítást kér – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az általa ismert tényekkel, adatokkal kapcsolatos válaszadást nem tagadhatja meg.

<sup>21</sup> Lásd a 2017. évi XC. törvény 7.§ (3) bekezdését.

<sup>22</sup> Lásd a 2012. évi II. törvény 33.§-t.

<sup>23</sup> Ennek a problémának a kifejtéséhez segítségül kellene hívni a büntetőeljárás szabályait, de az már túlmutatna a jelen tanulmány keretein.

<sup>24</sup> Terjedelmi korlátok miatt csak utalni szeretnék arra, hogy nem egyértelmű a jogszabályi környezet néhány kényszerintézkedés esetén sem, továbbá a rendőri intézkedések dokumentálhatóságának a kérdését is érdemes lenne alaposan körüljárni.

tisztességes eljáráshoz való jog követelményeinek. Célszerű lenne ennek a problémás területnek a normatív kereteit világosan és egyértelműen meghatározni, mert ennek az elmulasztásával a jogalkotó nem feltétlenül járul hozzá a jogbiztonság elvének maradéktalan megvalósításához.

---

---

---

---

# ÚJABB TENDENCIÁK AZ ADÓHATÓSÁGI KÖZTARTOZÁS-KEZELÉS ÉS VÉGREHAJTÁS SZABÁLYOZÁSÁBAN

Olasz András\*

---

## 1. Bevezető gondolatok

a korszerű adóztatás koncepciójának megvalósítása érdekében, amikor is tudatosan a legfejlettebb Észak-európai és Nyugat-európai modellek jelentik a hazai adóztatás példaképét, az elsődleges kérdések általában abban a vonatkozásban nyílnak meg, hogy milyen módon tudja a hatóság támogatni az ügyfeleket, pozitív szemléletmóddal, újabb jogintézmények útján vagy korszerű, magas komfortszintet és -érzetet reprezentáló, jellemzően elektronikus ügyintézással. Az elmúlt évek jogfejlődésében is határozottan tetten érhető a hatóság szolgáltató funkciójának erősítése és az ügyfelek aktív támogatása. Erre jó példa, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) a természetes személyek döntő hányadának elkészíti a személyijövedelemadó-bevallásának tervezetét, melyhez ráadásul fejlett informatikai felületet társított.

Az adóztatás akkor hatékony, ha széles körű társadalmi konszenzuson alapul, melynek alapvető értékeit az állampolgárok maguk is a sajátjuknak tekintik, vagy legalábbis megkérdőjelezhetetlen társadalmi, erkölcsi normaként tekintenek rájuk. A jog kikényszerítésének eszközei immanens részét képezik az adóztatásnak, de az előbbi cél eléréséhez önmagukban nem alkalmasak. A jogkövetés szakmai, módszertani, technikai támogatása már közvetetten az elfogadás irányába hat, de átütő sikert átfogó, a gyerekkori oktatás, nevelés és akár a felnőttkori szocializáció hagyományos és modern eszközeivel lehet elérni. Újra és újra felmerül, hogy a köznevelésben kapjon helyet az állami működés, közteherviselés és adózás. Másrészt egyelőre kihasználatlannak tűnnek a digitális, kommunikációs forradalom azon újabb eszközei, eredményei, amelyek egyre inkább meghatározzák az emberek mindennapjait.

Az előzőekhez képest könnyen leszűrhető, hogy az állami adó- és vámhatóság feladatellátásán belül a köztartozásokból származó hátralékok kezelése, ideértve a végrehajtási eljárás lefolytatását is, a NAV jogkövetkezmény-alkalmazó,

---

\* Igazgatóhelyettes, Nemzeti Adó- és Vámhivatal Heves Megyei Adó- és Vámigazgatósága

jogkényszerítő szerepkörében mutat egy folyamatosan erősödő vonalat, annak megjegyzésével, hogy a végrehajtási eljárás lefolytatása, még ha az a szükségesség-arányosság mércéje szerint zajlik is, az egyik legnyilvánvalóbb és leginkább kényszerítő jellegű behatolást jelenti a magán érdekszférába.

Fontos ugyanakkor már itt leszögezni, hogy a kötelezettségek – jellemzően a köztartozások – hatósági végrehajtását nem önmagában, a végrehajtási eljárásra korlátozódva, hanem távolabbi perspektívából, a tágabb értelmű és több – akár támogató szerepkörű – eszközrendszer felvonultató köztartozás-kezelés irányából célszerű vizsgálni.

## 2. Elméleti alapok

### 2.1. Az adóztatási filozófia átültetése az adóhátralék-kezelés területére.

A NAV gyakorlatában mély gyökerekkel rendelkezik az adójogviszonyokhoz kapcsolódó kettős filozófia, miszerint a jogkövetési hajlandósággal rendelkező ügyfeleket a hatóság segítő funkciójának, eszközeinek előtérbe helyezésével támogatni kell, ugyanakkor a szándékos jogsértést célzó szereplőkkel szemben – az egyenlő gazdasági feltételek biztosítása, illetve a korrekt versenyhelyzet fenntartása érdekében – a lehető leghathatósabban és a leggyorsabban fel kell lépni.

A köztartozás-kezelés és ezen belül a végrehajtás területén is erősen differenciált fellépés tűnik szükségesnek. Egyrészt meg kell különböztetni a jogkövetési hajlandósággal rendelkező, fizetési nehézséggel küzdő adózókat, őket támogatni kell az adófizetési kötelezettség teljesítésében –, de csakis ésszerű mértékben, fenntartva az adójogviszony következetességét. Másrészt a szándékos jogsértést célzó szereplők körében azonnali vagyoni biztosítás válhat szükségessé, a végrehajtást gyorsan, hatékonyan kell lefolytatni, és – a jogkövetés tartós és jelentős hiánya esetén – őket a lehető leggyorsabban ki kell iktatni az üzleti életből.

Annak érdekében, hogy a tömegszerű ügykezelés során is érvényesíteni lehessen a különbséget, a már komoly tradícióval rendelkező belső kockázatelemzési folyamatokon túlmenően jogforrás szintén is felvetődött a csoportképző mechanizmusok szükségessége, amire nézve jól sikerült próbálkozásnak tekinthető a 2016-ban megvalósított, azt követően tovább finomított adózái minősítés<sup>1</sup> jogintézménye.

Az adózái minősítés kapcsán megemlíthető, hogy megbízható adózó csak az lehet, akivel szemben az állami adó- és vámhatóság már négy éve nem indított végrehajtási eljárást. Ha feltételezzük, hogy a megbízható adózái minősítés megszerzése értékes célként rajzolódik ki az adózók szeme előtt, úgy e szabály megfelelő motiváció jelenthet annak érdekében, hogy az adózók a végrehajtás elkerülése érdekében kellő gondossággal kezeljék az adófizetési kötelezettségüket. Ebben némi vonzerőt adhat az is, hogy ha az adózó már elnyerte a megbízható

<sup>1</sup> A témáról lásd bővebben: Újhelyi Beáta: Adózái minősítés szabályai, *Számviteli tanácsadó: számviteli szaklap az Adó lapok kiadójától*, 2017/7-8. 34-28. o.

státuszt, úgy ha tartozása merül fel, az általános feltételek igazolása nélkül fizetési könnyítést kérhet, illetve bár erre egyelőre nincs kifejezett törvényi rendelkezés, de az adó- és vámhatóság minden bizonnyal egy előzetes fizetési felhívással előzi meg egy esetleges végrehajtási eljárás megindítását.

## **2.2. Tájékoztatási funkció, fizetési felhívás, fizetési kedvezmények.**

Ahogy erről már szó esett, a korszerű adóigazgatás fő célja az önkéntes jogkövetés megvalósulása, és ez az eszmény, elsődleges cél a köztartozás-kezeléshez fűződő törekvéseket is befolyásolja. A hatóság célja nem feltétlenül az, hogy azonnal végrehajtás alá vonja az adótartozással rendelkező adózókat, noha az elsődleges és közvetlen költségvetési érdekek ezt kívánják meg; sokkal inkább a jogkövetésre kívánja ösztönözni az ügyfeleket annak érdekében, hogy elterelje őket a mindkét fél számára költséget, nehézséget eredményező végrehajtás irányából.

Az egyre gyakrabban alkalmazott tájékoztatások, fizetési felhívások jelentetik azt a motivációs aktust, amelynek révén a jogkövetési hajlandósággal bíró ügyfelek, ha fizetési nehézséggel küzdenek, a fizetési kedvezmény lehetőségéhez fordulnak. Bár a jelenlegi törvényi rendelkezések sem írják elő kötelezően azt, hogy az adó- és vámhatóság fizetési felszólítást bocsásson ki a végrehajtás megindítása előtt, a NAV olyan gyakorlatot alakított ki, hogy az egymillió forintot nem meghaladó tartozások, illetve a megbízható adózói minőséggel rendelkezők esetében nem közvetlenül végrehajtási cselekménnyel, hanem fizetési felhívással indítja az eljárást.

Minthogy az önkéntes jogkövetés „baráti”, nem kikényszerítő jellegű eszközökkel történő támogatása és a közvetlen fiskális szempontok kétség kívül szemben állónak tűnnek, izgalmas kérdésnek tekinthető, hogy az egyes esetkörökben hol és milyen módon húzható meg a határ. Mindenesetre az a tény, hogy az adó- és vámhatósági gyakorlat az előbbi kérdésben a tételes jogalkotás előtt jár, a témakör érzékenységeire mutat rá.

A koncepció része, hogy a kívánatosnak tartott jogalkalmazási irányvonal ne csak elvi természetű legyen, de azt hatékony jogintézmények támogassák. Az elmúlt években megvalósult jogfejlődés mentén, azokban az esetekben, amikor a fizetési nehézséget kiváltó körülmények erősen tipikus jegyeket mutatnak, törvényen alapuló fizetési kedvezmény vehető igénybe, az általános szabályok szerinti feltételek vizsgálata nélkül, így például a személyijövedelemadó-bevallás szerinti befizetési kötelezettség, illetve az első lakásszerzéshez kapcsolódó vagyonszerzési illeték körében.

Az előzőeket kiegészítő új, 2018-as szabály – mely egy korábbi jogintézmény bővítése nyomán jött létre –, hogy a természetes személy adózó, ideértve a vállalkozási tevékenységet folytató személyeket is, a legfeljebb 500 ezer forint adótartozására évente egy alkalommal akár 12 havi pótlékmentes részletfizetést kérhet. Ezt a kérelmet pedig az adó- és vámhatóság az általános szabályok szerinti feltételek vizsgálata nélkül, automatikusan bírálja el. Szintén viszonylag új szabály a megbízhatónak minősített vállalkozások részére biztosított, az előzőekben már jelzett „automatikus” részletfizetési lehetőség.

Könnyen belátható, hogy az adófizetési nehézség létének, bekövetkezésének törvényi, jogintézményi elismerése nem csak alapelvi szempontból lényeges, a fizetési nehézség feloldása hosszabb távon gazdasági, és ebből kifolyólag adóbevételi előnyt jelenthet, hiszen a részletfizetéssel segített vállalkozás a tovább folytatott gazdasági tevékenysége eredményeképpen a jövőben is adót fog fizetni. Amennyiben pedig a jogalkotó a törvény alapján igénybe vehető jogként deklarál olyan helyzeteket, amelyek jellemző fizetési nehézséget eredményeznek vagy jelentenek, és amelyek alapján külön hatósági mérlegelési jog gyakorlása nélkül lép érvénybe a kedvezmény, úgy ez jelentősen csökkentheti az adminisztrációt.

### 3. Az adóhatósági végrehajtás

**3.1. Az adóhatósági végrehajtás jogforrásai.** 2018-ban a korábbi adózás rendjéről szóló törvényt – a bürokráciacsökkentés jegyében – három külön törvény, valamint egy kormányrendelet váltotta fel. A törvények egyike az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Avt.). A másik két adótörvény, így jellegéből adódóan főként az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.), de az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) is háttérjogszabályul szolgálnak az adóhatósági végrehajtáshoz. Ezzel párhuzamosan az adójogviszonyok területén megszűnt az általános közigazgatási eljárási törvény alkalmazhatósága, amely az adóeljárási jog mérföldkő-jelentőségű változásának tekinthető.

Az egész adójogi szabályozást szemlélve leszűrhető, hogy a korábbi jogforrás feldarabolása, a szövegszerűen gyakran változatlan tartalmi elemek új helyre való szerkesztése jogalkalmazási szempontból nem feltétlenül jelent egyszerűbb megoldást. Az új eljárási törvényekbe ugyanis jellemzően a korábbi szabályok kerültek át – ugyanaz a témakör gyakran több jogszabályba –, és összességében legalábbis kérdéses, hogy sikerült-e rendszerszerűbb, dogmatikailag és logikailag tisztább megközelítéssel egyszerűbb, átláthatóbb, jobban szintetizált jogszabályi környezetet kialakítani. Az mindenesetre kétségtelenül hasznosnak és dogmatikai szempontból előremutatónak tekinthető, hogy kifejezetten az egy-egy anyagi jogszabályhoz kötődő eljárási szabályok (adókötelezettségek) az anyagi jogszabályokba kerültek át.

Az előzőekhez képest az Avt. – rendszerezettsége folytán, valamint a korábban hiányzó alapvetések, fogalom meghatározások és egyéb releváns rendelkezések pótlása miatt – tartalmilag mindenképpen komoly előrelépést mutat a korábbi szabályozáshoz képest. A korábbi jogforrási rendszerhez képest változatlan, hogy az adóhatósági végrehajtás során a bírósági végrehajtásról szóló törvény szabályait is alkalmazni kell, noha az ebből fakadó jogalkalmazási problémákat minden valószínűség szerint csökkenti az a tény, hogy az Avt. a korábbi Art.-hoz képest sokkal részletesebben, komplex módon öleli fel a szabályozandó témakört.

Ahogy már említésre került, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) már nem alkalmazandó az

adóigazgatási eljárásban<sup>2</sup>, de az adónak nem minősülő köztartozások végrehajtása esetében ez némileg másképpen alakul. A legfontosabb kivétel az az általános hatásköri szabály, amelynek alapján az állami adó- és vámhatóság vált az általános közigazgatási végrehajtási szervezetté, noha az általános szabályt a kivételek lehetősége árnyalja, s ezek a kivételek a törvényen kívül kormányrendeleten, vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendeleten alapulhatnak. Másrészt az Ákr.-en alapuló hatósági döntés végrehajtásának elrendelésére, a végrehajtáshoz fűződő jog elévülésére az Ákr. is tartalmaz rendelkezéseket, amelyek a közigazgatási hatósági eljárásnak azon szakaszában, melyben az adóhatósági végrehajtás még nem kezdődött meg, szintén alkalmazandók.

**3.2. Az adóhatósági végrehajtás rendszere.** Az új hatásköri szabályozással összhangban a NAV végrehajtási feladatkörei a következők szerint csoportosíthatók:

Egyrészt az adóvégrehajtáson belül változatlanul alapfeladat, egyben azt államháztartás, illetve a közösségi szolgáltatások fedezetének biztosítása érdekében változatlanul kiemelt jelentőséggel bír az *adó- és vámhatóság hatáskörébe tartozó adók* végrehajtása. Szintén változatlan, hogy a NAV az *önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adókra* is folytathat végrehajtást, megkeresés alapján, noha ez jelenleg nem túl gyakori, mivel a korábban bevésődött szokás szerint inkább az önálló bírósági végrehajtó igénybevétele merül fel.

Az adó- és vámhatóság nem csak az adónak minősülő kötelezettségek, de egyéb köztartozások beszedése felől is gondoskodik. Ugyanakkor 2018-as változás, hogy a törvény megkülönbözteti az *általános közigazgatási rendtartáson alapuló pénzfizetési kötelezettségek* és az egyéb, *adók módjára behajtandó köztartozások* beszedését, tekintve, hogy azokra némileg eltérő szabály vonatkozik.

Végezetül megemlíthető az adók módjára behajtandó egyéb tartozások – fogalmilag *magánjogi alapokon nyugvó tartozások* beszedése –, mint a diákhitel vagy a hulladékgyűjtési díj.

Az elmúlt években az adóhatósági végrehajtás területén bekövetkezett változások közül talán a legjelentősebb, hogy feladatellátás eddig kizárólag pénzfizetési kötelezettségek végrehajtására vonatkozott, lehetett az adó, egyéb köztartozás vagy egy tartozás, ugyanakkor ezt követően a NAV végzi az *általános közigazgatási rendtartáson alapuló meghatározott cselekmények* végrehajtását is, mint az épületek jókarbantartására vagy elbontására, a hulladék elszállítására, a forgalomból kivont gépjárművek hatósági jelzésének leadására vonatkozó kötelezettségek kikényszerítését.

Az egyes feladatkörök rendszertani megközelítését láthatjuk a következő ábrán. Megjegyezhető, hogy a korábbi, 2004-es közigazgatási eljárási törvény kiinduló változatában szerepelt egy önálló feladatkörű közigazgatási végrehajtói szolgálat, és maga a törvény is számos rendelkezést tartalmazott a közigazgatási végrehajtás foganatosítására. A jelenleg hatályos Ákr. már jóval lakonikusabban kezeli ezt a

<sup>2</sup> Boros Anita: A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. (III.), *Új magyar közigazgatás*, 2018/3. 41. o.



kérdést, figyelemmel a NAV hatáskörére, ezen belül pedig arra a tényre, hogy a NAV nyerte el a közigazgatáson belüli általános végrehajtási szolgálat feladatkörét, amelyhez kapcsolódó szabályozás az Avt.-ben keresendő.

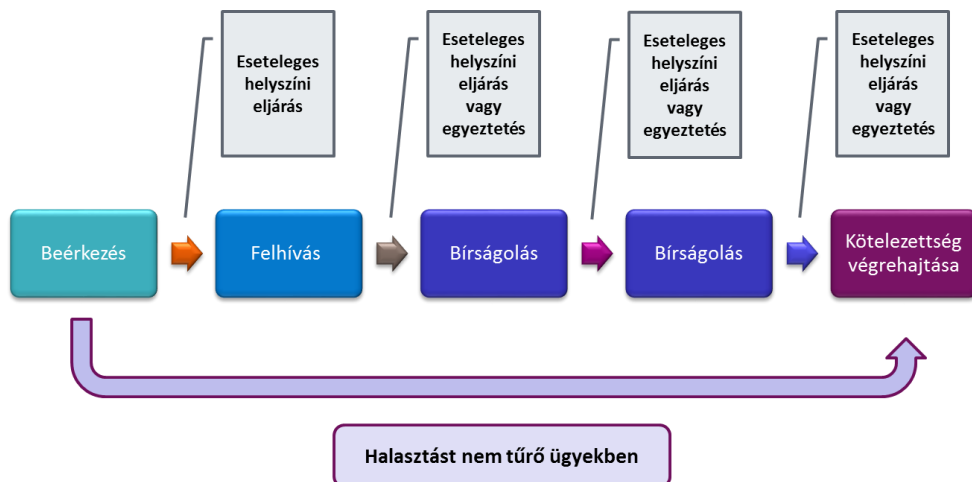


A közigazgatási végrehajtás feladatkörök szerinti megközelítése. Forrás: NAV belső dokumentum

Tekintettel arra, hogy meghatározott cselekmények végrehajtására vonatkozó feladatköre eddig nem volt az adóhatóságnak, az új törvénynek szükségképpen ki kellett egészülnie az e témakört rendezni hivatott szabályokkal<sup>3</sup>. Megemlíthető, hogy az új hatáskör nem tisztán jogi, ügyviteli természetű változtatást igényelt, hiszen ezek a feladatok a korábbiakhoz képest alapvetően eltérő jellegűek.

A meghatározott cselekmény végrehajtásának jelenlegi folyamatát a következő ábra szemlélteti. A végrehajtás folyamata a törvény által meghatározott, kötött eljárásrend szerint zajlik; azokat az eseteket leszámítva, amikor a kötelezettség kikényszerítése nem tűr halasztást, az adó- és vámhatóság a fokozatosság elve mentén először felhívást bocsájt ki, majd eljárási bírság akár kétszeri kiszabásával kíséri meg kikényszeríteni az önkéntes jogkövetést. Amennyiben az előbbi eljárás nem eredményes, a határozat szerinti kötelezettség végrehajtásáról végső soron maga az adó- és vámhatóság gondoskodik. Ennek során, ha a végrehajtáshoz olyan szakértelem, hatósági engedély vagy eszköz szükséges, amellyel a végrehajtást foganatosító adóhatóság nem rendelkezik, közreműködő szervezet kell bevonni az eljárásba.

<sup>3</sup> Avt. 122-125. §



A meghatározott cselekmény végrehajtásának folyamatábrája. Forrás: NAV belső dokumentum.

Bár az az elgondolás, hogy a tárgykörhöz tartozó végrehajtás feladatát a jogalkotó egyetlen szervhez delegálta, az elvek szintjén ésszerűnek tűnik, a jelenlegi törvény szerinti koncepció mégis több kérdést is felvet. Mindenekelőtt a törvényi rendelkezésekből kitűnik, hogy a meghatározott cselekmény végrehajtása jelenleg nagyjából egy adó- és vámhatósági felhívási, bírságolási szakaszban ölt testet. Ez a bírságolás pedig jellegét tekintve egyáltalán nem mutat rokon vonásokat a pénztartozások beszedésére irányuló végrehajtás munkafolyamatával, amelynek – szűk kivételtől eltekintve – egyáltalán nincs bírságolási részlege. Ebből kifolyólag a NAV végrehajtási területének nincsenek olyan mechanizmusai, amelyekre ezek az ügyek – a hatékonyság fokozása érdekében – ráfűzhetők lennének.

További ellentmondásnak tűnik, hogy mivel az alapügy nem az állami adó- és vámhatóság hatáskörébe tartozik, a kötelezettség teljesítésével összefüggésben álló ténybeli és szakmai információk csak korlátozottan állnak rendelkezésére. Emiatt az egyes intézkedések között rendszerszerűen újabb és újabb adatcsere, egyeztetés válik szükségessé a határozatot hozó és a végrehajtást foganatosító hatóság között, ez pedig drasztikusan növeli az adminisztrációs terheket.

**3.3. A köztartozások végrehajtása.** Érdeemes lehet áttekinteni a *köztartozás végrehajtására* vonatkozó hatásköri változásokat, az ahhoz kapcsolódó szabályozási folyamatot.

Korábban az állami adó- és vámhatóság hatáskörébe – az elsődleges feladatot jelentő adó beszedésén túlmenően – alapvetően a jogi személyek, egyéb szervezetek köztartozás-beszedési ügyei tartoztak, feltéve, ha a törvény a köztartozás adók módjára történő beszedését rendelte el; a természetes személyek vonatkozásában az adók módjára behajtandó köztartozások ügyeiben az önkormányzati adóhatóságok jártak el. Megfigyelhető, hogy az idő előrehaladtával

folyamatosan bővült azon köztartozások köre, amelyeket adók módjára kellett beszédni, és amelyek körében a hatáskör megoszlott a hatóságok között.

Ezzel összefüggésben megemlíthető, hogy az elmúlt években olyan speciális jogcímekekkel egészült ki az adóhatósági végrehajtás, mint pl. a diákhitel, a hulladékgazdálkodási díj vagy a kötelező kamarai hozzájárulás, amelyeknél kezdettől fogva kizárólag az állami adó- és vámhatóság járt el.

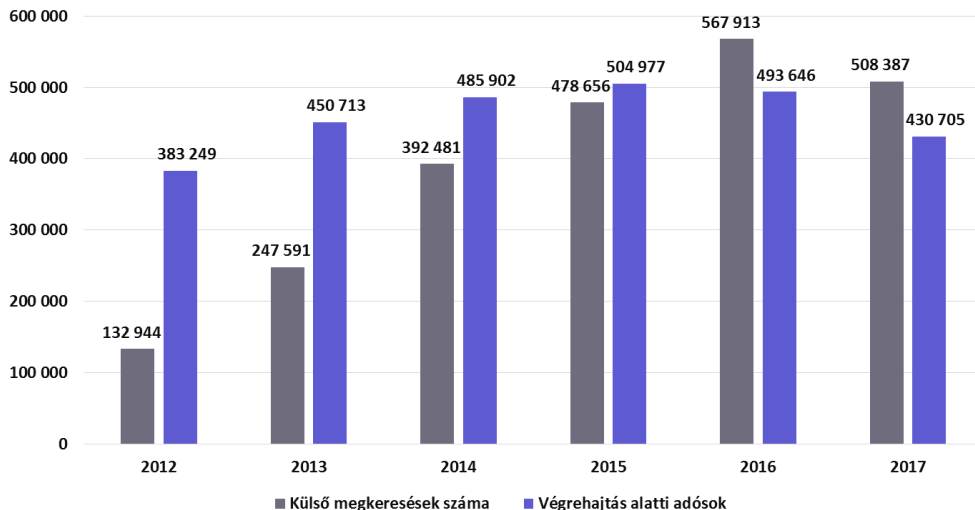
Mivel az önkormányzati adóhatóságok – a kisebb települések esetében érthető módon – nem tudtak eleget tenni eljárási kötelezettségüknek, 2016-2017-ben a megyei kormányhivatali és járási hivatali megkeresésre induló, adók módjára behajtandó köztartozások végrehajtási ügyei – két részletben – teljes körűen az adó- és vámhatóság hatáskörébe kerültek át.

2018-ban pedig, amikor az állami adó- és vámhatóság „elnyerte” az általános közigazgatási végrehajtási szervezet feladatkörét, a többi közigazgatási végrehajtási ügy hatásköre is a NAV-ra szállt.

Végezetül, a jelenleg elfogadott, 2019-ben hatálya lépő törvényi szabályozás tükrében megemlíthető, hogy a tervek szerint a bírósági végrehajtáson belül a törvényszéki végrehajtási hatáskör is az állami adó- és vámhatósághoz fog kerülni.

A következő diagram mutatja az NAV-hoz beérkezett végrehajtási megkeresések, valamint a NAV-nál folyamatban lévő összes (adótartozásra, illetve egyéb köztartozásra indult) végrehajtási ügy számát (az adós személyek száma szerint), egymáshoz viszonyított arányát. Jól látható, hogy 2012-2015. között folyamatosan emelkedett a megkeresések száma, ami miatt kisebb mértékben ugyan, de valamelyest nőtt a folyamatban lévő végrehajtással érintett adósok száma is. A relatíve szerényebb mértékű emelkedés arra enged következtetni, hogy a NAV összességében eredményesen tudta kezelni a megkeresésre indult köztartozás-beszédési ügyeket, és azokat jelentős számban lezárta vagy a tartozást beszedésével, vagy pedig a végrehajtás lefolytatását követően megállapított eredménytelenség miatt.

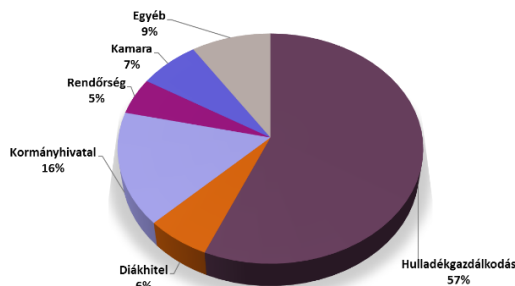
## Végrehajtási megkeresések száma és végrehajtás alatti összes adós a NAV-nál

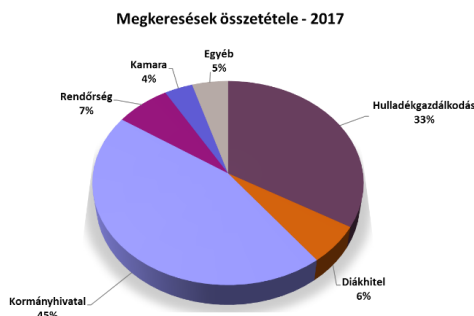


A végrehajtási megkeresések száma és végrehajtás alatti összes adós a NAV-nál 2012-2017. Forrás: NAV belső dokumentum.

Az alábbi két diagram a NAV-hoz beérkezett megkeresések összetételét reprezentálja. A hulladékgazdálkodási jogkörből származó 2017. évi megkeresések darabszáma és az általuk képviselt részarány jelentősen csökkent, ami nem jogszabályváltozásra, hanem valószínűsíthetően arra vezethető vissza, hogy a hulladékgazdálkodási számlázási rendszer tartós anomáliával küzdött. Összességében a kormányhivatali, járási hivatali köztartozás-beszedési ügyek száma és részaránya nőtt leginkább, de a rendőrségi ügyek is növekedést mutatnak.

## Megkeresések összetétele - 2016





NAV-hoz beérkezett megkeresések száma 2016 és 2017. Forrás: NAV belső dokumentum.

**3.4. A végrehajtáshoz kapcsolódó köztartozás-kezelési feladatok.** A 2018-as jogszabályváltozásból azon jogalkotói cél fedezhető fel, hogy az állami adó- és vámhatóság ne csupán mint a végrehajtást foganatosító hatóság, de mint a kötelezettségeket nyilvántartó, teljes körűen kezelő hatóság működjön az összes (tehát akár az adón kívüli) közigazgatási jellegű pénzfizetési kötelezettség tekintetében. Ez pedig egy teljesen újszerű tartalmi megközelítés, hiszen a jogalkotó korábban a köztartozásoknak csak a beszedését rendelte adóhatósági eljárás alá.

Ennek részeként már hatályos az a szabály, amelynek értelmében az általános közigazgatási rendtartáson alapuló kötelezettségek végrehajtása során – a behajtást kérő hatóság saját bevételeit képező kötelezettségek kivételével – az adóhatóság kése delmi pótlékot számít fel, azokkal összefüggésben felszámolási eljárást kezdeményez, a folyamatban lévő csőd-, felszámolási, végelszámolási, kényszertör lési, adósságrendezési eljárásban e kötelezettségeket hitelezői igényként bejelenti, gyakorolja a hitelezőket megillető jogokat, megfizeti a nyilvántartásba-vételi díjat, a követeléseket behajthatatlanként nyilvántarthatja, a végrehajtásukhoz való jog elévülését megállapítja<sup>4</sup>. Ezeket a feladatokat korábban a behajtást kérő látta el; azzal, hogy azok a NAV feladatkörébe kerültek, az a szándék fedezhető fel, hogy minden olyan köztartozás-kezelési cselekményt, mely a végrehajtásra már átadott ügyben szükségesség válik, az állami adó- és vámhatóság végezzen el. Ehhez kapcsolódik az a változás is, hogy míg korábban a behajtást kérő megkeresése minősült az adóhatósági végrehajtást megalapozó végrehajtható okiratnak, ezt követően már maga a fizetési kötelezettséget megállapító hatósági döntés, melyet mellékelni kell a behajtást célzó megkereséshez.

Ahogy an erről már szó esett, a tágabb értelemben vett köztartozás-kezelés magában foglalja az esetleges fizetési kedvezményekhez kapcsolódó engedélyezési feladatkört, így a tartozás mérséklésére, valamint a fizetési kötelezettség egyösszegű vagy részletekben történő későbbi teljesítésére vonatkozóan. 2018-tól

<sup>4</sup> Avt. 119. § (3) bek.

a végrehajtásra átadott ügyekben ezt a méltányossági jogkört is a NAV látja el a főszabály szerint: ha az adók módjára behajtandó köztartozásra, illetve az általános közigazgatási rendtartáson alapuló kötelezettségek végrehajtása irányuló fizetési kedvezmény iránti kérelmet a végrehajtás elrendelését követően terjesztették elő, akkor a végrehajtási eljárás során érkezett kérelmet az adóhatóság bírálja el az Art. fizetési kedvezményekről szóló fejezetében<sup>5</sup> foglaltak szerint. A törvény természetesen hoz néhány kivételt, így például a diákhitel, a behajtást kérő hatóság részben vagy egészben saját bevételét képező kötelezettségek tekintetében a megkereső hatóság bírálja el a kérelmet. Izgalmas fejlemény, hogy a NAV dönt pl. a hulladékgazdálkodási díj jogcímen keletkezett tartozáshoz kapcsolódó fizetési kedvezményi kérelemről, már amennyiben kezdeményezték annak végrehajtását.

Közigazgatási jogi alapon érdekes helyzetet eredményez az a megkötés, hogy az adóhatóság az esetek egy részében kizárólag a behajtást kérő előzetes hozzájárulása alapján méréselheti a tartozást, aminek nyomán elválik egymástól a tényállást tisztázó, döntéshozó, közigazgatási felelősséggel bíró hatóság, valamint az egyfajta „vétőjoggal” rendelkező másik szervezet, aki az előzetes hozzájárulás kérdésében adott nyilatkozatát nem köteles indokolni. Megjegyzendő, az általános közigazgatási rendtartáson alapuló ügyekben a jogalkotó nem tartotta fenn az előzetes hozzájárulás jogát, ez esetben a tartozás méréseléséhez nem szükséges a behajtást kérő hatóság hozzájárulása.

**3.5. Köztartozások nyilvántartása.** Az új végrehajtási törvény változatlan formában hordozza tovább azt a kettősséget, hogy az állami adó- és vámhatóság az adózó adókötelezettségét és költségvetési támogatási igényét, valamint az arra teljesített befizetést és kiutalást az adózó *adószámláján* tartja nyilván, ugyanakkor a végrehajtásra átvett kötelezettségekről *elkülönítetten egyedi nyilvántartást* vezet, továbbá a végrehajtási eljárásban behajtott, a végrehajtási kényszer eredményeként befizetett összegek fogadására és kezelésére elkülönített számlát működtet.

Ezen a területen alapvető változást majd a tervek szerint 2019 elejétől – több lépcsőben – megvalósuló egységes közigazgatási számla fog hozni. A központi költségvetést megillető kötelezettségek egységes nyilvántartásának kialakításáról szóló 1077/2018. (III. 13.) Korm. határozat szerint a közigazgatási hatóságok által meghozott döntésekben szereplő, a központi költségvetést megillető fizetési kötelezettségek nyilvántartása országosan egységesen történik majd, e fizetések *egyetlen számlára* lesznek teljesíthetők, és e számla tekintetében – a végrehajtás elrendelésétől függetlenül – kizárólag az állami adó- és vámhatóság fogja ellenőrizni a befizetések megtörténtét.

A változás megvalósulásával az állami adó- és vámhatóság a közigazgatási követelések univerzális nyilvántartó hatóságává válik, és ennek során egységes platformon biztosítja majd a kötelezettségek és a befizetések megjelenítését, kezelését. Mindezek mellett a legnemesebb szándék mellett is kétségesnek tűnik, hogy egy ilyen horderejű fejlesztés – az informatikai, adatkezelési problémák miatt,

---

<sup>5</sup> Art. 198-201. §

valamint a számos jogszabály érintettségére tekintettel – megvalósítható-e viszonylag rövid idő alatt. A kormányzati cél bár abszolút helyeselendő, de az vélhetően rendkívül összetett, szerteágazó megvalósítást igényel, így pl. önmagában a megfelelő adatvédelem, adatbiztonság is komoly feladatnak tűnik.

**3.6. Az adóhatósági végrehajtás eszközrendszere.** Számos olyan jogintézményt, technológiát lehetne felhozni, amelyek a NAV működésében a tömegszerű, hatékony adóbeszedést, illetve az egyéb köztartozások hatékony végrehajtását szolgálják.

A két legfontosabb, tömegesen alkalmazható végrehajtási cselekmény a jövedelemletiltás és a hatósági átutalási megbízás. Közös bennük, hogy alapvetően gyorsan, egyszerűen foganatosíthatók – a pénztintézet, illetve a munkáltató, kifizető közreműködésével –, ebből kifolyólag a hatékonyság döntően azon múlik, hogy a hatóság egyrészt olyan informatikai rendszert működtessen, mely folyamatosan felülvizsgálja a cselekmény foganatosításának törvényi lehetőségét, illetve ésszerűségét, másrésztől – az adatkezelésre vonatkozó jogszabályi és informatikai lehetőségek folytán – olyan friss, megbízható és teljes körű adatokkal rendelkezzen, melyek alapján azonnali intézkedésre van lehetőség.

Az állami adó- és vámhatóság jellemzően mind a jövedelemletiltás, mind pedig a hatósági átutalási megbízás körében megfelel az előbbi követelményeknek. Ezzel összefüggésben megemlíthető az a tény, hogy a foglalkoztatott bejelentését a NAV-hoz kell teljesíteni; illetve a foglalkoztatáshoz, ill. kifizetéshez kapcsolódó havi adó- és járulékbevallásban szerepeltetett adatok is legelőször is a NAV-nál állnak rendelkezésre. Kedvező, a hatékonyságot növelő változás a jövedelemletiltás terén, hogy 2018-tól az adó- és vámhatóság letiltására a munkáltató elektronikus úrlapon ad választ.

A bankszámlán kezelt pénzüsszegek tekintetében a NAV szintén viszonylag friss, teljes körű információval rendelkezik. Egyrészt a pénzforgalmi szolgáltató a pénzforgalmi számla megnyitásáról és megszüntetéséről adatszolgáltatást teljesít az állami adó- és vámhatóság felé. Másrészt az állami adó- és vámhatóság elektronikus úton keresheti meg a pénzügyi intézményt, a pénzforgalmi intézményt, befektetési vállalkozást a végrehajtási eljárás lefolytatásához szükséges banktitok beszerzése érdekében. A megkeresést elektronikus úton, meghatározott formátumban 8 napon belül kell teljesíteni. E kapcsolattartási lehetőséggel éve a NAV 2017-ben 316 ezer adósnál közel 14,7 millió (!) megkeresésen alapuló, elektronikus adatcserét folytatott.

Az ingóvégreajtás területén is vannak olyan, részben újszerű megoldások, melyekkel a köztartozás-beszedés eredményessége fokozható. Egyrészt az állami adó- és vámhatóság a lefoglalt vagyontárgyakat elsődlegesen elektronikus árverésen értékesíti, amire vonatkozóan 2008-tól működteti az Elektronikus Árverési Felületet<sup>6</sup>.

Emellett a nemrég bevezetett, online adatkapcsolatra alkalmas pénztárgépek adatszolgáltatása, illetve az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer<sup>7</sup>

<sup>6</sup> <https://arveres.nav.gov.hu/>

<sup>7</sup> <https://ekaer.nav.gov.hu/>

bejelentései, adatai is értékes, az érintett vagyoni helyzetére vonatkozó információt biztosítanak. A pénztárgépek automatikus, „valós idejű” adatszolgáltatása alapján helyszíni készpénzfoglalásra, az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer működtetéséhez kapcsolódóan pedig helyszíni jármű- vagy árufoglalásra van lehetőség. Ehhez hasonlóan, az áfa-bevalláshoz kapcsolódó tételes nyilatkozatban szereplő adatok követelésfoglalást alapozhatnak meg; ráadásul a nyilatkozata szerint az adóstól számlát befogadó adóalany, ha a követelést annak teljesítése miatt nem ismeri el, köteles a követelés létrejöttét, illetve megszűnését az állami adó- és vámhatóság részére hitelt érdemlően igazolni. A számlázáshoz kapcsolódóan rövidesen bevezetésre kerülő online adatszolgáltatás mindezekhez hasonlóan szintén további lehetőséget tartogat.

**3.7. Preventív jogintézmények és egyéb kérdések.** A hatékony közigazgatásnak nem csak a már kialakult, jogellenes helyzetre kell reagálnia, de szükségképpen a megelőzést is szolgálnia kell. Az NAV erre vonatkozóan több jogintézményt is működtet. Az adóregisztráció révén pl. kizárhatók a további cégalapításból azok a tagok, vezető tisztségviselők, akik másik, jelentős adótartozással rendelkező céget működtettek, vagy ha ez a jelentős adótartozást felhalmozó cég felszámolás útján szűnt meg. Hasonló célt szolgál az adófizetési biztosíték 2018-as jogintézménye is.

Az a célkitűzés, hogy az adóhatósági ellenőrzés egyre inkább a jelenhez közeli, illetve az éppen zajló gazdasági eseményekre vonatkozzon, indirekt módon szintén a beszédhetetlen adóhátralék elkerülését szolgálja, hiszen a jogsértő adózási tevékenység akadályozása, megakasztása a fő cél, és nem a fizetési kötelezettség utólagos előírása. Másik oldalról, a biztosítási intézkedés, ideiglenes biztosítási intézkedés jogintézményei a folyamatban lévő – jogerős hatósági döntéssel még le nem zárt – adóigazgatási eljárásban is lehetővé teszik a vagyont biztosítást.

Mindezek mellett megemlíthető még a csődtörvény és a cégtörvény szerinti követelés perbeli igényérvényesítésének lehetősége, amellyel azok a személyek, akiknek a felelőssége egyébként korlátozott egy megszűnő cég tartozásaiért, megfelelően felelősségre vonhatók. Bár a felelősség megállapításához, illetve a marasztaláshoz bírósági eljárás szükséges, az ítéletben foglalt fizetési kötelezettséget egy 2018-as szabály alapján már maga a NAV hajthatja végre, ami remélhetően szintén gyorsítja és eredményesebbé teszi az eljárásokat.

#### **4. Jövőbeni lehetőségek – Záró gondolatok**

Az előbbiekből is láthatóan a NAV drasztikusan növekvő ügyterhelése, folyamatosan szélesedő feladatkörei mellett elsődleges célként fogalmazódik meg a tömegszerű ügyintézés eszközrendszerének továbbfejlesztése. Ehhez a rendelkezésre álló – esetlegesen tovább szélesített – információs adatbázis kezelésén nyugvó automatikus mechanizmusok szükségesek elsődlegesen a számlavezetés, a hátralékkezelés, a végrehajtási eljárás megindítása és az adminisztratív jellegű végrehajtási intézkedések alkalmazása területén. Álláspontom szerint a jogfejlődésnek szoros összefüggést kell mutatnia ezekkel az



---

adatkezelési, ügyviteli folyamatokkal, ezért fontos jogalkotási szempontként határozható meg annak szükségessége, hogy a jogszabály a lehető leginkább támogassa a digitális útra terelt, gyors, hatékony közigazgatást.

---

---

---

---

# NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK A VADON ÉLŐ ÁLLATOK VÉDELMÉRŐL\*

Paulovics Anita\*\*

---

## 1. Bevezetés

a természetvédelem a 20-ik század második felétől egyre fokozódó jelentőségre tett szert, ami természetesen nem jelenti azt, hogy a természet megóvása terén ennél korábban ne lettek volna különféle kezdeményezések. A természetvédelem feladata a természeti tájak, területek, növény és állatfajok megóvása. Az elmúlt évtizedekben a rohamos gazdasági fellendülés, a klímaváltozás komoly károkat eredményezett a vadon élő állatvilág sokféleségére. Ezt felismerve a tudomány képviselői, továbbá a természetvédelem iránt elkötelezett civil szervezetek felhívták erre a közvélemény figyelmét. Elsősorban ennek köszönhető a természetvédelem előretörése az 1960-as évektől kezdve.

A napjainkra kialakult drámai helyzetet érzékelteti a Természetvédelmi Világszövetség (International Union for Conservation of Nature, a továbbiakban: IUCN) megállapítása is, mely szerint évente átlagosan ötven állatfaj kerül közelebb a kihaláshoz.<sup>1</sup> 2015-ben például végleg kipusztult a keleti puma, 2012-ben a Pinta-szigeti teknős, 2011-ben a vietnámi orrszarvú.<sup>2</sup> Es ez csak néhány példa az elmúlt évekből.

Az emberiség beavatkozott az evolúció természetes folyamatába. Számos állatfaj veszélyeztetetté vált. A kihalással fenyegetett állatfajok többsége Amerikában, Afrikában és Ausztráliában él. Az egyik oka ennek a kétségbeejtő helyzetnek az, hogy az ember kezdte leigázni a természetet, a fakitermeléssel tönkretette az erdőket, szennyezi a levegőt és a vizet, vadászni és veszélyeztetni kezdte az állatfajokat és ellenőrzés nélkül új fajokat telepített be az élőhelyekre.

---

\* A tanulmányban ismertetett kutató munka az EFOP-3.6.1-16-2016-00011 jelű „*Fiatalodó és Megújuló Egyetem – Innovatív Tudásváros – a Miskolci Egyetem intelligens szakosodást szolgáló intézményi fejlesztése*” projekt részeként – a Széchenyi 2020 keretében – az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

\*\* Intézetigazgató egyetemi tanár, tanulmányi és általános dékánhelyettes, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Alkotmányjogi Tanszék.

<sup>1</sup> [https://index.hu/tudomany/2015/06/20/bekoszonott\\_az\\_uj\\_tomeges\\_kihalas\\_kora/](https://index.hu/tudomany/2015/06/20/bekoszonott_az_uj_tomeges_kihalas_kora/), (2018. március 31.)

<sup>2</sup> <https://lajk.startlap.hu/2015/06/25/itt-van-minden-egy-es-allat-ami-kihalt-az-elmult-100-evben/>, (2018. április 01.)

Sajnálatos módon a ma élő állatfajok bármelyikével előfordulhat, hogy hirtelen veszélyeztetetté válik, vagy kipusztul.<sup>3</sup> Ezért nagyon fontos a nemzetközi szintű együttműködés az állat- és természetvédelem kérdéseiről.<sup>4</sup> A nemzetközi természetvédelem kialakulásában kiemelkedő szerepet játszott az 1948-ban megalakításra került Nemzetközi Unió a Természetvédelemért és Természeti Erőforrásokért. Ennek a szervnek a kiadványaként jelent meg a Vörös Könyv. További fontos lépésnek tekinthető az, hogy 1959-ben az érintett felek aláírták az Antarktisz Egyezményt. Ezzel szinte párhuzamosan nemzetközi természetvédelmi programok indultak meg. 1970-ben például az UNESCO indított be nemzetközi kutatási programot az Ember és bioszféra program (MAB) címmel.

A vadon élő állatfajok védelmének jelentőségét mutatja az, hogy az állatfajok védelme érdekében számos nemzetközi egyezmény született. A szerződést megkötő felek ugyanis felismerték, hogy a vadon élő állatok megóvása mind a jelen, mind a jövő szempontjából kiemelkedő jelentőségű.<sup>5</sup> Az Európai Unió is növekvő figyelmet szentel a környezetvédelem kérdésén belül a vadvilág védelmére.

A következőkben a vadon élő állatok védelmét célzó nem-regionális nemzetközi szerződéseket mutatom be.

## 2. A biológiai sokféleség egyezmény

A Biológiai Sokféleség Egyezményt 1992. június 23-án kötötték meg Rio de Janeiróban. Az Egyezmény hazánkban 1995-ben került kihirdetésre.<sup>6</sup> Az Egyezmény célja a biológiai sokféleségben rejlő értékeknek, valamint a biológiai sokféleség és komponensei ökológiai, társadalmi, tudományos, oktatási, kulturális értékeinek megőrzése.<sup>7</sup> A szerződésben részes államok szuverén jogokkal rendelkeznek saját biológiai erőforrásaik felett, ugyanakkor felelősek biológiai sokféleségük megőrzéséért és biológiai erőforrásaik fenntartható módon történő használatáért. A biológiai sokféleség ugyanis - különösen az utóbbi időben - a különféle emberi tevékenységek hatására jelentősen csökkent. Lényeges pozitívuma az Egyezménynek, hogy ráirányítja a figyelmet a fejlődő országokra is, "biológiai sokféleségük hatalmas értékeire, ugyanakkor az ilyen országokban folyó, sokszor a gazdasági helyzet diktálta rablógazdálkodás mérhetetlenül nagy veszélyeire."<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Prugberger Tamás: A globalizáció és a környezetvédelem neuralgikus kérdései a jogalkotás, a jogkövetés és a jogalkalmazás síkján, *Magyar Közigazgatás*, 2001/10., 619-625. o.

<sup>4</sup> Jámbor Adrienn: Gondolatok az állatvédelmi törvény fejlesztéséről, *Iustum Aequum Salutare*, 2018/1. 196. o.

<sup>5</sup> Varga Katalin: Az emberi környezet nemzetközi jogi védelme, *Rendvédelmi Füzetek*, Budapest, 2000. 35. o.

<sup>6</sup> 1995. évi LXXXI. törvény a Biológiai Sokféleség Egyezmény kihirdetéséről.

<sup>7</sup> 1. Cikkely.

<sup>8</sup> Varga Zoltán: *A biológiai sokféleség állapota és védelme Magyarországon*. Országtanulmány, Fenntartható fejlődés Bizottság, Budapest, 1998. 7. o.

A biológiai sokféleség megóvása érdekében fontos követelmény az ökológiai rendszerek és természetes élőhelyek védelme, a fajok populációinak megóvása, vagy szükség esetén helyreállítása természetes környezetükben. Ehhez nemzetközi együttműködés szükséges, ami az Egyezmény létrehozásának szükségességét indokolta.

Az Egyezmény kétféle védelmet különböztet meg. Az egyik az *ex-situ* védelem: ez a biológiai sokféleség elemeinek, azaz a fajok természetes élőhelyükön *kívüli* megőrzését jelenti, míg az *in-situ* védelem a természetes élőhelyek megőrzését jelenti és a fajok életképes populációinak helyreállítását és fenntartását természetes környezetükben. Ez utóbbi - azaz a fajok védelme természetes élőhelyükön - véleményem szerint különlegesen nagy jelentőséggel bír, ezért az *ex-situ* védelemre akkor kell, hogy sor kerüljön, ha az *in-situ* védelemre nincs lehetőség.

A biológiai sokféleség megőrzése érdekében minden Szerződő Fél saját teljesítőképességének figyelembevételével nemzeti stratégiát, terveket vagy programokat dolgoz ki. Emellett az Egyezmény értelmében támogatni kell az olyan kutatásokat, amelyek a biológiai sokféleség megőrzését, fenntartható használatát segítik elő. Különösen fontos célkitűzés ez a fejlődő országokban. Az Egyezmény ösztönzi a nemzetközi műszaki és tudományos együttműködést is, a biológiai sokféleség megóvása területén.

A Biológiai Sokféleség Egyezmény az élővilág egészének védelmére irányul. A dokumentum külön pozitívumaként emelhető ki, hogy rendkívül sokféle eszközt, szerteágazó módon kíván alkalmazni a célok elérése érdekében, valamint biztosítja a későbbiekre is a csatlakozás lehetőségét további államok számára.

Az Egyezmény és az ezt támogató dokumentum, a Feladatok a XXI. századra (Agenda 21) a legkorszerűbb iránymutatásnak tekinthető a kitűzendő célok és elvégzendő feladatok vonatkozásában, mivel a biológiai változatosság megőrzésének programját a gazdaság, a társadalom és a környezet hármásának középpontjába állítja.

Az Egyezmény lényege tehát abban összegezhető, hogy a szerződő felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy gondoskodnak a természetes élőhelyek védelméről, az egyes fajok életképes populációinak fenntartásáról, továbbá - elsősorban jogi eszközökkel - kialakítják azt a szabályozó rendszert, amely képes biztosítani a fajok és populációik fenntartását.

### 3. A washingtoni egyezmény (CITES)

A nemzetközi szintű szabályozásban kiemelkedő jelentősége van az 1973. március 3-án Washingtonban elfogadott „A veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről” szóló egyezménynek,<sup>9</sup> mely CITES néven ismert. Az egyezmény célja a vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelmének

<sup>9</sup> 2003. évi XXXII. törvény a Washingtonban, 1973. március 3. napján elfogadott, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény kihirdetéséről.

szabályozása, annak érdekében, hogy e fajok túlélése ne kerülhessen veszélybe.<sup>10</sup> Napjainkra nyilvánvalóvá vált, hogy a kiemelkedő jelentőségű fajok megóvása érdekében széleskörű, nemzetközi szintű információ-csere szükséges a fajok veszélyeztetettségének mértékéről. Az 1960-as években ugyanakkor, amikor a CITES gondolata megjelent, a vadvilággal kapcsolatos kereskedelem jogi szabályozásának gondolata meglehetősen új dolog volt.<sup>11</sup> Mivel a vadállatok kereskedelme határokon átnyúlik, ezért erőfeszítéseket kell tenni a szükséges nemzetközi szabályozás megteremtése érdekében. A CITES ennek szellemében született.

Napjainkban egyértelműen megállapítható, hogy a különböző növény- és állatfajok közül több mint 30.000 áll különböző szintű védelem alatt.<sup>12</sup> A CITES szövege elsőként az IUCN tagjai által megrendezett találkozón került megfogalmazásra 1963-ban. Az 1848-ban alapított IUCN a természetvédelem területén az egyik legfontosabb, hosszú múltra visszatekintő nemzetközi szervezet. Létrehozásának indoka az volt, hogy a tudományos és természetvédelmi szervezetek képviselői 1947-ben tartott találkozójukon arra a következtetésre jutottak, hogy az egyes államok hatóságai nem tesznek meg minden szükséges intézkedést a környezetvédelem - és azon belül a természetvédelem - területén, ami felvetette a szükségességét egy általános természetvédelmi szervezetnek. Ez lett az IUCN. A Washingtoni Egyezmény szövege végül nyolcvan ország képviselői részvételével tartott konferencián került elfogadásra az Egyesült Államokban, Washingtonban 1973-ban, de csak 1975. július 1-jén lépett hatályba.

Az „egyezmény” kifejezésnek legalább kétféle szempontból van jelentősége a nemzetközi jogban. Szűkebb, hagyományos értelemben az „egyezmény” számos, kiemelkedően fontos nemzetközi egyezmény elnevezése. Tágabb értelemben a nemzetközi egyezmények teljes körét magába foglalja, függetlenül attól, hogy tartalmazzák-e vagy sem címükben az egyezmény elnevezést.<sup>13</sup> Hazánk csak később, 1985-ben csatlakozott a Washingtoni Egyezményhez.<sup>14</sup> A magyar csatlakozási okirat 1985. május 29-én került letétbe helyezésre a Svájci Államszövetség kormányánál.

Az Egyezményt aláíró államok kinyilvánították, hogy a vadon élő állatokat a maguk szépségében és sokféleségében meg kell őrizni élőhelyükön. A vadon élő növény- és állatfajok egyre nagyobb tudományos, kulturális és gazdasági értéket képviselnek. Az Egyezmény fontos részét képezik a mellékletek. Az I. számú melléklet a kihalással fenyegetett állatfajok közül azokat tartalmazza, amelyekre irányul vagy irányulhat az illegális állatkereskedelem. Az ilyen állatfajok

<sup>10</sup> Jámbor Adrienn: Az állatvédelem jogi szabályozásának története hazánkban, *Doktoranduszok Fóruma*, Miskolci Egyetem, 2012, Miskolc, 81. o.

<sup>11</sup> Perczel György: Adalékok a környezetvédelem intézményesülésének történetéhez, *Magyar Közigazgatás*, 1992/1., 31-37. o.

<sup>12</sup> Jámbor Adrienn: *A kedvtelésből tartott állatok jogi védelme*. PhD értekezés, 2016., Miskolc, 40. o.

<sup>13</sup> Favre David: *An Introduction to the Nature of Treaties*, 2002. <https://www.animallaw.info/intro/convention-trade-endangered-species-cites>, 2018. január 14.

<sup>14</sup> Faragó Tibor – Lakosné Horváth Alojzia (ed.): *Approval and implementation of international conventions on environmental protection and nature conservation in Hungary*. Hungarian Ministry for Environment and Regional Policy, Budapest, 1996. 25. o.

kereskedelmére különösen szigorú szabályokat kell alkalmazni. Az Egyezmény II. számú melléklete azokat az állatfajokat tartalmazza, amelyeket jelenleg még nem fenyeget a kihalás, de ez bekövetkezhet, ha csak a fennmaradásukat biztosító szigorú szabályok nem érvényesülnek szükségtelen és túlzott hasznosításuk megakadályozása érdekében. A III. számú melléklet azokat az állatfajokat tartalmazza, amelyről bármely részes állam úgy gondolja, hogy a jogi szabályozást ki kell rájuk terjeszteni, és nemzetközi kereskedelmüket ellenőrizni kell, annak érdekében, hogy megelőzhető vagy megakadályozható legyen az adott faj kizsákmányolása. A Részes felek vállalják, hogy az I.-III. mellékletben szereplő fajok kereskedelmét kizárólag az Egyezmény rendelkezéseivel összhangban engedélyezik. Az I. mellékletben szereplő bármely faj példányának exportjához megfelelő engedélyt kell szerezni és bemutatni.

Az Egyezmény ugyanakkor nem rendelkezik a fajok élőhelyének védelméről, és az állatfajok országon belüli felhasználásáról sem, kizárólag *nemzetközi kereskedelmüket* szabályozza, ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a részes államok az Egyezményben foglaltaknál szigorúbb szabályokat fogadjanak el, illetve természetesen azt is, hogy az Egyezményben nem szereplő fajok példányai kereskedelmére, befogására, szállításra vonatkozóan belső jogszabályban határozzanak meg szigorú követelményeket. A CITES tehát a védett, veszélyeztetett fajok nemzetközi kereskedelmével kapcsolatban csak az általános szabályokat határozza meg, melyeknél szigorúbb, illetve részletesebb rendelkezések megállapítására az Egyezményben részes tagállamok belső jogalkotásában lehetőség van. Az Egyezményt aláíró államok képviselői kétvétenként tartanak találkozókat. Az ilyen találkozók alkalmával felülvizsgálatra kerülnek az Egyezmény mellékletei, és ilyenkor döntenek arról, hogy melyik növény- vagy állatfaj kerüljön fel a listára, vagy éppen ellenkezőleg: kerüljön törlésre a listáról.<sup>15</sup> Így az Egyezmény megteremti a lehetőséget arra, hogy az időközben veszélyeztetett fajok is megfelelő védelemben részesüljenek, illetőleg azt is, hogy ha egy faj természetes egyensúlya helyreáll - azaz veszélyeztetettsége megszűnik -, akkor a nemzetközi szintű védelmet szükségtelenül ne kelljen fenntartani a részes államoknak.

Összességében megállapítható, hogy a Washingtoni Egyezmény a veszélyeztetett fajoknak kizárólag a nemzetközi kereskedelmét szabályozza. Ez rendkívül fontos, különösen mióta ezek közül a fajok közül több kihalt, míg mások veszélyeztetetté váltak. Ezt a folyamatot ugyanis felgyorsította az illegális állatkereskedelem, illetve ennek érdekében az állatok vadászata és befogása. Az Egyezmény ezeket a tevékenységeket próbálja ellenőrizni, sajnos egyelőre nem elég sikeresen. Magyarországon az Egyezményhez történő csatlakozást követően a védett állatokra vonatkozó szabályozás szigorúbbá vált, napjainkban megfelel a nemzetközileg is elfogadott követelményeknek. A jövőben fontos feladat a társadalom minél szélesebb körű tájékoztatása, valamint a határvédelmet ellátó szervek tagjainak megfelelő tájékoztatása. Ez utóbbinak eredményeként egyre

<sup>15</sup> Favre David: *Brief Summary of Convention on Trade in Endangered Species*, 2002. <https://www.animallaw.info/intro/convention-trade-endangered-species-cites>, (utolsó megtekintés: 2018. január 12.)

gyakrabban találnak rá az illegális állatszállítmányokra, sajnos azonban az állatok többsége addigra elpusztul. A jövőben a hatékonyság növelése érdekében a jogszabályi rendelkezések érvényesülését kell minél hatékonyabban biztosítani.

#### 4. A bonni egyezmény

A természetvédelem területén szintén fontos szerepet játszik a Bonnban, 1979. június hó 23. napján kelt, a vadon élő *vándorló állatfajok* védelméről szóló Egyezmény, amely hazánkban 1986-ban került kihirdetésre.<sup>16</sup> Az Egyezmény létrehozásának fő indoka az volt, hogy a szerződő felek mindegyike elismerte, hogy a számtalan formában előforduló vadon élő állatok a Föld természetes rendszereinek nélkülözhetetlen részét képezik, ezért ezeket az emberiség javára meg kell őrizni. A vadon élő állatok egyre növekvő értéket képviselnek, környezetvédelmi, ökológiai, tudományos, oktatási, szociális és gazdasági szempontból. Különös figyelmet kell szentelni a vadon élő állatok azon fajaira, amelyek az államhatáron átlépve vándorolnak. A vadon élő állatok vándorló fajairól történő hatékony gondoskodás minden olyan állam együttműködését igényli, amelyeknek határain belül az ilyen fajok életük bármely szakaszát töltik.

Az Egyezményben részt vevő felek célja annak megelőzése, hogy bármely vándorló faj veszélyeztetetté váljon. Ennek biztosítása érdekében az I. számú Függelék a veszélyeztetett vándorló fajok felsorolását tartalmazza. Azok a vándorló fajok tartoznak ebbe a kategóriába, amelyekről megbízható adatok igazolják, hogy veszélyeztetettek. Az itt felsorolt fajok kizsákmányolását az érintett államok teljes egészében kötelesek megtiltani. A II. számú Függelék mindazokat a vándorló fajokat tartalmazza, amelyeknek kedvezőtlen a védelmi helyzete, és amelyek hatékonyabb védelmére jelentős mértékben kedvezően hatna a nemzetközi megállapodások által elérhető együttműködés. Az itt szereplő fajok vonatkozásában az érintett államoknak olyan megállapodások létrehozására kell törekedniük, amely a fajra nézve előnyös lehet.

Az Egyezmény alapján létrehozott titkárságnak a részes és más szerződő államoktól kapott tájékoztatás alapján naprakész nyilvántartással kell rendelkeznie az I. és II. Függelékben felsorolt vándorló fajok elterjedési területét érintő államokról.

Az Egyezmény rendelkezései semmiféleképpen nem érintik az államok jogát szigorúbb belső intézkedések elfogadására a vándorló fajok megóvása érdekében. Ebből következik, hogy az Egyezmény csak a legszükségesebb, minden részes fél által vállalható követelményeket rögzíti, aminél szigorúbb szabályok megállapítására bármely részes államnak lehetősége van belső jogalkotásában.

<sup>16</sup> 1986. évi 6. törvényerejű rendelet a Bonnban, az 1979. évi június hó 23. napján kelt, a vándorló, vadon élő állatfajok védelméről szóló egyezmény kihirdetéséről.

## 5. A Berni Egyezmény

A Berni Egyezmény kizárólag az európai kontinens tagállamaira terjed ki, illetve *vadon élő az európai állatok* védelmét szolgálja. Megmutatkozik ez abban is, hogy az egyezményt az Európa Tanács valamennyi tagállama aláírta, de az egyezményhez való csatlakozás bármely állam számára nyitva áll. A vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyek védelméről szóló európai egyezmény 1979-ben került elfogadásra.<sup>17</sup> Magyarországon az Egyezmény 1990-ben hirdették ki. (És mikor csatlakoztak a lecsúszottak?)

Az Egyezmény létrehozására az adott alapot, hogy az Európa Tanács célul tűzte ki az államok közötti természetvédelmi együttműködést, egyrészt azért, mert a vadon élő állatok tudományos, kulturális, esztétikai és gazdasági érdekek hordozói, másrészt azért, mert a vadon élő állatok lényeges szerepet játszanak a biológiai sokféleség egyensúlyának fenntartásában. Az Egyesült Nemzetek 1972-ben tartott konferenciája célul tűzte ki a természetvédelem támogatását. Ennek szellemében az Egyezmény célkitűzése, hogy megvédjék a vadon élő állatokat és azok természetes élőhelyeit, különösképpen azon fajok vonatkozásában, amelyek védelme több állam együttműködését igényli. Különös figyelmet fordít az egyezmény a veszélyeztetett és sebezhető fajok védelmére.

Ennek megvalósítása érdekében a szerződő államok megfelelő intézkedéseket tesznek a vadon élő állatok populációinak olyan szinten tartására, amely megfelel a tudományos, kulturális és ökológiai követelményeknek. Minden szerződő állam lépéseket tesz a vadon élő állatok és a természetes élőhelyek nemzeti természetvédelmi politikájának fejlesztésére, különös tekintettel a veszélyeztetett és sebezhető fajokra, ezen belül is elsősorban az őshonos fajokra, továbbá a veszélyeztetett élőhelyekre. A Szerződő felek ennek érdekében szigorú korlátozások érvényesítését vállalták. Ezek közé sorolható az, hogy a vadon élő állatfajok befogása vagy elpusztítása tekintetében a Felek megtiltják a befogás és elpusztítás megkülönböztetés nélküli összes eszközének használatát, amelyek a fajok populációinak helyi eltűnését, azaz részleges kihalását, vagy komoly zavarását okozzák.

A vonuló-vándorló fajokról az Egyezmény külön rendelkezéseket tartalmaz, ami mutatja, hogy az ilyen fajok védelmére az Egyezmény még az általánosan megállapított szabályoknál is jelentősebb figyelmet fordít.

## 6. A Ramsari Egyezmény

A Ramsari Egyezmény elsősorban természetvédelmi területek védelmére irányul, mégis úgy vélem a vadon élő állatok védelme szempontjából jelentősége vitathatatlan, hiszen a fajok pusztulásának oka számos esetben az élőhelyek szűkülésével - szélső esetben megszűnésével - van összefüggésben. A nemzetközi

---

<sup>17</sup> Bándi Gyula - Faragó Miklós - Lakosné Horváth Alojzia: *Nemzetközi környezetvédelmi és természetvédelmi egyezmények*. Környezetvédelmi és területfejlesztési Minisztérium Környezetvédelmi Hivatal, Budapest, 1994. 37. o.



jelentőségű vadvizekről, különösen mint a vízimadarak tartózkodási helyéről szóló egyezmény 1971. február 2-án került elfogadásra. Hazánk az Egyezményhez 1979-ben csatlakozott.<sup>18</sup>

Az egyezmény azon a felismerésen alapul, hogy a vadvizeknek, továbbá jellegzetes növény- és állatviláguknak, különösen a vízimadarakat fenntartó természetes környezetnek kiemelkedő ökológiai funkciói vannak. Mivel a vízimadarak időszakos vándorlásuk idején országhatárokon repülnek át, ezért nemzetközi vagyonnak kell tekinteni őket. Éppen ezért a vadvizeknek, valamint állatvilágának védelmét nemzetközileg összehangolt állami intézkedésekkel kell biztosítani. Az Egyezmény értelmében vízimadaraknak tekintendők a vadvizektől ökológiailag függő madarak. A Felek meghatározzák, hogy melyek a területükön található olyan vadvizek, amelyeket be kell jelenteni a "Nemzetközi jelentőségű vadvizek jegyzékébe", bejegyzés céljából. Hazánkban 2016-ben 2500 km<sup>2</sup> vizes élőhely állt a Ramsari egyezmény hatálya alatt.<sup>19</sup> Ehhez tartozhatnak még azok a vadvizekkel szomszédos partmenti és tengerparti területek, szigetek, melyek a vízimadarak tartózkodási területei szempontjából fontosak. Magyarországon a listán szerepel például a Fertő-tó egy része.<sup>20</sup>

A szerződő államok kötelesek biztosítani a vándorló vízimadár-állomány megóvását, gondozását és célszerű felhasználását. Ennek érdekében a vadvizeket védett területté kell nyilvánítani és biztosítani kell ezek megfelelő felügyeletét.

Az Egyezmény értelmében a nemzetközi, illetve hazai szempontból jelentős vizes területek törvényes védelem alatt állnak. Az egyezmény védelemben részesíti a vízi élővilágot is.

A vízimadarak védelmével kapcsolatban megjegyzendő, hogy a madárfajok védelme meglehetősen korán komoly jelentőségre tett szert az amerikai jogi szabályozásban is. A Vándorló madárfajok védelméről szóló egyezményt kihirdető törvény 1918-ban került elfogadásra az USA-ban a madarak túlzott mértékű vadászatának megakadályozása céljából. Először az törvény csak egy 1916-ban megkötött kétoldalú megállapodáson alapult az Egyesült Államok és Nagy-Britannia között a vándorló madárfajok védelme érdekében.<sup>21</sup> Később az USA hasonló megállapodásokat kötött Japánnal, Oroszországgal és Mexikóval. A törvény szövetségi bűncselekménnyé nyilvánítja a madarak tartását, vagy megölését speciális engedély hiányában. A madárvédelemmel kapcsolatos lépések hazánkban is meglehetősen korán megjelentek, elsősorban Herman Ottó természettudós, ornitológus elhivatott tevékenységének eredményeként.<sup>22</sup> Napjainkban a legnagyobb veszélyt a madárfajok fennmaradására az élőhelyek szűkülése, illetve

<sup>18</sup> Jelenleg hatályos szövege kihirdetve: 1993. évi XLII. törvény a nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen mint a vízimadarak tartózkodási helyéről szóló, Ramsarban, 1971. február 2-án elfogadott Egyezmény és annak 1982. december 3-án és 1987. május 28-június 3. között elfogadott módosításai egységes szerkezetben történő kihirdetéséről.

<sup>19</sup> Istvánovics Vera: Felszíni vizek kutatása Magyarországon - Helyzetkép és javaslatok, *Magyar Tudomány*, 2015/7., 844. o.

<sup>20</sup> Bándi Gyula - Faragó Miklós - Lakosné Horváth Alojzia: i. m. 32. o.

<sup>21</sup> Jámbor Adrienn: Első lépések a brit állatvédelmi jogban. *Doktoranduszok Fóruma*, Miskolc, 2015, 141. o.

<sup>22</sup> Legismertebb munkája: A madarak hasznáról és káráról. Budapest, 1901.

elvezése jelenti. Több száz millió madár pusztul el évente különféle emberi tevékenységek, mérgezések házi és vadmacskák támadásának eredményeként. Nem kérdéses, hogy a költöző madarak jogszabályban biztosított védelme továbbra is szükséges.<sup>23</sup>

## 7. Összegzés

Összességében megállapítható, hogy az utóbbi évtizedekben, de napjainkra különösen fontossá vált a vadon élő állatok védelme az egész világon, így természetesen az Európai Unió területén és hazánkban is. Számos nemzetközi egyezmény került elfogadásra a vadvilág védelmének megóvása érdekében. Emellett az államok többségének belső jogi szabályozásában is egyre kiemeltebb szerepet kap a vadon élő állatok megóvása. A természetvédelemmel foglalkozó kutatások ugyanakkor egyértelműen azt igazolják, hogy a fajok egy része továbbra is veszélyben van, és a fajok kihalása is nagymértékű. Így további erőfeszítések szükségesek. Mindemellett világos, hogy a jogi szabályozás önmagában nem elegendő. A társadalmi szemléletformálásra is fontos szerepet kell a vadvilág és természetes környezet megóvása érdekében fordítani. Ebben fontos szerepet játszanak a különböző természetvédelemmel foglalkozó civil szervezetek, amelyek elhivatottan küzdenek a vadvilág megóvásáért. Mindezek hatására remélhetően a jövőben a védett és veszélyeztetett állatfajok védelméért folyó küzdelem az eddiginél is hatékonyabbá fog válni, mind Magyarországon, mind pedig világviszonylatban.

---

---

---

<sup>23</sup> Rozan, Kristina: *Overview of the Migratory Bird Treaty Act*, 2014, <https://www.animallaw.info/intro/migratory-bird-treaty-act-mbta>, 2018. január 25.

---

---

# KÖZIGAZGATÁS ÉS POLITIKA\*

Ritó Evelin\*\*


---

Jelen tanulmány tárgyát a köztisztviselők és a politika sajátos viszonyának elemzése képezi. A politika és a közigazgatás tudományának összefonódása eredményeként megfigyelhető, hogy a közigazgatás politikai semlegessége egyre kevésbé biztosítható. Az említett függetlenség egy olyan elvárás az emberek részéről, amely fenntartását mindig egy adott ország konkrét körülményei határozzák meg, mivel a modern közpolitikai folyamatokban elválaszthatatlanul összefonódnak a politikusi és az igazgatási szerepek, ami a köztisztviselőket rendszeresen politikai szerepbe kényszeríti. Kutatásom során vizsgálat tárgyává teszem, hogy elméleti szinten hol választható el a politika a köztisztviselők munkájától, valamint, hogy az említett összefonódás eredményeként mennyire befolyásolhatják a köztisztviselők mindennapjait az aktuális politikai események.

## 1. Bevezető gondolatok

Napjainkban a közszolgálattal szembeni elvárások és kihívások gyors átalakulásának korát éljük.<sup>1</sup> A modern közigazgatás történetének egyik állandó kérdése a politika és a közigazgatás viszonya, amelyben az egyik, vagy másik oldal dominanciája, alávetettsége, vagy éppen kiegyensúlyozottsága jelenhet meg. A jogállam létrejöttével a közigazgatás és a politika dichotómiájára vonatkozóan normatív közhelyként fogalmazódott meg, hogy alkotmányos alapkövetelmény a politika és a közigazgatás szétválasztása, a közigazgatás politikai semlegességének, pártatlanságának és szakszerűségének biztosítása. A gyakorlatban azonban kivétel nélkül minden országban és korban a kutatások ezen követelmények teljesülésének komoly ellentmondásait jelzik.<sup>2</sup>

---

 AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTERIUMA ÚNKP-19-3-I KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT

\*\* PhD hallgató, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék

<sup>1</sup> Kis Norbert: A megújuló közszolgálati szakemberképzés kihívásai és lehetőségei, *Magyar Közigazgatás, Újfolym* 2011/3., 10. o.

<sup>2</sup> Robert E. Goodin – Hans Dietrich Klingemann: *A politikatudomány új kézikönyve*, Osiris Kiadó, Budapest. 2003. 534-541. o.

A demokratikus politikai rendszerek általában élesen elhatárolják a szakmai és a politikai szerepeket, amelyet a kontinentális európai közigazgatás weberi elvekre építő, a pártatlanságot és professzionalizmust hangsúlyozó és a közhivatalokat írott szabályok alapján, racionálisan működő szervezetként definiáló megközelítése teljes mértékben igazol.<sup>3</sup>

Kérdésként merülhet fel, hogy hol választható el a politika a köztisztviselők tevékenységétől, valamint hogy befolyásolhatja-e a politika a közigazgatás személyi állományát?

## 2. Fogalmi áttekintés

Mindenekelőtt célokom a politikai rendszer, valamint a köztisztviselők fogalmának – terjedelmi okok miatt – rövid áttekintése.

A politikai rendszert vizsgálhatjuk egy összetett képződményként, amelyben az egyes elemek – a pártok, az állam és az ideológia – nem azonos súlyúak. Megállapítható továbbá, hogy minden országban a pártok szerepe a legjelentősebb, hiszen a közvetlen céljuk az állami hatalom megszerzése vagy a hatalom gyakorlásában való részvétel. A politikai elemet a közvetlenül vagy közvetve választott politikusok jelentik, például a miniszterek, a kormány tagjai, illetve a polgármesterek, akik meghatározzák a végső célokat, értékeket, a köztisztviselők pedig ezek figyelembevételével előkészítik a döntéseket, valamint gondoskodnak azok végrehajtásáról.<sup>4</sup>

A közigazgatás a legtöbb ember számára maga az állam jelentését hordozza, azonban a közigazgatás egy sajátos állami tevékenységként is meghatározható, amelyet egy felépített szervezetben dolgozó, sajátos karakterű szakember állomány lát el. A közigazgatás része az adott társadalom intézményrendszerének, működését az említett társadalom keretei között végzi. Megállapítható tehát, hogy a közigazgatás és a társadalom viszonyát erős kölcsönhatás jellemzi. A közigazgatás tekinthető továbbá meghatározott számú köztisztviselő olyan szervezetekben való tevékenységének, melyek az államot, a közösséget jelenítik meg.

A politika és a közigazgatás közötti kapcsolat különösen a személyi állomány tekintetében szoros, így elsőként fontosnak tartom részletesebben bemutatni ezt a személyi kört. A meghatározás országonként változik, hiszen mindenhol más „közösséget” értenek alatta, azonban kijelenthetjük, hogy sokszor még egy adott ország vonatkozásában sincs egységes álláspont.

A XX. század magyar közigazgatására fókuszálva megállapítható, hogy Concha Győző Politika című művének II. kötetében a közszolgálat a köztisztviselő kötelezettségeire koncentrál, amelyek állandóan visszatérő feladatok elvégzésében nyilvánulnak meg. Álláspontja szerint a feladatokat mindig az öncél érdekében végzik. Ezzel szemben Magyar Zoltán a szolgálatadó fogalmából indul ki és

<sup>3</sup> Vernon Bogdanor: *Politikatudományi enciklopédia*, Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 325. o.

<sup>4</sup> Gajdusчек György – Hajnal György: *Közpolitika – A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010, 55. o.

határozza meg, hogy ki minősül a köztisztviselőnek. Meglátása szerint a köztisztviselő az állam, vagy állam által szolgálatadóul elismert egyéb jogi személy munkájában való közreműködésre a megfelelő közigazgatási aktus által nyer megbízást.<sup>5</sup>

A közzolgálati jogviszony általános jellemzői Czékmann Zsolt szerint a következő jellemzőkkel foglalhatók össze:

- mindig munkavégzésre irányuló jogviszony (célja valamilyen közfeladat elvégzése, vagy közfeladatot ellátó szerv keretében történő munkavégzés),
- szorosan kapcsolódik a közigazgatás szervezetrendszeréhez,
- egyik alanya mindig természetes személy, másik alanya közigazgatási szerv,
- általában elkülönül a többi munkavégzésre irányuló jogviszonytól,
- a munkavégzés színtere a hivatal.<sup>6</sup>

A köztisztviselők<sup>7</sup>, azon személyek, akik az említett szerveknél döntéslőkészítő, döntéshozatali, kiadmányozási tevékenységet látnak el, tehát feladatkörüket az irányítási, valamint az ellenőrzési tevékenységek adják. Érdemes megjegyezni azonban, hogy a köztisztviselőknek azon az alapon történő elhatárolása, hogy közhatalmi tevékenységet végeznek, nem jelenti azt, hogy ez kizárólag rájuk lenne jellemző, hiszen például a bírák, az ügyészek, a rendőrség és a honvédség állományába tartozó személyek is ilyen jellegű feladatokat látnak el.<sup>8</sup>

A közzolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 6.§ 13. pontja szerint a köztisztviselő a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza.

Álláspontom szerint a közzolgálati jogviszony az állam, illetve a helyi önkormányzat, valamint a nevükben foglalkoztatott köztisztviselő, ügykezelő között a köz szolgálata és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony, amelyben a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet többletkötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg.

A követelményeket elvi alapon már a Kttv. preambuluma is nevesíti, a politika semleges, törvényesen működő, korszerű szakmai ismeretekkel rendelkező, pártatlan köztisztviselő képe jól illeszkedik a modern közigazgatás célkitűzéseibe. Ezen elvek biztosítását konkrét jogszabályi rendelkezések biztosítják, példaként említeném a politika semleges és pártatlan eljárást, amely zálogaként összeférhetetlenségi szabályok kerültek lefektetésre. Kiemelendő továbbá, hogy nem lehet tisztviselői jogállást és a helyi önkormányzati képviselői posztot egy

<sup>5</sup> Torma András: A köztisztviselővel szemben támasztott követelmények a demokratikus jogállamban. in: *A közigazgatás személyi állománya – Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez* (szerk.: Fogarasi József) Unió Kiadó, Budapest, 1995., 41-42. o.

<sup>6</sup> Czékmann Zsolt: *A közigazgatás személyzete: a közzolgálat* (letöltés helye: <http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/a-kozzolgalat.pdf> – 2018. április 10.)

<sup>7</sup> Jelen tanulmány tárgyát a köztisztviselők és a politika kapcsolatának vizsgálata képi, így terjedelmi okok miatt a közigazgatás személyi állományának teljes körű áttekintésére nem kerül sor.

<sup>8</sup> Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2005, 265. o.

időben betölteni, valamint tilos az egyéb munkavégzésre irányuló jogviszony létesítése is. A Kttv. 85. § szerint azonban az említett rendelkezés alól kivételt jelentenek például a tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői tevékenységek. A közügyek pártatlan intézésének elvéből vezethető le az a követelmény, amely szerint tilos az olyan tevékenység folytatása, amely méltatlan a köztisztviselő hivatalához, vagy veszélyeztetné a pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét.

### 3. A közszolgálati rendszerek csoportosítása<sup>9</sup>

A közszolgálati rendszereknek a történelem során két fő modellje alakult ki. E modellek a közszolgálat zárt és nyílt rendszerei, amelyeket alapvetően az különbözteti meg egymástól, hogy a közszolgálat zárt rendszere (karrier- vagy érdemrendszer) az egyéb foglalkoztatási viszonyoktól eltérő megoldásban alkalmazza a köz szolgáit. Európában a karrier jellegű vagy zárt modell lett az uralkodó, még az Egyesült Államokban egy dinamikusabb, nyílt rendszer alakult ki.

**3.1 A zárt rendszer jellemzői.** A karrier rendszer az élethivatásszerű közszolgálat alap gondolatára építhető fel. Célja, hogy a szakképzettségét megszerzett személy fiatalon kerüljön a rendszerbe, és ott folyamatosan haladjon előre. Fontos szempont továbbá a stabilitás, amely biztosítását segíti elő a hivatalnokokkal szemben támasztott politika semleges munkavégzés iránti elvárás. Nyilvánvalóan ez nem abszolút értelemben elzárkózást jelent a politikától, hiszen bizonyos posztok kifejezetten politikai jellegűek (például a miniszter), de törekedni kell, hogy a lehető legkevesebb ilyen pozíció legyen. Ez a nagyfokú stabilitás azonban nehézkessé, lassan alkalmazkodóvá teheti a közszolgálati rendszert, fenn áll a veszélye annak is, hogy a hivatalnokok elkényelmesednek a modell nyújtotta biztonságban.<sup>10</sup>

**3.2 A nyílt rendszer.** Ezzel szemben a nyílt rendszer jellegzetessége, hogy alapján véve nem tesz különbséget egyik oldalról a köz – az állam és az önkormányzatok –, másik oldalról az egyéb kategóriák alá eső munkáltatók által alkalmazott munkavállalók foglalkoztatási viszonyait illetően. A nyílt rendszerek működtetése mögött az az elgondolás áll, hogy a közszolgák foglalkoztatási viszonyainak oly módon történő szabályozása, amely jelentős eltérést eredményezne a többi munkavállaló alkalmazási viszonyaival való összehasonlításban, nem indokolt. A nyílt rendszerekben a magán- és a közszféra alkalmazottai – általában – egyaránt munkajogi, illetve kollektív szerződés alapján kerülnek alkalmazásra. Az amerikai rendszer meghatározó eleme a választás, így itt a hatalmat nyert politikusok elsődleges feladata, hogy hozzájuk hűségese tisztviselői kart juttatják hatalomra. Ez eredményezi, hogy a tisztviselő osztozik a politikus

<sup>9</sup> Jelen fejezet alapjául Czékmann: i.m. szolgált. (letöltés helye: <http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/a-kozszoalat.pdf> – 2018. április 10.)

<sup>10</sup> Vass László: A politika és a közigazgatás viszonya, *Politikatudományi Szemle* XIX/3., 68. o. (letöltés helye: [http://www.poltudszemle.hu/szamok/2010\\_3szam/vass.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok/2010_3szam/vass.pdf) – 2017. december 1.)

sorsán. Értelemszerűen politikai semlegességről nem beszélhetünk.

**2.3 A zsákmányrendszer.** Sajátos megjelenési formája a közszolgálati berendezkedésnek a zsákmányrendszer, amely lényege, hogy a választáson nyertes politikusok saját embereiket „ültetik be” a közigazgatás pozícióiba. Ezen berendezkedés azon az elven alapul, hogy a politika a közigazgatásban valósul meg, ezért a politikai célok elérésének legjobb eszköze, ha az uralomra jutó párt a közigazgatás minden egyes posztját embereivel tölti be. A közigazgatási álláshelyek betöltése így nem életpályára szóló hivatás, nem is a szakmai hozzáértés alapvetően a kiválasztás kritériuma, hanem kizárólag a politikai megbízhatóság.

A zsákmányrendszer létjogosultságát elsősorban azzal magyarázták, hogy a politikus megválasztása révén a választói akarat nyilvánul meg. A rendszer célja az olyan köztisztviselők alkalmazása, akik hozzá politikailag hűek és maradéktalanul végrehajtják döntéseit. A kiválasztás elsődleges kritériuma nem a szakértelem, a tudás, a képzettség, hanem csupán a politikai lojalitás.<sup>11</sup>

Úgy gondolom, hogy a mindennapokban tisztán, önállóan egyik rendszer sem működik, a bemutatott modellek jellemzői folyamatosan keverednek. Az adott országra jellemző közszolgálati rendszert pedig az alapján nevezhetjük nyílt, illetve zárt rendszernek, hogy mely elemek dominálnak benne.<sup>12</sup>

#### 4. A pártok szerepe

Megállapítható, hogy a közigazgatás semlegessége iránti igény egyre kevésbé valósul meg a mindennapokban. A politikai pártoknak erős, intézményesített lehetőségeik vannak a közpolitika tartalmi befolyásolására, meghatározására. Ezen lehetőségek alapvetően a döntési és az azt megelőző közpolitika-formálási szakaszokra koncentrálnak. A döntéshozatalt követően a megvalósítás szakaszában a politikai kinevezések gyakorlásával jelentősen befolyásolható a közigazgatás. Az adott központi szerepű végrehajtó szervezet vezető pozíciójának birtoklása a közpolitika formális, jogi kereteinek változatlanul hagyása mellett lehetőséget ad a saját érdekek eléréséhez.<sup>13</sup> A kérdés jelen esetben az, hogy az adott párt milyen mértékben kívánja befolyásolni a közigazgatás szervezetét működtető személyi állományt?

Három megoldás alakult ki e tekintetben. Az első az apparátus teljes politizálása, azaz a pozíciók a hatalomra jutott párt híveivel való betöltése, amely a múlt század végéig jellemző volt az Amerikai Egyesült Államokban, valamint hasonló volt a Szovjetunió berendezkedése is. A második megoldás az apparátus semlegesítése, mindennemű pártbefolyás alóli kivonása, amelyre példaként Angliát

<sup>11</sup> Gajdusчек György: *Közszolgálat – A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*, KSzK ROP 3.1.1. PROGRAMIGAZGATÓSÁG, Budapest, 2008, 25. o.

<sup>12</sup> Mélypataki Gábor: *A nyílt és zárt közszolgálati rendszerek összehasonlítása*, *Miskolci Jogi Szemle*, 2010/2., 156-159. o. (letöltés helye: [http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201002/11\\_melypatakigabor.pdf](http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201002/11_melypatakigabor.pdf) – 2018. május 1.)

<sup>13</sup> Gajdusчек – Hajnal: i.m. 142-147. o.

szokás megemlíteni. Harmadik verzióként egy átmeneti jellegű rendszer létrehozását lehet említeni, amely a két- vagy többpártú országokban is megvalósulhat. Ezen megoldás jellemzője, hogy a közigazgatás személyzete kettéválik, a csúcspozíciókat, a politikusréteget az uralmon lévő párt vagy pártok vezetői foglalják el, akik mobilak, mivel nagyfokú a pártérdekeltségük. Az említett személyek az állam nevében járnak ugyan el, de az államérdek számukra a pártérdeken keresztül jelenik meg. A szakértelmet, szakmai gyakorlatot igénylő pozíciókat, amelyek a végrehajtás területén jellemzőek a szakhivatalnokok töltik be.<sup>14</sup>

A politika – közigazgatás viszonyát elrendező jogi eszközök és a szervezeti, működési szabályzatok sokszor hiába próbálják rögzíteni a hatásköröket. A közpolitikai folyamatok vizsgálata során láthatjuk, hogy a politikusi és a köztisztviselői szerepek – különösen az érintkező felületeken, vagyis a politikusokkal közvetlenül kapcsolatban álló vezető köztisztviselőknél – elválaszthatatlanul keverednek egymással. Elméletileg a közhivatalnok önállóan hozza meg a döntéseit, azonban a valóságban a szervezeten belül a miniszterek és az érdekcsoportok hatása, kívülről pedig az átlátható költségvetés és közvélemény megítélése miatt rendszeresen politikai befolyás alá kerülnek.<sup>15</sup>

A mai közpolitikai folyamatokban a politikusok is ráébredhetnek arra, hogy akaratauk érvényesítése nem korlátlan. A közigazgatási bürokrácia a speciális szakmai tudása, az általa „termelt” és birtokolt információ birtokában olyan hatalomra tesz szert, amely politikai befolyásra váltható. A bürokrácia és technokrácia összefonódása a közigazgatási szervezetekben elvezethet oda, hogy a politikusok kényszerülnek alkalmazkodásra, ha eredményt akarnak elérni.

A kormányzati politikusok népszerűsége, sikeressége egyértelműen függ a közigazgatás szakmai támogatásától, a közigazgatás eredményes működésétől. A bonyolult kormányzati döntési és koordinációs mechanizmusok szintén lehetővé teszik a közigazgatási szervezetben dolgozók számára a közpolitikai folyamatok irányának és sebességének befolyásolását. A közigazgatás politikai semlegességét érintő talán legkritikusabb jelenség az, hogy a közpolitikai folyamatok minden fázisában és szintjén jelen vannak a nyomást gyakorló érdekcsoportok, civil és magánszervezetek, lobbisták. A közigazgatás nincs elzárva társadalmi környezetétől, és a közpolitikai folyamatban saját maga is ráerősíthet a kívülről jövő érdekek érvényesítésére – vagyis keletkezik egy „politikai játéktér” a közigazgatás számára.<sup>16</sup>

Az utóbbi évtizedek nemzetközi tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a közigazgatás átpolitizálásának tendenciája mindenütt egyre erősödik. Az a mozzanat, hogy a politika, a politikai hatalom a közigazgatás működésére meghatározó befolyást gyakorol, demokratikus társadalmi berendezkedés feltételei között több síkon is nyomon követhető.

<sup>14</sup> Lőrincz: i.m. 52-55. o.

<sup>15</sup> B. Guy Peters: *The Politics of Bureaucracy*, Fourth Edition. Longman Publishers, London, 1995, 178–179. o.

<sup>16</sup> B. Guy Peters – Jon Pierre (Eds.): *Handbook of Public Administration*, SAGE, 2002, 296. o.



A közpolitikai kutatások szerint a kormányzati politikusok és a vezető köztisztviselők szakmai feladatkörei jelentős mértékben összefonódtak, és gyakran tudományos elemzéssel sem lehet elkülöníteni a szakmai és a politikai elemeket. Lényeges kapcsolódási pont a politikai szféra és a közigazgatás között a kormányzati programokban rögzített politikai célkitűzésekhez kapcsolódó közigazgatási döntés-előkészítő és különösen a végrehajtó funkció. A gyakorlatban a vezető köztisztviselők gyakran kerülnek olyan helyzetbe, hogy a nyilvánosság előtt képviselniük kell a közpolitikákat. További mozzanat, hogy gyakran ki sem bogozzható, hogy egy közpolitikai döntés hol is keletkezett. A szakmai és politikai diskurzusok eredménye jelenik meg a nyilvánosság előtt, de az már nem látható, hogy az adott közpolitikai terület sok résztvevője közül ki is játszott döntő szerepet a politikai döntésben. A közpolitika felelőseit gyakran vezérlik a „nagy események”, például természeti katasztrófák, amelyeket a kormányon belüli befolyás növeléséért és a forrásokért folytatott harcban felhasználnak. Ezekben a helyzetekben a politikusok és a köztisztviselők érdekazonosság alapján együtt lépnek a nyilvánosság elé is, ami a közigazgatást egyértelműen a politikai szerep felé sodorja.

A közigazgatás átpolitizálódásának mechanizmusa megvalósulhat a kormányzati-politikai vezetés tudatos törekvésével is, amely célja a közigazgatás feletti politikai kontroll erősítése. Ennek oka lehet, hogy a politikusok számára nagyon fontos, hogy az általuk irányított közigazgatási apparátus eredményeket produkáljon, időben hajtsa végre a kormányprogramban rögzített választási ígéreteket, megfelelően szolgálja ki az állampolgárokat. A tudatos átpolitizálás oka lehet a szakmai és politikai bizalmatlanság is az előző kormányt kiszolgáló köztisztviselők iránt. Nemzetközi példák mutatják, hogy az átpolitizálás célja lehetett a vezető köztisztviselők pártorientációjának befolyásolása, vagy más esetben a közhivatalok korrupciósága elleni politikai küzdelem. Az átpolitizálás oka lehet a kormányzás hatékonyságának növelése érdekében a politikai koordináció és kontroll erősítése olyan szervezeti megoldásokkal, amelyek újabb politikai testületeket, megbízottakat állítanak a közigazgatási egységek fölé.<sup>17</sup>

A közigazgatás politizációjának további aspektusa a köztisztviselők politikai szerepvállalása. Európában ritkán fordul elő, hogy a közigazgatás lenne a politikai fordulatok társadalmi bázisa, azonban a nemzetközi példák azt mutatják, hogy azokban az országokban, ahol gyenge a középosztály, a közigazgatás személyi állománya gyakran tölt be moderáló politikai funkciót, számottevő erőt képviselve például a választásokon. Szélsőségesebb esetekben az államcsínyek mutatják, hogy az államigazgatáson belüli akciókban közvetlen szerepet vállalnak a közszolgálatban lévő csoportok, illetve sokkal gyakoribb eset, hogy a köztisztviselők egyáltalán nem semlegesek bizonyos közpolitikai stratégiákkal kapcsolatban, és csendes szabatázzsal, vagy nyílt és aktív fellépéssel akadályoznak meg politikai törekvéseket.

---

<sup>17</sup> Berry Bozeman: *Bureaucracy and Red Tape*, Prentice Hall, New Jersey, 2000, 99. o.

## 5. Záró gondolatok

A modern közigazgatási rendszerekben, az egyes országok sajátosságainak megfelelően gyakran felbukkan a politizáció problémája, és alkalmaznak megoldásokat az átpolitizálásra, vagy annak fékezésére. Általános törekvés a politikai kinevezések körének törvényben rögzített meghatározása, és a politikai kinevezettek szervezeti helyének a kijelölése. E körben – a teljesség igénye nélkül – különösen figyelmet érdemel a kiválasztásban a verseny, a nyilvános pályáztatás, a köztisztviselői kar személyi állománya jogállásának magas szintű törvényi szabályozása, amely a bekerülési rendszer garanciális és átlátható szabályozása mellett, azzal együtt a köztisztviselői megbízás megszüntetését is széleskörű biztosítékokkal bátyázza körül, megszüntetve az indoklás nélküli és egyben jogi úton megtámadhatatlan, bármikori elmozdítási és felmentési gyakorlatot. Érdemes továbbá megjegyezni, hogy egyes országokban (pl. Svédországban) a köztisztviselői kar pártatlanságának és politikai semlegességének erőteljes érvényesítése érdekében a köztisztviselők a bírákhoz hasonló függetlenséget élveznek.

A közpolitikákban alkalmazott megoldások eredményeképpen ma már az is látható, hogy sok országban jelentős átalakuláson megy keresztül a weberi bürokrácia és teljesen új módon jelentkezik a közigazgatás politikai semlegességének a követelménye. Példaként említendő a pozitív diszkrimináció alkalmazása egyes társadalmi problémák kezelése során, amely a közigazgatást arra kényszeríti, hogy valamely ideológiai értékrend alapján egyes társadalmi csoportokat másokkal szemben előnyben részesítsen. Természetesen mindez nem érinti azt a jogállami követelményt, hogy sem a politikusok, sem a köztisztviselők ne használhassák a közjavakat saját érdekeikre. A korrupció elleni küzdelemben sok eset mutatja azonban, hogy a dichotóm viszony bármelyik tagja betöltheti a jó, vagy a rossz szerepét, mivel mind a hivatalnokok, mind a részt vevő politikusok oldaláról megvalósulhat az önös érdekek érvényesítése.<sup>18</sup>

A közigazgatás politikai semlegességének követelménye egy fontos elvi és egy legalább ennyire fontos gyakorlati okra vezethető vissza. Elvi ok az állam közhatalmi jellege, amely megköveteli, hogy az állam az állampolgárok ügyeit részrehajlás nélkül intézze, továbbá, hogy a meghozott döntéseket egy, az állam egészéhez lojális szervezetrendszernek kell végrehajtania a közjó érdekében. A praktikus ok a közintézmények stabilitásának, a közhatalom folytonosságának igénye. A biztonságos és kiszámítható életfeltételek iránti igények megkövetelik, hogy a közügyeket intéző szervezetrendszer stabil és hatékony legyen és a működési rendje eltérjen a politikai ingadozásoknak kitett szervezetekétől.<sup>19</sup>

A közigazgatás teljes politikai semlegessége véleményem szerint azonban a gyakorlatban elképzelhetetlen, mivel minden közügy hordoz valamilyen értéktartalmat, így a közigazgatásnak minden tevékenysége valamilyen politikai érdek- és célrendszerben helyezkedik el. A befolyással való visszaélés

<sup>18</sup> Vass: i.m. 67-69. o.

<sup>19</sup> Linder Viktória: *Személyzeti politika – Humánstratégia a közigazgatásban* (letöltés helye: [http://www.kozigkut.hu/doc/linder\\_phd\\_10szept.pdf](http://www.kozigkut.hu/doc/linder_phd_10szept.pdf) – 2017. december 10.)

---

megakadályozásának igénye pedig az alkotmányos demokráciákban mindenütt olyan garanciák kereséséhez vezetett, amelyek képesek megakadályozni azt, hogy a kormányon lévő politikai csoportok a saját pártérdekeik érvényesítésére használják fel a közigazgatást.

---

---

---

---

# MOBIL APPLIKÁCIÓK A KÖZIGAZGATÁSBAN\*

Szabó Balázs\*\*

---

## 1. Bevezetés

A modern közigazgatásban a tisztviselők igyekeznek a lehető legtöbb alkalommal alkalmazni az IKT-eszközöket, hogy saját feladatukat a lehető leghatékonyabban tudják ellátni.<sup>1</sup> Mára talán kijelenthető, hogy az állami vezetők és a közigazgatás egész rendszere is IKT eszközöket alkalmaz munkája során, melynek során többek közt szervezeti és intézményi jelentéseket készít, az ügyfelekkel és egyéb szereplőkkel való találkozókról, kapcsolattartásról szóló tanulmányokat, statisztikákat rögzít. Az intézmények informatikai ellátottsága, felszereltsége folyamatosan napirenden van, hiszen látható annak hatása az igazgatásra és a közigazgatási ügyek kezelésére. Állítható, hogy az IKT befolyásolja mind a köztisztviselők belső kommunikációját, mind az egyéb (akár oktatási) intézmények dolgozói, vezetői közötti kommunikációt a szervezeti környezetben. Ahogyan a közösség igényei és szükségletei módosulnak, úgy követelmény, hogy a szervezeti rendszer magába kell, hogy tudja foglalni azokat az újításokat, melyekkel meg tud felelni a megváltozott igényeknek. Ezen kívül nem szabad elfeledkeznünk arról a körülményről sem, hogy olyan globális technológiai fejlődési korszakban élünk, amelyben a fejlődés a szervezeti adminisztrációs rendszerek szinte minden elemét befolyásolja. Az elmúlt időszak közigazgatási fejlesztési terveiből (pl. Magyar programok) látható, hogy ezek azok az erőforrások, amelyek a leginkább képesek támogatni a költséghatékony, gyors és jó közigazgatást, például az adatok átvitelében, mentésében, lekérdezésében és feldolgozásában. Ezért úgy gondolom, hogy a szervezetek vezetőinek toleránsnak kell lenniük a munkavállalók irányába, mert az IKT technológia megismerése koncentrációt és nyitottságot, de legfőképpen időt igényel. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az információs és kommunikációs technológiák alkalmazási lehetőségei egyre bővülnek a napi tevékenységünk gyorsabb és pontosabb elvégzése során is. Látható az is, hogy a vezetők és az ügyintézők különböző típusú IKT-eszközöket

---

\* „A tanulmányban ismertetett kutató munka a Miskolci Egyetem Felsőoktatási Intézmény Kiválósági Programja: A Creative Region című projekt támogatásával valósul meg.”

\*\* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék.

<sup>1</sup> Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: Elektronikus közigazgatás, in: *Bevezetés az Infokommunikációs Jogba* (szerk: Tóth András, Klein Tamás), Budapest, Patrocinium Kiadó, 2016. 384. o.

tudnak alkalmazni beosztásuknak, feladatuknak megfelelően (pl. ügyfelekkel való kapcsolattartás során, pénzügyi munkák elvégzése, nyilvántartások vezetése, feldolgozása során).

A jövő fejlesztéseit illetően a fő cél „az elfogadtatás” kell legyen, tehát az IKT-eszközök elfogadása megjelenjen a közigazgatási szerveknél, az eszközökbe vetendő bizalom kiépülhessen, illetve lehetővé váljon a szükséges erőforrások bevonása az eszközök beszerzésére, mely minden további lépés kiindulópontja.<sup>2</sup>

Egy másik oldalról megközelítve az IKT eszközök közigazgatási alkalmazhatóságát, belátható, hogy ezen új technológiai eszközök használata/alkalmazása szórakoztató és izgalmas is tud lenni, de egyben aggodalmakat és bizonytalanságokat is hordoz. Mivel ezeken az IKT-eszközökön pénzeszközök, bizalmas adatok, információk futnak keresztül, ezért ezen eszközök alkalmazóinak számos biztonsági szolgáltatást kell nyújtaniuk. Ez sok esetben jelentős adminisztratív terhet jelent, de feltétlen szükséges annak érdekében, hogy érvényesítsék biztonsági előírásokat. Az a tény, hogy ezek a technológiai eszközök rendkívül gyorsan fejlődnek és széles körben elérhetők a hagyományos munkahelyi vagy oktatási környezetben, szükségessé teszi a technológiai eszközökbe és alkalmazásokba való befektetést, melyet a személyzet részére nyújtott képzésekkel, tájékoztatókkal szükséges kiegészíteni annak érdekében, hogy a szervezeti teljesítmény javuljon. Végeredményben az intézményekben és közigazgatási szervezetekben dolgozó személyek, a köztisztviselők lesznek azok, akik az ilyen IKT eszközök adminisztratív és irányítási alkalmazások felhasználói lesznek, pl. az ügyfelekkel való kapcsolattartás során.<sup>3</sup>

A leggyakrabban használt infokommunikációs eszközök a számítógép, az okos telefonok, a táblagépek és ezeken keresztül az internet, és az e-mail szolgáltatások. Elmondható, hogy az eszközök mára olyannyira általánossá váltak, hogy a közigazgatásban a szervezetek e tekintetben teljes mértékben elérték a 100%-ot (vagyis rendelkeznek számítógéppel, internetkapcsolattal), ami nem azt jelenti, hogy elégséges a jelenlegi szint. Sőt, a folyamatos technikai fejlődés szükségessé tenné a jelenlegi géppark fejlesztését, cseréjét.<sup>4</sup>

Ezeket az eszközöket számos fontos napi feladat ellátása során lehet és kell is alkalmazni, úgy mint nagyobb szervezeteknél az egymás közötti (extranet), vagy intézményen belüli (intranet) kommunikáció megkönnyítésére, az ügyfelekkel való kapcsolattartásra, információ/ adat rögzítésre és feldolgozásra. Fontos eleme a számítógépek használatának a különböző nyílt<sup>5</sup> és zárt<sup>6</sup> forráskódú szoftverek

<sup>2</sup> Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: Technológia és hatékonyság a közigazgatásban, in: *Hagyomány és érték: állam- és jogtudományi tanulmányok a Károli Gáspár Református Egyetem fennállásának 20. évfordulójára* (szerk: Antalóczy Péter), Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013. 258.o.

<sup>3</sup> Csáki-Hatalovics: u. o.

<sup>4</sup> Csáki-Hatalovics: i. m. 259. o.

<sup>5</sup> A szabad vagy nyílt forráskódú szoftverek (FLOSS) szabadon használható, másolható, terjeszthető, tanulmányozható és módosítható számítógépes programok. Ilyen például a GNU/Linux operációs rendszer és változatai (a magyar BlackPanther OS, Ubuntu, Android okostelefon platform stb.), a Mozilla Firefox és Google Chrome böngésző, a LibreOffice (korábban OpenOffice.org) irodai csomag. Az Európai Unió tanulmánya szerint a nyílt forráskódú szoftverekre fordított összeg megduplázása az

alkalmazása is. A nyílt forráskódú szoftverek (vagy szabad) szoftverek szabadon használható, terjeszthető, tanulmányozható és módosítható számítógépes programok. Szerepükről egyértelműen elmondható, hogy erősödik mind a vállalati szféra, mind a közigazgatás területén, hiszen növekvő mértékben használják fel őket. „A kormány a lehető leghatározottabban támogatja a nyílt forráskódú vagy arra épülő szoftverek elterjesztését a közigazgatásban, és ezért konkrét lépéseket tesz.”<sup>7</sup> Azonban itt is jellemző, hogy a nagyobb, központosítottabb államigazgatási szférában jobban, az önkormányzatoknál kevésbé elterjedtek ezek a programok, már csak a rendelkezésre álló erőforrások mértéke miatt is.<sup>8</sup>

## 2. Az M-Kormányzat alapjai

A mobiltelefonok jelentősen megváltoztatták mindennapjainkat, kommunikációnkat, életünk elengedhetetlen részévé váltak. Megkönnyíthetik banki-pénzügyi tranzakciókat, segítik a navigációt a közlekedés során, segítségünkre vannak az online/internetes vásárlásban, de talán legnagyobb szerepük az emberi kapcsolatok építésében és megtartásában jelentkezik. Egyértelműen kijelenthető, hogy óriási kényelmet biztosítanak a felhasználóinknak. Ennek köszönhetően napjaink információ alapú társadalmában egy fokozódó innovációs folyamat figyelhető meg, melynek alapja az információs és kommunikációs technológiák (a továbbiakban: IKT technológia) folyamatos fejlődése. A *Pew Research Center* által 2015-ben végzett felmérés<sup>9</sup> szerint az okostelefonok tulajdonosi aránya az elmúlt két évben jelentősen emelkedett. Ez a felmérés azt is mutatja, hogy az okostelefonok tulajdonjogának 68% -t tizenegy fejlett országban - köztük az Egyesült Államok és Kanada - találhatjuk meg. Az okostelefonok növekvő száma a mobil alkalmazások bővülő piacát vetíti elő. A mobil alkalmazások kifejezetten a mobil eszközökhöz kifejlesztett programok. A *Google Play Store*, a legnagyobb mobilalkalmazás áruház, ahol a rendelkezésre álló alkalmazások számának jelentős növekedését figyelték meg, hiszen 2009. decemberében hozzávetőleg 16.000 db, míg 2016. szeptemberében már 2.400.000

---

EU GDP-jének évi 0,1%-nyi növekedését eredményezi, az informatikai szektor közvetlen hasznát nem számolva. A szabad programok szabadságát a szabad licencek biztosítják.

Forrás: [https://hu.wikipedia.org/wiki/Ny%C3%ADt\\_forr%C3%A1sk%C3%B3d%C3%BA\\_szoftver](https://hu.wikipedia.org/wiki/Ny%C3%ADt_forr%C3%A1sk%C3%B3d%C3%BA_szoftver) (2018. február 26.)

<sup>6</sup> A zárt forráskódú szoftver olyan számítástechnikai program, amelyet a tulajdonos-fejlesztő kizárólagos jogait (copyright) fenntartó, a szoftver másolását vagy újrafelhasználását kizáró zárt licenc alapján bocsátottak ki. A zárt forráskódú programok licencai általában megengedik a végfelhasználónak a szoftver futtatását (licenccím ellenében vagy ingyenesen), de minden mást tiltanak, azaz a szoftver és a forráskód módosítását, visszafejtését, további terjesztését.

Forrás: [https://hu.wikipedia.org/wiki/Z%C3%A1rt\\_forr%C3%A1sk%C3%B3d%C3%BA\\_szoftver](https://hu.wikipedia.org/wiki/Z%C3%A1rt_forr%C3%A1sk%C3%B3d%C3%BA_szoftver) (2018. február 26.)

<sup>7</sup> Deutsch Tamás – Digitális jóléért felelős miniszterelnöki biztos; <https://sg.hu/cikkek/it-tech/122745/a-kormany-tamogatja-a-nyilt-forraskodu-szoftverek-kozigazgatasi-elterjeszteset> 2018. február 26.

<sup>8</sup> Csáki-Hatalovics: i. m. 256. o.

<sup>9</sup> Jacob Poushter: Smartphone Ownership and Internet Usage Continues to Climb in Emerging Economies. Retrieved October 13, 2016, from <http://www.pewglobal.org/2016/02/22/smartphone-ownership-and-internet-usage-continues-to-climb-in-emerging-economies/> 2017. december 28.

db alkalmazást volt elérhető!<sup>10</sup> A második legnagyobb az *App Store (Apple)*, mely 2016. júniusában körülbelül 2.000.000 mobilalkalmazást biztosított a felhasználók számára.<sup>11</sup> Kezdetben a kereskedelmi szektorban terjedtek el ezek a szolgáltatások, mint például a zeneszolgáltatások, majd alkalmazásuk mindennaposá válása ösztönzően hatott a közszférában történő igénybevételre is, tekintettel a bennük rejlő hatalmas lehetőségekre.

Az IKT-t a különböző országok kormányai eltérő mértékben és szinteken veszik igénybe<sup>12</sup>, hiszen eltérnek erőforrásaik is. Az internetes technológiák Web 1.0-ról a Web 2.0<sup>13</sup>-re történő fejlesztése, a vezeték nélküli internet megjelenése, majd gyors ütemű terjedése hamar megmutatta az e-kormányzatban rejlő előnyöket is, melyeket a technológia magánszférában történő rohamos terjedését követően a közigazgatás is felismert. „*A politikai döntéshozókon múlik, hogy egy-egy technológia adta lehetőséget ki tudnak-e használni, vagy sem.*”<sup>14</sup>

Az okostelefon-alkalmazások a mobil e-kormányzat vagy m-kormányzat új gyakorlatának is tekinthetők<sup>15</sup>. Bár az okostelefon-alkalmazásokat a kormányok többsége még nem alkalmazza, az azokat már kipróbáló-használó kormányok elégedett visszajelzéseket adtak. Az elégedettség oka, hogy számos más kommunikációs csatornával összehasonlítva extra előnnyel rendelkeznek ezek az „új megoldások”, mint például az idő-és költséghatékonyság növelése a személyes ügyintézés csökkentésével (kihagyásával), az ügyfél eljárásban való részvételének növelése. Mindez a hatékonyság, az átláthatóság és az állampolgári szerepvállalás növelésével a nyitottabb kormányzást mozdíthatja elő.

A mobil technológiák szolgáltatási és információszolgáltatásra történő felhasználását a szakirodalom mobil kormányzatnak (*m-government*) nevezi, amely az elektronikus kormányzat (*e-government*) részének tekinthető. Miközben az e-kormányzat bármikor hozzáfér a közszolgáltatásokhoz, az m-kormányzat lehetővé teszi a polgárok számára a kormányzati szolgáltatások bármikor és bárhol történő elérését. Számos kutatás tanúsítja, hogy az e-kormányzat jelentős előnyökkel járhat a kormányok számára, beleértve a hatékonyság növelését és az elszámoltathatóság javítását, a költségek csökkentését, az állam és a polgárok közötti kapcsolatok erősítését, valamint az állampolgári szerepvállalás és a demokrácia előmozdítását. Az e-kormányzat alkalmazásának várható hatásai között van az állampolgári részvétel és az együttműködés növelése, amivel a megfelelően működő, nyitott kormányzás alapelvei is teljesülhetnek. Tény ugyanakkor az is, hogy számos e- közigazgatási megoldás nem felel meg az előzetes elvárásoknak,

<sup>10</sup> Poushter: u. o.

<sup>11</sup> Poushter: u. o.

<sup>12</sup> A Cloud computing modell alkalmazása már kifejezetten elterjedt, erről lásd részletesebben: Kiss Lilla Nóra: A Cloud Computing alkalmazása és egyes gyakorlati kérdései a magyar közigazgatási gyakorlatban, *Infokommunikáció és Jog*, 2015/1. 17-24. old.

<sup>13</sup> A web 2.0 kifejezés olyan internetes szolgáltatások gyűjtőneve, amelyek elsősorban a közösségre épülnek, azaz a felhasználók közösen készítik a tartalmat vagy megosztják egymás információit. Ellentétben a korábbi szolgáltatásokkal (Web 1.0.), amelyeknél a tartalmat a szolgáltatást nyújtó fél biztosította az ügyfelek/felhasználók számára.

<sup>14</sup> Simon Barbara – Budai Balázs: *Elektronikus-közigazgatás modernizáció*, NKE, 2015.

<sup>15</sup> Tózsa István: Jövőbe mutató közigazgatási megoldások, in: *E-közigazgatás (szerk.: Budai Balázs Benjámin, Tózsa István)* Debrecen: DE AMTC AVK, 2007. 123-158. o.

melyek egyrészt lehetnek az ügyfél/ állampolgár által támasztott elvárások, másrészt az állam részéről fennállóak. Az m-közigazgatás egy olyan, új kezdeményezés, melynek lehetőségeit, különösen az okostelefon-alkalmazások közigazgatásban történő alkalmazását, még kevesen tanulmányozzák.

Elmondható, hogy az okostelefon-alkalmazások használata a közsférában, a közigazgatásban még mindig gyerekcipőben jár, melynek számos ok állhat a háttérben. Többek között jelenleg nem tökéletes a jogi keretrendszer az alkalmazások számára, de az erőforrásokat illetően is vannak hiányosságok. Úgy gondolom, hogy empirikus vizsgálatokat szükséges folytatni a lehetséges alkalmazási területek feltérképezése, majd a tényleges applikáció fejlesztés céljából. Ennek lehet pozitív eredménye az információszerzésen, az igényfelmérésen túl az is, hogy segíthet jobban megérteni az okostelefon-alkalmazások szerepét, lehetőségeit az e- és így m-közigazgatás fejlesztésében.<sup>16</sup>

Az e-közigazgatás korábbi gyakorlataihoz képest, – amely weboldalakon (mint kommunikációs csatornán) keresztül nyújt szolgáltatást – a mobiltelefonok képesek valós idejű, azonnali információkat és szolgáltatásokat nyújtani a polgárok számára, és lehetővé teszik a polgárokkal folytatott kommunikációt bármikor és bárhol. Meglátásom szerint a mobilitás az a kulcsszó, amelyre tekintettel az e-közigazgatás jövője maga az m-közigazgatás.<sup>17</sup>

A kezdeti időszak legfontosabb m-közigazgatási kezdeményezései a rövidített üzenetek (SMS) voltak, melyek az információk gyors és egyszerű közvetítésére szolgáltak az állampolgárok részére. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy a polgárok például valós idejű információkat, tájékoztatásokat, visszaigazolást kérhetnek, például ügyfélfogadási lehetőségekkel, közlekedési eseményekkel kapcsolatban.

Az okostelefonok a hagyományos mobilokhoz képest új, és kibővített funkciókkal rendelkeznek, melyek jóval több alkalmazási lehetőséget biztosíthatnak az m-közigazgatás számára is. Az elmúlt néhány évben megfigyelhető pozitív előrelépés a közigazgatás ilyen irányú fejlesztését tekintve, köszönhetően annak is, hogy a *Magyar Programok* és a *Közigazgatás és közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia* is kiemelten igyekszik a közigazgatás hatékonyságát növelni, nem zárkózva el a mobiltelefonok alkalmazásától sem.

Az e-közigazgatás részeként az m-közigazgatás további előnyökkel jár, főként a „mobilitás” és a „vezeték nélkülség” miatt. Az m-közigazgatási szolgáltatások voltaképpen az e-közigazgatás elérhető szolgáltatásainak mobil eszközökkel való alkalmazásait jelentik. Az m-közigazgatást megkönnyíti a mobil kommunikációs funkciók egyre bővülő köre, miközben a hagyományos e-közigazgatás inkább a nem-mobil (számítógépen elérhető pl.) szolgáltatásokra koncentrál. Ennek egyik oka az állampolgárok fogadókészségében keresendő. Egyrészt a bizalmat ki kell építeni az új megoldásra (biztonságossága tekintetében „megbízhatnak-e benne”)

<sup>16</sup> Tózsza: i. m. 127. o.

<sup>17</sup> Megjegyzendő, hogy ennek alátámasztására szolgálhat az a mindenki számára érzékelhető jelenség, hogy a társadalom szinte egészét áthatja az okostelefonok keltette technológiai láz. Gondolunk csak bele, akár egy közlekedési eszközön, akár egy rendezvényen, kis túlzással nem találkozunk olyan állampolgárokkal, akik kezében ne okostelefonok lenne.



vonatkozóan, másrészt a felhasználói tudást / ismeretet is feltételezi az új technológia bevezetése. A felhasználóként megjelenő ügyfélnek tehát digitálisan képzettnek kell lennie annyira, hogy a szolgáltatást igénybe tudja venni, ráadásul megfelelő technológiai eszközzel (okostelefonnal) is rendelkeznie kell. Másrészt bízni kell az eszközében és az alkalmazásban, biztos információkkal kell rendelkeznie afelől, hogy adatai biztonságban vannak, eljárási díja valóban átutalásra kerül az eljáró hivatal részére, és a programot a benne szereplő személyes és pénzügyi adatokkal nem lehet feltörni, probléma esetén pedig biztosítva/védve vannak a tárolt adatok. Az m-közigazgatásnak nagyon fontos előnye az e-közigazgatással szemben, hogy bárhol, bármikor és bármely internetkapcsolattal rendelkező eszköztől elérhető. Ez a tulajdonság a közigazgatás szempontjából lehetőséget teremt arra, hogy a kormány mindenütt jelen lehessen, szolgáltatni tudjon. Ennek számos – fentebb kifejtett – előnye mellett természetesen hátrányai is lehetnek, melyekre – mivel a közigazgatás hatékonysága szempontjából nem kapcsolódik szervesen jelen tanulmány tárgyához – e körben nem térek ki. Az e-közigazgatás feladata többek között, hogy foglalkozzon a kormányzati folyamatok elektronikus kezelésével, menedzselésével is, miközben képes kezelni a kormány mobilitási célkitűzéseit is.<sup>18</sup> Például akár egy bizottsági ülés is megtartható a vonaton mobil eszközök segítségével.

Egy másik jelentős előny az, hogy a közigazgatás képes időben, az állampolgárok számára releváns információt szolgáltatni. A GPS segítségével felszerelt okostelefonok lehetővé teszik a személyre szabott információ és szolgáltatások nyújtását a felhasználók valós idejű helyszíni adatait figyelembe véve. A mobil eszközök valós idejű kapcsolatot hozhatnak létre az állampolgárok és a kormányok/közigazgatás között, amelyek hatékonyan szolgálhatják azokat, akiknek fontos és visszaigazolt, hitelesített információkra van szükségük. Egy fontos felhasználási pont lehet a mobilalkalmazásokon keresztül továbbított valós idejű információ vészhelyzet esetében történő alkalmazása is, mivel a hagyományos adatok és információk kevésbé használhatók katasztrófa esetén lassabb terjedésük miatt. Különösen fontos az ilyen valós idejű helymeghatározás a rendészeti szervek számára, olyan balesetek, katasztrófahelyzetek során ahol a helyszín meghatározására fordított idő nagymértékben javulhat (pontosabban csökkenhet) a modern ICT eszközök alkalmazásával, ami hozzájárul a mentési hatékonyság növeléséhez és csökkenti az élet és a vagyontárgyak elvesztésének lehetőségét, vagy csökkenti az esetleges kár mértékét. Ennek egy mára már jól működő része, hogy mobilhálózat-üzemeltetők a GPS szolgáltatásnak köszönhetően azonosítani tudják a segélyhívások forrását/helyszínét, így a legközelebbi biztonsági üzenetrögzítő ponthoz tudják továbbítani a hívásokat.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Csáki-Hatalovics: i. m. 381. o.

<sup>19</sup> Csáki-Hatalovics: i. m. 383. o.

### 3. Az applikációk alkalmazásának előnyei

Az emberek okostelefon használati szokásait figyelembe véve az egyik legfontosabb előny az, hogy az okostelefon-alkalmazások megkönnyítik a mindennapjaikat. Gondolhatunk itt akár a kommunikációs tevékenységekre, akár az információ továbbításokra, a fotók készítésére és a GPS alapú helymeghatározásokra, navigációs szolgáltatásokra.

Ezen kívül az okostelefon-alkalmazásból érkező információk strukturáltabbak, gazdagabbak a többi csatornán, különösen az e-mail csatornán keresztül beérkező információkhoz képest. Az e-mail csatornák szabad szöveges stílusa általában hiányos információkkal szolgál a kormányokról, a közigazgatási szervekről, ezért sokszor szükséges lehet a további információ kérése valamilyen csatornán vagy akár személyesen is.

Az alacsonyabb költségek a telefonhívásokhoz képest szintén komoly előnyt jelentenek az okostelefon-alkalmazások esetén, ami tulajdonképpen a potenciális ügyfelek (okostelefonnal rendelkező állampolgárok) nagy számára való tekintettel szintén elsődleges fontosságú szempont. Ha összehasonlítjuk az alkalmazások használatát egy telefonos ügyintézési szolgáltatással, hamar beláthatjuk, hogy a növekvő szolgáltatási ügykörök miatt, az ügyintézők leterheltsége is nőhet. Ezzel szemben a mobiltelefonos applikáció egy kvázi „önkiszolgáló” csatorna, amely teljesen a rendszerbe van integrálva. Ez a központi rendszerben való integráció további költségmegtakarítást jelent, mivel a gazdag és strukturált adatok, információk ilyen módon történő gyűjtése is előny, és az ügyfél pénzt takarít meg azáltal, hogy kiküszöböli a helyszíni megjelenés kötelezettségét és az ott esetleg felmerülő problémák értékelését.

Az okostelefon-alkalmazások lehetővé teszik az állampolgárok számára, hogy bármikor és bárhol kapcsolatba lépjenek a szervezettel, kérvényt nyújthassanak be, eljárást kezdeményezhessenek, ami jelentős, főként időbeli és költségtakarékossági előnnyel jár a többi kommunikációs csatornával szemben. Az állampolgárok azonnal jelenthetik a problémákat is, ha észlelik azokat és nem kell várniuk arra, hogy otthon legyenek, vagy az adott szerv weboldalára ellátogassanak. Egyfajta szemlélet lehet az is az emberekben, hogy okostelefonjuk van és helyben is „meg tudják csinálni”. Ha vissza kell menniük az otthonukba, munkahelyükre és be kell jelentkezniük a számítógépükre vagy telefonhívást kell kezdeményezniük, hogy kapcsolatba lépjenek különböző hatóságokkal, akkor kevésbé valószínű, hogy ezt meg is teszik. A mobiltelefonok és a webes alkalmazások előnyeit ötvözve az online szolgáltatások földrajzi korlátozások nélkül érhetők el, ami egyben a közigazgatási szervek szolgáltatási tartományának bővítését is jelenthetik. Az applikációkon keresztüli ügyintézésnél meg van az időbeli előny lehetősége, hiszen a telefonos kommunikációs csatornához képest nincs várakozási idő az állampolgárok számára. Mivel az okostelefon alkalmazások integrálódnak a központi rendszer(ek)be, ezért a kérelmek közvetlenül az illetékes hatósághoz kerülhetnek azonnal, így nem csak a költségeket takarítják meg, hanem növelik a kérelmek feldolgozásának sebességét is. Ez különösen egy

veszélyhelyzet, katasztrófa esetében óriási jelentőséggel bírhat, de a hétköznapi esetekben sem utolsó szempont.

#### **4. Záró gondolatok**

Az okostelefonok gyors fejlődése és a mobiltelefonok mindennapos használata ösztönzi a kormányokat, önkormányzatokat a mobil technológiák elfogadtatására és használatára a közigazgatás során. Ennek oka véleményem szerint az, hogy az e-közigazgatás is az internetre és egyéb ICT eszközök használatára támaszkodik, így talán kézenfekvő lehet az információ és szolgáltatások nyújtásra szolgáló „legújabb”, mobil technológiákat felhasználó mobil közigazgatást is az e-közigazgatás szerves részévé tenni.<sup>20</sup> Ennek számos indoka, előnye lehet, mely alapvetően járulna hozzá a közigazgatás fejlesztési programokban, stratégiákban megfogalmazott célok eléréshez. Az okostelefonok növekvő népszerűsége kétségtelenül az egyik, ha nem a legfontosabb tényező a tekintetben, hogy az okostelefon-használat közigazgatási alkalmazásának folyamata szélesedjen. Az okostelefonok széles körű használata megváltoztatta az emberek közötti kommunikáció módját, ami szintén lehetőséget adott a kormányoknak, hogy egy új csatornát hozzanak létre a polgárokhoz való kapcsolódás korábbi, hagyományos megoldásai mellett.<sup>21</sup>

---

---

<sup>20</sup> Tózsza: i. m. 127. o.

<sup>21</sup> Tózsza István - Ancsin László: A mobilkommunikáció alkalmazása az ügyfélszolgálati munkában, in: *20 évesek az önkormányzatok: születésnap, vagy halotti tor?* (Kákai László szerk.), Publikon, 2010. 489-492. o.

---

---

# **AZ EURÓPAI SZOCIÁLIS BIZTONSÁGI KOORDINÁCIÓ PÉNZÜGYI KÉRDÉSEI \***

Varga Zoltán \*\*

---

## **1. Bevezetés - Az európai nyugdíjrendszerek kialakulása**

Abból fakadóan, hogy a bonyolult társadalmi, gazdasági rendszerek – amelyek közé a nyugdíjrendszer is tartozik -, csak történetiségükben érthetők meg, elengedhetetlennek tartom bemutatni a jelenlegi helyzet kialakulásának folyamatát.

A nyugdíjrendszerek kialakulása magánkezdemenyezésekkel kezdődött, elsősorban a bányászat területén, majd az iparosítás térhódításával a jobb társadalmi, gazdasági pozícióban lévő munkavállalók körében bontakozott ki. A kezdeményezésekben és a támogatásokban a munkáltatók (céhek) eltérő szerepet vállaltak. Kezdetben az államok is mint munkáltatók léptek fel, nyugellátást biztosítva a közszolgálatban lévőknek. A társadalmilag szervezett öregkori gondoskodásra szorulóknak számának rohamos növekedésével egyre erőteljesebb lett az igény az állam által szervezett ellátások iránt, így az egyes országok sajátosságaitól függően sorra jöttek létre a kötelező állami nyugdíjrendszerek.

A nyugdíjrendszer kifejlődésének folyamatát általában az jellemezte, hogy a nemzeti rendszerek közösségi és magánkezdemenyezések révén épültek ki. A munkáltatók és a munkavállalók, illetve képviselőik, köztük a szakszervezetek az állami rendszerek kifejlesztésében is fontos szerepet vállaltak, miközben az állam is részt vállalt a magánrendszerek kiépítésében, működtetésében.

A magánrendszerek voltak az általános nyugdíjrendszerek kibontakoztatói, az állami rendszereket pedig ezért kellett kialakítani, mert a magánrendszerek nem voltak képesek teljes körű és tartós védelmet biztosítani. Legnagyobb problémájuk az volt, hogy nem tudták lefedni a rászorulóknak teljes körét, különösen a

---

\* A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg. Jelen tanulmány a Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar Közjogi Kutatóműhely keretében valósult meg.

\*\* Egyetemi docens, tudományos és nemzetközi dékánhelyettes, Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Allamtudományi Intézet, Pénzügyi Jogi Tanszék

gazdaságilag gyenge pozíciójú, alacsony keresetű munkásrétegeket. Az állami rendszerek kialakítása, kibontakozása után pedig azért volt szükség a magánkezdeményezésekre, hogy tehermentesítsék, kiegészítsék az állami rendszereket, miközben megmaradt, sőt erősödött a differenciált igényeket kielégítő funkciójuk. Az első nyugdíjtörvények általában az ipari és kereskedelmi dolgozókra, elsősorban a munkásokra vonatkoztak.

Az első törvények általában az öregségi, rokkantsági és hozzátartozói nyugellátásra vonatkoztak, de több országban csak az egyik nyugdíjat szabályozták. Két nyugdíjtörvényt azért érdemes kiemelni, mert ezek koncepciójukban tértek el egymástól és alapvető befolyást gyakoroltak a későbbi európai nyugdíjrendszerekre. Az állami nyugdíjrendszerek őseinek tekintett- *Bismarck*<sup>1</sup> nevével összeforrott- első német nyugdíjtörvény egy biztosítási elven alapuló modellt vezetett be, megőrizve ezzel a magánnyugdíj-rendszerek klasszikus, biztosítási-elvű jellegét, módosítva természetesen az általános kötelező biztosítás jellegéből adódó sajátosságokkal. A védettséget azzal teremtették meg, hogy kötelezővé és államilag szabályozottá tették a nyugdíjbiztosítást, célként tűzve ki az aktív korban elért munkajövedelemmel arányos, a munkajövedelmet részben pótló biztosítását.

Az első német (és európai) nyugdíjtörvényt két év múlva követő *dán* (első) *nyugdíjtörvény* alapvetően új koncepciót testesített meg: *alkotói egy valamennyi lakosra kiterjedő, adóforrásokból finanszírozott öregségi nyugdíjat vezettek be*. Ez a modell az „öregek” ellátással való teljes körű lefedésének szándékából és a munkavállalók helyzetének mérlegeléséből következett. A dán döntéshozók megítélése szerint az ipari munkásoknak és a mezőgazdaságban dolgozóknak bére, valamint a kisparasztok jövedelme nem bírta volna el a járulékfizetést. Emellett problémásnak ítélték a természetbeni jövedelmek utáni járulékfizetést is. A *dán modell* a későbbiek során mintául szolgált az angol és a skandináv nyugdíjrendszerekhez. Ezek az országok máig megtartották az alapnyugdíjat, ami a rendszer lényegi eleme volt, de a konkrét konstrukció lényegesen változott. Egyrészt az alapszisztéma jövedelemfüggő elemmel egészült ki, másrészt több országban részben vagy egészben járulékfizetés váltotta fel az adókból történő finanszírozást.

Az első nyugdíjtörvényeket követően az állami nyugdíjrendszerek állandó változásban voltak. E változásoknak 3 fő iránya volt:

1. a nyugdíjrendszerrel lefedett kör szélesítése, amelynek keretében az első törvényen kívül rekedt foglalkoztatott csoportokat (alkalmazottakat, mezőgazdasági dolgozókat) vonták be a biztosítottak körébe.
2. a törvényi szabályozás kiterjesztése mindhárom nyugdíjára (öregségi, rokkantsági, hozzátartozói) ahol nem egyszerre történt a szabályozás
3. az ellátások egységesítése (a különböző foglalkoztatotti csoportok ellátásait kívánják azonos módon meghatározni).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Az állam által megszervezett szociális ellátási rendszerek klasszikus példája: bismarcki társadalombiztosítási rendszer. In: Czúcz Ottó: *Szociális jog I*, Budapest, 2003, Unió Kiadó. 46. o.

<sup>2</sup> Gerencsér László: *Nyugdíjak az Európai Unióban*. In: *Körkép reform után (Tanulmányok a nyugdíjrendszerről)* Budapest, 2000, Közgazdasági Szemle Alapítvány. 388. o.

Ki kell térni a biztosítási alapon szervezett *állami nyugdíjrendszerek finanszírozásának változására* is. Ezek a nyugdíjrendszerek *váromány fedezeti elven* épültek fel és hosszabb-rövidebb ideig ezen az elven működtek. Ez azt jelentette, hogy a törvény által meghatározott *ellátások fedezetéhez szükséges forrásokat a beszedett járulékok tőkésítésével teremtették meg*. A második világháború alatt és azt követően az állami nyugdíjrendszerekben felhalmozott tőke, vagy annak jelentős része elveszett (ingatlanok pusztulása, értékpapírok elértéktelenedése, készpénzek inflálódása). Ennek következtében a kormányok arra kényszerültek, hogy a mindenkori járulékbefizetéseket az ellátások kifizetésére fordítsák, tehát a *tőkefedezeti elvről felosztó-kirovó elvre* térjenek át.

A második világháború után az európai nyugdíjrendszerek fokozatosan beértek, vagyis az öregségi nyugdíjkorhatárt elérők egyre nagyobb hányada, végső soron egésze nyugdíjassá vált. E folyamat, valamint az életkor meghosszabbodása, és a munkanélküliség hatására az állami nyugdíjrendszerek finanszírozása a nyolcvanas-kilencvenes években egyre nehezebbé vált, ami kiváltotta a nyugdíjrendszerek szigorítását. Ennek különböző formái érvényesültek:

- korhatáremelés,
- induló nyugdíjszint csökkentése,
- indexálás változtatása.

Ehhez a folyamathoz csatlakozott a *magánnyugdíj-rendszerek* kiterjesztésének ösztönzése is. Az előzőekben vázolt folyamatok hatására az európai nyugdíjrendszerek szinte állandó mozgásban, változásban voltak – és vannak jelenleg is.<sup>3</sup>

## 2. A koordinációs rendeletek

Az Európai Unió nem hozott létre egységes szociális védelmi rendszert, a tagállamok továbbra is maguk alakítják ki szociális ellátórendszerüket. A szociális biztonsági, és ezen belül többek között a társadalombiztosítási és családtámogatási rendszerek tehát tagállamonként eltérőek. Ennek megfelelően alapvetően minden ország saját hatáskörébe tartozik az igénybe vehető ellátások és az ellátásokra jogosultak körének meghatározása, a jogosultsági feltételek nemzeti jogszabályban történő rögzítése.

A szociális biztonsági ellátások területén az EU koordinációra törekszik. A koordinációs rendelkezések közös szabályokat és alapelveket fektetnek le, amelyeket a nemzeti jogszabályok alkalmazásakor minden tagállam nemzeti hatóságainak, szociális biztonsági intézményeinek, törvényszékeinek és bíróságainak be kell tartania. Így biztosítható, hogy a különböző nemzeti jogszabályok alkalmazása ne hozza hátrányos helyzetbe azokat, akik a tagállamokon belüli szabad mozgáshoz, illetve tartózkodáshoz kapcsolódó jogukat gyakorolják.

---

<sup>3</sup> Uo. 389. o.

A *koordináció célja*: a tagállami rendszerek különbségéből adódó hátrányos helyzetek elkerülése, a megszerzett jogosultságok elismerése és megtartása, illetve a visszaélések megakadályozása. A különböző ellátások tagállamok közötti koordinációja a 883/04/EK és a végrehajtására kiadott 987/09/EK rendeletek alapján valósul meg.

Az új szabályozás *kizárja a kettős járulékfizetést*, vagyis a járulékfizetés abban az államban történik, amelyekben a magánszemély munkaviszonnyal rendelkezik.

### **2.1. A szociális biztonsági rendszerek koordinációjának alapelvei.** *a)*

*Egyenlő elbánás elve*: az uniós polgárok - állampolgárságuktól függetlenül - az egyes országok szociális biztonsági rendszereiben azonos elbírálás alá tartoznak. Ez mind a jogosultságok, mind pedig a kötelezettségek szempontjából érvényesülő szabály.

*b) Egy tagállam joghatósága alá tartozás elve*: a 883/04/EK uniós koordinációs rendelet 11. cikke (1) bekezdése alapján egy uniós polgárra csak egy tagállam jogszabályai alkalmazandók. Az alapelv célja, hogy *kiküszöbölje az egyidejűleg fennálló többes biztosítási kötelezettséget*, valamint azt a nemkívánatos helyzetet, amelyben *valaki biztosítás nélkül maradjon*. Erre azért van szükség, mert a tagállamok szociális biztonsági rendszerei különféle biztosítási elvekre épülnek. Van, ahol a *biztosítás a helyben lakáshoz* (tartózkodáshoz) kötődik, míg más országokban a *kereső tevékenység* folytatása keletkeztet biztosítási kötelezettséget. A *koordinációs rendeletek szerint (a rendelet 11. cikke (3) bekezdésének a) pontja alapján)* főszabályként a *munkavállalás helye* szerinti tagállam szociális biztonsági jogszabályai alkalmazandók akkor is, ha a munkavállaló vagy önálló vállalkozó máshol rendelkezik lakóhellyel. Bizonyos személyi körben, illetve helyzetekben speciális szabályok irányadók.

*c) Az összeszámítás elve*: Ez az *életpálya során szerzett biztosítási idők összeszámítását* jelenti, a több tagállamban megszerzett jogosultságok védelme érdekében, vagyis az a tagállam, ahol az igényérvényesítésre sor kerül köteles figyelembe a más tagállamban szerzett biztosítási időt.

*d) Ellátások korlátlan exportálhatóságának elve*: az uniós polgárok megszerzett jogosultságait - bizonyos korlátozásokkal - megtarthatják más tagállamba költözés esetén is. Ez az elv a hosszú tartamú ellátásoknál mint pl. a nyugellátások releváns.

A koordináció szabályozásának alapelveit a tagállamok szociális biztonsági feladatok ellátására kötelezett igazgatási szervei és a nemzeti bíróságok eljárásuk során alkalmazni kötelesek. Emellett biztosítaniuk kell, hogy az EU egyetlen állampolgára se szenvedjen hátrányt a belső szociális jogi szabályozások eltérése, valamint a szabad mozgás alapjogának gyakorlása miatt.

### **2.2. A szociális biztonsági rendszerek koordinációjának területi hatálya.**

A területi hatály rendkívül fontos, mivel az alá tartozó tagállamokban és tagállami területeken történő munkavégzéskor a jogosultságok megszerzése érdekében teljesíteni kell a biztosítással járó kötelezettségeket.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> *EU-28 tagállama* - Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország,

### 2.3. A szociális biztonsági rendszerek koordinációjának személyi hatálya.

Az Európai Unió, Izland, Liechtenstein, Norvégia vagy Svájc azon *állampolgárai*, akik az említett országok valamelyikében *biztosítással rendelkeznek*, továbbá családtagjaik.

Az Európai Unió, Izland, Liechtenstein, Norvégia vagy Svájc területén tartózkodó *hontalan személyek* vagy *menekültek*, akik az említett országok valamelyikében *biztosítással rendelkeznek*, továbbá családtagjaik

Az Európai Unió területén jogszerűen tartózkodó, nem uniós országbeli állampolgárok, akik az egyik említett országból egy másikba költöztek, továbbá családtagjaik. Továbbá 2011. január 1-től (a *1231/10 rendelet értelmében*) azok a harmadik országbeli állampolgárok, akik jogszerűen tartózkodnak az Európai Unióban és határ menti ingázók. A szabályozás hatálya alá tartoznak az Unióban élő családtagjaik és túlélő hozzátartozóik is. Az 1231/10 rendelet hatálya nem terjed ki Dániára vagy az Egyesült Királyságra.

### 2. 4. A szociális biztonsági rendszerek koordinációjának tárgyi hatálya.<sup>5</sup>

A tárgyi hatály a következő *ellátásokra* terjed ki:

- a) betegségi ellátások;
- b) anyasági és azzal egyenértékű apasági ellátások;
- c) rokkantsági ellátások;
- d) öregségi ellátások;
- e) túlélő hozzátartozói ellátások;
- f) munkahelyi balesetekkel és foglalkoztatási megbetegedésekkel kapcsolatos ellátások;
- g) haláleseti juttatások;
- h) munkanélküli-ellátások;
- i) előnyugdíjak;
- j) családi ellátások.

## 3. Öregségi ellátások

Magyarországon a társadalombiztosítási nyugellátások körébe - így az Európai Unió koordinációs rendeleteinek hatálya alá is - tartoznak az alábbi ellátások:

- a) öregségi nyugdíj,
- b) hozzátartozói nyugellátások, azaz
  - özvegyi nyugdíj,
  - árvaellátás,
  - szülői nyugdíj
  - baleseti hozzátartozói ellátások

Az öregségi nyugdíj a tagállami szociális biztonsági rendszerek egyik legfontosabb ellátásfajtája. Valamennyi tagállam részletes szabályozással

---

Lengyelország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovákia, Szlovénia.

<sup>5</sup> 883/2004/EK rendelet 3. cikk



rendelkezik a járulékfizető, vagy a területén élő biztosítottak öregségi ellátásait illetően, ám - éppen a tagállami jogszabályok közötti rendkívül nagy eltérések miatt - az EU szabályozása is talán ezen ellátásfajta esetében a legbonyolultabb.

A „nyugdíj” fogalmát a Rendelet 1. cikkének w) pontja a az alábbiak szerint definiálja: „nemcsak a nyugdíjakat foglalja magában, de azokat az átalányösszegű ellátásokat is, amelyek azokat helyettesíthetik, valamint a járulékok visszatérítésének formájában történt kifizetéseket, illetve az értékállóságot biztosító növekményeket vagy kiegészítő támogatásokat.”

**3.1. A nyugdíjjogosultság megnyílása és a nyugdíjak megállapítása.** Ez a kérdés alapvetően a *nyugdíjkorhatárra*, valamint a nyugdíjjogosultsághoz szükséges *szolgálati időre* vonatkozik. Valamennyi ország eltérő feltételeket állít a nyugdíjkorhatárt és a megkövetelt szolgálati időt illetően.

Ez a gyakorlatban azzal a következménnyel jár, hogy azon tagállamokban, ahol az érintett személy munkavégzés vagy helyben lakás (ott tartózkodás) okán biztosított volt, eltérő időpontokban kérheti öregségi nyugdíjának megállapítását. Egyetlen igénybejelentéssel azonban valamennyi olyan tagállamban megnyílik a jogosultsága az adott ellátásra, ahol a jogosultsági feltételeket teljesítette az igénylő.

A nyugdíj megállapítása, összegének kiszámítása adja a gyakorlatban a biztosítási idők összeszámításának tényleges értelmét. Azonban fontos megjegyezni: annak ellenére, hogy valójában nemzetközi szabályok alkalmazásáról van szó, *valamennyi érintett tagállam kizárólag a nemzeti jogszabályok alapján köteles az általa folyósított nyugdíjakat megállapítani.* Ez azt jelenti, hogy a tagállamok csupán a saját rendszerük keretében történt járulékfizetés, illetve egyéb jogosultsági feltételek teljesítését honorálják ellátással. Főszabályként egyetlen tagállam sem köteles többet nyújtani annál, mint amennyi a jogosultat hozzájárulása arányában az adott országban megilleti. Az összes illetékes intézmény megállapítja az ellátásra való jogosultságot azoknak a tagállamoknak valamennyi jogszabálya szerint, amelyek hatálya alá az érintett személy az ellátás megállapításra vonatkozó kérelem benyújtásakor tartozott, kivéve, ha az érintett személy kifejezetten kéri az öregségi ellátásokhoz való egy vagy több tagállam jogszabályai szerinti jogosultság megállapításának elhalasztását.<sup>6</sup>

Ha egy adott pillanatban az érintett személy nem felel meg, illetve már nem felel meg az olyan tagállamok valamennyi jogszabálya által megállapított feltételeknek, amelyek hatálya alá tartozott, akkor a nyugdíjszámítást végző intézmények, - *amelyek azokat a jogszabályokat alkalmazzák, amelyek feltételeit teljesítették,* nem veszik figyelembe az azon jogszabályok szerint szerzett időszakokat, amelyek feltételeit nem vagy már nem teljesítik, ha emiatt az ellátás összege csökkenne.<sup>7</sup>

Automatikusan új számítást végeznek, ha és amennyiben az egyéb jogszabályok szerinti teljesítendő feltételeknek eleget tesznek, vagy ha a személy

<sup>6</sup> 50.cikk (1)

<sup>7</sup> 50.cikk (2)

az elhalasztott öregségi ellátás megállapítását kéri, kivéve, ha a más jogszabályok szerint szerzett időszakokat már figyelembe vették.

Ha egy tagállam jogszabályai egyes ellátások nyújtását attól teszik függővé, hogy a biztosítási időt kizárólag egy meghatározott tevékenységben munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként kell megszerezni, illetve olyan szakma keretében, amely a munkavállalók vagy önálló vállalkozók különleges rendszerébe tartozik, az említett tagállam illetékes intézménye csak akkor veszi figyelembe egy másik tagállam jogszabályai szerint szerzett időszakokat, ha

- azokat hasonló rendszerben vagy — ennek hiányában —
- ugyanazon szakma vagy
- adott esetben munkavállalóként vagy önálló vállalkozóként ugyanazon tevékenység keretében szerezték.

Ha az így szerzett időszakokat figyelembe véve az érintett személy a különleges rendszerben nem felel meg az ellátásokra előírt feltételeknek, ezeket az időszakokat az általános biztosítási rendszer, vagy annak hiányában adott esetben a fizikai dolgozókra vagy szellemi munkavállalókra vonatkozó rendszer szerint kell figyelembe venni az ellátások nyújtásához, feltéve, hogy az érintett személy csatlakozott e rendszerek valamelyikéhez.<sup>8</sup>

A nyugdíjak *megállapításakor két módszert* alkalmaznak:

1. Valamennyi tagállam, amelyben az érintett - a rendeletek személyi hatálya alá tartozó - személy az adott ország jogszabályaiban előírt szükséges biztosítási időt megszerezte és jogosultsága megállapítható, kizárólag ezen idők alapján kiszámítja az öregségi nyugdíj összegét. Ez az úgynevezett *független ellátás* vagy *nemzeti nyugdíj*.<sup>9</sup>
2. Két lépésben *összesítik*<sup>10</sup> a tagállamokban szerzett biztosítási időket, majd abból számítják ki az adott ország által folyósított ellátás összegét. Ez az úgynevezett *pro rata, vagy nemzetközi nyugdíj*.<sup>11</sup>

Példa:

*Egy adott személy az Európai Unió négy tagállamában dolgozott munkavállalóként, ennek következtében négy különböző ország szociális biztonsági rendszerében volt kötelezően biztosított. Biztosítottként teljesítette járulékfizetési kötelezettségét, és biztosítási (szolgálati) időt szerzett a következők szerint:*

<i>Magyarországon:</i>	<i>18 évet</i>
<i>Németországban:</i>	<i>4 évet</i>
<i>Spanyolországban:</i>	<i>6 évet</i>

<sup>8</sup> 51.cikk (1)

<sup>9</sup> 52. cikk (1) a) pont

<sup>10</sup> Az ellátás elméleti összege megegyezik azzal az összeggel, amelyet az érintett személy akkor igényelhetne, ha a más tagállamok jogszabályai szerint szerzett összes biztosítási és/vagy tartózkodási időt az ellátás megállapításának időpontjában alkalmazott jogszabályok szerint szerezte volna. Ha e jogszabályok alapján az összeg nem függ a szerzett időszakok tartamától, azt az összeget kell az elméleti összegnek tekinteni;

Az illetékes intézmény ezt követően megállapítja az arányos ellátás tényleges összegét úgy, hogy az elméleti összegre az általa alkalmazott jogszabályok szerint a biztosítási esemény bekövetkeztét megelőzően szerzett időszakok tartamának és az összes érintett tagállam jogszabályai szerint a biztosítási esemény bekövetkeztét megelőzően szerzett időszakok tartamának hányadosát alkalmazza.

<sup>11</sup> 52. cikk (1) b) pont)

*Franciaországban: 12 évet*

A nemzetközi nyugdíjszámítás szabályai szerint mind a négy ország nyugdíj-megállapítást végző illetékes intézménye köteles figyelembe venni a teljes életpálya során szerzett biztosítási időket - jelen esetben 40 évet.

A nyugdíjat saját országának jogszabályai szerint úgy kell megállapítani, mintha a biztosítási idők megszerzésére azok hatálya alá tartozva került volna sor. Így a szóban forgó négy országban egyaránt 40 évet vesznek figyelembe a nyugdíj megállapításának első lépésénél. Ezzel megkapjuk a nyugdíj úgynevezett elméleti összegét, amelyre a biztosított személy akkor lenne jogosult, ha valóban csak egy adott országban szerzett volna biztosítási időket. Az elméleti összeg kalkulálásakor a tagállamok kizárólag a saját nemzeti jogszabályukat alkalmazva járhatnak el, és határozhatják meg például a nyugdíj alapját képező átlagkeresetet.

Második lépésben a tagállamok arányosítják a folyósítandó nyugdíjakat. Erre azért van szükség, hogy minden tagállam csak az őt terhelő nyugdíjrész fizetésének terhével viselje.

Az arányosítással az úgynevezett résznyugdíjak a következőképpen alakulnak:

*Magyarország: 18/40*

*Németország: 4/40*

*Spanyolország: 6/40*

*Franciaország: 12/40*

*Az egyes országok által megállapított és folyósított résznyugdíjak együttesen adják a nyugdíj teljes összeget. A számítást tehát valamennyi, nyugdíj megállapítására kötelezett tagállam egyenként végzi el.*

A nemzeti nyugdíj megállapítását abban az esetben is el kell végezni, ha valaki több tagállamban szerzett biztosítási időket, ezért azokat összeszámítják. Ha ugyanis az egyetlen országban szerzett biztosítási idők alapján számított nemzeti nyugdíj összege magasabb, mint az arányosítással az adott országra jutó résznyugdíj, akkor ezek közül a magasabb összegű nemzeti nyugdíjat folyósítják majd. Ez feltétlenül a jogosultakat kedvezményező szabály, amelynek az a célja, hogy a biztosítottak a lehető legmagasabb összegű ellátást kapják.

*Példa az eltérő nyugdíjkorhatárok problematikájának és a biztosítási idők összeszámítására vonatkozó elv találkozására:*

Egy biztosított hölgy három országban szerzett biztosítási időt.

Magyarországon: 1 évet

Spanyolországban: 4 évet

Norvégiában: 25 évet

A hölgy 2019-ben 64. életévének betöltésekor Magyarországon kérheti öregségi nyugdíjának megállapítását.<sup>12</sup> Az összeszámítás szabályainak alkalmazásával magyar résznyugdíja 1/30-ad lesz. Ez azt jelenti, hogy mindaddig, amíg be nem tölti a Spanyolországban irányadó 65. életévét, nyugellátása igen csekély összegre rúg. 65. életévének betöltésekor már kérheti a spanyol nyugdíjrész megállapítását is, amely 4/30-ad lesz.

<sup>12</sup> A példa az 1955-ben született hölgyre vonatkozik. A korhatár fokozatosan emelkedik. Az 1956. december 31-e után születettek vonatkozásában már Magyarországon is a 65. év az öregségi nyugdíjkorhatár!

Mivel éppen a legmagasabb nyugdíjkorhatárt előíró norvég szociális biztonsági rendszerben volt a leghosszabb ideig biztosított, teljes nyugdíjának legnagyobb részére 67. életévének betöltéséig várnia kell.

Ilyen esetekben gyakran *kiegészítő szociális ellátást* kell igényelniük az érintetteknek a szociális védelmi rendszerből. A nyugdíj igénylése természetesen nem kötelező. A gyakorlatban legtöbbször előforduló eset az, amikor a kedvezőtlen helyzetbe kerülő személy inkább a magasabb életkorig tartó munkavégzést választja az ellátás helyett. Ezt az alacsonyabb nyugdíjkorhatárt előíró rendszerek többnyire későbbi nyugdíjnöveléssel vagy nyugdíj-kiegészítéssel jutalmazták.

**3.2. Az igénybejelentés és nyugdíjfolyósítás szabályai.** *Az igénybejelentést a különböző nyugdíjkorhatárok betöltésekor - eltérő időpontokban - meg kell ismételni.* Ez tehát azt jelenti, hogy *sem a többi tagállam intézményei, sem a magyar illetékes intézmény nem köteles hivatalból figyelemmel kísérni a további jogosultságok megnyílását.*

A több tagállamban szerzett biztosítási időt figyelembe vevő nyugdíj-megállapításhoz főszabályként az *állandó lakóhely szerinti tagállam illetékes szervénél kell benyújtani az igénybejelentést.*<sup>13</sup> Ha az érintett személy *ebben az országban nem szerzett biztosítási időt*, akkor az állandó lakóhely szerinti *intézmény megküldi az igénybejelentést a legutolsó biztosítás helye szerinti tagállam illetékes szervének.* Egyetlen igénybejelentéssel valamennyi olyan tagállamban megnyílik a jogosultsága az adott ellátásra, ahol a jogosultsági feltételeket teljesítette az igénylő.

Amennyiben az igénylő olyan tagállam területén él, amelynek jogszabályi hatálya alá nem tartozott - biztosítási időt nem szerzett -, akkor az *utolsó biztosítás helye szerinti országban kell bejelentenie az igényét.* Ugyanez a helyzet akkor, ha valaki a jogosultság megnyílásakor olyan országban él, amely nem tagállam.

Az igénybejelentéssel automatikusan megnyílik mindazon tagállamok jogszabályai szerint járó juttatásokra való jogosultság, amelyeknek feltételeit - az igénybejelentés tartalmából következtethetően - az igénylő teljesíti. Természetesen más a helyzet, ha az igénylő kifejezetten kéri öregségi nyugdíjának elhalasztását, amelyre egyébként egy vagy több tagállam jogszabálya szerint jogosult volna.

A P1-es (régii E 200-as nyomtatványok) formanyomtatvány segítségével történik különböző szolgálati és biztosítási idők összeszámítása, illetve a résznyugdíjak kiszámolása.

Az igénybejelentés megtételét és a kötelezett tagállamok nyugdíjszámítását követően kerül sor a nyugdíjak folyósítására. A folyósítás kötelezettsége mindazon tagállamokat terheli, amelyek a résznyugdíjak megállapítására kötelesek.

Az előbbi példát követve tehát a biztosított személy négy tagállam nyugdíjfolyósító intézményétől kap ellátást.

<sup>13</sup> Magyarországi lakóhely esetén az igényt az erre rendszeresített igénybejelentő lapon, vagyis öregségi nyugdíj esetén a K51, baleseti járadék esetén a K54, özvegyi nyugdíj esetén a K52, árvaellátás esetén a K50, szülői nyugdíj esetén a K53 számú nyomtatványon, és az ahhoz esetlegesen kapcsolódó pótlapon lehet előterjeszteni.

A folyósítás szabályairól a tagállamok ugyancsak saját hatáskörükben döntenek, így az történhet postai kézbesítéssel, banki átutalással, esetleg egyéb módon. A gyakorlatban előfordul, hogy ezen intézmények - a folyósítás megkönnyítése érdekében - megállapodást kötnek egymással. Azonban minden esetben szem előtt kell tartani a nyugdíjjogosultak érdekeit, és a folyósítást a leggyorsabb és a legkevesebb költséggel járó módon kell elvégezni. A folyósítás költségeit levonják az ellátásból, azt a jogosultak viselik.

Nem köteles ellátást folyósítani az a tagállam, ahol a megszerzett biztosítási idő nem haladja meg az egy évet, feltéve, hogy kizárólag ezen időszak alapján nem állapítható meg jogosultság. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az erre az időszakra eső jogosultság elveszne. Az ilyen rövid időtartamú biztosítási időre járó nyugellátás folyósítására az a tagállam lesz kötelezett, amelynek területén az érintett személy utoljára biztosított volt, függetlenül attól, hogy a járulékfizetési kötelezettségét erre az időszakra nem ennek a tagállamnak a szociális biztonsági rendszerében teljesítette. E szabály lényege abban áll, hogy az ilyen rövid időtartamú biztosítás valójában csak nagyon alacsony összegű nyugellátást eredményezne, amelyet esetleg a folyósítási és adminisztratív költségek felemésztenének. A koordinációs rendeletek szabályozása ezzel is a megszerzett jogok védelmét szolgálja.

Ha a *több tagállamból járó nyugdíjak összege együttesen nem éri el a lakóhely szerinti tagállamban irányadó nyugdíjminimumot*, akkor ez a tagállam köteles *kiegészíteni* a teljes nyugdíj összegét a nyugdíjminimumra. Azonban csak abban az esetben, ha saját jogszabályai szerint az érintett személy jogosult lenne a nyugdíjminimumra. Amennyiben a jogosult állandó lakóhelyéül más tagállamot választ, akkor - szükség esetén - ez utóbbi ország lesz köteles kiegészíteni a nyugdíjat.

#### **4. Záró gondolatok**

A nyugdíjjogosultság megállapítása és a nyugdíj összegének kiszámítása az egyes tagállamokban eltöltött biztosítási és tartózkodási időszakok alapján történik, figyelembe véve mindazon tagállamok jogszabályait, amelyek hatálya alá a munkavállaló vagy az önálló vállalkozó tartozott.

A biztosítási időket összeszámítják a jogosultságok eléréséhez, azaz a minimális biztosítási idő eléréséhez. A nyugdíj összegét azonban minden ország az adott országban szerzett tényleges biztosítási idő és járulékfizetés alapján állapítja meg.

Az öregségi nyugdíj iránti igényét bárki bármely tagállamban benyújthatja, függetlenül attól, hogy élete során hány és mely tagállamban dolgozott. Célszerű azonban azon tagállam illetékes hatóságait megkeresni, amelyben a kérelmező a nyugdíjkorhatárt elérte, ahol legutoljára állt alkalmazásban, illetve ahol a leghosszabb ideig dolgozott.

A tagállami szociális biztonsági rendszerek szabályozása eltérő. Az egységes szociális biztonsági rendszerek kialakítására irányuló szándék hiányában valamennyi ország eltérő feltételeket állít a nyugdíjkorhatárt és a megkövetelt szolgálati időt illetően.

---

---