

MISKOLCI

# JOGI SZEMLE

---

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata

16. évfolyam

**2021**

1. különszám



www.mjsz.uni-miskolc.hu

**Miskolci Jogi Szemle**  
**XVI. évfolyam 2021 1. különszám**

## ÜNNEPI TANULMÁNYOK

TORMA ANDRÁS  
egyetemi tanár

65. születésnapjára

ISSN: 1788-0386  
Egyetemi Kiadó

MISKOLCI

# JOGI SZEMLE

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának folyóirata  
16. évfolyam (2021) 1. különszám

## Tanulmány

BALÁZS ISTVÁN:

*A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról a COVID válság idején* .....13

BALOGH ZSOLT GYÖRGY:

*Az e-sport szabályozásának alapkérdései* ..... 23

BENCSIK ANDRÁS:

*Új irányok az építésügy igazgatásában* .....32

BODNÁR NORBERT:

*A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű hatósági ügyek, mint a nemzetgazdaság igazgatásának jogalkalmazási eszköze* .....43

CSÁKI-HATALOVICS GYULA BALÁZS:

*A digitális közigazgatás* .....53

CZÉKMANN ZSOLT – CZIBRIK ESZTER:

*A hazai közigazgatási hatósági eljárás 65 év távlatában* ..... 62

CSEFKÓ FERENC:

*A magyar önkormányzatok európai kitekintéssel* ..... 70

CSEH GERGELY – RITÓ EVELIN:

*Egy kandidátusi értekezés margójára – közel 30 év távlatából*..... 80

DRAGOŞ CHILEA:

*Crisis restrictions and their influence on Fundamental Human Rights* ..... 91

ÉVA ERDŐS:

*The Current Results and Legal Instruments of the Tax Environment affecting the Digital Economy in the European Tax Law* .....95

ADRIÁN FÁBIÁN:

*Introduction to the Anglo-Saxon Model of Municipal Lawmaking* .....107

HALLÓK TAMÁS:

*A gyülekezési jog alanyai és a jogorvoslatok* ..... 115

IMRE MIKLÓS:

*A magyar rendszerváltoztatás gazdaságirányítása és annak globális horizontjai* 128

ADRIENN JÁMBOR:

*Smart Education – Road to a more sustainable society* .....140

JÓZSA ZOLTÁN:

*„Tekézni egyedül” — a részvételi apátia* ..... 149

KALAS TIBOR:

*A kétfokú közigazgatási bírászkodás kialakulása Magyarországon*..... 160

KÁRPÁTI ORSOLYA:	
<i>Hozzáférés az anyakönyvi nyilvántartások adataihoz</i> .....	171
KISS LÁSZLÓ:	
<i>Az önkormányzati jogalkotás megújításának néhány lehetséges perspektívája</i> ...	177
KOI GYULA:	
<i>Csekey István közigazgatási jogtudós, az Észt Tudományos Akadémia tagja, és Zolnai Béla nyelvész akadémikus, összehasonlító irodalomtörténész barátsága. Dedikációk, levelek, feljegyzések</i> .....	189
KOLTAY ANDRÁS:	
<i>Torták és alkotmányos jogok az angol és az amerikai legfelsőbb bíróságok előtt</i> .....	201
LUCIAN CHIRIAC:	
<i>Multa paucis</i> .....	214
NAGY MARIANNA:	
<i>Európai Közigazgatási Tér 2021.0 verzió korona idején</i> .....	216
NAGY ZOLTÁN – CSÁK CSILLA:	
<i>A pénzügyi fogyasztóvédelmi jog, különös tekintettel a közpénzügyi szabályozásra</i> .....	226
PÁL EMESE:	
<i>A törvények primátusa mint a jogállami közigazgatás esszenciája</i> .....	238
PATYI ANDRÁS:	
<i>Törések és hiányok – a magyar közigazgatási bíráskodás történeti modelljének néhány példája</i> .....	246
PAULOVICS ANITA:	
<i>Semmisség a közigazgatási jogtudományban</i> .....	259
RÓTH ERIKA:	
<i>A digitalizáció és a terhelti jogok érvényesülése a büntetőeljárásban</i> .....	269
SÁRY PÁL:	
<i>Tűzrendészeti szervek az ókori Rómában</i> .....	279
SZABÓ BALÁZS:	
<i>Mit „adott ajándékba” a COVID világjárvány a rendészet és vadászat igazgatásának</i> .....	290
SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER:	
<i>Adalékok az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének értelmezéséhez</i> .....	299
SZABÓ ISTVÁN:	
<i>A Saint Germain-i Békeszerződés</i> .....	308
ZSUZSANNA KATALIN SZABÓ:	
<i>The Shift from e-Government to Digital Government. The Critical Role of ICT in Modern Society</i> .....	316
SZŐKE GERGELY LÁSZLÓ:	
<i>A közadat-újrahasznosítás új európai szabályozása – egy újabb lépés előre</i> .....	327
ZOLTÁN VARGA:	
<i>Digitalisierung in der ungarischen Steuerverwaltung</i> .....	338
VESZPRÉMI BERNADETT:	
<i>A stratégia-alkotástól a SZEÜSZ-ökig, elméleti alapok az e-közigazgatásban</i> .....	349



---

---

Dr. Torma András tanár úr, a Miskolci Egyetem volt rektora 65 éves. A pályatársak, társszerzők, kollégák, barátok, egyetemi hallgatók és PhD kutatók, professzorok, dékánok és rektorok által készített tanulmányok is tanúsítják, kiemelkedő munkásságát. 35 írás tiszteleg a 37 éves oktatói pályafutás előtt e jeles nap alkalmából.

A tanulmánykötet példa arra, hogy a közigazgatás folyamatosan változik, szerepe felértékelődik, mert a szabályozásnak követnie kell a változást. Ki gondolta volna gyermekkorunkban, miközben önfeledten játszadoztunk egy számítógépes játékkal, hogy mára versenyszerűen űzhető videójátékok lesznek, ahol a drog és dopping használatát kell szabályozni. A közösségi médiával foglalkozó írás is találon jegyzi meg, hogy az új típusú kihívásokra egyre kevésbé lehet hagyományos válaszokat adni a jog és a közigazgatás klasszikus vívmányaival. Ilyen környezetben megnyugtató, hogy olyan tanárok állnak a hátunk mögött, mint Torma András, aki folyamatosan bizonyította megújuló képességét ebben a gyorsan változó jogi-informatikai közegben. Furcsa aktualitást adnak a kötetnek a COVID-19 világjárvánnyal foglalkozó részek, valamint a *home office*-ről, mint aktuális, új jelenségről írt gondolatok. Új jelenség, gondolhatnánk, de az olvasó azt is megtudhatja, hogy Torma András már 1982-es kandidátusi értekezésében foglalkozott vele. Egy születésnapról nem hiányozhat az édesség sem, de ez az első kötet, ahol egy jogesetbeli cukrásszal és tortával köszöntik az ünnepeltet.

Torma András jogászok generációit oktatta a közigazgatás tudományának minden vonatkozására. A szerzők munkásságának minden aspektusára hivatkoznak, hiszen nem csak a Közigazgatási Jogi Tanszékek munkatársai, de az Infokommunikációs, a Jogi Informatikai, a Pénzügyi Jogi, az Alkotmányjogi, a Büntető Eljárásjogi, sőt még a Római Jogi és a Jogtörténeti Tanszék is képviselteti magát az ünneplők népes sorában. Ahogy egy professzor társa találon jegyzi meg: „a legsúlyosabb tartalmakat is sikerült mindig egyszerűen, közérthető módon megfogalmaznod, s kívülálló avatatlanok számára is befogadhatóvá tenni. Mindig is „gyakorlatiasan” gondolkodtál, s törekedtél arra, hogy kutatómunkád termékei közvetlenül landoljanak a gyakorlatban.” Így nem meglepő, hogy az egyetemi elméleti szakemberek mellett mind a Kúria, mind a megyei kormányhivatal, és én is örömmel teszek eleget a felkérésnek, hogy egy rövid írással köszönthessük Rektor urat. Azok a szerzők, akik hallgatókként ismerték meg, és saját bevallásuk szerint „Torma köpönyegéből bújtak elő” hálával gondolnak vissza a szakmai bírálatokra, előzékeny közreműködésre, önzetlen segítségére.

Remélhetjük, hogy Torma András munkássága nem ér véget nyugalomba vonulásával. Több ezer tudományos munkája, egyetemi tankönyvek és jegyzetek, tanulmányok, publikációk és mintegy kétszáz tudományos előadása, nem számolva a miskolci jogászok generációinak tartott előadásait, fémjelzi ezt a nem mindennapi karriert. Bár Nagyállón született, mégis szinte miskolci lokálpatriótának számít, hiszen élete nagyobb részét itt töltötte. A szegedi egyetem elvégzése után miskolci vállalatoknál, majd a közigazgatásban helyezkedett el. A városi jogászképzés beindulásával a miskolci egyetemet választotta munkahelyéül. Volt tanszékvezető, intézetigazgató, dékán-helyettes, dékán is. Karrierje csúcán, az elmúlt hét évben pedig rektorként irányította az egyetem életét. Működése idején létesült az egyetemen a Konfuciusz intézet, ezzel is szélesítve az egyetem nemzetközi hírnevét.

A kötetben számos idegen nyelven kiadott könyvére, írására, konferencián tartott előadására találunk utalást, valamint angol és német nyelvű tanulmányok is egyaránt megtalálhatóak benne. Torma András többek között a *la Fédération Internationale pour*

*Droit Européen* alapító tagja, a Közigazgatási Kodifikációs Bizottság tagja és a Magyar Érdemrend tisztikeresztjének birtokosa. Azonban még az a hallgató is, aki nem olvasta az előszót és nincs tisztában ezzel a páratlan életúttal, csupán előadásaiból ismeri őt, biztosan őriz róla legalább két emléket. Az egyik az igazgatásról, a másik a tanulásról és a jó jogászárról vallott felfogásához kapcsolódik.

Azt tanította nekünk, hogy az igazgatás folyamatát egy egyszerű rövidítéssel írhatjuk le, ez pedig a CITDÖVKE. Ez a betűszó, amely magában foglalja a Célkitűzés – Információgyűjtés és feldolgozás – Tervezés – Döntés – Végrehajtás – Koordináció – Ellenőrzés elemeit. Egész jogászkarrieremet, és most igazságügyi miniszteri pályámat is végigkíséri ez az egyszerű, gyakorlatias összefoglaló, hiszen a közigazgatásban ezen egymásra épülő és egymást feltételező folyamatok mentén végezzük el a feladatainkat. Sokszor csak a végrehajtásra figyelünk, hiszen az a látható része egy projektnek. Torma professzor azonban mindig azt tanította, hogy az egyes elemek mindegyike ugyanolyan fontos. Alapos előkészítés nélkül rossz döntéseket fogunk hozni, a koordináció, valamint az ellenőrzés megmutatja, hogy a döntésünknek mik a következményei, miből lehet és kell is tanulnunk.

A kötetben több utalás történik az Európai Unió jogára, és professzor úr egyik kutatási területe is az európai ún. „megosztott” igazgatás. Az Unióban manapság sokszor az az érzése támad az embernek, hogy nincsenek tisztában a rövidítés első betűjével sem. Az integrációt fejlesztik, mélyítik és szélesítik, szinte *l'art pour l'art* módon. Az európai intézmények egyre több és több hatáskört vonnak magukhoz, és az európai bürokrácia kigömböcként egyre dagad és dagad. Nem teszik fel az első kérdést, hogy miért. Mi a célja az egyes szabályozásoknak, mit akarunk elérni. Az nem megfelelő hozzáállás, hogy még több Európát akarunk, azt is tudnunk kell, hogy miért akarjuk a több Európát. Mi a magyar emberek és a magyar családok jobb életkörülményeiért akarunk több Európát ott, ahol ez szükséges, és kevesebbet ott, ahol a nemzeti intézkedésekkel hatásosabban tudjuk elérni ezt a célt. Ennek érdekében haladunk végig az igazgatás fent ismertetett folyamatán.

Egy jó tanár nem csak komoly tud lenni, hanem vidám is. Külföldi kollégái is kiemelték Tanár úr humorérzékét, amellyel sokszor oldotta a szakmai értekezletek hangulatát. Ehhez kapcsolódik a hallgatók másik emléke, amely akkor nem tűnt annyira viccesnek, ám annál hatékonyabbnak bizonyult a tanulásra való ösztönzésben. Rektor úr szavajárása volt, hogy a hallgató féljen, mert akkor tanul. Ha tanul, akkor tesz jó vizsgákat. És ha jó vizsgákat tesz, akkor lesz jó jogász. Akár viccből mondta Tanár úr, akár nem, én megfogadtam.

Ezek után pedig hadd kívánjak boldog születésnapot, sok erőt, további sikereket és még legalább ennyi boldog, szép évet – egy pályatársa szavaival – a professzorok professzorának és a rektorok rektorának! Isten éltesse Tanár úr!

Budapest, 2021. január 25.

Dr. Varga Judit  
igazságügyi miniszter



---

---

## **Torma András szakmai, tudományos és oktatási tevékenységének méltatása**

*„Cito pede labitur aetes.”*

Egy kicsit nehéz elhinni, de igaz: Torma András hatvanöt éves lett. Nemes hagyomány a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán, hogy egy ünnepi tanulmány-kötet kiadásával köszöntik a munkatársak, pályatársak azt a kollégát, akinek a születésnapjára a hatvanötös (vagy esetenként a hetvenes) szám díszleg. Most sincs ez másképp. A jelen kötet Torma Andrásról, a közigazgatási jog professzorát hivatott köszönteni a 65. születésnapja alkalmából.

Torma András 1956. február 12-én született Nagykállón. Az alap- és középfokú tanulmányait a szülővárosában végezte, érettségi vizsgáját 1974-ben szerezte meg. Még abban az évben sikeres felvételi vizsgát tett Szegeden, a József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, de az egyetemi tanulmányait csak az – akkor még kötelező – egy éves sorkatonai szolgálatának a letöltése után kezdhette meg, 1975-ben. A „summa cum laude” minősítésű diplomáját 1980-ban vehette át, majd a boldog szegedi diákévek után észak felé vette az irányt. Pályakezdő jogászként a Borsodi Erdő-és Fafeldolgozó Gazdaságnál helyezkedett el Miskolcon. Nagy valószínűséggel nem találta elég nagy kihívásnak sem az erdészek, sem pedig később a vendéglátósok jogi ügyeinek az intézését, mert 1982-től már az államigazgatásban dolgozott. Miskolc Megyei Jogú Város Tanácsánál, jogi főelőadói beosztásban bontogatta szárnyait.

Ebben az időszakban azonban más fontos dolog is történt Miskolcon, nevezetesen az Egyetemvárosban. A Nehézipari Műszaki Egyetemen 1981-től megindult a jogászok képzése, és az alapító atyák olyan, stabil oktatói gárdát próbáltak létrehozni, amelyik hosszú távon is megoldást jelent a kar jövője szempontjából. A képzés megindulása után nem sokkal lerakták annak az épületnek az alapjait is, amelyik az első olyan volt Magyarországon, ami már a tervezőasztalon is jogi kar néven szerepelt. Az épületet 1984 őszén adták át, és az Államtudományi Tanszék akkori vezetője, Kalas Tibor úgy gondolhatta, hogy ha a színvonalas képzéshez a tárgyi feltételek már maradéktalanul rendelkezésre állnak, akkor a legfőbb ideje, hogy fiatal, ambíciós oktatókat toborozzon. Első lépésként áthívta a tanácsból Torma Andrásról, akit nem nagyon kellett csábítani, mert egyrészt az egyetemi oktatói munka sokkal izgalmasabbnak tűnt a jogszabályi hierarchiában nem túl magasan elhelyezkedő tanácsrendeletek megalkotásánál, másrészt pedig az egyetem által biztosított előmeneteli lehetőségek tökéletesen egybevágtak a nemrégiben szakvizsgázott jogász terveivel.

Az új munkahelyén Torma Bandi (a fiatal tanársegédet a tanszéken mindenki így hívta) nagy lendülettel vetette bele magát a munkába. Lelkiismeretesen készült az előadásaira és a szemináriumi óráira, bekapcsolódott a tanszéken folyó kutatásokba, de nem feledkezett meg a hallgatókról sem. Vezetője lett a tudományos diákkörnek, és jogász szakestélyt sem nagyon tartottak meg nélküle... Nem kellett sok időnek eltelni ahhoz sem, hogy egy előadáson, magasra emelve, boldogan mutathassa meg és ajánlja az évfolyam figyelmébe első jegyzetét, ami a lakás- és helyiséggazdálkodásról szólt. Az 1988-ban történt adjunktusi kinevezése azt bizonyította, hogy jönnek a sikerek (főleg akkor, ha az ember tesz is értük), ezért elérkezettnek látta az időt, hogy nekikezdjen a kandidátusi értekezésének a megírásához. Az értekezésének sikerrel történő megvédését követően 1993-ban az állam- és jogtudományok kandidátusa fokozatot szereztte meg. Az oktatói és vezetői munka mellett mindig szakított időt arra, hogy aktívan vegyen részt a szakmai-tudományos közéletben, hogy tudományos cikkeket írjon, és arra is, hogy kapcsolatot építsen ki külföldi egyetemekkel.

Torma András szépen haladt előre az egyetemi hierarchiában is. Rövidebb-hosszabb ideig a ranglétra szinte minden fokán elidőzött, aztán haladt tovább. Lehetőleg előre. 1994-ben egyetemi docenssé nevezték ki, és ettől az évtől lett az Államtudományi Intézet igazgató-helyettese is. 1995-től ő vezette hosszú éveken át a Közigazgatási Jogi Tanszékét is. 2002-ben habilitált, majd 2003-ban egyetemi tanárrá nevezték ki. 2004-től lett a kar dékán-helyettese, majd 2008-tól ő lett az Államtudományi Intézet igazgatója is. Ezekben az években több ízben előfordult, hogy dékán-helyettesként levelet írt az ÁTI igazgatójának, azaz saját magának. 2012-ben újabb lépés következett a ranglétrán, ő lett a kar dékánja. Ebben a felelősségteljes beosztásban azonban nem töltött el sok időt. 2013-ban nyújtotta be a rektori pályázatát, majd augusztus 30-án a köztársasági elnök kinevezte a Miskolci Egyetem rektorává. Ezt a tisztséget 2020-ig töltötte be.

Több mint három és fél évtizede oktatja karunkon a közigazgatási jogot, a jogi informatikát, a szervezési-vezetési ismereteket, a közigazgatás-technológiát, a közigazgatási szakmenedzsmentet, a közigazgatás-elméletet és gondoskodik arról, hogy a hallgatók előtt mindig ismert legyen a „tanszéki helyes álláspont”. Folyamatosan részt vesz a főiskolai, az egyetemi, a posztgraduális és a doktori képzésben, ennek során hallgatók ezreit vizsgáztatta már le. Több tucatnyi alkalommal, 6 egyetemen volt a doktori bizottság, illetve habilitációs bíráló bizottság tagja. Folyamatosan részt vesz a doktori képzésben a Miskolci Egyetemen, és korábban részt vett a Pécsi Tudományegyetem és a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem doktori képzésében is.

Publikációinak száma több százra tehető. Ezek között található magyar nyelven 2 monográfia, 30 könyvrészlet, 110 tanulmány, 80 egyetemi/főiskolai tankönyv/jegyzet részben önállóan, részben pedig társszerzőkkel, idegen nyelven pedig 4 tankönyv és 13 tanulmány. A tudományos előadásainak a száma közel 200, ebből 14 idegen nyelven hangzott el. A tudományos közéletben is jelentős szerepet játszik. Tagja egyebek mellett az MTA köztestületének, az Európai Jogakadémiának, a Magyar Közigazgatási Karnak, a Jogi Informatikai Társaságnak, továbbá több magyar és külföldi szakmai folyóirat szerkesztőbizottságának.

Censora a Jogi Szakvizsga Bizottságnak, valamint a Közigazgatási Szakvizsga Bizottságnak.

Oktatói és tudományos munkásságát több ízben is elismerték. Az egyetemi kitüntetések mellett az oktatási miniszter 2010-ben a Nagy Tibor Gyula-díjat adományozta az ünnepeltnek, 2012 -ben pedig a Magyar Érdemrend tisztikeresztjét kapta meg.

Az eredmények számbavétele után feltétlenül szólni kell még valamiről. Sikereket csak akkor ér el az ember, ha ehhez rendelkezésére áll a biztos családi háttér. Felesége, gyermekei és unokái jelentették - és jelentik - azt a gondoskodó, támogató közeget, ahol megpihenhet egy fárasztó nap után, és erőt gyűjthet a soron következő feladathoz. Köszönet illeti ezért őket.

Kedves Bandi! Munkatársaid, pályatársaid és hallgatóid nevében köszöntelek a 65. születésnapod alkalmából. Kollégáid, barátaid és tisztelőid a jelen kötetben megjelenő tanulmányaikkal fejezik ki a jókívánságaikat. Fogadd hát tőlünk szeretettel ezt a könyvet! Éltesse az Isten!

Miskolc, 2021. február 12.

Nyitrai Péter

## **A közigazgatás rezilienciája, avagy a magyar közigazgatás rezilienciájáról a COVID**

### **válság idején**

Balázs István\*

#### **1. A reziliencia értelmezése és aktualitása a közigazgatásban**

A reziliencia egy rendszer azon képessége, hogy működését és szervezetét elfogadható szinten megtartsa perturbációk közepette is, vagy alkalmazkodva, vagy ellenállva azoknak, hangzott el a Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet (IISA-IIAS) „A kormányzati rendszerek rezilienciája” címmel 2018 júniusában, Tuniszban tartott világkonferenciáján.

Többen kiemelték továbbá, hogy a válságok közepette különös jelentősége van annak, hogy az állam cselekvését megvalósító közigazgatás milyen gyorsan és milyen hatékonysággal tudja erőforrásait és eszközeit a változások kezelése érdekében átcsoportosítani, vagy átrendezni. Ennek érdekében hatékony koordináció szükséges nem csupán a közigazgatási alrendszerek és szintek közt, hanem a társadalom más aktorait, mint a civil társadalmat és a versenyszférát is bevonva. Az IISA akkori elnöke, Geert Buckaert pedig hozzátette azt is, hogy a közigazgatás rezilienciájához ezen felül olyan a jó kormányzáshoz kapcsolható tényezőkre is szükség van, mint a hatékony stratégiai tervezés a közszolgáltatások biztosításának már a tervezési szakaszában is. Ehhez járul még az átláthatóságra épülő bizalom megszerzése a változásokkal érintett felek közt, amit elősegít minden marginalizálódott társadalmi helyzetben lévő réteg befogadásának képessége és készsége.

A válságoknak történő ellenállóképesség csupán az első lépcsőfok, mert a reziliencia következő szintje levonni a szükséges következtetéseket annak érdekében, hogy újabbakat meg lehessen előzni. A kormányok ezt a képességet nem nélkülözhetik, de nem is szerezhetik meg a helyi közigazgatási szint bevonása nélkül.

A hivatkozott konferencia felidézésének célja azonban nem egy késői „útibeszámoló”, hanem szomorú aktualitását adja napjaink COVID világjárványa és az annak következtében előállt válság kezelése. A konferencia időpontjában ezt még nem lehetett előre látni, hanem tulajdonképpen még az előző, 2008-as pénzügyi világválság közigazgatásra gyakorolt hatásainak vizsgálatáról volt szó

---

\* Egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Közigazgatási Jogi Tanszék tanszékvezető

éppen annak érdekében, hogy a jövőbeni esetleges újabb válságok kezelésére fel lehessen készülni.

Elméleti szempontból az az útkeresés folyt tovább, ami a válságig szinte töretlenül érvényesülő új közmenedzsment (NPM) bukását követően a poszt-NPM irányzatok kialakulásához vezetett, köztük az állami szerepköröket legradikálisabban visszarendező neoweberi elképzelésekig.

Bár a reziliencia-kutatásoknak még nem nagy múltja van, de a vonatkozó publikációk száma dinamikusan növekszik és - ha nem is kizárólag a közigazgatásra - van már hazai kutatási program szűkebb tudomány-területünkön, de van megjelent publikáció is.

A COVID járvány sajnálatos kitörése és kezelése a közigazgatási reziliencia kutatásának aktualitását nem csupán felerősítette, de egyenesen elkerülhetlenné tette az azzal való foglalkozást. A közigazgatás rendelkezésére álló erőforrásokat ugyanis meg kell erősíteni, miközben a megszokottól eltérő prioritások mentén szükséges felhasználni. A hatékony és eredményes válságkezeléshez új módszerek alkalmazása is szükséges, ami kihat a közigazgatás szervezetére, eljárására és személyzetére egyaránt.

Ugyanakkor igaz az is, hogy a válságok nem új keletűek, sőt a globalizációval szinte mindegyik világméretű, így joggal merül fel, hogy milyen sajátosságai lehetnek a COVID járvány okozta válságnak olyanok, melyek nemcsak megkülönböztetik az előzőektől, hanem magát a rezilienciát is sajátos viszonyok közé helyezik a közigazgatásban.

A kérdés megválaszolása nyilván nem egyszerű, különböző tudományágak megközelítését és módszereit alkalmazva eltérő eredményre juthatunk, ám az biztos, hogy nem a jelen írás szűk keretei közt megválaszolható kérdés. Erre azonban rögtön felmerülhet az a jogos kérdés, hogy minek foglalkozni vele?

E munka célja többretű, így mindenekelőtt folytatni e kutatási témakör megismertetését és propagálását, hozzájárulni a sajátos viszonyaink közt szerzett tapasztalatokkal a kutatási eredményekhez. Van azonban egy ezek közül kiemelhető további szándék is, mely keretében egy első egyenleget vonni csupán makroszintű megközelítésben arról, hogy vajon a hazai közigazgatásunk a válság kitörése óta hogyan minősíthető a reziliencia szemszögéből?

Ebből a szempontból elég csupán a hivatkozott IISA világkonferencia előadótól idézett néhány szempont vázlatos számbavétele attól a céltól vezérelve, hogy a kapott eredmény érdemes-e további, elmélyült kutatások folytatására?

Előbb azonban szükséges visszatérni ahhoz a kérdéshez, hogy legalább hipotézis-szerűen lehet-e olyan sajátosságot felfedezni a COVID járvány okozta válságra, ami megkülönbözteti és kiemeli a többi közül legalábbis a közigazgatás vonatkozásában? Nos, a hipotézisünk az, hogy a járvány minden embert elérhet nemre, fajra, felekezetre, állampolgárságára tekintet nélkül, továbbá társadalmi hovatartozásától és főleg tartózkodási helyétől függetlenül, miközben okozó vírusának eredetéről és tulajdonságairól, ellenszeréről nem sokat tudunk.

A világszintű felmerülés legalább ilyen léptékű kezelést indokolna, miközben a közigazgatások nemzetállami közigazgatások, összehangolásukra semmilyen nemzetközi szervezet és mechanizmus nincs.

Ebben a helyzetben pedig felértékelődik az ésszerűség által vezérelt önkéntes együttműködés készsége és képessége, a legjobb minták követésének szándéka, a tapasztalatok, sőt eszközök megosztása, a szolidaritás országokon belül és azok között egyaránt.

## **2. A magyar közigazgatás rezilienciájáról a COVID járvány első tapasztalatainak tükrében**

Ahogy ez az előzőekben már említésre került, első ránézésre, mintegy madártávlatból csupán az IISA konferencián felmerült néhány kiemelt tézis vonatkozásában kerül sor a vizsgálatra.

Ennek megfelelően kerül áttekintésre az, hogy közigazgatásunk;

- Képes-e fenntartani a válság előtti színvonalon a működését?
- Ellenálló, vagy alkalmazkodó inkább a magyar közigazgatás a válság okozta perturbációkra?
- Milyen gyorsan és milyen hatékonysággal tudja erőforrásait és eszközeit a változások kezelése érdekében átcsoportosítani, vagy átrendezni?
- Milyen a koordináció a közigazgatás különböző szintjei, valamint a közigazgatás és a civilszféra, továbbá a versenyszféra közt?
- Kimutatható-e a válság következményeinek felszámolását, további károkat elhárítani, vagy megelőzni képes stratégiai tervezésről való gondolkodás megjelenése?
- Beszélhető-e a Kormány részéről az átláthatóságra épülő bizalom megszerzésére irányuló törekvésekről a változásokkal érintettek felé, ezen belül minden marginalizálódott társadalmi helyzetben lévő réteg befogadásának szándékáról és képességéről?
- E folyamatban milyen kapcsolat alakult ki a központi és a helyi közigazgatás közt?

A munka természete által adott szűk keretek közt e tézisszerű felvetésekre többnyire csak hipotézisekkel lehet válaszolni, melyek mögött azonban már megjeleníthetők némi empirikus elemek, sőt bizonyos kutatási eredmények is.

E munka tehát hangsúlyozottan gondolat- és vitaébresztő, mely remélt eredményei nem az adott helyzetben működő kormányzat teljesítményét hivatott minősíteni, hanem hozzájárulni kíván ahhoz a konferencián is kiemelt és korábban idézett célhoz, miszerint „a reziliencia következő szintje levonni a szükséges következtetéseket annak érdekében, hogy újabbakat meg lehessen előzni. A kormányok ezt a képességet nem nélkülözhetik, de nem is szerezhetik meg a helyi közigazgatási szint bevonása nélkül.”

*a. Képes-e fenntartani a magyar közigazgatás a válság előtti színvonalon működését?*

A kérdésre, mely teoretikusan merült fel a közigazgatás rezilienciájának fogalmában, általában is nehéz választ adni, mivel nincsenek a közigazgatás elfogadható szintű működésének pontos mérőszámai és számbavételi módszerei. Konkrét esetekben pedig egy, a válságot megelőző szinthez kéne viszonyítani, ami

feltételezné azt, hogy az egyes országok közigazgatásában, így a magyarban is, van valami állandó monitoring erre. Ilyen azonban nincs, így legfeljebb kreálni lehet valami hasonlót a rendelkezésre álló statisztikai adatgyűjtésekből, illetve adatbázisokból.

Magyarországon ilyen lehet az OSAP hatósági statisztikája, ami korántsem teljes, nem is túl átlátszó a rendszere és csupán egy szempontot, igaz a legfontosabbat jelzi, az ügyfelek vonatkozásában az ügyek intézésének paramétereit.

Ebből a szempontból – összehasonlítva a 2019 II. féléves hatósági statisztika, valamint a járvány első hullámának végéig tartó 2020 I. félévi adatok közt – globálisan nincs lényeges különbség az egyes szempontok mutatói közt. A Fővárosi és Megyei Kormányhivataloknál elsőfokon intézett ügyek esetében ugyan 690-ről 3227-re nőtt a határidőn túl intézett ügyek száma, de a bázis 4572346 ügy, tehát inkább ágazatilag érdekes, hogy honnan a többeszes növekmény. Ugyanakkor egyes ágazatokban akadtak érzékeny zavarok, így a munkájukat elvesztők regisztrációja az álláskeresési támogatás igénybeviteléhez, illetve annak folyósítása hosszabb időt vett igénybe. Igaz, jelentős mértékben keletkeztek új feladatok is, amelyek főként a különböző járványügyi korlátozások közhatalmi eszközökkel történő végrehajtásához kapcsolódtak, így az un. karanténhatározatok esetenként meghaladták (és talán ezt követően is) a szükséges közigazgatási kapacitásokat.

A veszélyhelyzeti felhatalmazással élve ugyanakkor sor került néhány, a közigazgatási hatósági eljárást és az on-line ügyintézését segítő rendelkezés elfogadására (a különböző igazolások, illetve kérelmek, szükséges mellékletek on-line benyújtásának lehetővé tétele, az un. ellenőrzött bejelentéshez kötött tevékenységfajták bevezetése stb.), ám ezek jelentősége és hatóköre messze elmaradt a lehetőségektől és talán igényektől is.

A veszélyhelyzet kapcsán a politikai érdeklődését és reakcióját is leginkább kiváltó kérdés a helyi önkormányzatok forrásait elvonó és korlátozó kormányzati döntések hátrányos hatásait érintette a válságkezeléshez szükséges közigazgatási kapacitások meglétére.

Ezt kísérték hatásköri viták, nevezetesen, kinek (fenntartó helyi önkormányzatnak, vagy a központi állami költségvetésnek) kell a járványügyi védekezés költségeit viselni? Ennek különösen a szociális és az egészségügyi intézmények által biztosított közszolgáltatások kapcsán volt relevanciája.

Ami esetenként kétség kívül megalapozottnak tűnő felvetések kezelését illeti, jogi útra (bírószág, Alkotmánybírószág) ezek közül igazán lényegi kérdés nem került. Ez még olyan esetekre is igaz, ahol még csak nem is veszélyhelyzeti jogalkotással, hanem sajátos jogértelmezéssel alkalmaztak eddig nem ismert jogi eszközöket. Ilyen volt pl. az országos tisztifőorvos által hozott normatív határozatok kérdése, melyekben mindenkire kiterjedően állapított meg kötelezettségeket, amiket pedig alkotmányosan nem tehetett volna meg.

A közigazgatási jog ilyen sajátos rezilienciájánál azonban erősebbnek bizonyult a társadalmi szolidaritás, ami a közt érintő rendkívüli veszélyhelyzet elleni védekezést fontosabbnak tartotta a jogi és alkotmányos alkotmánynál.

*b. Ellenálló, vagy alkalmazkodó inkább a magyar közigazgatás a válság okozta perturbációkra?*

Az előbbi pontban tárgyalt témakör utolsó mondata egyben a jelen kérdésre adható válasz első eleme is. Ugyanakkor azt sem lehet állítani, hogy ellenállás nem volt kimutatható. Így különösen a helyi önkormányzatok a már említett, hatáskörüket csorbító, eszközeiket elvonó és szűkítő veszélyhelyzeti intézkedések ellen, így pl. mindenekelőtt a parkolás ingyenessé tétele, az iparűzési adót és az önkormányzati tulajdont elvonó különleges gazdasági övezetek esetében, vagy a kijárási korlátozások esetében. Amikor viszont ez utóbbiakra a polgármesterek kaptak felhatalmazást, akkor - bár végrehajtották - de kritikaként gyakran felmerült, hogy a „kormány az önkormányzatok nyakába dobta a gyepőt.”

Ezzel együtt olyan nyílt ellenállásra, mely alapján valamely feladat- és hatáskör nem került volna ellátásra, ismeretünk szerint nem került sor. Az ellenállási törekvések pedig főként onnan eredtek, hogy a Kormány a veszélyhelyzet ürügyén olyan lépéseket tesz, amelyeknek nem sok köze van a járványhoz.

A veszélyhelyzeti különleges jogkörök azonban nem csupán a Kormány és a helyi önkormányzatok közt okoztak feszültséget, hanem az egyes rendszereken belül is, így a helyi önkormányzati rendszerben az, hogy a polgármester gyakorolja a testület hatásköreit, okozott vitát és helyenként visszaélést is ezzel az eszközzel.

A törvényességi felügyelet rendszere azonban ezeket kezelni volt képes, inkább közpolitikai tanulságai lehetnek az e téren felmerülteknek. Sok helyen ugyanis - így pl. a fővárosi önkormányzatnál is - jogszabályi kötelezettség nélkül is talált a polgármester módot arra, hogy a testületi tagokat, frakciókat stb. bevonja a döntésekbe, igaz e konzultációk eredménye jogilag nem kötötte őket.

Ennek és más, a veszélyhelyzet során alkalmazott sajátos eszköznek azonban továbbélő hatása lehet az egész közigazgatás működésére. Ennek nyomait láthatjuk a veszélyhelyzet megszűnése kapcsán hozott törvényi szabályozásban is, azonban átfogó értékelésre az eltelt idő relatív rövidege miatt még ésszerűen nincs mód. Annyi azonban első olvasatra is feltűnő, hogy magára a közigazgatásra csak kevés rendelkezés van, a IV. fejezet szinte csak a már említett ellenőrzött bejelentési eljárásra vonatkozik. Ugyanakkor az egészségügyi válsághelyzet a Kormány számára változatlanul széleskörű lehetőségeket biztosít, melyek végrehajtója a közigazgatás beleértve a civil és rendészeti ágát egyaránt.

A hivatkozott törvényi szabályozás, valamint a kapcsolódó más jogszabályok azonban egyértelműen a magyar közigazgatás alkalmazkodó-készségét igazolják és nem merült fel olyan adat, mely alapján valamiféle ellenállás lenne tapasztalható.

Az egyes közigazgatási szervek szintjén a megnövekedett és megváltozott feladatok ellátása nyilván okozhat problémákat, azonban ennek rendszerszintű megnyilvánulásával csak egy esetben, az MKKSZ 2020 szeptember eleji sztrájkfelhívása esetében találkozhattunk. A követelések közül egy kivételével, a többségük valamilyen összefüggésben állt a járvánnyal, de tartalmilag nem a feladatellátást kérdőjelezte meg, hanem annak feltételeit kérte számon a Kormánytól.



*c. Milyen gyorsan és milyen hatékonysággal tudja a közigazgatás erőforrásait és eszközeit a változások kezelése érdekében átcsoportosítani, vagy átrendezni?*

Amennyiben a gyorsaság kérdése lenne a meghatározó, úgy a veszélyhelyzeti felhatalmazás ennek minden feltételét biztosította a Kormány számára, mely a közigazgatás legfőbb szerveként élt is ezzel a lehetőséggel a veszélyhelyzetben és az azóta tartó járványügyi készültségben egyaránt. Az átcsoportosításokról szóló kormánydöntések olyan számosak, hogy azoknak még az átfogó értékelése is meghaladja ezen írás kereteit.

A hatékonyság tekintetében állandók a politikai viták, így az egészségügyi készletbeszerzés mértékét, minőségét és elosztását, illetve annak átláthatóságát sok kritika éri. Ezek különösen a vírusesztek és azok feldolgozását érintő kapacitások, illetve az orvos és szakápoló-hiányt érintik folyamatosan.

Ennél a szempontnál is érvényes az a megállapítás, hogy igazán majd a 2020. évi költségvetés végrehajtásáról szóló beszámoló, illetve a zárszámadás értékelése adhat támpontot és nem a napjainkban is változó, bizonytalan helyzetben lehet azt minősíteni.

A kiadások megnövekedésének legfőbb forrása azonban biztosan nem a közigazgatás működési költségeinek emelkedéséből adódik, hanem járványügyi védekezési, valamint a gazdaságvédelmi és családvédelmi lépések viseléséből.

Igaz, hogy ezek egy része a közigazgatás által szervezett, vagy közvetlenül nyújtott közszolgáltatásokból áll össze, de az operatív törzseken, illetve a kórházparancsnoki hálózatokon kívül a járvány miatt új közigazgatási szervek nem jöttek létre.

*d. Milyen a koordináció a közigazgatás különböző szintjei, valamint a közigazgatás és a civilszféra, továbbá a versenyszféra közt?*

Ahogy ez már korábban említésre került, csak kevés új közigazgatási szerv jött létre kifejezetten a járvány miatt. Ezek közül a már szintén hivatkozott operatív törzsek elsősorban az állami szervek, így a közigazgatáson belüli tevékenységek összehangolására jöttek létre a veszélyhelyzetben. Az ezt követően a járványügyi készültségben létrehozott operatív törzs feladatai alig változtak, bár a koordinációs lehetőségei az ülésre történő meghívás útján a civilszférára és a versenyszférára is kiterjedhetnek. Más a helyzet az un. gazdaságvédelmi operatív törzssel, mely elsősorban javaslattevő-döntéselőkészítő szerepet lát el a Kormány felé. A veszélyhelyzet elején volt ugyan példa arra, hogy a Kormány ülésére meghívták a fővárosi főpolgármestert és a megyei jogú városok szövetségének elnökét, de ez egyedi eset volt, amit nem követett semmilyen intézményesített egyeztetés, a civil- és érdekképviseleti szervezetekkel pedig még ennyi sem. Ez azonban nem a járványhelyzet miatt alakult így, hanem csupán a már korábban kialakult gyakorlatot követte, amin a Kormány veszélyhelyzetben, illetve a járványügyi készültségben sem tudott (akart) túllépni.

Helyette ismét a nemzeti konzultáció eszközéhez nyúlt, aminek értékelése nem ezen írás műfajába tartozik, de ami biztosan nem a közigazgatás különböző szintjei, valamint a közigazgatás és a civilszféra, továbbá a versenyszféra közti koordinációt célozta.

Mindezekre tekintettel nem igazán lehet a címben szereplő kérdésre pozitív választ adni. A politikai közbeszédben gyakran hangoztatott összefogás inkább propaganda célokat követ, mint valódi akaratot, a veszélyhelyzet nem összehozta az érintett feleket és oldalakat, hanem tovább mélyítette az ellentéteket. Ez azonban a közigazgatás rezilienciáján messze túlmutató kérdés, bár az együtt nem működésnek komoly kihatása lehet annak működésére, amennyiben a közszolgálatában álló tisztviselők cselekvésük mögött nem tudhatják be a társadalom széles körű támogatását. Ez pedig azért is a teljesítményre negatívan kiható tényező, mert a veszély, illetve készülségi helyzetben a közigazgatás közhatalmi eszközöket kénytelen fokozottabban alkalmazni, ami a társadalmi averziót vele szemben eleve fokozza.

Ez még akkor is igaz, ha ezekben a minősített helyzetekben az átlagosnál lényegesen gyorsabban kell lépnie mind a politikának, mind pedig a közigazgatásnak, mert ellenkező esetben már helyrehozhatatlan károk keletkezhetnek akár a humánszférában, akár a gazdaságban. Az emberek egyébként is könnyebben tudnak azonosulni a rájuk vonatkozó döntésekkel, ha azokkal kapcsolatosan széleskörű tájékoztatást kapnak és valamilyen formában részesei lehetnek a döntési folyamatnak is. Az operatív törzs veszélyhelyzetben tartott napi tájékoztatói ennek jó alapját képezhették volna, de nem váltak interaktív fórummá, hanem csupán a döntések látványos kommunikátorai lettek. Azóta a látvány is elmaradt, de legalább a korlátozott kommunikáció megmaradt.

*e. Kimutatható-e a válság következményeinek felszámolását, további károkat elhárítani, vagy megelőzni képes stratégiai tervezésről való gondolkodás megjelenése?*

A kormányzati kommunikáció és a kapcsolatos politikai viták szintjén ez a kérdés az ún. „járvány második hullámára való felkészülés” szlogenjében volt leginkább kimutatható.

Nagy átfogó stratégiai dokumentum azonban nem készült, hanem több, elviekben összefüggő kormánydöntés tárgya lehetett e kérdés. A Gazdaságvédelmi Operatív törzs pl. biztosan stratégiában gondolkodik, amikor javaslatait a Kormány felé megteszi. Hasonló dolgot lehet feltételezni a családvédelemnek külön miniszteri tárcát létrehozó kormánydöntés mögött is, vagy éppen az orvosok jogállását és javadalmazását rendező törvény mögött is.

Mivel azonban ezek nem egy átfogó stratégiai dokumentumban fogalmazódnak meg, így koherenciájukra és egységes célrendszerükre sincs semmilyen támpont. Persze jogosan vethető fel az, hogy ez mennyiben hazai sajátosság, vajon más, akár csak az uniós országokban ilyenek készültek-e? Erre azonban külön kutatást kéne folytatni, mert ilyen összehasonlító elemzés hiányában csak vélelmeket lehet felállítani.

A gyakorlati tapasztalatok és a vírus sajátosságaiból adódó új helyzetek ad hoc cselekvéseket válthatnak ki. Globálisan csak egy dolgot lehet állítani, hogy az első hullámmal szemben, amikor gyakorlatilag leállt a világ és gazdasága, a másodikban ezt már egyik ország sem vállalta be, hanem a védekezés és a mindennapi élet működésének fenntartása egyenlő prioritásként szerepelnek. A globális kapcsolatok pedig nem teszik lehetővé, hogy egyes országok bezárkózzanak, még ha úgy is

tesznek. A hazai szabályozásban például olyan sok a kivétel, hogy gyakorlati alkalmazása igen nagy feladat elé állítja a közigazgatást, vagy a végrehajtás intenzitása erősen hektikussá válik és erősen kétséges, hogy egy újabb kötelezettségsegzési eljárás indítását érdemes vele kockáztatni.

Lehetséges tehát, hogy a Kormány politikai kabinetjében van stratégiai gondolkodás, de az nem transzformálódik közigazgatási döntéssé, vagy csak igen dezintegráltan, legalábbis itt Magyarországon.

A COVID járványnak ugyanakkor még koránt sincs vége, így azt sem lehet tudni, hogy annak elmúltával hogyan változik meg a kormányzati gondolkodás és igazgatás, ha ugyan változik. Az ilyen típusú globális válságok viszont biztosan nem kezelhetők nemzeti stratégiákkal, miközben nemzetközit egyik nagy világszervezet sem tudott felmutatni, mint ahogy az EU sem tagországai felé. Mindezekre tekintettel a kérdésfelvetést is más dimenzióba kell helyezni az egymást követő globális válságok közepette, ebben újragondolva a meglévő nemzetközi intézményrendszer helyét és szerepét, valamint viszonyát a nemzetállami szuverenitáshoz.

A nemzeti közigazgatások rezilienciája ehhez kevés lesz, miközben globális, nemzetállamok feletti közigazgatás nincs, mint ahogy egységes európai közigazgatás sem.

*f. Beszélhetünk-e a Kormány részéről az átláthatóságra épülő bizalom megszerzésére irányuló törekvésekről a változásokkal érintettek felé, ezen belül minden marginalizálódott társadalmi helyzetben lévő réteg befogadásának szándékáról és képességéről?*

A kormányzati szlogenek szintjén a járvány első szakaszának berobbanásakor hamar deklarációra került az, hogy „Senkit sem hagyunk magára.” Az ezt követő gazdaságvédelmi akciótervek alapvetően a járvány gazdasági hatásainak mérséklődéséről szóltak, illetve folytatódnak napjainkban is, de hatást gyakorolva ezzel a marginalizálódott társadalmi helyzetben lévő rétegekre is. Ez jól kivehető törekvés a „MAGYARORSZÁG 2020. ÉVI NEMZETI REFORM PROGRAMJA” című dokumentumból is, melyben a szegénység kezelése külön figyelmet kap. Ugyanakkor maga a dokumentum is elismeri azt is, hogy „A COVID–19-világjárvány idén nem tette lehetővé a Nemzeti Reform Program, mint dokumentum széles körű társadalmi egyeztetését.”

Fontos megjegyezni továbbá, hogy a szociális igazgatás és ellátás rendszerében, ideértve a munkanélküliség kezelését is, nem sok minden történt a közigazgatási jog rezilienciája szempontjából sem.

Az átláthatóságra épülő bizalom megszerzésére irányuló törekvéseket pedig a meghozott döntések és intézkedések esetében semmi sem igazolta, ez alól talán csak az összes parlamenti képviselő támogatásával megalkotott, alapvetően az orvosok bérezésének radikális emeléséről hozott törvény a kivétel annyiban, hogy ott széleskörű egyeztetések történtek legalább a MOK-kal.

A kérdés persze itt is felmerül, hogy vajon a különböző válságok kezeléséhez szükséges gyors és hatékony intézkedések mennyiben teszik lehetővé a széleskörű társadalmi egyeztetéseket?

Ennek megválaszolása azért is fontos, hogy látni lehessen a reziliencia-követelmények elvi és elméleti megfogalmazása milyen viszonyban van a közigazgatás reálfolyamataival, képességeivel és lehetőségeivel. A rendkívüli jogrendek éppen arról szólnak ugyanis, hogy másképp kell működnie az államnak, mint normális körülmények közt. E normalitás határai azonban erősen relatívak.

*g. A válság kezelésének folyamatában milyen kapcsolat alakult ki a központi és a helyi közigazgatás közt?*

A szempontban felvetett kérdést pontosítani szükséges, mivel nyilván más lesz a kapcsolat a Kormánynak alárendelt területi kormányzati igazgatási szervek, illetve a tőle relatíve függetlenül, vagy nagyobb önállósággal működő helyi önkormányzatok közt.

A Kormány alárendeltségébe tartozó államigazgatási szervek esetében maga a viszony az államigazgatás belső ügye és azt alapvetően a centralizáció és a dekoncentráció alkalmazási köre határozza meg. A konkrét cselekvés eszközei – bár ügyfajtánként eltérő módon – az ügyfelekhez közeli szinten lévő szint, aminek túlterhelése, visszajelzéseinek negligálása oda vezethet, hogy a végrehajtás színvonala romlik, így pl. pl. nem, vagy csak késedelmesen kerülnek kiadásra a karantén-határozatok, vagy heteket csúszik az álláskeresői támogatások nyilvántartásba vétele, vagy a juttatás megállapítása és folyósítása. A felelősség ugyanakkor egyetemlegesen a rendszert irányító Kormányé.

Más a helyzet a helyi önkormányzatokkal, melyek a lakossággal a legközelebbi kapcsolatban vannak, de ugyanakkor a központi kormányzati politikától eltérő érdekrendszert képviselhetnek. Ezen a téren a hazai példa biztosan nem jó, mivel – a már említett egy kivételtől eltekintve – érdemi egyeztetések irányukba nem folytak, viszont szinte minden kormányzati intézkedés kapcsán sérülni látszottak, vagy konkrétan sérültek is hatásköreik, vagy forrásaik és lényegében a válság alatt permanens vita e viszony meghatározója és nem az együttműködés. Ez azonban nem újkeletű az egy évtizede regnáló Kormány és a helyi önkormányzatok viszonyában, melynek fő jellemzője a recentralizáció, a járvány okozta válság ezeket új dimenzióba helyezte. Ebben biztosan nem a felelőségek megosztása, hanem azok kölcsönös hárítása a domináns elem, miközben Európa más országaiban egész mozgalom indult a helyi szolidaritás bevonására a járvány okozta válság kezelésébe.

### **3. Összegzés helyett**

E rövid tanulmány nyilvánvalóan nem érinthette a közigazgatás rezilienciájának mélyebb rétegeit, a felszíni karcolatoknak pedig elsősorban a probléma érzékenyítése volt a célja. Hasonló a helyzet a magyar közigazgatásnak a járványügyi válság közepette történő vizsgálatával is annyiban, hogy megpróbálta összevetni a reziliencia elvi, elméleti szempontjait egy konkrét közigazgatás valóságával. Elvi szinten megállapítható, hogy a reziliencia jelensége nem új a közigazgatásban, sőt a gyorsan változó társadalmi, gazdasági és politikai környezetben éppen ott van aktualitása.

Ami új ebből a szempontból, az az egyre szaporodó globális válságok mennyisége és intenzitása, mely a korábbiaktól más eszközöket és működést igényel. Hogy egy konkrét közigazgatás reziliencia-képességét az itt bemutatott elméletileg kidolgozott és megadott szempontok alapján lehet-e mérni, illetve fejleszteni, az a magyar közigazgatásból vett példák, mint gyorselemzés kapcsán is megkérdőjelezhető, de kiindulási pontként bizonyára jól alkalmazható. A probléma azonban az így kapott eredmények és a közigazgatással szembeni konkrét társadalmi elvárások ütközése esetén élesedik ki igazán. A széleskörű társadalmi egyeztetésen és bizalmon alapuló döntéshozatal például ellentétes lehet az azonnali járványügyi intézkedések iránti igényvel. A decentralizált döntéshozatal és közigazgatási működés is demokratikusabbnak tűnik, csak éppen lassú, körülményes, drágább lehet, miközben a védett társadalmi és egyéni érdekek szempontjából nem az a fontos, hogy melyik közigazgatási alrendszer jár el, hanem az elvárt eredmény. A pro és kontra érvek minden tárgyalt szempontnál egyaránt felvethetők és ezek mentén fejleszthető tovább maga a közigazgatás rezilienciájának tudományos problematikája is, mely interdiszciplináris megközelítést igényel, és messze túlmutat a közigazgatás-tudományon.

---

---

---

---

# Az e-sport szabályozásának alapkérdései

Balogh Zsolt György\*

---

## 1. Bevezetés

Az e-sport a számítógépes játékok fejlődésével párhuzamosan szükségszerűen megjelenő, lassan kamaszkorába lépő jelenség. Az üzleti modellek, működési sajátosságok egyre tisztábbak, a következő években a tömegesedés egyszerre fogja fellendíteni, még jövedelmezőbb és izgalmasabb iparággá tenni, és egyszerre fogja szakmai kihívások elé állítani.

Bár már régóta komoly igény mutatkozott arra, hogy a számítógépes játékokban egymást segítve, vagy egymás ellen is lehessen játszani, az internet terjedése tette ezt igazán lehetővé. Létrejöttek olyan összetett játékok, ahol a hálózat bármely pontjáról belépő játékosok közös kalandokat élhetnek át. Az e-sportok mozgalmyszerű elindulását az a tény tette lehetővé, hogy kialakult az a kritikus tömeg, aki képességeit elkötelezetten teszi próbára mások ellen, ezekre a megmértetésekre tudatosan gyakorol, készül, erőforrásokat mozgósít. Az amatőr játékosok mellett megjelentek a profi szereplők, ezzel párhuzamosan a megmértetés lehetőségei, a különböző szintű tornák, bajnokságok, az új iparágba beáramló tőke és az egyre komolyabb verseny is.

A növekvő gazdasági érték, a médiamegjelenés intenzitása és annak dinamikus növekedése önmagában is elegendő lenne az e-sport iránti szabályozói érdeklődés felébresztéséhez. Néhány éve valóban meg is indult az ezzel kapcsolatos szakmai diskurzus. A szabályozási környezet jelenleg korántsem egyértelmű, így még számos elméleti és gyakorlati kérdés vár tisztázásra.

## 2. Az e-sport, mint gyorsan fejlődő iparág

A versenyszerűen űzhető videojátékok a szórakoztatóipar egyik leggyorsabban növekvő szegmensét képezik, az e-sport pedig egy olyan kifejezés, amely az ágazatra utal. Pannekeet becslései szerint<sup>1</sup> az e-sport 2021-ben 1,7 milliárd dolláros

---

\* Egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem, Infokommunikációs Tanszék.

<sup>1</sup> PANNEKEET, Jurre: *Newzoo's E-sports Business Predictions for 2021: E-sports Will Propel Gaming into a Bigger Industry than Traditional Professional Sports*. Available at: <https://newzoo.com/insights/articles/newzoos-e-sports-business-predictions-for-2021-a-bigger-industry-than-traditional-pro-sports/> 2018

globális bevételt generálhatna, bár ezt a becslést most a globális Covid-járvány nyilván árnyalja. Ugyanakkor a Deloitte<sup>2</sup> úgy értékeli, hogy az e-sport iparág hatalmas növekedése tapasztalható a kockázati befektetési tőkealapok és magánszemélyek részéről. Egyes mérések szerint az e-sportban a beruházások száma 2018-ban megduplázódott, a 2017. évi 34-ről 2018-ra 68-ra.<sup>3</sup> Ez a befektetett pénzeszegekben is tükröződik, amennyiben a beruházások 2018-ban 4,5 milliárd dollárt tettek ki, az előző év 490 millió dollárral szemben. Ez egy év alatt 837% -os növekedési indexet jelent.

Mivel az e-sport az építkezés és a fejlesztés szakaszában van, az iparág számos kihívással és kockázattal szembesül. Ugyanakkor az is érzékelhető, hogy az e-sport világa minden egyes befektetett dollárral közelebb kerül a valódi professzionalizmushoz. A nerd közösségektől rövid időn belül fog eljutni a több milliárdos tőzsdei kapitalizációjú multinacionális cégekig.<sup>4</sup>

A bajnokságokat szervező nemzeti e-sport szövetségek, a csapatok és maguk a sportolók – a kiberatléták, cyberathlet (egyelőre még normálisan hangzó, bevett elnevezésük sincs) – közötti informális kapcsolatok is gyors ütemben formalizálódnak. A szívélyes viszonyokat a jogi garanciákkal körülvett, a játékosok, játékfejlesztők, a befektetők, a média, az érdekképviseltek közötti szabályozott, szerződési garanciákkal körülbástyázott érdekegyeztetés váltja fel. Bár ez valójában természetes folyamat az információtechnológiával kapcsolatban álló valamennyi területen, a professzionális e-sport ökoszisztémájának néhány jellemzője mégis újdonság a szórakoztatóipar számára. Az egyik leglényegesebb ilyen kérdés a sportként űzött videójátékok és ezen felül magához az e-sporthoz köthető források sokfélesége és tovagyűrűző hatása.

Ez utóbbira szolgál szemléletes példaként az, ahogy az e-sport hatására új irányt, üzleti szegmenst fejlesztett az online streaming szolgáltatások piaca, ami hatást gyakorol a műsorszolgáltatás hagyományos megközelítésére is. A gyártási és sugárzási szerződésekkel körülvett, sokszor földrajzi korlátok közé szorított beágyazott nemzeti televíziós műsorszolgáltatási rendszertől eltérő, rugalmas új ökoszisztéma épült ki a videójáték-streaming és a versenyszerűen űzött e-sport körül, ami az ehhez szükséges fejlesztési forrásokat a szabadpiacról vonzotta be az ágazatba.

Az e-sport további növekedését kulturális, technológiai és üzleti területen minden valószínűség szerint nagymértékben befolyásolja majd a rá vonatkozó jogi környezet alakulása. Egyelőre még a leglapvetőbb kérdések tekintetében sincs kialakult szabályozási minta, keretrendszer, nemzetközi szinten irányadónak elfogadott

---

(2020.12.28.)

<sup>2</sup> Deloitte: *Let's Play! 2020. The European e-sport market. Deloitte Insights.* Available at: <https://www2.deloitte.com/de/de/pages/technology-media-and-telecommunications/articles/e-sports-studie-2020.html> 2020 (2020.12.18.)

<sup>3</sup> REYES, Mariel Soto: *'E-sports Ecosystem Report 2020: The key industry players and trends growing the e-sports market which is on track to surpass \$1.5B by 2023'*. Available at: <https://www.businessinsider.com/e-sports-ecosystem-market-report-2019> (2020. 09.06.)

<sup>4</sup> JONES, Katie: *'How The E-sports Industry Fares Against Traditional Sports'*, *Visual Capitalist*, 2020. Available at: <https://www.visualcapitalist.com/how-the-e-sports-industry-fares-against-traditional-sports/> (2020.12.15.)

doktrínák. Tudományos kutatás, jogi és közgazdasági gondolatcsere zajlik jelenleg annak érdekében, hogy szabályozott, kiszámítható keretek között fejlődhessen ez a nagyon ígéretes piac. A továbbiakban – a teljesség igénye nélkül – néhány az e-sportot érintő alapvető jogi kérdést vesszünk vizsgálat alá.

### 3. Minek nevezzük? Az e-sport definiálása

A jogi szabályozási környezet kialakítása szempontjából az első kérdés az, hogy természete szerint egyáltalán minek tekintjük azt a tevékenységet, amit talán jobb híján adódó analógiával e-sportnak nevezünk. Valóban a sportolás egy sajátos új formájáról van szó, vagy ez az elnevezés nem több mint egy jól hangzó metafora?

Előjáróban annyit mindenképpen leszögezhetünk, hogy a témához kapcsolódó nemzetközi egyezmények, ajánlások, szervezeti szabályok szellemisége meglehetősen nagy szóródást mutat. Egyes szervezetek a sporttevékenység legkonzervatívabb megközelítését alkalmazzák, és a sportot kizárólag fizikai, testmozgással járó tevékenységként azonosítják. Vannak azonban differenciáltabb gondolkodású szervezetek is, melyek aggály nélkül vonják meg a sport fogalmának határait ennél sokkal tágabban, amely megközelítés arra is esélyt nyújt, hogy a számítógépes videójátékok versenyszerű űzése valóban a sport egy sajátos fajtájaként – e-sportként – nyerjen jogi elismerést.

Hagyományos felfogás szerint a sportról beszélve a labdarúgásra, a teniszre, a kosárlabdára és egyéb tradicionális, testmozgással járó, általában versenyszerűen űzhető játékokra gondolunk. Ma már azonban fiatalok milliói számára a sport nemcsak azt a tevékenységet jelenti, melynek során egy labdát lábbal érintve egy kapuba (a játék szülőházájában ezt goal-nak nevezik) kell terelni, vagy egy magasra felfüggesztett kosárba kell dobni, netán húrozott ütővel a kézben – meglehetősen ezoterikus szabályok szerint – egy háló felett kell átjuttatni a játékos társ térfelére. A küzdő szellem, a tisztességes keretek között szabadjára engedett harciasság ma már nemcsak az ellenfél, sporttárs(?) arcára és egyes, a szabályok szerint megengedett testrészeire kesztyűbe bújtatott kézzel mért ökölcsepásokban, vagy szinte művészi aprólékossággal kidolgozott, trükkös dobásokban és lefegyverző fogásokban nyilvánulhat meg.

A jogi keretek kialakításának központi kérdését a fogalomalkotás, a definíciós kísérletek jelentik. Népszerű és nem egyedülálló az az értelmezés, amely a sport lényegét néhány olyan absztrakt tulajdonság meglétében ragadja meg, mint a *kooperáció*, az *összefogás* és a *versengés*, s amely tevékenység ezeknek megfelel, azt aggálytalanul ismerik el sportnak. Számos hasonló filozófiai alapról kiinduló gondolati tesztet végig vizsgálva rendre azt találjuk, hogy napjaink professzionális videójáték tornáit és az ezeken résztvevő játékosokat a jog sporteseménynek, illetve sportolónak, egyfajta „*e-atlétának*” kell, hogy tekintse.

**3.1. A nemzetközi sportszövetségek doktrínái.** Talán az európai sporttörténetnek az alapvetően antik görög kultúrából sarjadó hagyománya, a sportnak a testi erőnlét fejlesztésével, a fizikai teljesítményben megnyilvánuló kiválóság bizonyításával azonosító felfogása köszön vissza abban, hogy az Európa



Tanács által 1992-ben megalkotott *Európai Sport Charta*<sup>5</sup> kizárólag a fizikai sportokat akceptálja. A szellemi erőnlét ennek csak szerény kiegészítője, szükséges kísérőjelensége, de semmiképpen sem lényege, és főként nem önálló területe a sportnak. A 2. cikk 1. pontjában adott definíció szerint ugyanis a *sport* „minden olyan *fizikai tevékenység*, amelynek célja esetenként vagy szervezett formában a fizikai és szellemi erőnlét kifejezése vagy fejlesztése, társadalmi kapcsolatok teremtése, vagy különböző szintű versenyeken eredmények elérése.” Erre a definícióra ráerősít az 5. cikk első mondata, melynek ajánlása szerint a „fizikai fittség és az alapvető sportképességek elsajátítása érdekében a fiatalokat ösztönözni kell a sportolásra”.

A Nemzetközi Olimpiai Bizottság mellett az egyébként szintén Lausanne-i székhelyű, fennállása óta számos szervezeti változást és névváltoztatást megélt *Global Association of International Sports Federations* (GAISF) az egyik legtekintélyesebb nemzetközi sportszervezet. A 2009 és 2017 között *SportAccord* néven működött szövetség közel száz sportág nemzetközi szövetségeit tömöríti és szervezi csoportokba. 2009-ben kiadott alapító dokumentumuk a sporttevékenység ismérveinek általános definiálása mellett a sportok számos kategóriáját befogadó kiterjedt osztályozást tartalmaz. Eszerint a sport olyan tevékenység, amely

- tartalmazza a versengés elemeit,
- egyetlen vonatkozásában sem épül a „szerencse” mozzanatára,
- nem ró a résztvevőkre az egészséget és a biztonságot veszélyeztető szükségtelen kockázatot,
- egyetlen élő teremtményre nézve sem ártalmas
- nem támaszkodik olyan eszközre, mely csak egyetlen forrásból szerezhető be.

E kritériumok alapján a SportAccord – illetve ma a GAISF – a sportok alábbi osztályozását ismeri el:

- fizikai sportok
- szellemi sportok
- motorizált sportok
- koordinációra épülő sportok (különösen a biliárd különböző fajtái)
- állatok felhasználására épülő sportok (pl. a lósport különböző nemei).

Az e-sport jogi elismerést is jelentő befogadhatóságának lehetőségeit nyilván a *szellemi sportok* körében érdemes keresni. Ennek egyes változatai jelentős múltra tekinthetnek vissza, és már rég tekintélyt vívtak ki maguknak a sport világában. Ennek kétségtelen jele, hogy a szellemi sportok már olyan nemzetközi szakszövetséggel is rendelkeznek, mint a Szellemi Sportok Világszövetsége, az *International Mind Sport Association* (IMSA). A szervezet védnöksége alatt 2008-ban először került megrendezésre a Szellemi Sportok Világjátéka (Peking), melyet 2012-ben követett a második ilyen esemény Lille városában. A játékokon a IMSA által elismert szellemi sportokban mérkőztek a versenyzők. A világjátékok listáján a *bridge*, a *sakk*, a *dámajáték*, a *go* és a *kínai sakk* (*Xiangqi*) szerepelt. 2012 óta a lista tovább bővült, s ma már a *mah jong* és a *póker* is a kánon része. Az e-sport azonban

---

<sup>5</sup> Európa Tanács Rec(92) 13 és Rec(92) 14 számú ajánlásai. [European Sport Charter (Recommendation No. R(92) 13 rev of the Committee of Ministers to Member States); Code of Sport Ethics (Recommendation No. R(92) 14 rev of the Committee of Ministers to Member States) 1992.

még nem nyert befogadást ebbe a klubba sem.

**3.2. A hatályos magyar szabályozás.** A magyar sporttörvény a szabadidős és a versenyszerűen végzett testedzés mellett nyitott az ugyanilyen célok és keretfeltételek között folytatott szellemi sportok elismerésére is. A fizikai és szellemi sportokat egymással egyenrangúnak tekintti, de ezek mibenlétét, egyes kategóriáit nem részletezi, így a törvény alapján nem dönthető el, hogy a magyar jogalkotó miként tekint az e-sportra. Az mindenesetre elárul valamit a terület iránti kormányzati figyelemről, hogy 2017 végén kormányhatározat<sup>6</sup> született a hazai e-sport támogatásával összefüggő kormányzati intézkedésekről, melyek körében még jelentős anyagi eszközöket is rendeltek a feladathoz.

Miközben a nemzetközi sportélet nagy szervezetei tehát megfontoltan és igen lassan reagálnak, a rajongókkal tömött arénákban és az internetes közvetítő csatornákon zajlik az élet. Az e-sporthoz kapcsolódó bevételek s az ezek nyomában szükségképpen megjelenő szerteágazó érdekek abba az irányba mozdítják a gondolkodókat, hogy a szabályozás eszközeivel is kikövezzék az utat a törvényes elismerés – és a további üzleti siker – számára.

**3.3. Tudományos értelmezések.** Az egyik széles körben ismert – és még a NOB által is követett – megközelítés a *Nafziger-teszt*. Nafziger azokat a legfontosabb attribútumokat vette figyelembe, amelyek a sportversenyekkel kapcsolatosak: az *együttműködés*, a *társulás* és a *versengés*.<sup>7</sup> Ezeket figyelembe véve úgy tűnik fel, hogy az e-sport minden kritériumot kielégít:

- a verseny résztvevői (csapatok) és a házigazdák között közvetlen együttműködés van a verseny események létrehozásában;
- a versenyszférában résztvevők között olyan társulás van, amely az adott játék szabályainak kölcsönös elismerésén alapul;
- a megrendezett tornák résztvevői között bizonyíthatóan versengés áll fenn.

Következésképpen az e-sport teljesíti a Nafziger teszt követelményeit, s ennek alapján akár a NOB elismerésére is számot tarthatna.

Egy generációnyi idővel ezelőtt, amikor természetesen az e-sport értékelésének kérdése még fel sem merült, Howard Slusher szintén három kritérium<sup>8</sup> alapján (*Slusher teszt*) vizsgálta azt, hogy egyes emberi tevékenységek sport jellegűnek tekinthetők-e. Ezek az alábbiak:

- a tevékenységet meghatározott szabályok alapján folytatják,
- a játék hatással van-e a közönségre,
- szükséges-e emberi tevékenység, közrehatás a versengés mozzanatához.

Ezeket áttekintve könnyen juthatunk arra a következtetésre, hogy az e-sport rendelkezik a fenti tulajdonságokkal. Az első kritérium magától értetődően teljesül, hiszen az e-sport tornákon szereplő játékok valóban a játékfejlesztők és tervezők által kidolgozott szabályok szerint működnek, illetve az információs technológia, a

<sup>6</sup> A hazai E-sport támogatásával összefüggő kormányzati intézkedésekről szóló 1839/2017. (XI.10.) Korm. határozat

<sup>7</sup> NAFZIGER, James A. R.: *International Sports Law*. 2nd edn. Transnational Publishers. 2004.

<sup>8</sup> SLUSHER, Howard S.: *Sport: A Philosophical Perspective*, 38 *Law and Contemporary Problems*. Available at: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol38/iss1/8> 1973. (2020.08.07.)

szoftverfejlesztés – logikai, technikai szabályai, esetenként korlátai – által adott keretek között készülnek, s ezek a szabályok egyúttal meg is határozzák a játékosok cselekvési lehetőségeit.

Ami a második feltételt illeti, a közzétett statisztikai adatokból azt olvashatjuk ki, hogy a videójáték tornák nagyon jelentős közönséget vonzanak. A Newzoo 2019. évi *Global E-sport Market Report* adatai szerint a nézők becsült száma 2019-ben 458,8 millió volt világszerte, és ez éves szinten 15% -os növekedést jelentett 2018-hoz képest<sup>9</sup>. A nézők száma továbbra is gyorsan növekszik, és a Roundhill előrejelzése<sup>10</sup> szerint a várható e-sport nézőszám 2022-re 644 millió körülire nő.

A Slusher által javasolt harmadik kritérium szintén evidens módon fennáll, hiszen – még ha figyelembe vesszük is azt a tényt, hogy a videojátékok üzése jelent ugyanolyan fizikai aktivitást, mint a hagyományos sportok –, nem kétséges, az e-sport nem létezhet legalább egy a versenyben résztvevő személy nélkül.

A *Suits teszt* öt jellemzőt határoz meg a sport definiálására.

- strukturált szabályrendszerrel rendelkezik;
- a résztvevők felkészültségének követelménye;
- fizikai készség követelménye;
- rendelkezzen szabályozó szervvel, vitarendező testülettel;
- rendelkezzen stabil intézményekkel.

Mérlegelve ezeket a feltételeket, és összevetve őket az e-sportvilágával, a releváns szerzők között nem alakult ki egységes vélemény a jellemzők többségével kapcsolatban. Egyes kutatók<sup>11</sup> történetesen arra a következtetésre jutottak, hogy a viták ellenére az e-sport megfelel a Suits-teszt minden követelményének. Kiemelhetjük a legvitatottabb pontot, a *fizikai készségek* meglétére vonatkozó feltételt. El kell ismerni, hogy a viták többsége erről a tényezőről szól.

Jelenleg is viták tárgya az, hogy a versenyeken, profi szinten űzött számítógépes játékokban való részvételhez szükséges-e fizikai erőfeszítés. Mindenesetre arról is szólnak adatok, hogy bizonyos mértékű „fizikai igénybevétellel” mindenképpen számolni kell, s a hivatásszerűen videójátékot játszó e-sportolók karrierjük során fizikai sérülésekkel is szembesülhetnek. A *British Journal of Medicine* kutatása szerint<sup>12</sup> az e-sport atléták esetén nagy a kockázata a csukló, a hát és a nyak sérülésének, az ezen testrészeken kialakuló betegségeknek, krónikus elváltozásoknak.

**3.4. Zárógondolatok a definíció problémájához.** Amennyiben a versenyszerű körülmények között játszott videójáték sporttevékenységnek minősül, annak egyes

<sup>9</sup> PANNEKEET: i.m. 2018

<sup>10</sup> Roundhill Team: 'E-SPORTS VIEWERSHIP VS. SPORTS IN 2020', 2020. Available at: <https://www.roundhillinvestments.com/research/e-sports/e-sports-viewership-vs-sports> (2020.11. 08.)

<sup>11</sup> JENNY, Seth E. – MANNIG, R. Douglas – KEIPER Margaret C. – OLRICH, Tracy W.: *Virtual(l)y Athletes: Where e-sports Fit Within the Definition of "Sport"?* Quest -Illinois- National Association for Physical Education in Higher Education 69. (1) 2016. 1-18.  
Available at: [https://www.researchgate.net/publication/297891315\\_Virtually\\_Athletes\\_Where\\_e-sports\\_Fit\\_Within\\_the\\_Definition\\_of\\_Sport](https://www.researchgate.net/publication/297891315_Virtually_Athletes_Where_e-sports_Fit_Within_the_Definition_of_Sport) (2020.12.28.)

<sup>12</sup> British Journal of Medicine (2019) 'Doctors raise the alarm about e-sports injuries', *CBS NEWS*, 2019. Available at: <https://www.cbsnews.com/news/e-sports-video-game-players-injuries-can-be-serious/> (2020.12.29.)

következményei előre megjósolhatók. Nyilván erre a területre is ki kell terjeszteni a professzionális versenysporthoz kapcsolódó szabályokat. A nemzeti és nemzetközi keretek között zajló mérkőzések és tornák hosszabb-rövidebb sorozatai a közvetítési jogok kérdésén kívül magukkal hozzák a szerencsejáték szervezés – valójában a sportfogadás – körüli érdekek szabályozásának igényét.

Noha jól látszik, hogy egyre többen szervezett formában úzik ezt a tevékenységet, és szaporodnak, erősödnek, a hagyományos sportágakban rendezett tornákhoz hasonlóan kezdenek működni a sportági ligák, annak kimondása, hogy a videójátékok versenyszerű üzése sporttevékenységnek tekintendő, még várat magára.

#### 4. E-sport és szellemi tulajdon

**4.1. Szerzői jog.** Az e-sportra épülő gazdaság nyilvánvalóan és jól láthatóan rohamosan növekszik, s így folyamatosan egyre több embert von be nézőként az arénákba, és ültet a képernyők elé. A kapcsolódó üzletmodellek is nyilvánvalóan erre a helyzetre épülnek. A jelentős és növekvő számú közönség – akik ráadásul többnyire a fiatalabb korosztályokból kerülnek ki – ideális célpontja a reklámüzeneteknek.

Ebből következően az e-sport fő bevételi forrása a műsorszolgáltatáshoz, a reklámozáshoz és a szponzoráláshoz kapcsolódó jogok kiaknázásából származik. Egyes prémium videójátékok mint például a „*League of Legends*” és a „*Dota 2*” fejlesztői, *Riot Games* és a *Vave*, marketing területén együttműködnek olyan multinacionális cégekkel, mint a Nissan, a Red Bull, a Kia és az Nvidia. Ezenkívül a tornaszervezőknek jövedelme származik az ESPN-hez hasonló nagy sportcsatornákon történő közvetítési jogok értékesítéséből, és az ágazat a streaming szolgáltatásokból is jövedelemre tesz szert. Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a játékfejlesztők szempontjából az e-sporttal kapcsolatos üzleti tevékenység legfontosabb garanciája a szellemi tulajdonjogok hasznosítása.

Az e-sportnak nincs egységes vagy harmonizált szabályozása az egyes játéknemek tekintetében, így gyakorlatilag az egyes játéknemekre és tornákra vonatkozó szabályokat és követelményeket a játékfejlesztők állapíthatják meg. Ezért minden egyes játéknemnek saját rendelkezései vannak a közvetítési jogok kezelésével kapcsolatban. Hasonlóan változatosak a szponzorálás követelményei és lehetőségei is. Bár a játékok fejlesztői általában kizárólagos licencet adnak a bajnokság szervezőjének vagy a verseny házigazdájának a játékok széles körű megjelenítésére, egyes játékfajták esetében, ilyen például a *Dota 2*, külön műsorszolgáltatási politikát írtak elő. Az említett esetben például a *Vave* kiköti, hogy ha a verseny házigazdája nem rendelkezik megfelelő licencekkel, akkor a *nem kereskedelmi jellegű műsorszolgáltatást* csak meghatározott késleltetéssel végezheti, amely nem haladhatja meg a 15 percet<sup>13</sup>. Az ilyen intézkedéseket a közelmúltban fejezték be az ESL-lel való szoros együttműködés és a Twitch-hez hasonló streaming platformok fejlesztésének tendenciája nyomán.

<sup>13</sup> MIHELIN, Špela: 'Intellectual property in the world of e-sports', *Lemur Legal*. Available at: <https://www.lemur.legal/post/intellectual-property-in-the-world-of-e-sports> (2020.12.07.)

A versenyszerűen űzött e-sportnak a szellemi tulajdonjogokkal a reklámozáson és közvetítési jogokon kívül egyéb tekintetben is különleges a viszonya. A hagyományos versenysportok – az atlétika, a labdarúgás vagy a kosárlabda – esetében azt találjuk, hogy ezek felett senkinek nincs átfogó szellemi tulajdonjoga. Ezzel szemben az összes létező e-sport játékféleség védjegyjog alatt áll, és az az határozatlan ideig az érintett játékefejlesztő tulajdonában marad. Ezen túlmenően pedig az alapvető elemek: a játék forráskódja, a karakterek, a zene és a táj, a játék forgatókönyve szerzői jogi oltalom alatt áll.

Ezért a játék végfelhasználói – az egyszerű hobby játékosok éppúgy, mint a profi e-sportolók – meghatározott licencfeltételek szerint használhatják rendelkezésükre bocsátott eszközöket.

**4.2. Merchandising.** A hagyományos sportok, különösen a csapatsportok esetében ma már általánosan elterjedt, a csapat azonosító jeleivel ellátott ajándéktárgyak, kellékek, csecsebecsék értékesítéséhez kapcsolódó üzleti tevékenység, a merchandising nyilván nem kerüli el az e-sport világát sem, s erre területre is ki kell terjedjen a sportjog meglévő intézményeinek hatálya.

**4.3. Közvetítési jogok.** A közvetítési jogok kérdése különösen feszítővé válhat a közeljövőben. Az érintett piac szinte monopolhelyzetben lévő legnagyobb szereplője az Amazon tulajdonában álló *Twitch.tv* weboldal, ahol felhasználóknak nemcsak mások e-sport mérkőzéseinek megtekintésére van lehetőségük, hanem saját játékmeneik élő adásban történő közvetítésére is. A Twitch így egyfajta közösségi médiaplatformként is működik. Ez a globális monopolhelyzet azonban hosszabb távon a piac torzulásához vezet, s ezt elkerülendő indokolt lehet a médiapiaci erőviszonyokba való jogi eszközökkel történő beavatkozás.

## 5. Drog és dopping az e-sport világában

A profi sportra évtizedek óta árnyékot vet a meg nem engedett serkentő eszközök, a dopping használata. Nemzeti és nemzetközi ügynökségek küzdenek a visszaélések ezen formája ellen. A tények azt mutatják, hogy a dopping már az e-sport világába is behatolt. Jellemzően *figyelemfokozó* hatású készítményeket – főként a „hiperaktivitásnak” nevezett tünetegyüttesben szenvedő ún. ADHD<sup>14</sup>-s gyerekek kezelésére alkalmazott *Ritalin*-t vagy *Adderall*-t – szednek az e-atléták visszaélészerűen. A jelenségre már a nemzetközi doppingellenes ügynökség, a WADA is felfigyelt, és megkezdte az ellenőrzéseket ezen a területen. Ez azért sajátos helyzet, mert amennyiben az e-sport a jogi szabályozásban is elismerten sporttevékenységnek számít, akkor indokolt a doppingszűrés keretében való fellépés.

A hagyományos sportokkal ellentétben az e-sportnak még nincsenek harmonizált szabályai a tiltott szerekre vonatkozóan; ezért a doppingellenes kormányzás átkerül a liga házigazdáinak, a tornák szervezőinek kezébe. Ezért továbbra is bizonytalan és megosztott a Doppingellenes Világügynökség (WADA) bevonása az ellenőrzési

<sup>14</sup> Attention Deficit Hyperactivity Disorder

folyamatba. Néhány olyan nagy szervezet, mint az *Electronic Sport League* (ESL), doppingellenes intézkedések kidolgozása terén együttműködik a WADA-val, és további önálló kezdeményezések is vannak. Ebből a leglényegesebb az *E-sports Integrity Commission* (ESIC), mely több más mellett egyik kiemelt feladatának tekinti a droghasználat elleni küzdelmet is. Ennek egyik legnyilvánvalóbb jele, hogy a mindössze 2015 óta létező érdekegyeztető szervezet már kidolgozta és közzétette a dopping-ellenes szabályzatát.<sup>15</sup> Az e-sportban azonban rendkívül nehéz összehangolt irányítás rendszert kialakítani a tiltott szerekkel való visszaélés ellen, a következő okok miatt:

- *Gazdasági okok.* Az ESL viszonylag nagy összegekkel képes fenntartani és üzemeltetni a drogtestek infrastruktúráját, és versenyek előtt és alatt elvégezni és kiértékelni a teszteket. Ugyanakkor a viszonylag kicsi bajnokságokban és az új játékszegmensekben rendszerint nem állnak rendelkezésre az ezt fedezni<sup>16</sup> képes anyagi források. Ez együttesen gyengíti vagy ellehetetleníti az amatőr és a félprofi bajnokságokat az e-sportban;
- *Valóban doppingeszkerek-e azok a drogok, amelyeket az e-sportolók használnak, és kimutathatók-e?* Visszautalva a hagyományos sporttal való összehasonlításra, megállapíthatjuk, hogy az e-sportban nem szteroidokat vagy adrenalinot használnak teljesítményfokozóként. Ezek jelenléte hatékony módszerekkel már kimutatható a sportolók szervezetéből. Az e-sportban azonban olyan vegyületeket, gyógyszereket használnak, amelyek az idegrendszer aktivitásának fokozására szolgálnak. A kutatások eddig nem ebbe az irányba haladtak, hanem a fizikai teljesítményt fokozó szerek kimutatására törekedtek. A tudomány tehát jelenleg még lépéshátrányban van. Idő kell még hozzá, hogy hasonlóan hatásos vizsgálati módszerek álljanak rendelkezésre, mint a hagyományos fizikai sportok esetében.
- *Az online versenyek sajátos jellege.* Egy sportoló doppingtesztjének elvégzéséhez a vizsgálati alanynak személyesen meg kell jelennie személy a mintavétel helyszínén. Az e-sport azonban abban is különbözik a hagyományos sportágaktól, hogy a versenyeken akár online, személyes jelenlét nélkül is részt lehet venni. A sportolók többsége az otthonából bejelentkezve játszik. Ezért fokozott szervezési és logisztikai problémát jelent a doppingellenőrzés megvalósítása.

Összegzésként elmondható, hogy a dopping továbbra is súlyos kihívás az e-sport számára. Míg a nagy ligák és a legerősebb szakszövetségek nem biztosítják a megfelelő helyi szabályozást és a WADA előírásainak betartását, az egész közösség helyzete bizonytalan.

---

<sup>15</sup> ESIC Anti-Doping Code <https://esic.gg/codes/anti-doping-code/> (2021.01.05.)

<sup>16</sup> GRAHAM, Bryan Armen: *Anti-doping in e-sports: World's largest gaming organization will test for PEDs*, *The Guardian*, 2015. Available at: <https://www.theguardian.com/technology/2015/jul/23/anti-doping-in-e-sports-worlds-largest-gaming-organization-will-test-for-peds> (2020.12.18.)

---

---

## Új irányok az építésügy igazgatásában

### Bencsik András\*

---

*Kivételes megtiszteltetés a Torma András Professzor Úr 65. születésnapja alkalmából megjelenő tanulmánykötetben publikálni. Megtisztelő, mivel magam is sokat köszönhetek az Ünnepeltnak, mivel szakmai pályám fő grádicsain nem egyszer vállalta azt, hogy szakmai bírálatával és előzékeny közreműködésével segíti a tudományos életben előbbre jutásomat, ugyanakkor felelősségteljes feladat is, mivel nem könnyű megfelelni egy, az ünnepelthez méltó kötetben való megjelenéssel szemben megfogalmazódó elvárásoknak. Tisztelt Professzor Úr, kedves Bandi! Először is Isten éltesse, kívánok még legalább hatvanöt boldog, tartalmas és eredményes évet. Másodszor köszönöm a sok biztatást, tanácsot és segítséget, amellyel eddig is segítetted utamat a pályán. Az alábbiakban egy olyan tanulmánnyal köszöntelek, amely – a különös részi ágazatok közül – érzésem szerint nem áll távol Tőled, s amellyel kapcsolatban napjainkban sem nyugszik a jogalkotói „harc kedv”, ami pedig tudományos vizsgálatért kiált.*

### 1. A kezdetek: az építési jog (ki)alakulása

Az építési igazgatást alapvetően a közösség védelme hívta életre, amelyek – a vonatkozó tevékenységfajták közül – többek között közhatalmi, ennek keretében szabályozó (hatósági jogalkotás) és ellenőrzési (hatósági jogalkalmazás és hatósági felügyelet) eszköztár alkalmazását jelentetik – a tervezési és egyéb, nem közhatalmi tevékenységfajták mellett – az állami jelenlét tekintetében az ágazatban. A vizsgált szakigazgatási terület komplexitásához igazodóan sokfélék (és folyamatosan sokasodnak) azok a kihívások, amelyekre tekintettel az állami beavatkozás elengedhetetlen ezen a területen. A szabályozás szükségességét elsősorban a közbiztonság megteremtése, a külső támadások, tűzvészek, járványok elleni védekezés hívta életre, de ebben a körben értelmezhető a környezetvédelem, a település esztétikus kialakításának biztosítása vagy a település funkcionális elrendezésének garantálása (pl. ártéren történő építkezés tiltása, korlátozása).<sup>1</sup>

Mindezekre tekintettel az építésügy fogalmi meghatározása tekintetében indokoltnak mutatkozik az ágazat tág és szűk értelemben történő definiálása

---

\* Habilitált egyetemi adjunktus, ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék

<sup>1</sup> Megjegyzendő, hogy éppen ezen sajátosságok miatt alapvetően önkormányzati szinten alakult ki és fejlődött évszázadokon keresztül az ágazat jogi szabályozása.

közötti differenciálás. Az építési igazgatás szűk értelemben alapvetően két területre osztható, a településrendezési jogra és az építésrendészetre. Tág értelemben az építésügy magában foglalja az állam területének tervszerű, hatékony felhasználását a szabályozástól egészen a konkrét építési munkálatokig. Ebben a vonatkozásban az építésügyi igazgatás része a területfejlesztés és -rendezés, az ahhoz szorosan kapcsolódó településtervezés és -fejlesztés, a műemlékvédelem, a közterület-fenntartás és az építésrendészeti igazgatás, valamint az építési tervezési, kivitelezési, építőipari és építőanyagipari tevékenység igazgatása is.<sup>2</sup>

Az építési igazgatás története egyidős a letelepült, állandó épületekben élő helyi közösségek történetjével. Természetesen mindaddig, amíg a társadalmi munkamegosztás során nem különült el az igazgatást főtevékenységként végzők csoportja, s nem alakult ki az írott jog, az építési tevékenység szabályozása szokásokon, majd szokásjogon alapult. A szokások alapja néha spirituális, vallási eredetű volt, de ahogy a többi igazgatási ágazatban (pl. egészségügy), úgy itt is megjelentek tapasztalati, szükségletek által vezérelt elemek. A vallási előírások – így például az épületek tájolása, helyiségek elrendezése, szakrális indíttatású stílusjegyek követése – mellett mindig is a védelmi funkcióknak való megfelelés hatott leginkább a települések elrendezésére és az épületek kialakítására.<sup>3</sup> A védelmi funkció – ahogy erre a fentiekben már utaltunk – számos területen megjelent, és más-más következménnyel járt.<sup>4</sup>

Az igazgatás szervezete kezdetben, a szokásjog írott joggá alakulásával a szabályozáshoz igazodóan lokális jellegű volt (települési, városállami szint). Bár a helyi szabályozás szerepe a mai napig megmaradt, a centralizáció erősödésével mind a reguláció, mind az igazgatás, mind a finanszírozás (középítések) területén megjelent és egyre dominánsabbá vált az uralkodói (állami) szerepvállalás.<sup>5</sup> Az ókori építésszabályozás és -igazgatás a görög és hellenisztikus hagyományokon alapuló római középítészetben, valamint jogalkotásban csúcspontot ért el.<sup>6</sup>

Mint minden szakigazgatási területen, így az építésügyben is jelentős visszaesés következett be a nyugat-római birodalom bukásával. A kaotikus állapotok között újra megnőtt a helyi szabályozás jelentősége, s csak néhány területen (Bizánc, Kis-Ázsia) öröklődtek tovább az ókori hagyományok. A centralizált európai államok kialakulása és megerősödése után azzal együtt, hogy az állami szerepvállalás fokozódott (kikényszerítette az ipari fejlődés, népességnövekedés, urbanizáció), megmaradt a központi és helyi szabályozás dualizmusa is.

<sup>2</sup> Vö. TORMA András: *Közigazgatási jog különös rész II. Területi-Műszaki igazgatás*. Miskolc, Bíbor, 1999. 53. A témakörhöz kapcsolódóan lásd egyebek mellett KŐSZEGFALVI György – LOYD Tamás: *Településfejlesztés*. Budapest, ELTE Eötvös, 2001., LÁSZLÓ Mária – PAPP Norbert: *Bevezetés a terület- és településfejlesztésbe*. Lomaynt, 2007., valamint PAPP Norbert – TÓTH József: *Terület- és Településfejlesztés I*. Pécs, Alexandra, 2005.

<sup>3</sup> Vö. TORMA: i. m. 52.

<sup>4</sup> Ld. védelem a környezeti hatásokkal szemben (pl. építőanyag megválasztása), tűzvédelem (pl. tűztávolság tartására kötelezés), egészségvédelem (pl. kommunális berendezések és szolgáltatások), valamint védelem a támadások ellen (pl. nyílászárók alkalmazása).

<sup>5</sup> Komoly építésügyi tudásról tesznek tanúbizonyságot az ókori öntözőrendszerek, városfalak, tervezett városok (Uruk, Amarna, Alexandria).

<sup>6</sup> Erre hozhatók példaként Augustus császár építési rendelkezései.



A vázolt tendenciák vonatkozásában a XIX. század végén, de erőteljesebben a XX. században következett be alapvető változás. A fent említett technikai fejlődés és ezzel egy időben a rohamosan érzékelhető urbanizációs folyamatok olyan helyzetet eredményeztek, amelyben tervszerűtlenül mentek végbe az iparosítási-városfejlesztési beruházások. Ennek a jelenségnek számos káros következménye (pl. zaj- és környezeti ártalmak, zöldterületek drasztikus csökkenése, a korszerű közlekedést akadályozó szűk közterületek, egyre fokozódó lakásigény stb.) lett egyre inkább érzékelhető, amelyek arra késztették az államot, hogy egyrészt „békebíróként” oldja fel a kialakult feszültséget, másrészt „szabályozóként” vállaljon aktív szerepet a városfejlődési folyamatok alakításában, ami lényegében az állami telekpolitika kialakítását és az építési tevékenység kontrolljának kiépítését eredményezte.

A XX. század második felében azonban olyan további fejlemények következtek be az időszak jogfejlődésének eredményeképpen, amely két területen is számottevően átalakította az építési jog eddig kialakult kereteit. Egyrészt kiemelendő, hogy a településfejlesztési tevékenység jóval meghaladta az építési tevékenység szabályozásának és ellenőrzésének funkcióját, s ennél komplexebb, a településfejlesztési folyamatok tudatos és tervszerű irányításában manifesztálódó céllal fejlődött tovább, amelyek alapvetően az alábbi rendszerszintű változásokat hozták: megjelentek a stratégiai tervezés eszközei és kialakult a rájuk vonatkozó szabályozás (településrendezési jog alapdokumentumai), létrejöttek továbbá intézményesített együttműködési formák a helyi önkormányzati és az államigazgatási szervek között (pl. építés hatósági és építésfelügyeleti ellenőrzés). Megjegyzendő másrészt az is, hogy egyre fokozottabban jelentek meg a biztonsági szempontok, amelyekre – a magánjogi reguláció elégtelensége okán – egyre nagyobb hangsúlyt kellett fektetnie a közjogi-közigazgatási jogi szabályozásnak.<sup>7</sup>

Az állami beavatkozás (át)alakulása történetének teljessé tételéhez szükségesnek mutatkozik azt is kiemelni, hogy a XX. század végén egy új jelenséggel, az ún. globalizálódó beruházások elszaporodásával szembesülünk. Ez a gyakorlatban azt a realitást takarja, hogy az építési beruházások értelemszerűen nem állnak meg a települési határoknál, kialakulnak területközi, regionális és országos infrastruktúra hálózatok, a fejlettebb térségek felé törekvés azonban egyenlőtlen folyamatokat eredményez, amely korszakunkban felértékeli és – különösen az Európai Unió tagsságával összefüggésben – kiemelt jelentőségűvé teszi a területfejlesztés szabályozását és megvalósítását.

---

<sup>7</sup> Egyebek mellett a tervezővel, kivitelezővel szembeni szakmai követelmények jogszabályi szinten történő megjelenése, egyes építményekre, beruházásokra vonatkozó szabályozásnak az építési jog „általános részéből” a jogalkotó általi kiemelése, valamint a településrendezés, településfejlesztés relatív önállósodása említhető ebben a körben. Vö. SZALAI Éva: *Az építési igazgatás, építési jog alapjai*. In: LAPÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. kötet. Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás*. Budapest, Complex, 2013. 266.

## 2. Az építési jog hazai története

Az építési igazgatás hazai alakulása döntően követte az előbb vázolt folyamatokat azzal, hogy az építési jogi tárgyú rendelkezések már I. István előírásai között is megjelentek, az egységes, kifejezetten az építési igazgatást kódex-jelleggel szabályozó jogalkotói produktum megszületésére azonban a XX. század első harmadáig várni kellett.

A településfejlesztés és az építésügyi igazgatás a sorozatos világégek és válságok közepette lényegében változatlan maradt a magyar közigazgatás második aranykorának számító 1930-as évek közepéig. Magyarország első átfogó építési törvénye az 1937. évi VI. törvénycikk volt. Ezzel a nemzetközi mércével is színvonalas jogszabállyal emelkedett az építésügyre vonatkozó szabályozás törvényi szintre. A törvénycikk bevezette a – mai fogalmaink szerinti – városfejlesztési és -rendezési tervezést, és építésrendészeti bírságot, rendezte az építési hatósági tevékenységet, korszerűsítette az ingatlan-nyilvántartást. A szabályozás 1964-ig adta a szabályozás gerincét, de hatását lerontotta, hogy egészen 1957-ig nem volt az ágazatnak egységes ágazatirányító főhatósága. Szükségesnek mutatkozik azt is megjegyezni, hogy az említett törvény „rosszkor volt rossz helyen”, ami a valóságban azt jelentette, hogy mire beépülhetett volna a hatósági gyakorlatba, addigra kitört a második világháború. A háború és utána a helyreállítás időszaka pedig nem kedvez sem a tervezésnek, sem a hatósági megfontolásoknak.

A II. világháború – mint a legtöbb ágazat területén – az építésügyben is katasztrofális állapotokat idézett elő. Az egyes épületek, létesítménytípusok 30-94%-a sérült, vagy semmisült meg. Vészhelyzetben a közigazgatás többnyire centralizált, – nem ritkán diktatórikus – eszközöket alkalmaz, az átgondolt fejlesztés helyett ezek az évek a kampányok, a mennyiségi szemlélet, a sablonos szükségmegoldások időszaka. Már 1945-ben létrehozták az Országos Építésügyi Kormánybiztosságot, 1946-ban az Építésügyi és Közmunkaügyi Minisztériumot, 1949-ben az Építésügyi Minisztériumot, amely azonban, lényegében csak „építőanyag termelő hatóság” volt, s mivel az ágazati főhatalom több szerv között oszlott meg, nem tölthette be irányító feladatát. Ez az állapot csak 1957-ben rendeződött, amikor a tényleges építésügyi irányítói jogkör az Építésügyi Minisztériumhoz került. A korszak kedvező változása ugyanakkor, hogy a helyi településfejlesztési és építésügyi igazgatási feladatok a helyi igazgatás „univerzális” szerveihez, a tanácsokhoz kerültek. Emellett szükséges kiemelni azt is, hogy az egész szocialista korszak centralizált állami berendezkedésében a beruházók hierarchikus irányítás alatt álltak, ennél fogva a gazdasági érdekek primátusa érvényesült, így a fejlesztési folyamatok összehangolásának igénye háttérbe szorult.<sup>8</sup>

1964-ben megszületett második építési kódexünk, az 1964. évi III. törvény. Elődjéhez hasonlóan magas színvonalú, stabil jogi produktumnak bizonyult. Az ágazat története során először találkozott egymással a tiszta ágazati főhatalom, a

<sup>8</sup> Uo., 267. Megjegyzendő, hogy ezen a helyzeten nem változtatott az Építésügyi Minisztérium felállítása vagy az 1964. évi III. törvény elfogadása sem.

korszerű szabályozás és a stabil helyi hatósági igazgatási és szabályozási tevékenység. Megállapítható, hogy ezt a jogszabályt az ágazati szemlélet jellemezte, lényegében tehát egy olyan kerettörvény volt, amely – egyértelmű pozitívumként – magába foglalta a területfejlesztés és az építési igazgatás eszköztárát egyaránt.

Ez az állapot a rendszerváltásig tartott, amikor pozitív és negatív változások is zajlottak e területen. A rendszerváltás mámorában ésszerű megoldásnak tűnt a helyi önkormányzatok – mint a tanácsnál nagyobb legitimitációjú helyi jogalkotó szervek – bekapcsolása az építési igazgatás rendszerébe. A történeti hűség kedvéért azonban kiemelendő, hogy az ekkortájt tapasztalt negatívumok egyenes úton vezettek a 2020. március 1-jével kiépült kormányhivatali hatáskör-telepítéshez. Hátrányosnak mondható a jogszabályok gyakori változása és a „tisztá” ágazati főhatóság „ elvesztése”.<sup>9</sup> Végbement a gazdasági struktúra lassú, majd gyorsabb átalakulása, megteremtődtek az állampolgári tulajdonszerzés feltételei, megjelent (különösen a kilencvenes évek elején) a beruházók fejlesztési döntéseinek koordinálása és determinálása, ami differenciált közigazgatási jogi eszközrendszert igényelt. Ebben a koordináta rendszerben született meg az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.), amely az építési jog hatályos rendszerének alapnormájaként fogható fel.

Az „építési jog” nem homogén normaösszességként fogható fel, hanem egy kifejezetten komplex, szerteágazó jogterületként, míg az építésügyi(i igazgatás) azon szervezetek és az általuk végzett tevékenységek összességéeként értelmezhető, amelyek közhatalmat gyakorolva biztosítják az „építésügyi” jogszabályok érvényesülését. Ezzel összefüggésben két megjegyzés kívánkozik ide. Egyrészt kiemelendő, hogy az „építési jog” bázisát – különösen a közhatalom gyakorlására tekintettel – a közigazgatási jog adja (ld. szervezetrendszer, feladat- és hatáskört rögzítő szabályok, eljárási rendelkezések stb.), másrészt az is megállapítható, hogy ez a normaanyag több jogágból „kölsön vesz” bizonyos jogintézményeket, így az építési igazgatásra vonatkozó joganyag szoros összefüggést mutat – egyebek mellett – a pénzügyi joggal, az agrárjoggal és a polgári joggal is.

Csupán a jogterület heterogén jellegének érzékeltetése céljából emeljük ki, hogy a következő alapvető jogági összefüggéseket. Az építési jogban a polgári jog feladata egyebek mellett a tulajdonosi, használati jogosítványok szabályozása, a szomszédos ingatlan védelmével kapcsolatos jogintézmények alkalmazhatósága, valamint a szerződéses kapcsolatok (építtető-tervező, építtető-kivitelező) regulálása. Az agrárjog szerepe alapvetően az építési célú földterületekkel gazdálkodásra, valamint a mezőgazdasági rendeltetésű területek védelmére irányul, míg a pénzügyi jogi kapcsolódást az építési tevékenység ösztönzése (pl. CSOK) vagy korlátozása (pl. 27%-os ÁFA) érdekében alkalmazott közpénzügyi rendelkezések érzékeltetik.

<sup>9</sup> Ezt jól érzékelteti az a tény, hogy az elmúlt 30 évben több mint 6 főhatóság „csatolt része” volt már az építésügy.

Az építési joggal összefüggésben szükséges végezetül azt is kiemelni, hogy azt egyrészt jellemzi a kódex-szerű szabályozás léte, másrészt azonban mind vertikálisan, mind horizontálisan többszörösen tagot jogterületről beszélhetünk.<sup>10</sup> A vertikális tagoltság a jogforrási szintekkel azonosítható, ebben a körben csak utalunk arra, hogy a törvényi szintű szabályozás mellett kiterjedt törvénynél alacsonyabb szintű (kormány-, miniszteri- és helyi önkormányzati rendeletei) joganyag adja a reguláció matériáját. A horizontális tagoltság ezzel szemben abból fakad, hogy nem csupán az építési ágazatba tartozó jogszabályok tartalmaznak építési jogi tárgyú rendelkezéseket, hanem számos ágazati joganyag is szabályozás alá von bizonyos – e szakigazgatási területhez kapcsolódó – életviszonyokat. Ebben a körben lehet megemlíteni – egyebek mellett – a közlekedési, hírközlési, környezetvédelmi, örökségvédelmi, vízjogi, energiajogi vagy éppen honvédelmi jogi rendelkezéseket.

### **3. Új irányok településrendezési jog területén: a településkép védelme mint sajátos településrendezési eszköz**

Az építési (közigazgatási) jog lényegében két területre osztható, ennek megfelelően voltaképpen két alrendszerrel különböztethetünk meg: a településrendezési jogot és az építésrendészetet (építési szabályozási jog).<sup>11</sup> Az időrendben korábban kialakult építésrendészeti tevékenység alapvető funkciója az épületek biztonságos és rendeltetésszerű használatának biztosítása, amely alapvetően hatósági (jogalkalmazói és felügyeleti) tevékenységen keresztül realizálódik a szabályozásban. Megállapítható, hogy ez a tevékenység tipikusan az állami feladat-ellátás szférájához tartozik, mivel mind a védendő érdekek (biztonsághoz, élethez és egészséghez való jog biztosítása), mind a jogalkalmazás egységessége iránti igény az államigazgatási feladat- és hatáskörként történő szabályozás melletti érvként hozható fel.

A településrendezési jog – ezzel szemben – jóval „fiatalabb” jogterület, rendeltetése pedig nem más, mint a településen belüli területfelhasználási viszonyok alakítása, az épületeknek a település szerkezetébe való beillesztése. Az építési igazgatás eme alrendszere vonatkozásában – a területrendezési (országos és regionális, megyei területrendezési) tervek hierarchiája és az OTÉK kategóriáiban manifesztálódó központi jogi keretek között – felértékelődnek a helyi viszonyok, így ezt a feladatellátást tradicionálisan helyi önkormányzati keretek között helyezte el a jogalkotó a rendszerváltást követően.<sup>12</sup> Talán nem igényel bővebb magyarázatot annak belátása, hogy (példának okáért) a helyi építési

<sup>10</sup> Uo., 270.

<sup>11</sup> Megjegyzendő, hogy ez a disztinkció az építési közigazgatási jogra és nem az építési igazgatásra vonatkozik, mivel az építési igazgatás szervei hatáskörük gyakorlása során ugyanazon aktusuk kibocsátása során együtt alkalmazzák a településrendezési jog körébe és az építésrendészeti jog körébe tartozó szabályokat.

<sup>12</sup> Ezzel összefüggésben indokolt utalni arra, hogy a településrendezési eszközök megalkotásában (szabályozási jog) ragadható meg az önkormányzati feladat-ellátás lényege, azok érvényesítése – összhangban a fentebb írtakkal – nem tekinthető kizárólagos önkormányzati feladatnak.

szabályzat vagy a településszerkezeti terv vonatkozásában meghatározó jelentőségűek a helyi sajátosságok, a település specifikumai.

A településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény három sajátos jogi eszközt intézményesített a településrendezés tekintetében, amelyekre az Étv. csak utaló szabályt tartalmaz, a részletszabályok ennek megfelelően a településképi törvényből ismerhetők meg.

A településképi követelmények előírása érdekében a jogalkotó felhatalmazza a helyi önkormányzatot arra, hogy településképi rendeletben az építési tevékenységgel érintett építmények településképhez való illeszkedését biztosító anyaghasználatára, tömegformálására, homlokzati kialakítására és a zöldfelületek kialakításának módjára; a – településszerkezet, táji környezet, településkarakter vagy egyéb helyi adottság miatt – településképi szempontból meghatározó területekre; az Étv. szerinti helyi építészeti örökség egyedi és területi védelmére, védetté nyilvánítására és a védettség megszüntetésére; valamint a reklámok, reklámhordozók, cégerek és egyéb műszaki berendezések elhelyezésére és alkalmazására, illetve tilalmára vonatkozó településképi követelményt határozzon meg.<sup>13</sup> A településképi rendelet szakmai megalapozása érdekében településképi arculati kézikönyv készül, amely a településképi jellemzők bemutatásának és minőségi formálásának eszköze. A kézikönyv feltárja és ismerteti a településen belül jól elkülönülő egyes településrészek arculati jellemzőit és értékeit, és ennek figyelembevételével szöveges és képi megjelenítés formájában javaslatot tesz a településképhez illeszkedő építészeti elemek alkalmazására.

A településképi követelményeknek az egyedi építési beruházásoknál való alkalmazását az alábbi önkormányzati településképi-érvényesítési eszközök segítik elő:

- az önkormányzat tájékoztatást ad és szakmai konzultációt biztosít a településképi követelményekről,
- az önkormányzat polgármestere (főpolgármester) az építésügyi engedélyezési eljárást megelőzően véleményt adhat a jogszabályban meghatározott építésügyi hatósági engedélykérelemhez (településképi véleményezési eljárás),
- az önkormányzat polgármestere (főpolgármester) településképi bejelentési eljárást folytathat le (egyebek mellett) az építésügyi hatósági engedélyhez nem kötött és egyszerű bejelentéshez kötött építési tevékenységnek sem minősülő építési tevékenységek tekintetében, továbbá településképi bejelentési eljárást köteles lefolytatni a reklámok és reklámhordozók elhelyezése tekintetében,
- az önkormányzat polgármestere (főpolgármester) településképi kötelezést adhat ki és bírságot szabhat ki, ide nem értve a reklámhordozók és reklámok jogellenes elhelyezésével kapcsolatos, valamint a településképi bírságot.

A településképi vélemény rendeltetése abban ragadható meg, hogy az önkormányzat polgármestere (főpolgármester) az építésügyi engedélyezési eljárást

---

<sup>13</sup> A településképi rendelet előbb ismertetett településképi követelményeinek részletes tartalmi kereteit – ideértve a helyi építészeti örökség védelmének szakmai szabályait is – kormányrendelet határozza meg.

megelőzően a megkeresés beérkezésétől számított 15 napon belül, a településképi követelmények teljesítésével kapcsolatban véleményt adhat az építésügyi hatósági engedélykérelemhez. Fontos kiemelni, hogy a vélemény kialakításához a polgármester kikéri az önkormányzati főépítész vagy a helyi építészeti-műszaki tervtanács szakmai véleményét, ha a polgármester 15 napon belül nem nyilvánít véleményt, hozzájárulását megadottnak kell tekinteni. Az előbb ismertetett eljárásrenddel szemben az önkormányzat polgármestere (főpolgármester) településképi bejelentési eljárást folytathat le az építési engedélyhez és egyszerű bejelentéshez nem kötött építési tevékenységek, míg köteles településképi bejelentési eljárást lefolytatni a reklámok és reklámhordozók elhelyezése tekintetében. A településképi bejelentési eljárást az ügyfél bejelentés formájában a polgármesternél (főpolgármesternél) kezdeményezi, az érintett tevékenység pedig a bejelentés alapján megkezdhető, ha ahhoz más hatósági engedély nem szükséges, és a polgármester (főpolgármester) a tevékenység végzését a bejelentést követő 15 napon belül nem tiltja meg vagy az eljárást nem szünteti meg. Jogorvoslati szempontból kiemelt jelentősége van annak, hogy ez a döntési kompetencia a polgármester átruházott önkormányzati hatáskörének tekinthető, így a polgármester hatósági döntésével szemben a települési önkormányzat képviselő-testületéhez lehet fellebbezni.

#### **4. Új irányok az építésrendészet területén: az egyszerű bejelentés intézményének tényérése**

Az talán nem igényel bővebb kifejtést, hogy a jogszabálysértő, az építési előírásokkal ellentétes építési munkák komoly veszélyeket hordoznak magukban (pl. kedvezőtlen településrendezési folyamatokat indíthatnak el, védett természeti értékek pusztulását eredményezhetik, az állampolgárok életét, testi épségét károsíthatják vagy veszélyeztethetik, környezet károsodáshoz vezethetnek stb.). Ezt a nem kívánatos helyzetet elkerülendő (vagy legalábbis esélyét csökkentendő) az építési jogi előírások betartását szigorú, hatósági eszközök által realizált ellenőrzési rendszer biztosítja.

A közigazgatási jog alapvetően két jogintézményen keresztül tölti be ezt a jogvédő funkciót az építésügyben: az engedélyhez kötöttség és az utólagos ellenőrzési rendszer által. Előbbi lényegében a közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenységén keresztül manifesztálódik: ebben a körben azt vizsgálja – előzetesen és folyamatba épített módon – a közigazgatás, hogy a tervezett építmény megfelel-e a jogszabályi követelményeknek, illetve alkalmas-e a rendeltetésszerű használatra. Ezzel szemben építkezés és az építmények használata során betartandó előírások utólagos kontrollját a hatósági felügyelet körébe tartozó módon vizsgálja a közigazgatás.

Ezen a ponton érdemes arról is megemlékezni, hogy az építési munkáknak a hatósági kontroll szempontjából három típusát indokolt megkülönböztetni:

- engedély és bejelentés nélkül végezhető tevékenységek (pl. meglévő épület utólagos hőszigetelése), ebben az esetben a kontroll hatósági felügyeleten keresztül realizálódik,
- egyszerű bejelentéshez kötött tevékenységek (pl. 300 m<sup>2</sup>-t nem meghaladó hasznos alapterületű új lakóépület építése), amikor az építési dokumentáció teljességét a hatóság előzetesen vizsgálja, a vonatkozó követelmények számonkérésének formája ebben az esetben is a hatósági felügyeleti tevékenység, valamint
- az engedélyhez kötött tevékenységek (pl. 300 m<sup>2</sup>-t meghaladó hasznos alapterületű lakóépület építése), amikor a tervezett építési tevékenységnek az engedélyezési eljárásban manifesztálódó előzetes kontrollja kiegészül az utólagos hatósági felügyeleti tevékenységgel.

Az engedélyezési eljárásokkal összefüggésben célszerűnek mutatkozik az egyszerű bejelentéshez kötött eljárások köréről külön szólni, mivel ez a jogintézmény jelentős mértékben relativizálja az építésrendészetben egyébként érvényesülő engedélyhez kötöttséget. A Kormány 2015-ben fogadta el az építésügy átalakítását célzó intézkedési tervről és az ahhoz kapcsolódó feladatokról szóló 1567/2015. (IX. 4.) Korm. határozatot, amely a lakossági építkezésekre irányadó „bürokráciacsökkentés” realizálása érdekében a bejelentési elv térnyerését kívánta realizálni az engedélyezési eljárásokkal szemben. A hivatkozott kormányzati döntés értelmében a legfeljebb 160 m<sup>2</sup> hasznos alapterületű lakóépület építése (valamint a meglévő lakóépület legfeljebb 160 m<sup>2</sup> hasznos alapterületűvé történő bővítése vagy átalakítása) esetén az építésügyi hatóságnak tudomásulvételi eljárást kell lefolytatnia, amennyiben szakhatósági közreműködés, és építésügyi követelmények vizsgálatán túlmenő szakkérdés vizsgálat nem szükséges. A kormányhatározatban foglalt elképzelésen azonban a jogalkotó több irányban is túllépett, mivel egyrészt az Étv. hatályos normaszövege a legfeljebb 300 négyzetméter összes hasznos alapterületű új lakóépület építése esetén tette főszabállyá az egyszerű bejelentési kötelezettséget az engedélyezési eljárás helyett, másrészt a hatóság szerepe is változáson esett át az eredeti koncepcióhoz képest.<sup>14</sup>

Az egyszerű bejelentéshez kötött építési tevékenységek szabályozását az Étv. 33/A. §-a, illetve a 155/2016. (VI.13.) Korm. rendelet. adja. Az Étv. akként rendelkezik, hogy – engedélyezési eljárás lefolytatása helyett – egyszerű bejelentéssel történik

- a 300 négyzetméter összes hasznos alapterületet meg nem haladó új lakóépület építése,
- műemlék kivételével, a meglévő lakóépület 300 négyzetméter összes hasznos alapterületet meg nem haladó méretűre bővítése, valamint
- a fenti építési munkákhoz szükséges tereprendezés, támfalépítés.

---

<sup>14</sup> Étv. 33/A. §.

A szabályozás több ponton – bár építési közigazgatási jogi szempontból némileg vitatható – eljárási könnyítést tartalmaz az építető vonatkozásában. Kiemeljük ezek közül az alábbiakat:

- egyszerű bejelentéssel folytatott építési tevékenység esetén az építető az építési tevékenységet bejelenti a kijelölt szervnek,
- ha a tervező a tervezés során a közműellátás és az égéstermék-elvezető megvalósítása érdekében az arra jogosult szolgáltató hozzájárulását vagy jóváhagyását kéri, és arra nyolc napon belül nem kap érdemi választ, a hozzájárulást vagy jóváhagyást megadottnak kell tekinteni.

E helyütt annyit jelzünk, hogy ez a módosítás alapvető profilváltást jelentett az építési igazgatásban részt vevő hatóságok számára, mivel az előzetes engedélyezési tevékenység helyett a bejelentési kötelezettséggel kombinált utólagos kontroll eszközrendszerével kell teljes körűen biztosítani a jövőben az építési munkálatok jogszerűségét, szakszerűségét és biztonságosságát, illetve ezen keresztül a környezeti szempontok érvényesülését. Megállapítható azonban, hogy a jelenlegi jogszabályi környezetben a kezdeti tapasztalatok alapján a tervező, a kivitelező, az építető és a szomszéd oldalán egyaránt bizonytalanság, védtelenség vált érzékelhetővé.<sup>15</sup>

## **5. Zárszó helyett: a hatályos építési igazgatási szervezetrendszer – jogorvoslati szempontú – értékelése**

Az építésügyi közigazgatási kompetenciák telepítése vonatkozásában a jogalkotónak az alábbi szempontokat indokolt szem előtt tartani:

- a településrendezési feladat-ellátás alapvetően érinti a helyi lakosság életviszonyait, így ebben a tekintetben a helyi önkormányzatokat indokolt „helyzetbe hozni”,
- az építési igazgatást jellemzi az ún. „kettős érdekkötöttség”, közelebbről az a sajátosság, hogy az építési jogi eszközök egyszerre szolgálják a lokális lakossági érdekeket, valamint a jog által védett általános közérdeket, így nem mellőzhető az államigazgatási szervek bekapcsolása a szervezetrendszerbe, továbbá
- a településrendezési és építési igazgatási feladat-ellátás magas szintű szaktudást igénylő, ugyanakkor magas költségekkel járó tevékenység.<sup>16</sup>

Mindezek előre bocsátását követően indokoltnak mutatkozik kiemelni, hogy a hazai szabályozásban az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII.23.) Korm. rendelet egy meglehetősen differenciált hatáskörmegosztást épített ki az építési ágazatban.

A fentiekkel összefüggésben az alábbi megjegyzések kívánkoznak ide. A legszámottevőbb változás az általunk az építési közigazgatás kezdeti decentralizálásával összefüggésben korábban írtakhoz képest az a struktúra, amely

<sup>15</sup> Ezzel kapcsolatban bővebben ld. BENCSIK András – BARTA Attila: A települési önkormányzatok szerepe a környezetvédelmi igazgatás átalakult rendszerében. *Pro Futuro*, 2017/1. 59-93.

<sup>16</sup> Vö. SZALAI: i. m. 308.



a – körzetközpont, majd később a járásszékhely település önkormányzatának – jegyzője helyett a megyei, fővárosi kormányhivatalt jelöli ki az általános építésügyi hatóságnak.<sup>17</sup> Ez a sajátosság – az Ákr. és a Kp. „koordináta rendszerében” – azzal az eredménnyel jár, hogy az építésügyi eljárások egyfokúvá válnak: a kormányhivatal döntésével szemben nincs helye fellebbezésnek, a döntés csak közigazgatási perben lesz megtámadható. Dogmatikai és praktikus kérdéseket vet fel továbbá az is, hogy a hatályos rendszerben az építéshatósági és az építésfelügyeleti kompetenciákat egyazon közigazgatási szerv (ti. a megyei, fővárosi kormányhivatal) hivatott gyakorolni.

---

---

---

<sup>17</sup> Ld. 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. §

---

---

# **A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű hatósági ügyek, mint a nemzetgazdaság igazgatásának jogalkalmazási eszköze**

Bodnár Norbert\*

---

hazánk 2004-es Európai Unióhoz való csatlakozását követően megteremtődött, felértékelődött a magyar nemzetgazdaság – Európai Unió tagállamaihoz viszonyított, illetve a Közös Európai Közigazgatási Tér részét képező európai uniós tagállamként a harmadik országok vonatkozásában érvényesülő – versenyképességének fokozása iránti igény.

Mind az uniós csatlakozásunk idején aktuális Lisszaboni Stratégia, mind az azt követően figyelembe veendő Európa 2020 Stratégia alapvető célként határozta meg a versenyképes, tudásalapú gazdaság megteremtését, a foglalkoztatás bővítését. Ugyanezen alapvetést megtartva, azt továbbfejlesztve határozta meg az Európai Bizottság a 2019-2024 évekre deklarált prioritásait, melyek közül az „emberközpontú gazdaság” célkitűzés alapján az Uniónak vonzóbb beruházási környezetet kell teremtenie és ösztönöznie kell a növekedést, hogy minőségi munkahelyek jöjjenek létre. A foglalkoztatás, növekedés és beruházások szakpolitika keretében az Európai Beruházási Terv hivatott a beruházásokat fellendíteni a gazdaság erősítése és új munkahelyek teremtése érdekében. A Terv egyik fő célja, hogy uniós és nemzeti szintű kiegészítő intézkedések révén felszámolja a beruházások útjában álló akadályokat. Ennek érdekében az Európai Bizottság – többek között – arra buzdítja a tagállami hatóságokat, hogy számolják fel a beruházások útjában álló akadályokat, például a szabályozási és adminisztratív kerékkötőket, valamint a hosszadalmas jóváhagyási eljárásokat.<sup>1</sup>

Az Európai Unió értelmezésében a tagállami közigazgatás a tagállam és egyben a Közösség versenyképességét előnyösen befolyásolni képes nagyrendszer. Ezen felfogást képviselve nem csupán úgy tekint a közigazgatásra, mint a kiadási oldalt terhelő – csökkentendő – költségre, hanem felismeri, hogy a közigazgatás – valódi

---

\* Osztályvezető, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Földhivatali Főosztály Földhivatali Osztály 5.

<sup>1</sup> Ld: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-junker-plan/improving-business-environment-eu\\_hu](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-junker-plan/improving-business-environment-eu_hu) (2020.12.15.)

funkciójának eredményes megvalósítása esetén – képes jelentős mértékben hozzájárulni a nemzetgazdaság egészének növekedéséhez és stabilitásához. Ezen megközelítés a közszektor és a magánszektor harmonikus együttműködését tűzi célul.<sup>2</sup>

Prof. Dr. Torma András tézise szerint „a tagállamokba kihelyezett uniós intézmények hiányában, az uniós intézmények és a tagállamok államszervezete együttesen, ketten egyetlen egységet alkotva gondoskodnak az uniós jog végrehajtásáról és érvényesítéséről. Ebben az értelemben az EU közigazgatása megosztott igazgatás.”<sup>3</sup> Az Európai Unió az uniós közigazgatás részét képező tagállami közigazgatások szervezetével és működésével kapcsolatosan kevés konkrét előírást fogalmazott meg. Az elvárások közé tartozik az, hogy a tagállamok államszervezetének, közte a közigazgatásának alkalmasnak kell lennie az uniós célkitűzések, feladatok megvalósítására, a közösségi jog alkalmazására és érvényesítésére, megbízhatóan, hatékonyan (megfelelő alkalmazkodóképességgel, pontosan, gyorsan) és eredményesen kell működnie.

Az „Európai közigazgatási alapelvekről” szóló OECD (SIGMA) dokumentum<sup>4</sup>, valamint az Európai Bizottság által 2001-ben kiadott „Az Európai kormányzásról” című Fehér Könyv<sup>5</sup> is a tagállami közigazgatási jogokkal szembeni követelményként támasztja a hatékonyságot és az eredményességet. Prof. Dr. Torma András szavait idézve: „A hatékonyság a felhasznált erőforrások és az elért eredmények közötti kedvező (jó) arányokat jelenti, és mint ilyen, a gazdasági élet kategóriája. A történelmi fejlődés során azonban az állam vált a közszolgáltatások gazdájává, így e kategória az utóbbi néhány évtizedben polgárjogot nyert a közigazgatásban is. Az eredményesség a hatékonysághoz kapcsolódó érték, amely arra utal, hogy a közigazgatás teljesítménye mennyire sikeres a törvényhozó által meghatározott célok elérésében. A hatékonyság, mint a közigazgatás működési értéke látszólag szemben áll a közigazgatás törvény alá rendeltsége, vagyis a törvényesség elvével. Nem véletlen, hogy a közigazgatás irányítói a törvényesség elve érvényesítését gyakran hatékonyság-ellenes korlátozásnak tekintik.”<sup>6</sup> Az uniós elvárásoknak való megfelelés érdekében tehát a tagállami államszervezetnek, a jogalkotásnak és jogalkalmazásnak akként kell a hatékonyság irányába ható intézkedéseiket megvalósítani, hogy egyidejűleg a jogállamiság elvei, a jog által védelt közérdek és jogos magánérdekek ne sérüljenek.

Az Európai Unió és Magyarország közös érdeke, hogy – a többi tagállam mellett – hazánk is olyan közigazgatási intézményrendszert működtessen, mely szervezetét és működését tekintve képes biztosítani egyrészt azt, hogy a részben, vagy egészben európai uniós, illetve központi költségvetési támogatásából

<sup>2</sup> GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia – SZABÓ Tamás: Közpolitika [Digitális kiadás.] Budapest, Wolters Kluwer Kft. 2016. Letöltve: [https://mersz.hu/hivatkozas/wk53\\_76\\_p7#wk53\\_76\\_p7](https://mersz.hu/hivatkozas/wk53_76_p7#wk53_76_p7) (2020.12.15.)

<sup>3</sup> TORMA András: „Hét tézis az Eu és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatról”  *Sectio Juridica et Politica*, 2011/2, 315.

<sup>4</sup> OECD SIGMA/PUMA: European Principles for Public Administration. SIGMA Paper No. 27. 1999.

<sup>5</sup> European Governance: A White Paper Commission of the European Communities. Brussels, 25.07.2001 COM(2001)428.

<sup>6</sup> TORMA András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/Klnsz. 205-206.

finanszírozott projektek megvalósítása gyors és egyszerű eljárási rendben történjék meg a rendelkezésre álló források minél hatékonyabb felhasználásával, másrészt azt, hogy Magyarország tőkevonzó, beruházás-élénkítő képességének erősítése révén kedvező célterületet képezzen a külföldi tőke beáramlásának, valamint kellő ösztönzést, támogatást nyújtson a hazai beruházások elindításához, mindez pedig eredményesen szolgálja az uniós és tagállami foglalkoztatás-bővítéssel összefüggő célkitűzések megvalósítását.

Az egyes európai uniós támogatásból finanszírozott beruházások lehető leggyorsabb megvalósítását akadályozó adminisztratív terhek csökkentésére sarkallja a tagállamokat azon közösségi jogi szabály is, ami szerint az Unió hét éves költségvetési ciklusán belül az adott költségvetési évre allokkált finanszírozási keret elköltésére a tagállamoknak (ciklusonként és tagállamonként eltérő módon megfogalmazhatóan) csupán a tárgyévet követő két, vagy három évig van lehetőségük (n+2, n+3 szabály). Az Európai Unió Bizottsága visszavonja a költségvetési kötelezettségvállalás azon részét, amely nem került felhasználásra, amelyre a programra vonatkozó költségvetési kötelezettségvállalást követő második, vagy harmadik év végéig nem küldtek kifizetési kérelmet.<sup>7</sup>

Korunk pénzügyi-gazdasági, külpolitikai, migrációs, közegészségügyi válságokkal terhelt időszakában kiemelten fontos, hogy az állam „éjjeliőr” pozíció helyett aktív szerepet vállaljon a nemzetgazdaság igazgatásában az európai uniós források lehető leghatékonyabb felhasználása, a központi költségvetési forrásból támogatott beruházások megvalósulásának elősegítése, Magyarország versenyképességének, tőkevonzó-képességének erősítése, mindezek által a foglalkoztatás bővítése céljából.

A nemzetgazdaság igazgatása – a szervezéstudományi és közgazdaságtudományi megközelítés eredményeit összegezve – akként definiálható, hogy az „*a nemzetgazdaság egészét átfogó (tehát osztársadalmi méretű), államilag szervezett irányító tevékenység (amelynek eszközei: a tervezés, a szabályozás és a gazdálkodók szervezeti rendszerének kialakítása), amelynek alanya: a nemzetgazdaság irányításában részt vevő szervek összessége, tartalma: azon eszközök összessége, amelyeket az igazgatás alanya a tárggyal (a gazdálkodókkal) szemben felhasznál a kitűzött gazdasági cél elérése érdekében*”<sup>8</sup>. A nemzetgazdaság igazgatásának eszközeit a jogirodalom három csoportba sorolja: 1) közhatalmi eszközök, 2) tulajdonosi eszközök), 3) egyéb eszközök. A közhatalmi eszközöknek két csoportja van: a jogalkotási és a jogalkalmazási eszközök. A jogalkotási eszközök alapvetően a gazdálkodás kereteinek, korlátainak meghatározására, a gazdasági szereplők (pénzügyi) orientálására irányulnak. A jogalkalmazási eszközök pedig jellemzően a közigazgatási szervek (és bíróságok) gazdasági élet szereplőit segítő általános hatósági tevékenység, a gazdasági tevékenységet befolyásoló pénzügyi hatósági tevékenység, valamint a piacfelügyeleti, versenyfelügyeleti feladatok ellátásában

<sup>7</sup> Ld: SZABÓ Zsolt - BALÁS Gábor - BORBÁS Gabriella - KISS Gábor - PIROSS Antal - POTVORSZKI Gábor - SZERLETICS Ákos: Európai Unió források rendszere 2014-2020 Gyakorlati útmutató pályázóknak és pályázatóknak (2016) [https://hetfa.hu/wp-content/uploads/2018/12/EUforr%C3%A1sokrendszere\\_webes.pdf](https://hetfa.hu/wp-content/uploads/2018/12/EUforr%C3%A1sokrendszere_webes.pdf) (2020.12.17.) 21., 219-220., 241-245.

<sup>8</sup> TORMA András: *A nemzetgazdaság igazgatása*. In: Torma András (szerk.): *Közigazgatási jog - Különös rész*. Budapest, Virtuóz Kiadó, 2004. 20.

öltenek testet.<sup>9</sup>

Az előzőekben megfogalmazott kihívásokra tekintettel került megalkotásra a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngtv.), valamint módosításra a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó általános szabályok.

Az Ngtv. 2006-tól lehetővé tette a Kormány számára, hogy rendeletével nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal összefüggésben meghatározza egyrészt azon kiemelt jelentőségű közigazgatási hatósági ügyek körét, melyekben bizonyos eljárásjogi jogintézményekre nézve (pl. az ügyintézési határidőre, a hiánypótlásra, a közlésre, az ügyfél tájékoztatására, a hatáskörre, az illetékességre, a szakhatóság közreműködésére) az általános eljárásjogi szabályoktól eltérő – az Ngtv.-ben, majd 2009-től akár kormányrendeleti szinten is meghatározott – szabályok alkalmazásának van helye, másrészt a kiemelt jelentőségű ügyben eljáró hatóságokat.

Az Ngtv.-vel és az annak alapján megalkotott törvényi rendelkezésekkel, kormányrendeletekkel a nemzetgazdaság igazgatásának olyan új jogalkalmazási eszköze került be az állami szervek repertoárjába, amellyel a Kormány által nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított beruházásokhoz kapcsolódó kiemelt jelentőségű hatósági ügyek lehető leggyorsabb, leghatékonyabb módon történő eredményes lezárása elősegíthető a jogállamiság, a törvényesség alapelveinek megtartása mellett. Ezen eszköz bár jogszabályi (törvényi, kormányrendeleti) formában jelenik meg, mégis az általános hatósági tevékenység ellátásához szorosan kapcsolódva a jogalkalmazási eszközök csoportjába sorolandó, tekintettel arra, hogy a hatását nem közvetlenül, hanem a jogalkalmazó szerveken keresztül fejtí ki. (Meggjegyzendő, hogy az Ngtv. közvetlen előzményeként a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvénnyel (a továbbiakban: Aptv.) a jogalkotó egyes meghatározott gyorsforgalmi utak fejlesztésére vonatkozóan már 2004-től a kiemelt ügyekhez hasonló, a közigazgatási hatósági ügyek, bírósági eljárások határidejének meghatározására, az eljáró szervek hatáskörére, együttműködésére vonatkozó speciális eljárási szabályokat rendelt alkalmazni. Az Aptv.-t és az abban megjelölt beruházásokat jelenleg is több jogszabály az Ngtv. alapján kiemelt beruházásokkal egy kategóriába helyezi.)

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósítása előtt álló adminisztratív akadályok csökkentése teljes mértékben illeszkedik a 2010-ben elfogadott kormányprogram (Nemzeti Együttműködés Programja) foglalkoztatást segítő, munkahelyteremtő elképzeléseikhez, illetve az uniós források hasznos, gyors és egyszerű felhasználását gátló bürokratikus akadályok felszámolására irányuló célkitűzéseikhez.

Illeszkedik továbbá a maga speciális szegmensében a Magyar Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Program (2011-2012) eljárásokra, mint beavatkozási területre irányadó, a „Jó Állam”, azon belül is az „egyszerűbb állam” adminisztratív

---

<sup>9</sup> Ld: TORMA (2004): i.m. 42-54.

terhek csökkentésére vonatkozó átfogó célkitűzéséhez is. A Program elvi éllel szögezi le, hogy *„a jó állam fogalom magába foglalja a versenyképességet is, hiszen jogi céltételezésben megjelenő, versenyképességet és fejlődést szolgáló értékeket védi és érdekeket szolgálja. Általános tétel, hogy a versenyképesség két pillére a gazdaságpolitika és az állami működés.”*

Harmadrészt illeszkedik az 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozattal elfogadott Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia célrendszeréhez is, mely kimondja, hogy *„kiemelt nemzetgazdasági cél Magyarország versenyképességének növelése, amibe beletartozik a közigazgatás versenyképességének a növelése is.”* A Stratégia a közigazgatás versenyképességének értelmezése keretében, az élhető, átlátható vállalkozói és befektetői környezetet biztosításával összefüggésben megállapítja, hogy *„látható, mérhető verseny alakult ki a közigazgatások között, a tőke gyakorlatilag egy államokból álló „piacról” válogathat. Ezért komoly gazdasági és társadalompolitikai haszonnal kecsegtet a befektetések és vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése, az ügymenetek racionalizálása.”*

Az Ngtv. kezdetben csak az európai uniós támogatásból, vagy központi költségvetési támogatásból megvalósítandó, és legalább 5 milliárd forint teljes költségigényű vagy legalább 1000 új munkahely megteremtését biztosító beruházások nemzetgazdasági szempontból kiemelt jellegűvé minősítését engedte, majd az Országgyűlés 2008-tól folyamatosan, évről-évre egyre szélesebb körben tette lehetővé azon közigazgatási hatósági ügyek meghatározását, melyekben a kedvezményes eljárási szabályok alkalmazandók. Ennek révén ma már nincs akadálya annak, hogy a Kormány akár önkormányzati, akár magántőke felhasználásával megvalósuló – koncessziós szerződéshez kapcsolódó; egyedi kormánydöntéssel megítélt támogatásból finanszírozott; legalább 90 millió forint teljes költségigényű és legalább 15 új munkahely megteremtését biztosító; környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési, oktatási, valamint egészségügyi és szociális célok megvalósítását elősegítő, vagy műemlékvédelmi célokat szolgáló, valamint a 2020. évtől a rozsdavezéti akcióterületek fejlesztését elősegítő – beruházásokhoz is kiemelt jelentőségű közigazgatási hatósági ügyeket rendeljen.

Az egyes beruházásokat nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházássá nyilvánító kormányrendeletek száma rendkívül magas (a 2020. év végén 305 ilyen kormányrendelet volt hatályban). A jogalkotási intenzitás a 2016-2017-es években volt a legmagasabb, a jelenleg hatályos kormányrendeletek több mint 40%-a ezen két évben került megalkotásra. Egy kormányrendelet sok esetben több beruházást, projektet is magában foglal, így a kiemelt jelentőségű beruházások, projektek száma a kormányrendeletek számát jelentős mértékben meghaladja (önmagában az egyes közlekedésfejlesztési projektekkel összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügygye nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló 345/2012. (XII. 6.) Korm. rendelet 650 beruházást tartalmaz).

A kiemelt jelentőségű beruházás lehető legpontosabb meghatározása segíti a jogalkalmazót az egyedi ügyben az alkalmazandó jog kiválasztásában, valamint adott esetben – kijelölés esetén – a hatáskör megállapításában. A beruházások meghatározása a legtöbb esetben az ingatlanok helyrajzi számának

meghatározásával kellően pontos (a hatálynak a telekalakítások révén sok esetben változó helyrajzi számokra történő kiterjesztésével pedig kellően rugalmas). Olykor előfordul, hogy a beruházás helyszíne természetben (pl. utcákkal, patakokkal) körülhatárolt (lásd: Diósgyőri Stadion rekonstrukció beruházás), vagy egy meghatározott sugarú kört határoz meg (lásd: a miskolctapolcai fürdő és környezetének fejlesztésével összefüggő beruházás), vagy bevonni enged a „felsorolt földrészleteken túlmenően más, egyéb ingatlanokat” is (lásd: a HCM 1890 Kft. Miskolcon megvalósuló beruházása), mely többletfeladatot ró a jogalkalmazóra az adott hatósági ügy minősítésekor. A beruházó megnevezése (lásd pl.: a Takata Safety Systems Hungary Kft. Miskolc területén megvalósuló beruházása) is könnyíti a jogalkalmazó munkáját, hiszen legtöbb esetben a hatósági ügy kérelmezője maga a beruházó. Ugyanakkor ritkán, de előfordul, hogy a beruházó személyében változás következik be, amelyet követően a (nem jogelőd) beruházó személyével azonosított beruházás és a (nem jogutód) beruházó által előterjesztett kérelemre indult hatósági ügy aggálymentesen nem minősíthető kiemelt jelentőségűnek. Ebben az esetben rendeletmódosítás szükséges a beruházás meghatározása tekintetében (a rendelet címének megváltoztatása pedig nem lehetséges, a probléma kizárólag a régi rendelet hatályon kívül helyezésével és új rendelet megalkotásával orvosolható). Ilyen probléma állt fenn a „GSV” Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság üvegyapot gyártó üzemének fejlesztésére irányuló beruházás kiemelt jelentőségűvé nyilvánítását követően, amikor is 2015-ben a rendeletben a beruházás megnevezése a „GSV” Kereskedelmi Korlátolt Felelősségű Társaság, illetve a SZERWOOL Hungária Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság üvegyapot gyártó üzemének fejlesztésére irányuló beruházásra került módosításra, míg végül 2016-ban olyan új kormányrendelet született, mely mind a címében, mind a beruházás meghatározásában mellőzte a beruházó személyének megjelölését. Jogalkotási szempontból tehát célszerűbb a beruházó megnevezése nélkül meghatározni a kiemelt jelentőségű beruházást.

Az Ngtv. hatálya az előzőek szerint meghatározott nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósítására, valamint az azokkal összefüggő, a Kormány által rendeletben meghatározott közigazgatási hatósági ügyekben (kiemelt jelentőségű ügyekben) indult eljárásokra és e törvény szerinti egyéb eljárásokra terjed ki. A kormányrendeletek változatos módon határozzák meg az adott ügy kapcsán kiemelti körbe tartozó ügyfajtákat, ugyanakkor azok között nagy mértékű átfedés fedezhető fel. Jellemző ügyfajták a kormányrendeletekben és a tapasztalatok szerint előfordulásuk száma szerint is kiemelkednek az építésügyi, örökségvédelmi, útügyi, környezetvédelmi, vízügyi, műszaki biztonsági, ingatlanügyi (földmérési, telekalakítási, ingatlan-nyilvántartási), bányahatósági, tűzvédelmi, erdészeti hatósági ügyek. A jogalkotó ugyanakkor az ügyfajták felsorolásának lezárását minden esetben egy rugalmas záradékkal végzi el (pl. a felsorolásban nem szereplő hatósági engedélyezési eljárások, amelyek a meghatározott beruházás megvalósításához, használatbavételéhez, üzembe helyezéséhez, üzemeltetéséhez és működtetéséhez szükségesek). A gyakorlatban tehát minden engedélyezési eljárás a kiemelti körbe tartozik, amely a rendeletben meghatározott beruházással függ össze. Az Ngtv. kizárólag a kisajátítási eljárásokat zárja ki a kiemelt jelentőségű

hatósági ügyek köréből, ugyanakkor azok technikailag nem is engedélyezési eljárások, másrésről a tulajdonjog hatósági elvonását eredményező eljárásokban a jogvédelmet biztosító rendelkezések teljes körű érvényesülése mindenekelőtt való (megjegyzendő ugyanakkor, hogy a kisajátítási hatósági eljárások gyorsítását is számos jogszabályi rendelkezés biztosítja). A rendeletek közötti nagy mértékű átfedés és a rugalmas klauzula egységes alkalmazása okán a jogalkotó munkájának egyszerűsítése érdekében célszerűbb lenne egységesen az Ngvt.-ben meghatározni a kiemelt jelentőségű körbe vonható ügyfajtákat. Egyes (korai) kormányrendeletek a kiemelt jelentőségű ügy minősítéséhez kizárólag a beruházással való összefüggést (kapcsolatot) írják elő (pl. a LEGO Manufacturing Kft. Nyíregyháza Nyugati iparterületén megvalósuló beruházása). Más kormányrendeletek konkretizálják, mit értenek összefüggés alatt és akként rendelkeznek, hogy a beruházással összefüggőnek kell tekinteni mindazokat a közigazgatási hatósági eljárásokat, amelyek a meghatározott beruházás megvalósításához, használatbavételéhez és üzemeltetésének beindításához szükségesek, esetleg közvetlenül szükségesek (pl. a HELL cégcsoport Szikszó területén megvalósuló beruházása), az újabb rendeletek pedig már kiterjesztik az értelmezési kört a közvetlenül érintett ingatlanokon túl a „létesítmények megközelítését, működését és városképi illeszkedését segítő - útépítési, járdaépítési, közműcsatlakozási és -fejlesztési, valamint azokkal közvetlenül összefüggő - munkákkal kapcsolatos” ügyekre is (lásd: az Ózdi Járási Hivatal új irodaépület és kormányablak, valamint kapcsolódó parkoló kialakítását célzó beruházás). Egy egyedi hatósági ügy kiemelt jelentőségű ügyként történő minősítése a beruházás, a beruházás területének, valamint az adott ügy beruházással való kapcsolatának meghatározásából eredően tehát rejthet magában bizonytalansági tényezőket. Célszerű lenne, ha a kiemelt jelentőségű hatósági ügy kérelmezője minden esetben jogszabályi hivatkozással alátámasztva nyilatkozna arról, hogy a kérelmezett ügy kiemelt jelentőségű és az érintett hatóságok, állami szervek is ugyanígy járnának el a társszervek irányában megfogalmazott megkereséseikben, átirataikban (erre vonatkozó előírás Ngvt.-ben való elhelyezése, valamint a jogszabályok által meghatározott kérelem formanyomtatványok kiegészítése lehet indokolt).

Az eljáró hatóságok kijelölésének törvényi szabályozási koncepciója a kezdetekben abba az irányba mutatott, hogy a kiemelt jelentőségű ügyben minden esetben a fellebbezés elbírálására jogosult (másodfokú) hatóság járjon el első fokon, kivéve, ha kormányrendelet erre más hatóságot jelöl ki. A gyakorlatban azonban a másodfokú hatóságok jellemzően nem jelentek meg a kiemelt ügyek első fokú intézésében, tekintettel arra, hogy a kormányrendeletek szinte minden esetben a kapott törvényi felhatalmazás alapján az elsőfokú hatóságokat jelölték ki a kiemelt ügyek intézésére. A törvényhozó ezt felismerve 2015-ben akként módosította az Ngvt.-t, hogy kiemelt jelentőségű ügyben főszabály szerint ugyanaz a hatóság jár el, amely az adott ügyfajta vonatkozó jogszabály szerint hatóságként jár el, kivéve, ha a Kormány rendeletben erre más hatóságot jelöl ki. 2015-től tehát a kiemelt ügyek intézése alapvetően a rendes közigazgatási szervezetrendszeri keretek között történik. Megjegyzendő, hogy az egyik leginkább frekvenciát területeken, az építésügyi hatósági eljárásokban a legutolsó építésügyi hatósági reformig, 2020. március 1.



napjáig differenciált hatáskör-telepítés szerepelt az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletben, ugyanis első fokú (általános) építésügyi hatóságként a járásszékhely települési önkormányzat jegyzőjét, a fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjét, valamint a fővárosi főjegyzőt, míg a kiemelt jelentőségű ügyekben eljáró első fokú kiemelt építésügyi hatóságként az egyes, meghatározott járási (fővárosi kerületi) hivatalokat jelölte ki. 2020. március 1. napjától egységesen, az általános és kiemelt ügyekben egyaránt az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatalok járnak el. Ma már viszonylag ritka, amikor jogszabály az általános ügyekben eljáró hatóságtól eltérő hatóságot jelöl ki a kiemelt jelentőségű ügyekben (ilyen pl. a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről, a tűzvédelmi bírságról és a tűzvédelemmel foglalkozók kötelező élet- és balesetbiztosításáról szóló 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet, mely kiemelt ügyekben első fokú tűzvédelmi hatóságként a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervét jelöli ki). Álláspontom szerint helyes az a jogalkotói gyakorlat, amely a kiemelt ügyekben elsődlegesen az általános ügyekben eljáró hatóságokat jelöli ki, hiszen az előzőekben említett minősítési bizonytalanságok, vagy akár az emberi figyelmetlenség is okozhatja egy ügy téves minősítését és ha a minősítés eredménye egyben hatáskört is alapoz meg, abban az esetben egy téves minősítés hatáskör hiányában semmisségi okkal terhelt döntést eredményezhet és évekkel később is megtámadhatóvá, megsemmisíthetővé tesz pl. egy engedélyt (az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 123. §), amely kockázat különösen a kiemelt jelentőségű beruházások esetén kerülendő.

A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások hatékony, lehető leggyorsabb megvalósítását, a kiemelt jelentőségű hatósági ügyek lehető leggyorsabb és eredményes lezárását az Ngtv. és a kiemeltté nyilvánító több száz kormányrendelet mellett számos ágazati törvényi, kormányrendeleti, valamint miniszteri rendeleti – többek között a tervezést, a beruházást megvalósítók kiválasztását, a településrendezési szabályozási környezetből adódó akadályok elhárítását, a finanszírozást, az igénybe venni kívánt területek megszerzését, kialakítását, a termőföldek művelés alóli kivonását, a szükséges engedélyek gyors, akár egymással párhuzamosan történő megszerzését, az építési munka előkészítését és megvalósítását, a kapcsolódó közművesítést segítő – rendelkezés teszi lehetővé (mindezek tételei ismertetése a terjedelmi korlátokra tekintettel nem lehet tárgya a jelen tanulmánynak).

A speciális eljárási szabályok közül kiemelkednek a közigazgatási hatóságok ügyintézési határidejére, valamint a bíróságok intézkedési határidejére vonatkozó rendelkezések. Az Ngtv. értelmében kiemelt jelentőségű ügyben a kérelmet soron kívül kell elbírálni, az ügyintézési határidő azonban – egyes meghatározott (pl. általános építésügyi hatósági engedélyezési) eljárások kivételével – legfeljebb negyvenkét nap lehet, a szakhatóság eljárására irányadó ügyintézési határidő pedig tizenöt nap, ugyanakkor a kiemelt jelentőségű ügyre nyilvánításról szóló kormányrendelet vagy az ügyfajtára vonatkozó különös hatósági eljárási szabályokat megállapító jogszabály ezen határidőknél rövidebbet is megállapíthat. A soron kívüli eljárás mibenléte jogszabályi szinten ritkán definiált (az ingatlan-nyilvántartási

eljárásokban törvényi rendelkezés felezi az irányadó ügyintézési határidőt), azt a gyakorlati követelményt támasztja a jogalkalmazó felé, hogy minden ésszerű lépést meg kell tennie az ügy lehető leggyorsabb eredményes befejezése érdekében. A hatóságoknak ügyviteli folyamataikat úgy kell alakítaniuk, hogy a kiemelt ügy elintézése ne szenvedjen semmilyen olyan késedelmet, amelyre a hatóságnak közvetlen ráhatása van és minden tőle telhetőt meg kell tennie azért, hogy az ügyfeleivel, a partnereivel a lehető leghatékonyabban tudjon együttműködni a kapcsolattartási formák széles spektrumának alkalmazásával. Ez sok esetben olyan menedzsment szemléletet igényel a jogalkalmazótól, amellyel a nevesített közcél, közérdek védelme érdekében össze kell hangolnia a maga és a vele kapcsolatban lévők cselekvéseit. A hatóság tehát a klasszikus passzív szerepből kilépve az ügyek aktív szereplőjévé, mozgatórugójává válik. Különösen igaz ez olyan esetekben, amikor jogszabály a kiemelt ügyekre általában irányadó határidőtől rövidebbet határoz meg. Az egyes földügyi eljárások részletes szabályairól szóló 384/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 26. § (1) bekezdése szerint a kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügy tárgyát képező építési beruházás tervezett megvalósítása érdekében lefolytatott egyesített telekalakítási eljárás telekalakítási engedélyezési eljárási szakaszának ügyintézési határideje 15 nap, a változásátvezetési eljárási szakasz ügyintézési határideje 5 nap. Az Ákr. szellemiségéből adódóan ezek a határidők objektív határidők, meghosszabbításukra lehetőség nincs. A telekalakítási hatóság sok esetben szembesül azzal, hogy a kiemelt beruházás (pl. egy iparterület kialakítása) tekintetében a kérelmező az illetékes önkormányzat. Ebben az esetben a hatóságnak – előzetes szakhatósági állásfoglalás hiányában – fel kell hívnia az illetékes jegyzőt szakhatósági állásfoglalásának megadására, akinek kizárási okot kell bejelentenie, a felügyeleti szervként eljáró kormányhivatalnak döntésével ki kell jelölni az eljáró szakhatóságot, akinek a releváns információk, adatok ismeretében meg kell adnia állásfoglalását, amelyre és más szintén beszerzendő szakvéleményekre alapozottan meg kell hozni a telekalakítási határozatot és intézkedni kell annak közzétételéről, mindezt 15 napon belül. A hatóságnak ebben az esetben az ügy uraként a tőle független, objektív körülményeket is menedzselnie kell a kívánt cél elérése érdekében.

A kiemelt jelentőségű ügyekben elemi érdek fűződik a közigazgatási perek mielőbbi lezárásához is, ezért az Ngvt. a perek gyorsításának érdekében előírja, hogy az ingatlanügyi hatóság kivételével minden hatóság a keresetlevelet az ügy irataival és védiratával együtt három napon belül köteles továbbítani a bírósághoz. A perben a beadványok hiányosságainak pótlására legfeljebb nyolcnapos határidő adható. Az első tárgyalást az iratoknak a bírósághoz való érkezését követő harminc napon belül kell megtartani, és lehetőség szerint ezen határidőn belül a pert le kell zárnia. A Kúria a felülvizsgálati kérelem tárgyában kilencven napon belül dönt.

Az Országgyűlés 2011. január 1. napjával a kormányzati feladatok területi végrehajtásának összehangolására és elősegítésére – széleskörű területi integrációt megvalósítva – felállította a kormány megbízottak által vezetett fővárosi és megyei kormányhivatalokat. A kormányhivatalok területi koordinációs jogkörének bázisára építkezve került megteremtésre az Ngvt. 2012. évi módosításával a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügyek kormány megbízotti

koordinációjának jogintézménye abból a célból, hogy a kiemelt jelentőségű ügyek intézését, előrehaladását egyetlen felelős személy, a kormányrendeletben kijelölt kormány megbízott folyamatosan figyelje, illetve jogszabályban (az Ngtv.-ben és a kormányhivatalok mindenkori státútum rendeletében, lásd: a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 33. §) meghatározott hatásköröket gyakorolhasson az ügyek előmozdítása, a felmerült akadályok elhárítása érdekében.

A Kormány a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyek körét megállapító egyes rendeleteinek megalkotása keretében dönthet úgy, hogy az adott beruházáshoz kapcsolódó közigazgatási hatósági ügyek koordinációjára kormány megbízottat jelöl ki, vagy a kijelölést mellőzi. A mai napon (2020. december 19.) hatályos 305 kiemelt kormányrendelet közül 221 (72%) tartalmaz egy, vagy több kormány megbízotti kijelölést. A legtöbb ízben a budapesti (103) és a pest megyei (39) kormány megbízott került kijelölésre, míg a vidéki megyék közül Borsod-Abaúj-Zemplén megye áll az élen (28 kijelölés). A vidéki régiókat tekintve kiegyenlítették a viszonyok (43-54 kijelölés), kizárólag a dél-dunántúli régió van ebben a mutatóban némileg lemaradva (16 kijelölés).

A kiemelt jelentőségű ügyek koordinációjának elősegítése, valamint a Kormány, illetve a Kormány tagjai megfelelő tájékoztatása érdekében a kormány megbízott a kormányhivatalok státútum rendeletében meghatározott, illetve külön miniszteri rendeletben (lásd: a kiemelt jelentőségű ügyben eljáró hatóságok és szakhatóságok által a koordinációs feladatokat ellátó kormány megbízottak felé, továbbá a koordinációs feladatokat ellátó kormány megbízottak által a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter és a Kormány tagjai felé teljesítendő, törvényben vagy kormányrendeletben előírt rendszeres és eseti jellegű jelentések, valamint tájékoztatások részletszabályairól szóló 33/2013. (XII. 23.) KIM rendelet) részletezett monitoring rendszert működtet. A kiemelt jelentőségű ügyekben eljáró hatóságok, szakhatóságok hetente és havonta tájékoztatják a kormány megbízottat a kiemelt jelentőségű ügyek állásáról, a foganatosított eljárási cselekményekről. A kormány megbízott havonta tájékoztatja a közigazgatás-szervezésért felelős minisztert, negyedévente pedig a Kormány tagjait a kiemelt jelentőségű ügyek állásáról, intézéséről, valamint intézkedéseiről.

A kormány megbízotti koordinációval és a rendszeres monitoringgal kiegészülő, a közérdek védelme érdekében elkötelezett, lojális jogalkalmazó apparátuson, valamint a hatékonyságot szolgáló, folyamatosan fejlődő jogszabályi alapokon nyugvó nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások és a hozzá kapcsolódó hatósági ügyek jogintézménye a nemzetgazdaság igazgatásának hazánk versenyképességét pozitívan befolyásoló jogalkalmazási eszköze, melynek vívmányai jogfejlesztő hatással bírhatnak a hétköznapi gazdasági életet befolyásoló jogszabályi környezetre is.

---

---

---

---

## A digitális közigazgatás

Csáki-Hatalovics Gyula Balázs\*

---

### Bevezetés

Statistika és jogi informatika. Ez volt az a két tantárgy, amelyeken keresztül a kilencvenes években egy miskolci joghallgató először kapcsolatba került a Közigazgatási Jogi Tanszékkal. Talán nem szükséges részletezni, hogy számomra az utóbbi vált fontossá a későbbiekben, de a Tanszékkal és annak vezetőjével, Dr. Torma Andrással már korábban is találkoztam. Gyakorlatilag ő volt az első egyetemi oktató, akivel érdemben kapcsolatba kerültem: a szóbeli felvételin. A következő találkozásunk során már a tanszéki demonstrátori kérelmet írtam, ami lényegében tollbamondás volt, de ez egy másik történet, egy más jellegű kötetbe. Egy dolog azonban vitathatatlan: a jogi informatika volt az a gyújtópont, ami elindított a szakmai utamon, és ami a máig a legmeghatározóbb eleme a tudományos kutatómunkámnak. Ráadásul nem csak egyedül vagyok ebben a kérdésben, több barátom, kollégám, „tanítványom” mondhatja el közvetve vagy közvetlenül ugyanezt. Másképp megfogalmazva, sokan vagyunk, akik Torma köpönyegéből bújtunk elő. Igaz ugyan, hogy a jogi informatika tárgya, kutatási területe az elmúlt évtizedekben jelentősen megváltozott, átalakult. Rá sem lehet ismerni. Nem csak az elnevezése, de tartalma, lényege, kutatási irányai is átalakultak. Színesebb lett minden más jogterületnél. Mindez pedig annak köszönhető, hogy a közigazgatás világa gyorsabban és hatékonyabban alkalmazkodott a technológiai fejlődéshez, mint bármely más jogterület hazánkban. Nem csak „hiszek” abban, hogy ez a tendencia – legalábbis részben – a Miskolci Egyetem Közigazgatási Jogi Tanszékén Kalas Tibor és Torma András által elkezdett és folytatott kutatómunkának az eredménye, hanem pontosan tudom, és ezt az állításomat számos konkrétum is alátámasztja. A tanszéki kutatások, tudományos eredmények mellett (amelyek számba vétele meghaladná mind e műfaj kereteit, mind pedig a képességeimet), egyetlen konkrét példát szeretnék kiemelni: az Alaptörvényt. Egy évtizeddel ezelőtt, minisztériumi osztályvezetőként ugyanis éppen azért kaptam azt a feladatot, hogy készítsek elő egy javaslatot a formálódó Alaptörvénybe az infokommunikációs vívmányok állami működésben történő alkalmazásáról, mert a vezetőim tudták, hogy ezt a területet kutatom már hosszú évek óta. Nyugodtan mondhatom tehát, hogy a jogi informatika

---

\* Egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

oktatásának elkezdése, és Torma András szakmai és tudományos vezető iránymutatásai vezettek többek között az infokommunikáció alaptörvényi megjelenítéséhez. Mind a közigazgatás, mind pedig az infokommunikációs szabályozás – a technológia által kijelölt szükségszerű fejlődési pályán keresztül – folyamatos megújulásban van. Ebből a megújulásból szeretnék néhány képeslapot felvillantani az alábbi, Prof. Dr. Torma András tiszteletére és köszöntésére készült tanulmányban.

## 1. Infokommunikáció az Alaptörvényben

Napjainkban változóban van a közigazgatás szerepe. A globalizálódó világban pedig a közigazgatásnak egyfelől egyre gyorsabban kell alkalmazkodnia a változó gazdasági, szociális, politikai és technológiai követelményeknek, másfelől pedig mindent meg kell tenni annak érdekében, hogy a polgárok elégedettebbek legyenek a közigazgatás által ellátott funkciókkal és az általa ellátott szolgáltatásokkal.<sup>1</sup> Ez az elvárás pedig szinte teljes mértékben megegyezik az Alaptörvény-alkotójának szándékával, hiszen a XXVI. cikk szerint „Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására.”

Az alkotmányozó világos célja az volt, hogy hivatkozási alapot teremtsen a digitális vívmányok és a modern technológia használatára, mindenekelőtt a közigazgatás hatékonyságának növelése, a szolgáltatások színvonalának emelése és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében. Most tehát – korábbi fejtegetéseinket átmenetileg magunk mögött hagyva – a közszolgáltatások színvonalára és a működés hatékonyságára vonatkozóan kívánunk rövid elemzést végezni, majd az elemzésünk által keltett hullámot meglovagolva szeretnénk röviden rávilágítani az új műszaki megoldások alkalmazásának és az állami működés hatékonyságának metszéspontjára, az elektronikus közigazgatás területére.

Igaz ugyan, hogy idestova tíz év távlatából sem mondhatjuk, hogy ez az alkotmányos rendelkezés a tudományos viták gyújtópontjává vált volna, mégis jól látható az elmúlt évtized jogalkotási termékein, hogy számos, az állami működéssel összefüggő jogszabályban egyre hangsúlyosabban jelennek meg „válaszok” az új műszaki megoldásokra. Sőt, olyan komoly kódexek érdemi rendelkezéseinek sorát áthatja ez a jelenség, mint például az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.), még akkor is, ha magában a jogszabályban nincs közvetlen utalás az Alaptörvény XXVI. cikkére (holott helyes volna). A legkézenfekvőbb eredménye az infokommunikációs szolgáltatások alkalmazásának mégis az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (Eüsztv.), amely gyakorlatilag közös csatornába tereli

---

<sup>1</sup> Lásd erről bővebben Dennis A. RONDINELLI: Governments Serving People: The Changing Role of Public Administration in Democratic Governance, In: Public Administration and Democratic Governance: Government Serving Citizens, 7<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government, Building Trust in Government, 26-29 June 2007, Vienna, Austria, United Nations Publications, 2007., 1-32.

a különböző eljárásjogi szabályokat abban az értelemben, hogy az elektronikus kommunikáció tekintetében egységes rendszert kíván teremteni. Továbbra is időszerűnek tartjuk tehát azt a megállapítást, hogy napjainkban (is) változóban van a közigazgatás szerepe.

## 2. A digitális közigazgatás kihívásai

A nemzetállamok közigazgatása Európa kontinentális részén a köz- és a magánszféra elválasztásának szükségességéből indul ki, jogállami keretek között. A legmagasabb rendű érdek, a közérdek kiemelt védelmet élvez, amelynek biztosítására a jogrendszer a jogokat és kötelezettségeket differenciáltan osztja meg az állam és polgárai között. Ebben a helyzetben tehát nem érvényesülhet a jogalanyok teljes és feltétlen egyenlősége, mint a magánjogi jogviszonyok között. A közigazgatás többletjogosítványait ugyanakkor – elsősorban a visszaélések megakadályozása érdekében – korlátok közé kell szorítani. E követelményekre figyelemmel érvényesül az elv, amely szerint a közigazgatás csak azt teheti meg, amit a pozitív jog előír, és csak úgy, ahogyan az elő van írva. Az angolszász jogrendszer kiindulópontja más, ezért eredményei is más képet mutatnak. Itt a közérdek mindenkefelettsége helyett az érdekek összehangolásának, egyensúlyának igénye jelent meg, a közérdek elsődlegessége csupán relatív, annak elismerése csak fenntartásokkal történik meg.

Mint azt Lőrincz Lajos akadémikus részletesen és szemléletesen kifejti, a különbségek nem véletlenül alakultak így, és mindenekelőtt történeti okokra vezethetők vissza.<sup>2</sup> Mindaddig, amíg Európában az elmúlt évszázadokban politikai instabilitás volt tapasztalható, addig Észak-Amerikában a politikai berendezkedések ilyen markáns, szinte folyton változó képével nem találkozunk. Ez a politikai instabilitás a kontinentális Európában egyfelől gátolta a hatékony, gyors és olcsó közigazgatás feltételeinek teljesülését, másfelől erősítette a politika és az adminisztráció különválasztásának igényét.<sup>3</sup> Nem véletlen tehát, hogy az angolszász területeken az üzleti szféra által kidolgozott hatékonyság-vizsgálatok és eredményorientált modellek nagymértékben gyakoroltak hatást a közigazgatásra.

Az elektronikus közigazgatás (e-Government) átfogó elemzése továbbra is komoly kihívás. Az egyik fő kérdés, hogy vajon mit tekinthetünk az elektronikus közigazgatás értelmezési tartományának. Szűk vagy tág értelemben használjuk ezt a kifejezést, és egyáltalán, mi az, hogy szűkebb vagy tágabb elektronikus közigazgatás? A szakirodalom alapján két modellt állítottunk fel. Korábban azt mondtuk, hogy a technológiai fejlődés olyan változásokat indukál a közigazgatásban, amelyek eredményeképpen a közigazgatásra vonatkozó fogalmi struktúra megváltozik.<sup>4</sup> Most azt állítjuk – ezt kiegészítve –, hogy a folyamatos technológiai fejlődés nem csak a definíciók szintjén okoz változásokat a közigazgatásban, hanem egyfelől folyamatos változásokat generál, ráadásul olyan jelentőseket, amelyek akár

<sup>2</sup> LŐRINCZ Lajos: Új irányzatok a közigazgatás fejlődésében. *Magyar Közigazgatás*, 2003/12. 705-709.

<sup>3</sup> LŐRINCZ: i.m. 706.

<sup>4</sup> CSÁKI Gyula Balázs: *Az elektronikus közigazgatás tartalma, és egyes gyakorlati kérdései*. HVG-ORAC, Budapest, 2010, 123.

strukturális átalakításokat is eredményeznek a közigazgatás minden értelmezési tartományában, a jogalkotástól egészen a háttérben folyó adminisztratív folyamatokig. A másik modellünk részben az előzőből következik. E szerint a technológiai fejlődés következtében a közigazgatásban végbemenő változások a közigazgatást egyre inkább nemzetközi jellegűvé teszik, és bizonyos értelemben elmoszák a nemzeti közigazgatási rendszerek sajátosságait. Ez a tendencia egyfelől felülről irányított, például az Európai Unió interoperabilitási törekvéseinek megfelelően, másfelől az új kihívások által generált, hiszen bizonyos jelenségekre hatékony válaszok napjainkban csak közös nemzetközi fellépéssel adhatók. Egy korábbi kutatás során azt vizsgáltuk, hogy lehet-e definiálni az elektronikus közigazgatás, elektronikus kormányzat vagy éppen az elektronikus közszolgáltatási rendszer fogalmát. Akkor arra az eredményre jutottunk, hogy tudományos mélységű vizsgálat alá vetve a közigazgatásra és az elektronikus közigazgatásra, továbbá a kormányzatra és az elektronikus kormányzatra vonatkozó nézeteket, az egyes kifejezések, szókapcsolatok tudományos értelemben jelentésváltozáson mennek át. Mindaddig, amíg a „klasszikus” értelemben vett közigazgatást vizsgáljuk, azt állapíthatjuk meg, hogy annak (mint gyűjtőfogalomnak) részét képezi az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás. Az államigazgatáson belül pedig a kormányzat, mint egy konkrét szervhez (a Kormányhoz) kapcsolódó tevékenység, további alrendszeret képez. Az elektronikus közigazgatás és az elektronikus kormányzat tárgykörét vizsgálva azonban megállapíthatjuk, hogy elsősorban az angolszász elnevezések változása, és azok szükségszerű átvétele következtében a közigazgatás ebben a kontextusban más értelmet kap. Sőt, a rész és az egész relációja felcserélődik a kormányzás és a közigazgatás között. Amikor elektronikus közigazgatást említünk, akkor „csak” a klasszikus értelemben vett közigazgatási tevékenységek és az infokommunikációs eszközök és technológiák közötti kölcsönhatásról tudunk beszélni. Amennyiben viszont elektronikus kormányzást említünk, úgy itt már nem csak a „klasszikus” közigazgatás részeként tekintünk a kormányzásra, mint egy adott szervhez kapcsolódó közigazgatási tevékenységre, hanem az államhatalmi ágak összemosódását tapasztaljuk, természetesen csak szemantikai értelemben. Az elektronikus kormányzat fogalma ugyanis az elektronikus közigazgatást magában foglalja, de egyúttal lefedi azokat a területeket is, amelyek jellegükénél fogva nem tartoznak a közigazgatás világába, de értelmezhető bennük az igazgatás és az infokommunikációs technológiák kölcsönhatásának eredménye.<sup>5</sup>

Azt talán relatíve könnyű meghatározni, hogy az elektronikus közigazgatási szolgáltatások a közigazgatás klasszikus hármas felosztásában (szervezet – személyzet – működés) elsősorban a működés pillérében jelennek meg. Ezt tovább elemezve beszélhetünk természetesen belső és külső (divatos kifejezéssel élve back office és front office) folyamatokról, vagy éppen olyan szolgáltatásokról, amelyek nem jelentik hagyományos, hatósági jogalkalmazói aktusok kibocsátását (pl. elektronikus tájékoztató szolgáltatások).<sup>6</sup> Nem közvetlenül az elektronikus

<sup>5</sup> CSÁKI: i.m. 114-117.

<sup>6</sup> Lásd erről részletesen: CZÉKMANN Zsolt – CSEH Gergely: Az elektronikus közszolgáltatások megvalósulása napjainkban Magyarországon. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus

közigazgatás által ihletett, de azzal szoros összefüggésben álló megközelítés a Kooiman által publikált elmélet.<sup>7</sup> Ő szociálpolitikai szempontból közelíti meg a kérdést, és a szociálpolitikai kormányzást egyúttal az interaktív kormányzással azonosítja. A közigazgatás rendeltetése alapján kétféle működési kört azonosít, amelyből az egyik feladata elsődlegesen a problémamegoldás és az „esély-teremtés” (first-order governance), a másiké pedig az intézményi feltételek megteremtése és a „meta-közigazgatás”, azaz a közigazgatás belső igazgatási, szervezési folyamatainak ellátása (second-order governance). Ha úgy tetszik, lényegében ez a felosztás is a belső és külső viszonyokra vezethető vissza, de tartalmilag talán kifejezőbb, mint a hazai szakirodalomban elterjedt elnevezések. Azt bizonyosan kijelenthetjük, hogy az elektronikus közigazgatás vizsgálata során a folyamatszabályozás kérdése megkerülhetetlen.

Az elektronikus közigazgatás értelmezési tartományába eljárásjogi szempontból minden olyan eljárásjogi rendelkezés beletartozik, amelyben megjelenik a fejlett technológia alkalmazása abból a célból, hogy az érintettek által elvégzendő eljárási cselekmény elvégzése hatékonyabb legyen, függetlenül a norma jogági hovatartozásától. E tekintetben a büntetőeljárás azon elemeit is idetartozónak tekintjük, amelyek például telekommunikációs eszközök igénybevételét teszik lehetővé, nem is beszélve a polgári perrendtartás (Pp.) ún. e-perre vonatkozó rendelkezéseiről.<sup>8</sup> Ez utóbbi egyébiránt az egyik legerősebb bizonyíték arra, hogy a technológia – begyűrűzve a jogi szabályozás egyre több területére – szétfeszíti a hagyományos fogalmi kereteket, akár új minőséget hozva létre. A Pp. vonatkozó rendelkezéseinek háttérjogszabálya ugyanis hazánkban nem más, mint az elektronikus közszolgáltatások rendszerét keretbe foglaló, korábban már hivatkozott Eüsztv.

A végtelenségig folytathatnánk annak elemzését, hogy az elektronikus közigazgatás fogalma miként alakult és változott az elmúlt évtizedekben. Álláspontunk szerint a jelenkor vívmányai meghaladták ezen elemzések létjogosultságát olyan értelemben legalábbis, hogy napjainkra elképzelhetetlen olyan – akár jogi, politikai – kérdésekről beszélni az állami működés területén, amely nélkülözné a modern technológiai vívmányait. Leegyszerűsítve, pontosabban rövidre zárva tehát ezeket a dilemmákat, a magunk részéről „digitális közigazgatásban” gondolkodunk, mert álláspontunk szerint ez a kifejezés kellően tág ahhoz, hogy a

---

XXXVI/1. (2018), 35–47.

<sup>7</sup> KOOIMAN, J.: Social-Political Governance, Public Management: *An International Journal of Research and Theory*, Vol. 1. Iss. 1., 1999, 67.

<sup>8</sup> Lásd például a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 124. §-át (Eljárási szabályok telekommunikációs eszköz használata során) vagy a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény tizedik részét (Az elektronikus technológiák és eszközök alkalmazása). Telekommunikációs eszközök használatával kapcsolatban a büntetőeljárás területén lásd például: SZABÓ Krisztián: Az Európai Unió eljárási jogsegélyegyezménye. In: *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium* 4/2. [szerk. STIPTA István], Miskolc, 2004. 155-159.; SZABÓ Krisztián: A tanú zártcélú távközlő hálózat útján történő kihallgatása, mint a tanúvédelem külön nem nevesített eszköze. *Debreceni Jogi Műhely*, 2009/4.

Forrás:

[http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/4\\_2009/a\\_tanu\\_zartcelu\\_tavkozlo\\_halozat\\_utjan\\_torten\\_o\\_kihallgatasa\\_mint\\_a\\_tanuvedelem\\_kulon\\_nem\\_nevesített\\_eszkoze](http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/4_2009/a_tanu_zartcelu_tavkozlo_halozat_utjan_torten_o_kihallgatasa_mint_a_tanuvedelem_kulon_nem_nevesített_eszkoze) (2017.12.15.)



jövőben átfogó elemzések gyűjtőpontjába fogja a lényegét: az állam működésének hatékonyságnövelését technológiai vívmányok segítségével.

**2.1. A Big Data jelenség.** Bár eddig nem került előtérbe, és közigazgatási vonatkozásai sem kerültek még mélyebben feltárássra, mégsem mehetünk el szó nélkül a Big Data jelenség mellett. A Big Data kifejezés arra utal, hogy az Internet világában napi szinten hatalmas mennyiségű adat (információ) „termelődik”, és ennek a jelentős mennyiségű adatnak a feldolgozása, hasznosítása számos társadalmi jelenséget, folyamatot, törvényszerűséget képes megváltoztatni. Mint a technológiai fejlődéssel összefüggő legtöbb esetben, itt is elsőként az üzleti világ kezdte felfedezni az ebben rejlő lehetőségeket, de mára már ott tartunk, hogy hazánkban is megkezdődött a jelenség tudományos igényű vizsgálata a jogtudomány aspektusából is.<sup>9</sup> Innentől pedig – megítélésünk szerint – csupán egy lépés, hogy közigazgatási aspektusból is górcső alá vegyük a kérdést. Meglátásunk szerint ugyanis a jelenség a közigazgatás világát is rövidesen érzékenyen fogja érinteni. Az Európai Bizottság már 2014-ben részletes közleményt adott ki az adatközpontú gazdaságról, amelyben megfogalmazta a legfontosabb elképzeléseket és operatív megállapításokat.<sup>10</sup> Lényegében már ez a dokumentum is az ún. Big Data jelenségre fókuszál, amikor kimondja, hogy az „óriási méretű adathalmazokat” nehéz a jelenlegi adatkezelési eszközökkel és módszerekkel feldolgozni, de a technológiai fejlődés új utakat nyit e kihívások leküzdéséhez. E világméretű tendencia az egészségügytől és az élelmiszerbiztonságtól kezdve az éghajlatváltozáson és az erőforrás-hatékonyságon át az energiatermelésig, az intelligens közlekedési rendszerekig és az intelligens városokig számos területen olyan jelentős lehetőségeket teremt, amelyeket Európának mindenképpen meg kell ragadnia. Komoly kihívás Európa számára, hogy az Egyesült Államokhoz képest lassan reagál az adatforradalomra, és nem rendelkezik hasonló iparági kapacitással. A jogi környezet összetett jellege, valamint a nagy adatkészletekhez és a mögöttes infrastruktúrához való hozzáférés hiánya együttesen akadályokat gördít az innováció elé. Ez a jelenség a közszolgáltatások korszerűsítésére is hatással van, és nem szabad megfeledkezni a technológiában rejlő visszaélési lehetőségekről sem. Hatékony adatvédelmi, valamint hálózat- és információbiztonsági szabályok szükségesek tehát ahhoz, hogy a digitális gazdaság megfelelő bizalmi szintet érjen el.

Az új, automatizált és egyre összetettebb adatfeldolgozási módszerek, továbbá ezek automatizált működése olyan védelmi mechanizmusok kiépítését igényli, amelyek már meghaladják az eddigi adatkezeléssel kapcsolatos védelmi megoldásokat. Már egy 2008-as, elektronikus azonosítással kapcsolatos tanulmányban rámutattak arra<sup>11</sup>, hogy az egyre elterjedtebb adatfeldolgozási technikák következtében az adatok szinte önálló életre kelnek, kikerülve az érintett közvetlen befolyása alól. Az automatikus műveletek segítségével azonban maguk az adatok is megjelölhetők, és bizonyos módszerekkel, például virtuális személyiségek

<sup>9</sup> ZÓDI Zsolt: Jog és jogtudomány a Big Data korában, *Állam- és Jogtudomány*, 2017/1. 95-114.

<sup>10</sup> Úton a prosperáló adatközpontú gazdaság felé, COM (2014) 442.

<sup>11</sup> DE HERT, P.: Identity management of e-ID, privacy and security in Europe, A human rights view, *Information Security Technical Report*, XXX, 2008, 1-5.

létrehozásával az adatalany akkor is befolyásolni és ellenőrizni tudja az általa korábban megadott adatok felhasználását, amikor nincs már közvetlen kapcsolatban azokkal. Mindezek mellett olyan rendszerek kialakítására is lehetőség nyílik, amelyek segítségével az adatalanyok és az adatkezelők aktív kapcsolatot tudnak kialakítani. Ennek segítségével gyakorlatilag egyéni kereteket lehet meghatározni az adatok kezelésével kapcsolatban, különösen akkor, ha olyan műveletekre is sor kerül, mint például az adatok átadása harmadik személyek számára. A jelenleg elterjedt megoldások (és maga a jogi szabályozás is) alapvetően csak azt képes kezelni ezzel kapcsolatban, hogy valaki megtiltja-e az adatai további felhasználását (pl. direktmarketing céljára) vagy sem. Egy összetett adatkezelési keretrendszerben akár az is megoldhatóvá válik, hogy valaki előre meghatározza azokat a témaköröket vagy szolgáltatókat, amelyek esetében hozzájárul adatai továbbításához, tehát lehetősége nyílik a differenciált hozzájárulás megadására ugyanazon adatok tekintetében.

Az adatok közigazgatási felhasználásával kapcsolatban további kérdések is felvetődnek. Mint De Hert írja, az egyik legnagyobb kihívás a privát szférát erősítő személyazonosítás fejlesztése során, hogy az állam valóban érdekelt legyen, mind politikai döntéshozóként, mind jogalkotóként és végrehajtóként, mind pedig adatfeldolgozó szervezetként egyaránt. Természetesen nincs szükség annak külön igazolására, hogy az állam (közigazgatás) a legnagyobb adatkezelő a személyes adatok tekintetében, így az egyre szélesebb körben elterjedt elektronikus személyazonosítás során mindegyik fent jelzett szerepben megjelenik. Komoly hangsúlyt kell fektetni tehát a garanciákat biztosító, az érintettek információs önrendelkezési jogát szavatoló szabályok megalkotására és érvényesülésére. A jogi szabályozás és a jogalkalmazás ugyanakkor egyre nehezebb helyzetben van, hiszen a nemzetközi terrorizmus terjedése, a nemzetbiztonságért és a bűnüldözésért való felelősség keretei között egyre nehezebb egyensúlyt találni a magánszféra védelme és az adatok biztonsági célú (adott esetben érdemi hozzájárulástól mentes) hatósági felhasználása között.

**2.2. A közösségi média és a közigazgatás.** Meglátásunk szerint napjainkban már szintén nem kerülhető meg az a kérdés, ha elektronikus közigazgatással, IKT eszközök közigazgatási alkalmazásával foglalkozunk, hogy vajon milyen mértékben képes kihasználni a közigazgatás a közösségi média által nyújtott lehetőségeket. Természetesen a világban eltérő tendenciák láthatók, ráadásul törvényszerűségek kimutatása igen nehéz, de az bizonyos, hogy azokban a közigazgatási rendszerekben, amelyekben a közigazgatás és a polgárok kapcsolata kevésbé formalizált (angolszász területen), ott hamarabb nyúltak hozzá a közösségi médiához „hivatalos” szinten, mint például Közép-Európában. Előbbi területeken a jogrendszer sajátosságai folytán javarészt jogi aktusok, szabályok hiányában is képesek alternatív kommunikációs lehetőségek meghonosodni, míg az utóbbi régiókban az apparátus nem szívesen alkalmaz olyan lehetőségeket, amelyekre nincs kifejezett felhatalmazása.

A közösségi média használatával kapcsolatosan jelenleg még az jellemző, hogy azt sokkal inkább használják politikusok és intézményvezetők, mint maguk az intézmények. Bizonyos jó példák ennek ellenére természetesen vannak. Az egyik éppen a rendőrség területéről. Mickoleit azt fejti ki a témában írt tanulmányában,

hogy a spanyol nemzeti rendőrség által alkalmazott módszer globális példa arra, hogy miként lehet megváltoztatni a szervezetről kialakult képet, és kialakítani egy bizalmi alapon nyugvó együttműködést a polgárok és a szolgáltatást nyújtó szervezetek között.<sup>12</sup> Mickoleit szerint a közösségi média alkalmas arra, hogy bizalmat építsen a közigazgatás és a polgárok között, ugyanakkor nem létezik általános, minden helyzetre megfelelő megoldás. A közösségi média kormányzati felhasználására vonatkozó stratégiákban fokozott figyelmet kell fordítani arra, hogy milyen célokat kíván elérni egy-egy intézmény vagy szervezet, különben a próbálkozások nem lesznek sikeresek. A közösségi média használata ráadásul önmagában még nem garancia arra, hogy a közügyek tekintetében kiábrándult, fiatalabb korosztály érdeklődését növelje a közigazgatási szolgáltatások vagy a politikai döntéshozatal iránt.<sup>13</sup> A magunk részéről meg kell jegyezzük azonban, hogy nem biztos, hogy kellő motiváció valaha is elérhető ebben a korosztályban. Olyan fiatalokról van szó ugyanis, akik a közszolgáltatások tekintetében elsősorban az oktatási intézményekkel állnak kapcsolatban, vagy fiatal munkavállalóként jelennek meg a munkaerőpiacon. Könnyű belátni, hogy számos élethelyzet, mint például lakásépítés, családalapítás, gyermekvállalás, kevésbé érintik őket, csakúgy mint az Európai Unió által sokszor hangsúlyozott eHealth programhoz kapcsolódó szolgáltatások. A közösségi média használata új jelenség a közigazgatásban, nemzetközi kontextusban is. Fontos jellemzője, hogy valóban interaktív, gyors hozzáférést tesz lehetővé. Ezekben az előnyökben azonban hátrányok is rejtőzhetnek. A közösségi médiát kezelő felelősöknek az intézményi oldalon fokozott figyelemmel kell lenniük, gyorsan kell reagálniuk adott esetben bizonyos jelenségekre, és nagyon kell vigyázniuk a megosztott információk hitelességére. Mindeközben pedig nem szabad figyelmen kívül hagyni a személyes adatok védelmével kapcsolatos előírásokat sem, márpedig a közösségi hálózatok világában ez a terület önmagában is új kihívásokkal néz szembe napjainkban.

Egy másik, nagyon fontos felhasználási területe a közösségi médianak a krízishelyzetekben történő kommunikáció. A válsághelyzetekben szükséges kommunikáció szükségességével, annak megfelelő módoszataival már a 60-as, 70-es években elkezdtek foglalkozni.<sup>14</sup> A 90-es évek végétől azonban megváltoztak a korábbi kommunikációs eszközök és csatornák, sőt, a polgárok elvárásai is ilyen helyzetekben az igazgatási szervekkel, civil szervezetekkel szemben. A leglátványosabb fejlődés pedig a Web 2.0 megjelenéséhez köthető: a Twitter, a Facebook és hasonló médiumok széles körben kerültek alkalmazásra<sup>15</sup> a 2010-es Haiti földrengés, a 2011-es Fukushimai katasztrófa vagy a Sandy hurrikán (2013) pusztítása esetén.<sup>16</sup> De sajnos nem is kell ilyen messzire menni, hiszen 2017 a

<sup>12</sup> MICKOLEIT, A.: *Social Media Used by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26, OECD Publishing, Paris, 2014. 3.

<sup>13</sup> MICKOLEIT: i.m. 5.

<sup>14</sup> C. WENDLING - J. RADISCH - S. JACOBZONE: *The Use of Social Media in Risk and Crisis Communication*, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 24, OECD Publishing, Paris, 2013. 10.

<sup>15</sup> *Disaster Service Program Review*, American Red Cross, 2011, 17.

<sup>16</sup> COHEN, S.: *Marked a Shift for Social Media Use in Disasters*, *Government Technology*, 2013, <http://www.govtech.com/em/disaster/Sandy-Social-Media-Use-in-Disasters.html> (2017. november 30.)

hurrikánok éve volt.<sup>17</sup> Nézzük meg, milyen előnyei vannak a közösségi média használatának krízishelyzetekben. Mindenekelőtt eredményesebbé teszi a felkészülést, és szükség esetén gyorsítja a reakciókat. Hatékonyan lehet a szükséges információkat eljuttatni a lehető legtöbb érintetthez, viszonylag rövid idő alatt. A másik a lehetséges károk csökkentésének lehetősége. Ez sokféle formában megnyilvánulhat, akár úgy, hogy a tájékoztatás eredményeképpen kevesebb ember utazik az érintett térségbe, vagy akár úgy is, hogy az egészségre ártalmas anyagot tartalmazó készítményt nem csak a boltok polcáról szedik le, hanem a már megvásárolt termékeket is hatékonyabban tudják visszahívni. A következő fontos kérdés a döntések átláthatósága, jobb megértése. Válsághelyzetekben sokszor a döntéshozók nem fordítanak arra kellő energiát, figyelmet, hogy a döntéseiket megalapozó információkat is megfelelően megosszák. Ennek sokszor az a következménye, hogy a kockázatokat az érintettek nem veszik komolyan, esetleg elbagatellizálják. Az internet által biztosított gyorsaság és az információk jelentős mennyiségének viszonylag könnyű megosztása révén a döntéshozatali folyamatok is átláthatóbbá, maguk a döntések pedig ezáltal elfogadhatóbbá válnak. Ennek egy másik, szintén fontos következménye, hogy azok, akik nem vagy nem közvetlenül érintettek egy-egy katasztrófában, a megosztott, hozzájuk eljuttatott információk alapján maguk is passzív szemlélőből (vagy potenciális áldozatokból) aktív résztvevőkké válhatnak, és a maguk eszközeivel segíthetik a kialakult helyzet megoldását.<sup>18</sup>

### 3. Zárszó helyett

A fenti pillanatképek alapján is jól látható, hogy a digitális közigazgatásnak nevezett halmaz egyre nő, és egyre nagyobb szabályozási területeket „nyel el”. Mindezek azt is előrevetítik, hogy egyre kevésbé lehet majd az új típusú kihívásokra, amelyek az állami működésben, a közszolgáltatásokban vagy egyáltalán, a globalizált világban jelentkeznek, hagyományos válaszokat adni a jog és a közigazgatás klasszikus vívmányaival. Továbbra is és egyre erőteljesebben érezhető, hogy a digitális világ szétfeszíti a hagyományos alkotmányos és közigazgatási kereteket, és új definíciók, új struktúrák jelennek meg. Meglátásunk szerint a kihívást nem önmagában az újdonságok megjelenése jelenti, hanem az, hogy miként kezeljük ezeket az új jelenségeket, és mennyire tudjuk uralni, kordában tartani annak érdekében, hogy az emberiség alapértékei életben maradjanak. Biztonságban érezhetjük magunkat mindaddig, amíg azok a tanáraink, vezetőink és barátaink, akik eddig formálták gondolkodásunkat velünk lehetnek és segítenek minket az eligazodásban, ahogyan töretlen energiával tették ezt az elmúlt évtizedekben is: Isten éltesen sokáig erőben, egészségben, Tanár Úr!

---

<sup>17</sup> LOHRMANN, D.: 2017 Review: The Year Hurricanes Devastated Land, Data and Trust, Government Technology, 2017, <http://www.govtech.com/blogs/lohrmann-on-cybersecurity/2017-the-year-hurricanes-devastated-land-data-and-trust.html> (2017. december 17.)

<sup>18</sup> WENDLING – RADISCH – JACOBZONE: i.m. 7-8.

---

---

# A hazai közigazgatási hatósági eljárás 65 év távlatában

Czékmann Zsolt\* – Czibrik Eszter\*\*

---

## 1. Bevezetés

Hazánkban a közigazgatási hatósági eljárás általános tételes jogi szabályozása nem tekint vissza olyan régmúltra, mint a polgári perrendtartás vagy a büntetőeljárás kódex első kodifikációi. A közigazgatás is csupán a 19. század derekán önállósult. *A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk* 1. §-a értelmében „Az igazságszolgáltatás a bírói hatalomtól elkülönítettik.”, ettől az időponttól beszélhetünk hazánkban a hatalmi ágak tiszta elválasztásáról. Ezt követően megjelentek az egyes jogszabályok eljárásjogi rendelkezésekkel – mint például *a kisajátításról szóló 1868. évi LV. törvény* – azonban az egyes ágazatok sajátosságaira tekintettel, nem beszélhetünk még egységes eljárásjogi szabályokról, mondhatni ahány eljárás, annyiféle szabály volt. A jogirodalomban a 20. század elején találkozunk az első törekvésekkel – főleg a francia, valamint a német jog hatására – a hatósági eljárásjog kodifikálására.

Azonban még mindig túlsúlyban voltak azok, akik Concha Győző nézetével értettek egyet, miszerint az államigazgatási eljárás általános jellegű szabályozása nem lehetséges, mivel általános eljárás sem képzelhető el.<sup>1</sup> Mindazonáltal *a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi XX. törvénycikk* már némi hatósági eljárásra utaló rendelkezésekkel foglalkozott.<sup>2</sup> A következő lépcsőfokot a hazai hatósági eljárásjog történetében Vasváry Ferenc nevéhez köthetjük, aki a német *Verwaltungs(gerichts)ordnung* kifejezés mintájára *Közigazgatási eljárás (1902)* című munkájában – feltehetően – elsőként alkalmazta a közigazgatási

---

\* PhD intézeti tanszékvezető egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék.

\*\* PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék.

<sup>1</sup> SZAMEL LAJOS: *Az államigazgatási eljárás*. In: Berényi Sándor – Szamel Lajos – Baracka Róbertné – Ivancsics Imre – Beck György – Czéh György (szerk.): *Magyar Államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM Könyvkiadó, 1984. 647-760.

<sup>2</sup> Ilyen volt például a következő rendelkezés: 6. § „A főlebbvitel (felebbezés, felülvizsgálati kérelem és felfolyamodás) előterjesztésének határideje bármely közigazgatási ügyben, bármely foku határozat (intézkedés, végzés) ellen a kihirdetést vagy a kézbesítést követő naptól számított 15 nap. A határidő, ha utolsó napja vasárnapra vagy Gergely-naptár szerint avagy nemzeti ünnepre esik, a legközelebbi köznapon jár le. Posta útján való benyújtás esetében a feladás időpontja határoz.”

rendtartás szókapcsolatát.<sup>3</sup> A jogorvoslati rendszer jogszabályi alapjait a *közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk* már rendezte. A jogszabály fenntartotta az ügyintézés centralizációját, azonban nem teljeskörűen szabályozta többek között a hatáskör, illetékesség vizsgálatát, vagy például a jogorvoslatról történő lemondást.<sup>4</sup> A törvény hatálybalépését követően több kódextervezet is készült, Valló József és Szitás Jenő munkássága nyomán azonban egyiket sem fogadták el.<sup>5</sup>

1956 nyarán ismét megkísérelték általános igénnyel a hatósági eljárási szabályok egy egységes törvénybe foglalását. Ennek eredményeként született meg az *államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény* (a továbbiakban: Et.). A törvény hatálybalépésével az 1929. évi XXX. törvény rendelkezései hatályukat veszítették.

## **2. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény**

A 20. század közepére már időszerű volt, hogy egy jogszabály rendezze a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait. A jogbiztonság, a hatékonyság, valamint a bizonytalanság kiküszöbölése mind-mind érveként szólt az államigazgatási eljárás általános rendelkezéseinek a kódexbe foglalása mellett. Bár nem alkotható olyan eljárási szabály, amely minden egyes hatósági ügyben alkalmazható részletekbe menően, azonban szükséges volt általános szabályokkal az államigazgatási eljárás kereteit kijelölni. Ezáltal maga a jogszabály is csak a legfontosabb rendelkezéseket tartalmazta, ilyen volt például, hogy mit értünk beadvány vagy jegyzőkönyv alatt, azoknak melyek a formai követelményei, tartalmi kellékei, milyen döntésekkel szemben van helye jogorvoslatnak, valamint mikor kerülhet sor közigazgatási végrehajtási eljárásra, etc.. A törvény lehetőséget biztosított az ágazati jogszabályoknak, hogy más szerveket és szervezeteket ruházzon fel államigazgatási ügyek intézésére,<sup>6</sup> valamint rendhagyó módon a Belügyminisztérium rendészeti szerveire is kiterjesztette a hatályát, amennyiben azok igazgatásrendészeti ügyekben jártak el.<sup>7</sup> Az Et. hatálya alól kivett eljárásként nevesítette a döntőbizottsági, a szabálysértési, a Munka Törvénykönyvében szabályozott, valamint a devizagazdálkodás körébe tartozó eljárásokat.<sup>8</sup> Már a jogszabály is megkülönböztette az alapeljárás megindításának két módozatát, azaz a kérelemre, valamint hivatalból lefolytatandó eljárást.

Az Et.-ben is megjelentek egyfajta ügyféli jogvédelmet biztosító rendelkezések, ilyenek voltak például az anyanyelvhasználat tekintetében, hogy senkit sem érhetett

<sup>3</sup> Koi Gyula: *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. In.: Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Budapest, Dialog Campus Kiadó, 2019. 57-65.

<sup>4</sup> SZAMEL: i.m. 647-760.

<sup>5</sup> Koi: i.m. 57-65.

<sup>6</sup> Et. 1. § (2) bek.

<sup>7</sup> Et. 1. § (3) bek.

<sup>8</sup> Et. 1. § (7) bek.

amiatt hátrány, hogy a magyar nyelvet nem ismerte.<sup>9</sup> Az ügyfél beadványához kapcsolódóan a törvény megállapította, hogy lényegében alaki kötöttség nélkül lehetett benyújtani az illetékes hatósághoz. A megkeresés jogintézményének a kezdetleges elődje is fellelhető a jogszabály sorai között, hiszen amennyiben a kérelmező ügyfél beadványát a lakóhelyén működő legalsóbb fokú tanács igazgatási szerveinél terjesztette elő, azonban az államigazgatási ügy elintézésére annak nem volt hatásköre, akkor az államigazgatási szerv haladéktalanul köteles volt, a hatáskörrel rendelkező hatósághoz továbbítani az ügyet.<sup>10</sup> A jogorvoslati eszközök széles köre is a jogbiztonság egyik eszközeként értelmezhető, bár megjegyzendő, a jogorvoslat még fellebbezési eljárásként nevesíti a jogszabály. A törvény indokolása kifejtette, hogy az Et. megalkotását megelőzően igen eltérő, valamint hiányos módon kerültek rendezésre a jogorvoslati eszközei. A törvényesség biztosítása érdekében, azonban szükséges volt a bekövetkezett jogsérelmek orvoslása miatt egy egységes jogorvoslati szabályozás kialakítása is.<sup>11</sup> A jogsértések feloldása érdekében a törvény lehetőséget biztosított a bírói felülvizsgálat igénybevételére is, amennyiben a fellebbezés joga ki volt zárva, vagy pedig azt már kimerítette az ügyfél.<sup>12</sup> Többek között az ún. panaszjogot is intézményesítette a törvény. Ezzel a jogorvoslati formával akkor élhetett az ügyfél, ha az államigazgatási határozat, továbbá a foganatosított intézkedés jogát vagy jogos érdekét sértette, vagy ha az államigazgatási szerv a határozathozatalra, illetőleg intézkedésre irányuló kötelezettségét elmulasztotta.<sup>13</sup> A jogorvoslat széles körben való biztosítása, az egyes jogbiztonságot remélő rendelkezések, mind-mind egy kezdetleges ügyfélbarát eljárás kereteit vetítették előre. A jogszabály mintegy huszonöt évig képezte az államigazgatási eljárás általános szabályainak alapját.

### **3. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény (a továbbiakban: Áe.)**

A jogalkotó – az újrakodifikálás helyett – az Et. rendelkezéseit az említett törvénnyel módosította és az egységes szöveget emelte törvényi erőre a végbement társadalmi fejlődés, a megváltozott szervezetrendszer, valamint a nagyarányú hatásköri változások eredményeképp.<sup>14</sup> A jogszabály alapvetően igazodik az Et. logikai sorrendjéhez, azonban vélhetőek fel benne változtatások, valamint újítások.

Elsőként ki kell emelni, hogy beékelődött a hatály című fejezet elé egy alapvető alfejezet. Bevezetésével célul tűzték, hogy a generálklauzulák révén egységesebb legyen a jogalkalmazás, kiküszöböljék a joghézagokat, valamint zsinórmértékként szolgáljanak az államigazgatási eljárás során. A jogszabály három nagy kategória

<sup>9</sup> Et. 12. § (1) bek.

<sup>10</sup> Et. 13. § (3) bek.

<sup>11</sup> Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény Indokolása

<sup>12</sup> Et. 55. § (1) bek.

<sup>13</sup> Et. 64. § (1) bek.

<sup>14</sup> Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény Indokolása

szerint csoportosítja őket, egyrészt az államszervezet egészére, az egyes eljárásjogokra, valamint csupán az államigazgatási eljárásra vonatkozó alapelveket rögzíti. Első csoportba a törvényesség elve, másodikba a jogorvoslathoz való jog, utóbbiba a gyors, és egyszerű, bürokráciamentes eljárás követelménye hozható példaként.<sup>15</sup>

Az Áe. a tárgyi hatály<sup>16</sup> jogszabálysövegét is módosította, hiszen az államigazgatási ügy hatálya alá vonta a hatósági ellenőrzési tevékenységet is. Az Áe. ezáltal nem csak a hatósági jogalkalmazási cselekvést szabályozta, hanem az azon kívül eső egyik legjelentősebb hatósági tevékenységet is, amely révén az államigazgatási szerv jogosult az államigazgatási ügyben hozott határozat végrehajtásának, valamint a határozatban foglalt rendelkezések betartásának az ellenőrzésére.<sup>17</sup> Bár megjegyzendő, hogy nem hatósági jogalkalmazói tevékenységről beszélhetünk, mindazonáltal azzal igen szoros kapcsolatban áll. A rendszerváltást követően bővült a tárgyi hatály köre, mivel az önkormányzati hatósági ügyekben a *helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény* alapján is az Áe.-t kellett alkalmazni.<sup>18</sup> Az Áe. a hatály kapcsán bevezette a szubszidiaritás elvének az alkalmazását, eszerint az Áe. rendelkezéseit a honvédelmi, a devizahatósági, a külkereskedelmi igazgatási és társadalombiztosítási ügyekben akkor kellett alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezett, emellett kivett eljárásként eleinte csak a szabálysértési eljárást nevesítette, aztán a módosítások révén már például az állampolgársági eljárást is kivette a hatálya alól a törvény.<sup>19</sup>

A jogszabály egyebek mellett az egyezséget is intézményesítette. Erre a döntési alternatívára abban az esetben kerülhetett sor, ha azt ágazati jogszabály, illetve az ügy természete megengedte. Az Áe. – szemben a hatályos szabályozással, amely csak ellenérdekű ügyfelek között engedi – államigazgatási szerv és ügyfél között létrejöhetett egyezség, mind az elsőfokú mind pedig a jogorvoslati eljárásban is.<sup>20</sup>

A jogbiztonság elvének egyik biztosítékául szolgált a semmisség jogintézményének a bevezetése a törvénybe, hiszen az Et. a határozat jogerőre emelkedését követően nem rendelkezett semmilyen lehetőségről, amely a döntés módosítását vagy visszavonását eredményezte volna.

A rendszerváltást követően az Alkotmánybíróság gyakorlata során több ízben is foglalkozott a törvény rendelkezéseivel. A jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének megállapítása és megszüntetése iránt terjesztettek elő például indítványt az Áe.-ben megállapított elintézési határidők tárgyában. Az indítványozó sérelmezte, hogy az ügyfélre nézve jogvesztőek, míg az államigazgatási szervre nézve nem jogvesztő jellegűek az elintézési határidők. Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványt, mégpedig arra hivatkozva, hogy az ügyfél és a hatóság az államigazgatási ügy során nem azonos jogosítványokkal rendelkeznek, nem tehetünk

<sup>15</sup> Áe. 2. § (1), (7) bek.

<sup>16</sup> Áe. 3. § (3) bek.: „E törvény alkalmazása szempontjából államigazgatási ügy minden olyan ügy, amelyben az államigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.”

<sup>17</sup> Áe. Indokolása

<sup>18</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 109. §

<sup>19</sup> Koi: i.m. 57-65.

<sup>20</sup> Áe. 38. §, 43. §



egyenlőségjelet az eljárás két szereplője között. Mindemellett számos tárgyban született még alkotmánybíróági határozat a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: Ket.) hatálybalépéséig.

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

A rendszerváltást követően – ténylegesen azonban csak az ezredfordulót megelőző évben<sup>21</sup> – megfogalmazódott az az igény, hogy szükséges egy új közigazgatási hatósági eljárási kódex megalkotása. A jogalkotó a törvény révén erőteljesebben kívánta érvényre juttatni a közhatalom szolgáltató funkcióját azáltal, hogy jelentősen csökkentse az ügyfelekre háruló eljárási terheket, az elektronika és az informatika eszközeinek alkalmazásával.<sup>22</sup> Az Uniós csatlakozás következtében a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak is összhangban kellett lennie a közösségi jog elveivel. Azonban a Ket. mondhatni az első pillanatoktól kezdve falakba ütközött, hiszen a Kilényi Géza vezetésével felállított Kodifikációs Bizottság által előkészített törvénytervezet szakaszait figyelmen kívül hagyták és egy teljesen új normaszöveg került az Országgyűlés elé. A jogszabály elfogadását követően a Ket. 2005. november 1-jén lépett hatályba.<sup>23</sup>

A korábbiakhoz képest újdonságként jelentkezett a törvényben, hogy külön-külön fejezetben rendelkeztek a közös szabályokat, a hatósági ellenőrzést, a hatósági regisztratív aktusokat, valamint az elektronikus ügyintézését. Utóbbi kapcsán ki kell emelni, hogy a Ket. tette lehetővé első ízben *expressis verbis* a hatósági eljárás során az elektronikus ügyintézését.<sup>24</sup> A törvény a X. fejezetben szabályozta az elektronikus út igénybevételeit azonban ez csak látszatsmegoldásként jelentkezett, hiszen a Ket. felhatalmazta az ágazati törvényeket, a Kormányt és az önkormányzatokat, hogy bizonyos ügyköröket kizárjanak az elektronikusan intézhető ügyek köréből.<sup>25</sup>

Mindemellett a Ket. eszköztárában nővumként jelentkezett a hatósági szerződés bevezetése is. A külföldi joggyakorlat révén a jogalkotó elérkezettnek látta az időt arra, hogy a törvény egy egyfajta döntési alternatívát biztosítson a jogalkalmazónak. A jogintézmény bevezetésével a hatósági eljárás ügyfélbaráttá tételét, valamint a szolgáltató jelleg erősítését célozták.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat aszerint rendelkezett, hogy „*Felül kell vizsgálni az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt. Az előkészítő munkákra kodifikációs bizottságot kell alakítani. Javaslatot kell tenni a modern közigazgatásnak megfelelő egységes közigazgatási eljárási törvényre.*”

<sup>22</sup> Ket. Indokolása

<sup>23</sup> Ket. 173. § (1) bek.

<sup>24</sup> Az Áe. sem zárta, ki azonban a törvény még nem rendelkezett róla. (CZÉKMANN Zsolt - CSEH Gergely: *Elektronikus közszolgáltatások Magyarországon*. In: Czékmann Zsolt (szerk.): *Infokommunikációs jog*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019. 73-89.)

<sup>25</sup> Ket. 160. § (1) bek.

<sup>26</sup> BARABÁS Gergely - BARANYI Bertold - KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer Kiadó, 2014.

Mindazonáltal a jogirodalomban számos kritika fogalmazódott meg másfél évtized alatt a Ket. rendelkezéseivel kapcsolatban, amelyek a kisebb módosítások, valamint novellák révén sem küszöbölték ki a felmerült nehézségeket és egyre inkább a túlszabályozottság kelepcéjébe esett a törvény. Az egyik legnagyobb problémát a széles körű szabályozásra való törekvés mellett,<sup>27</sup> az elhúzódó eljárások száma, a túl hosszú ügyintézési határidők vagy a bonyolult, átláthatatlan rendelkezések jelentették, amelyek mind-mind az ügyfélbarát ügyintézés gátjaként jelentkeztek. Ennek következményeként – valamint az Igazságügyi Minisztérium előző kormányzati ciklusában hozott stratégiai céljai alapján – anyagi, valamint eljárási jellegű jogszabályok kodifikációinak sorozata kezdődött meg.

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

Az *Ügyintézési kézikönyvet*<sup>28</sup> 2018. január 1-jén felváltotta az *Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (a továbbiakban: Ákr.). A jogszabály a túlszabályozottság problémáját kiküszöbölte, hiszen szinte feleződött a szakaszok száma, az Ákr. nyelvezete is egyszerűsödött. Mindemellett a nemzetközi és uniós dokumentumoknak, valamint az Alaptörvényben megfogalmazottaknak is meg kívánt felelni a törvény.

A törvény keretjogszabályként csak a minden hatósági eljárásra irányadó, általános elveket kívánja szabályozni, az ezeken kívül eső rendelkezéseket, pedig az ágazati jogszabályokra bízta. Továbbá teljes mértékben csak eljárási szabályokra támaszkodik a törvény, hiszen a Ket.-tel ellentétben minden anyagi típusú rendelkezést elhagyott a kódex. Az Ákr. szakított a Ket. által szabályozott részlegesen kivett eljárási típusokkal, immáron a kódex taxatív felsorolja azokat az eljárásokat, amelyekre nem terjed ki a hatálya, úgy mint a szabálysértési, választási, adó- és vámigazgatási eljárás etc..

Az Ákr. szűkítette az ügyfélkört azáltal, hogy a hatósági ügyel kapcsolatban az ügyféli minőség fennálltához közvetlen érintettség szükséges, kiküszöbölve ezáltal a Ket. hatálya alatt felmerült problémákat, amely szerint tágan értelmezve, szinte 'bárki' lehetett ügyfél. A Ket.-hez képest változásként értelmezhető az illetékességi okok rendszere, amely egyfajta sorrendiséget állapít meg, és az ügy tárgya alapján megállapítható illetékesség elsőbbséget élvez az ügyfél lakóhelye, tartózkodási helye etc. alapján felállítható illetékességhez képest.

A Ket. hatálya idején megfogalmazott számos kiritka az elhúzódó eljárásokhoz volt köthető, ennek gátjaként a jogalkotó az ügyintézési határidők lerövidítését, a hatóságok közötti együttműködés szabályainak egyszerűsítését jelölte meg az Ákr.-ben.<sup>29</sup> Az ügyintézési határidők kapcsán a törvény leszűkítette annak a körét, amely cselekvések nem számítanak bele az ügyintézési határidőbe, úgy mint az eljárás

<sup>27</sup> BOROS Anita: *Összegző megállapítások – a közigazgatási (hatósági) eljárásjog szabályozási karakterisztikája*. In.: Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Budapest, Dialog Campus Kiadó, 2019. 457-474.

<sup>28</sup> Ákr. Indokolása

<sup>29</sup> BOROS: i.m. 457-474.

felfüggesztésének, szünetelésének és az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama.<sup>30</sup> Az ügyfél érdekeinek előtérbe helyezése – miszerint minél hamarabb egy végleges döntést tarthasson a kezében – itt is egyértelmű szándéka a jogalkotónak.

Az Ákr. jelentősen szűkítette a tényállás tisztázása körében rögzített rendelkezéseket, számos olyan kérdést nyitva hagy, amelyet például a Ket. még szabályozott, ilyen például a szakértő kirendelésére vonatkozó részletes szabályozás. A Ket. emellett például exemplifikatív jelleggel felsorakoztatta, hogy mi minősül szemletárgynak.

Az előző évtizedben lezajlott kodifikációs tevékenységek eredményeként az Ákr. mellett a *közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* (a továbbiakban: Kp.) is hatályba lépett. Az Ákr. – szemben a Ket.-tel – már nem a fellebbezést, hanem a közigazgatási pert jelöli meg elsődleges jogorvoslati formaként, emellett a fellebbezhető döntések körét pedig igencsak leszűkítette. A jogalkotó ezzel a megoldással a végrehajtó hatalmi ágat tehermentesítette.

A végrehajtási eljárás kapcsán is átfogó változtatások léptek életbe, hiszen a végrehajtást foganatosító általános szerv a Nemzeti Adó- és Vámhivatal lett, azonban itt a *bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény* (a továbbiakban: Vht.) rendelkezései elsőbbséget élveznek az Ákr.-hez képest. A közigazgatási végrehajtási eljárás során az Ákr. minősül speciális jogszabálynak a Vht.-hoz képest.

Az Ákr. számos ponton módosításokat eszközölt a korábbi szabályokhoz képest. Mindazonáltal az előnye talán egyben a hátránya is, hiszen az egyszerű és rövid szabályozás joghézagokat eredményezhet. Végül feltehetjük a kérdést, hogy melyik megoldás eredményez ügyfélbarátabb megoldást, egy minden részletekbe menő, vagy pedig egy tömör, egyszerű és csak az alapvető általános rendelkezéseket szabályozó törvény? Hiszen mindkettő mellett és ellen is szólnak érvek mind a jogirodalomban, mind pedig a jogalkalmazásban.

## 6. Záró gondolat

Tanulmányunkban egy rövid összefoglaló képet kívántunk adni a hazai közigazgatási hatósági eljárás elmúlt 65 évéről, fejlődésének egyes állomásairól, a felmerülő akadályairól, valamint pozitív eredményeiről. A jogszabályok ismeretében kirajzolódik a trend, amely mindig illeszkedik korának kodifikációs fő irányvonalára, néhol ugyan megkésve és olykor proaktívan új irányokat mutatva.

### +1. Kedves András!

Köszöntünk és Köszönjük! Köszöntünk, mert 65 éves lettél és ahogyan egyszer megjegyezted, ez már nem kevés, de még nem sok. És köszönjük, amit tettél a Tanszékért, a Karért, az Egyetemért, a hallgatók generációiért és értünk! Sokszor

---

<sup>30</sup> Ákr. 50. § (5) bek.

mondta, hogy mi mindannyian Kalas professzor úr köpönyegéből bújtunk ki és a Tanszék szellemisége tőle ered. Te legalább ennyire hozzátartozol, elképzelhetetlen Torma András nélkül a Közigazgatási Jogi Tanszék, szellemiséged már rég vonalmérték számunkra, ezért most így Köszönjük és Köszöntünk a Tanszék valamennyi kollégájának nevében!

---

---

---

---

# A magyar önkormányzatok európai kitekintéssel

Csefkó Ferenc\*

---

A megtsztelő felkérésnek eleget teendő, hogy miként is tudnám a 65. születésnapja alkalmából kiadandó könyvben megjelenő tanulmányal köszöntenl az ünnepelet, némi töprengés után sajátosnak tekinthető megoldást választottam. Ugyanis szakmai múltunkat áttekintve olyan közös kapcsolódási pontokat fedeztem föl, melyek mindkettőnk kutatásaiban, tanulmányaiban markáns jegyekként jelennek meg, ez az önkormányzatiság eszméje és gyakorlata, változási tendenciái, a magyar önkormányzati rendszer (ki)alakulását, múltját, jelenét, jövőjét(?) érintő munkák. Esetenként az adott témakört érintően kitértem a közelmúlt, avagy jelenlegi tendenciákra is. Tanulmányom másik sajátosságának tekinthető, hogy az előzőekben jelzettek kifejtése kapcsán kiválasztottam néhány olyan kiadványt, melyekben mindketten „szereplünk”. Ezekre támaszkodva igyekeztem az adott témakörtökre vonatkozó álláspontjainkat összevetni, rámutatni azok azonosságaira vagy különbözőségeikre.

Kedves András, őszintén bevallom, nekem is tanulságos volt mindezek újra-olvasása, aktualizálása. Ennek jegyében fogadd el évtizedeket átívelő barátságunkkal ajándékol ezt a Neked szánt írást, kívánva ezzel további alkotómunkádhoz még nagyon sokáig erőt, egészséget, életörömet.

## 1. A közigazgatás törvényességének primátusa<sup>1</sup>

Torma András (a továbbiakban: TA) számos írásában foglalkozott (foglalkozik) a közigazgatás törvényességével, az EU-nak az ezt érintő elvárásaival, követelményeivel. E tanulmány szerzője (a továbbiakban: CsF) mindezeknek elsősorban a gyakorlati aspektusait érinti kutatásai, tanulmányai során. Az elsőnek nevezhető találkozási pontunk tehát maga a törvényesség követelménye a

---

\* Címzetes egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

<sup>1</sup> TORMA András: A közigazgatás törvényessége. EU-csatlakozás. In: Csefkó Ferenc (szerk.): A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány Pécs, 2000. 243-248.; CSEFKÓ Ferenc: A közélet tisztaságáról. In: Csefkó Ferenc (szerk.): A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány Pécs, 2000. 39-50.

közigazgatás működésében. Hozzáteszem, ez nem véletlen, hiszen számomra ez mindennek az alapja, mert ha az államszervezet, a közigazgatás nem tartja be a törvényeket (általánosabban a jogot), akkor nincs jogalapja ezt elvárni a társadalomtól, a polgároktól.

TA rögzíti tanulmánya elején, hogy a jogállamiság meghatározó ismérve és egyben követelménye is a közigazgatás törvény alá rendelt tevékenysége... azzal, hogy a hazai jogrend az Európai Közösség jogrendjét is köteles figyelembe venni. (243-244. o.)<sup>2</sup>

CsF Szamel Lajos egyik jelentős munkájának értékelésekor<sup>3</sup> a közszereplők, benne a közigazgatás oldaláról megközelítve írja, hogy az állam építésének, kiteljesedésének időszakában különösen is fontos, hogy a törvények uralmának alapja az alkotmányosság... melynek érvényesülése korlátozza a hatalmat, s ne hagyja megtorlatlanul a hatalommal való visszaéléseit; az alkotmányos intézmények rendeltetése a hatalom elfajulásának, a hatalommal való mindennemű visszaélésének meggátolása. (43. o.) Szamel Lajos e tételt jó ötven esztendővel ezelőtt vetette papírra – jó félévszázaddal ezelőtt...

TA az Unió összefüggéseket elemezve részletesen szól a jogharmonizáció (jogközelítés) adta feladatokról és veszélyekről, s véleményem szerint ma is aktuális teendőként fejt ki (két évtizeddel ezelőtt – CsF), hogy alapvető feladat a közösségi jog megismertetése... az egész magyar társadalommal (245. o.) Egyúttal felhívja arra is a figyelmet, hogy a csatlakozási tárgyalások során nemzeti érdekünk... az önkormányzati érdekek... megfelelő képviselése (247. o.) Ugyanitt rögzíti azt is, hogy a helyi önkormányzatok megfelelő információs rendszer nélkül még a jelenlegi feladataikat is csak nehezen képesek ellátni.

E tanulmány szerzője mintegy recitálva az előző bekezdés utolsó mondatára „Szameli-példázatok” ad arra, hogy a vezetők... milyen módon élhetnek vissza a hatalommal, mint információbirtokosok, azzal, hogy pl. az információkat késleltetve, vagy csak bizonyos szűk körök számára hozzák nyilvánosságra, a legdurvább megsértése pedig a közvélemény tudatosan hamis informálása. (43. o.)

„Politikai mezőkre” e tanulmányban nem kívánok lépni, annyi megjegyzés viszont ide kívánkozik, hogy napjainkban a különböző kommunikációs eszközök által nyújtott információ-kavalkád közepette az ún. „egyszerű polgár” nap mint nap szembesül azzal – miközben váltogatja a TV csatornákat – hogy akkor „kinek is higgyek, mi és hol az igazság”.

<sup>2</sup> Itt és a továbbiakban a lábjegyzetekben hivatkozott tanulmányokból idézettek oldalszámait jelölöm.

<sup>3</sup> SZAMEL Lajos: A közélet tisztaságáról. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1969.

## **2. Az EU és a tagállamok közigazgatási kapcsolatrendszere; az önkormányzatok helye és szerepe az államrendszerben.<sup>4</sup>**

Manapság (2020 – CsF) is tanulságosak, egyben folyamatos viták keretében állnak mindazok a kérdések, amelyeket TA a címben jelzett tanulmányában feszeget, alaptételként rögzítve, hogy... az Európai Unió tagállamaiban a közigazgatási modellek változatosak, sokszínűek, s minden egyes tagállam önálló feladata, hogy előkészítse a decentralizált kormányzás saját rendszerét. (396. o.) CsF – a hazai viszonyokra adaptálva TA megállapítását hozzáteszi: nyilvánvaló, hogy az önkormányzatiság szempontjából a decentralizáció a meghatározó jelentőségű, s az 1990. LXV. törvény (Ötv.) megteremtette... a települések önállóságának, fejlődésének kereteit, biztosítva a minden települést megillető önkormányzás jogát. (78. o.)

TA fentebb idézett tételét továbbvíve kifejti azt is, hogy tagállami követelmény, miszerint a közigazgatás legyen megbízható, átlátható és demokratikus (396. o.) A tagállamok önkormányzati rendszereinek általánosítható vonásait pedig abban foglalja össze, hogy jellemzőek az egymással mellérendelt, többszintű önkormányzati igazgatási egységek, a helyi közügyek általános, széles hatáskörű intézése, a szolgáltató jelleg, a közvetlenül választott politikai testület, a koordináció stb. (399. o.).

CsF, ha nem is oly nagyságrendben, mint TA, de ugyancsak számos írásában tett uniós kitekintést. Közülük itt az EU integrációval összefüggő munkát emelem ki, mely annak idején kvázi iránytűként is szolgálhatott az önkormányzatok számára<sup>5</sup>. CsF a magyar önkormányzati modell TA által vázolt fontosabb elveit „aprópénzre” váltva a településfejlesztést és rendezést, a helyi közutak, köztisztaság fenntartását stb., mint preferált és átfogó helyi közügyeket emeli ki (78. o.), majd hasonlóan TA-hoz, különösen is fontosnak minősíti az önkormányzati szféra erőteljesebb képviselésének fejlesztését. (88-89. o.)

A fentebb írtakból kitűnik, hogy mindkét szerző kiáll a decentralizáció mellett. CsF álláspontja, hogy a most elmúló évtizedben jórészt a többszintű centralizáció jellemző.

---

<sup>4</sup> TORMA András: Az Európai Unió és a tagállamok közigazgatásának kapcsolatrendszere. In: Petrétei József (szerk.): Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. PTE Állam és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete Pécs, 2001. 395-402.; CSEFKÓ Ferenc: Az önkormányzatok helye és szerepe a megújuló település és területfejlesztési intézményrendszerben. In: Petrétei József (szerk.): Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. PTE Állam és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete Pécs, 2001. 77-90.

<sup>5</sup> CSEFKÓ Ferenc: Önkormányzatok az Euroatlanti csatlakozás folyamatában. In: Csefkó Ferenc (szerk.): EU integráció, önkormányzatok. Magyar Közigazgatási Intézet, Magyar Önkormányzati Szövetségek Társulása, 1998. 10-17.

### 3. Települési önkormányzás az európai közigazgatási térben<sup>6</sup>

Az Európai Közigazgatási Térség... nem más, mint az Európai Unió intézményei és a tagállamok közigazgatási szervei általa közösségi/uniós jog megalkotása és alkalmazása révén megvalósított, illetve megvalósuló egyfajta harmonizált értékszintézis – indítja e fogalommal tanulmányát TA. (11. o.) Ezt követően röviden értékeli és elemzi az EKT sajátosságait, főbb jellemzőit, melyekből itt a megbízható, átlátható és demokratikus közigazgatás működését emelem ki. (16-17. o.)

A hazai önkormányzati rendszer alaptételeit illetően CsF megerősíti a korábban írtakat: az 1990-ben megalkotott önkormányzati törvény széles felelősséget, autonómiát, függetlenséget biztosított az önkormányzatoknak, egyben teret adott a lakosság önszerveződő közösségeinek, a helyi közösségeknek azért, hogy érdemben részeivé válhassanak... a helyi... önkormányzásnak. (172. o.) Nem kétséges, hogy ez a decentralizáción alapuló szabályozás a jogállami demokrácia nélkülözhetetlen eleme – részben utalva TA előző bekezdésben írt utolsó soraira.

A tanulmány más vonatkozásban már érintette azt, amit TA is hangsúlyoz, miszerint a közigazgatási térségben a tagállamok szabadon szervezhetik közigazgatásukat (16. o.). Ez CsF álláspontja szerint értelemszerűen érvényes az önkormányzati igazgatásra is. Kifejti azt is, hogy a rendszerváltástól napjainkig (napjaink alatt itt a 2010-es esztendőket értendőek) a különböző, sokszor radikális átszervezések az önkormányzatiság szinte minden elemét érintették, azon kritikákat figyelembe véve, melyek az önkormányzati rendszer elaprózottságát, hatékonytalanságát, gazdaságtalanságát, átláthatatlan működését stb. hangsúlyozták, s mivel a rendszer korántsem zökkenőmentesen épült ki... (172-173. o.)

Mindezekkel összefüggésben megjegyzendő, hogy a mindenkori kormányok bármikor találtak az önkormányzatokat érintő döntéseikhez szakmai alátámasztást. Ennek oka, hogy általánosságban és egyes elemeit illetően is egymásnak homlokegyenes álláspontokat fogalmazott meg a szakmai közeg.

Visszatérve Európához, az EU elvárásai között hangsúlyozottan jelenik meg az átláthatóság, s az, hogy a különböző nemzeti intézmények hatáskörei szervesen illeszkedjenek egymáshoz, ne lehessen sem „légüres tér”, sem hatásköri átfedés – írja TA. (17. o.) Ehhez csupán annyi hozzáfűzni valóm lenne, hogy az önkormányzati rendszert érintő, több évtizedre visszanyúló kritikák egyik sarokpontja a működés korrupciós jelenségei, melyek értelemszerűen ütköznek az átláthatóság uniós követelményeivel.<sup>7</sup>

TA a nemzeti közigazgatásokat is érintő alapelvek közül részletesebben foglalkozik a demokratikus működés és a jogállamiság követelménye mellett az emberi jogok és az alapvető jogok tiszteletben tartásával, a többpártrendszer

<sup>6</sup> TORMA András: Néhány gondolat az európai közigazgatási térségről. In.: Csefkó Ferenc (szerk.): A közigazgatás és az emberek. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. 2013. 11-22.; CSEFKÓ Ferenc: Települési önkormányzás – lakossági kapcsolatok. In.: Csefkó Ferenc (szerk.): A közigazgatás és az emberek. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. 2013. 171-188.

<sup>7</sup> A más szférában megmutatkozó, ma is létező korrupciós jelenségekkel e tanulmányban nem foglalkozom.



szükségességével, a jogszabályok stabilitásával és a közigazgatás kiszámítható működésével, a köztisztviselők és egyéb hatalmat gyakorlók pártsemlegességével. (17. o.)<sup>8</sup>

Az előző felsorolásból magam a közigazgatás pártsemlegességének, avagy pártoktól való függetlenségének követelményét emelem ki. Megjegyzem, az 1990-es évek elejétől kezdődően számos írásomban hívtam föl ennek veszélyeire a figyelmet. Vélhető, hogy az élet nem CsF-et igazolta.

A 2010-es évi, s az azt követő helyhatósági választásokon egyértelművé vált, hogy az annak idején kommunális önkormányzatokként létrehozott önkormányzatok a pártpolitikák foglyaivá váltak... pártérdekek és pártértékek játszottak és játszanak döntő szerepet a ... képviselő-testület és szervei működésében. Ami az önkormányzati igazgatási modellváltást illeti, fönntartom korábban megfogalmazott véleményemet, melynek lényege, hogy az elmúlt években született jogszabályok települési szinten is többszereplős igazgatási modellt hoztak létre, melyekben a szereplők korántsem egyenrangúak... ez vonatkozik az önkormányzati szolgáltatásokra is, melyek úgyszintén központi kormányzati intézkedések következtében alakulhatnak, s közvetetten érintik a helyi rendeletalkotást (180. o.). Azaz teszem most hozzá, bármikor szűkítik, vagy szűkíthetik a helyi autonómiát.

#### 4. A közigazgatás vezetése – önkormányzati érdekképviselő<sup>9</sup>

Tanulmányom bevezető mondatai között jeleztem, hogy olyan forrásmunkákat igyekeztem kiválasztani, melyek valamilyen módon kapcsolódtak egymáshoz. Előre kell jeleznem, hogy itt ilyen pontokat csak közvetetten találtam. Úgy véltem azonban, hogy mindazt, amit a két szerző saját írásában megfogalmazott, ma is aktuális és fontos kérdések – közülük néhányat szükségesnek láttam fölillantani.

Természetesen tisztában vagyok azzal, hogy a „vezetés” magára az önkormányzati rendszerre nem értelmezhető (csupán az egyes önkormányzatok, pontosabban szólva képviselő-testületek bizonyos szerveire, pl. polgármesteri hivatal) jobb híján azonban, mivel a központi állami közigazgatási szervekkel való kapcsolatokban az egyes önkormányzatok, vagy azok informális szerveződései folytathatnak ugyan érdekérvényesítést, lobbizást, rendszertani szempontból azonban – alátámasztva ezt a vonatkozó jogi szabályozással –, csak az önkormányzati érdekszövetségek jogosultak erre intézményesített formában.

Minden szervezetnek három, egymáshoz szorosan kapcsolódó, nélkülözhetetlen... funkciója, feladata és hatásköre van: az alap a kiszolgáló, valamint a menedzsment szféra, mely utóbbi biztosítja a szervezet összeműködését, a célkövetést és a cél elérését – fogalmazza meg TA (287. o.). Némileg vitathatónak tűnhet, ha ezt a

<sup>8</sup> A felsorolásban hivatkozik Fournierre. Lásd: Jacques FOURNIER: A megbízható közigazgatás. *Magyar Közigazgatás*, 1997/10.

<sup>9</sup> TORMA András: A közigazgatás vezetésének egyes elméleti kérdései. In.: Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. PTE ÁJK Pécs, 2016. 285-294.; CSEFKÓ Ferenc: *Partnerek és ellenfelek – bábok vagy ellensúlyok. Önkormányzati érdekképviselő a rendszerváltástól napjainkig*. In.: Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. PTE ÁJK Pécs, 2016. 83-94.

központi állami szervek menedzsmentjeire, vezetőinek döntéshozatali hatásköreire is vonatkoztatom.

Értelemszerűen problematikus lenne ezen összetevők alkalmazása az önkormányzati szövetségekre. Ez utóbbiakra vonatkozóan a kérdés oly módon tehető föl, miszerint az alkotmányi (immár alaptörvényi – CsF), törvényi szabályozás biztosít-e olyan lehetőségeket, melyek révén egyáltalán jogosultak-e valós célokat meghatározni és lehetőségük nyílhat-e céljaik elérésére? E célok lényege ugyanis az érdekartikulációban fogalmazhatóak meg. Olyan tényezővé válhatnak egyes... döntések következtében, hogy esetenként partnerekként, esetenként pedig ellenfelekként szerepelnek – fogalmazza meg kételyeit CsF. (85. o.) Nyilvánvaló tehát, hogy a közmenedzsment fogalmkörébe e szervezetek (mármint az érdekszövetségek) nehezen lennének bevonhatóak.

Viszont, miként az alábbiakból kitűnik, a velük (ti. közmenedzsment) való kapcsolatok saját céljaik elérése tekintetében meghatározóak.

TA, gondolatait tovább folytatva a közigazgatási szakmenedzsmentet illetően ugyanis kifejti, hogy azok kizárólag az állam végrehajtó hatalmát megvalósító szervek személyzetére (kormánytisztviselők, köztisztviselők és politikusok), struktúráira és munkafolyamataira terjednek ki (291. o.). Amennyiben céljaik eléréséhez kapcsolódóan, ha az adott ügy önkormányzati területeket érint, bizonyos korlátokkal is számolniuk kell, így pl. azzal, hogy az alkotmány (és az Alaptörvény is – CsF) rögzíti a kormánynak a társadalmi szervezetekkel való együttműködési kötelezettségét, az önkormányzati szövetségek tekintetében pedig a kormány konzultációs kötelezettségét. (86. o.)<sup>10</sup>

Az önkormányzatok érdekképviselője tehát szervezeti oldalról biztosított (tartalmát, eredményeit nem kívánom értékelni). A mindennapok gyakorlatában ennek meghatározó területe a jogszabály-előkészítési folyamatban való részvétel, mely a különböző szintű és típusú állami/közigazgatási szervekkel, azok menedzsmentjeivel való munkakapcsolatokban realizálódhat annak érdekében, hogy... az önkormányzatok a szövetkezés lehetőségével a hatalommegosztás arányosabb és decentralizáltabb irányába megtegyék az első lépéseket. (94. o.)<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Jelenleg (2020) ezt a NER kereteibe épített Önkormányzati Nemzeti Együttműködési Tanács, s a kormány és az országos önkormányzati érdekszövetségek közötti stratégiai együttműködési megállapodás jellemzi.

<sup>11</sup> Ez utóbbiakat CsF Pálné Kovács Ilonával közösen írt – 30 esztendővel ezelőtt megjelent - cikkéből idéztem kommentár nélkül. Lásd: CSEFKÓ Ferenc - PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Az önkormányzatok érdekszövetségeiről. *Magyar Közigazgatás*, 1991/1. 87-91.

## 5. Állam/közigazgatási – önkormányzati feladatok, hatáskörök és azok változásai<sup>12</sup>

Mind TA, mind pedig CsF a lábjegyzetben hivatkozott kiadványban tartalmilag, tematikailag egymáshoz szorosan kapcsolódó témaköröket vizsgál – részben azonos, részben egymást kiegészítő (esetenként eltérő) álláspontokat megfogalmazva.

A megközelítés közös alapját jelenti TA okfejtése, mely szerint a helyi önkormányzatok feladat -telepítési kérdése nem szakítható el sem a közigazgatás, sem az állam feladataitól. De, teszi hozzá, az állam feladatai változnak... márpedig ez a változás kifejezetten az állami feladatok kibővülésének irányába mutat. (154. o.)

CsF ennek kapcsán is szinte folytatja TA gondolatfűzését, konkrét, gyakorlati példák érzékeltetésével. Egyúttal úgyszintén alaptételként javasolja (mármint a feladattelepítésre vonatkozóan), hogy először az vizsgálandó, miszerint az állam fővállalja e az adott közszolgáltatást, mint állami feladatot; ha igen, akkor ezt a maga szervezetrendszerében oldja-e meg, vagy kiszervezi, ha nem akkor eldöntendő, hogy az az államigazgatás, vagy az önkormányzati igazgatás körébe tartozik. (291. o.)

TA azt is megfogalmazza, hogy az állami feladatok kapcsán beszélhetünk bizonyos alkotmányos megalapozottságról..., de a fő gond, hogy alkotmányunk nem mutat egyértelmű irányt... az állami feladatok kijelölése terén (155. o.), melynek során ismét CsF: eldöntendő, hogy milyen mértékű centralizációt, illetve dekoncentrációt hajt végre a jogalkotó. (291. o.)

A közigazgatási feladatok is folytonosan változnak, mindenekelőtt attól függően, hogy az állami főhatalom milyen államcélokat tűz ki. Ezek tartalmilag a következők szerint összegezhetők, sorolja TA: belső, külső védelem, külpolitika, szociális, egészségügyi ellátás, oktatás, kutatás, gazdaságszervezés, egyéb közfeladatok..., majd hozzáteszi, hogy ellátásukat tekintve a közhatalom szervein túl a civiljog alanyainak, a közvetett közigazgatás szerveinek bevonásával. (158. o.) Mindezekkel lényegében ez összezseng azzal, amit CsF korábban a kiszervezéssel kapcsolatban írt. Felhívja a figyelmet az állami, államigazgatási és önkormányzati szféra által ellátandó feladatok, hatáskörök, szervezet, intézmény, finanszírozás stb. elválasztásának jogi problémáira. (293. o.)

Az önkormányzati feladat – és hatáskörök kapcsán gyakorlati alapkérdés is, hogy kit is illet meg az önkormányzás joga... Tisztázandó (lenne végre – CsF) a helyi közügy fogalma, mert ez a fogalom az önkormányzatiság sarokköve... , hiányzik az önkormányzati feladat- és hatáskör telepítés elveinek rögzítése... , a kötelező feladatok ellátásával való „megajándékozás”... nem más, mint a központi hatalom által nem vállalt feladatok átruházása... TA tovább folytatja – immár a gyakorlati tapasztalatok ismeretén is alapulva – a problémák sorolását, így, hogy a törvényi

<sup>12</sup> TORMA András: Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról. In.:Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. PTE ÁJK Pécs, 2008. 153-164.; CSEFKÓ Ferenc: Az önkormányzati feladat – és hatáskör telepítési rendszer paradigmaváltása. In.:Csefkó Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. PTE ÁJK Pécs, 2008. 290-300.

kötelezés ellenére a helyi önkormányzatok nem kapják meg az ezek ellátásához szükséges központi költségvetési forrásokat, s nem került rögzítésre a feladatellátás egyfajta minimális mértéke sem. (159-161. o.)

CsF, értékelve a több mint másfél évtizedes önkormányzati feladat- és hatáskör telepítési gyakorlatot, egyfajta paradigmaváltásban látja a megoldást, melynek során a következő tisztázandó elemeket sorolja: állami, államigazgatási ügy, a feladat tartalmi elemeinek rögzítése, a feladat és hatáskör telepítés rendszerének jogi szabályozása, a hatékonyság, eredményesség, minőség, a közszolgáltatásokhoz való hozzájutás esélyegyenlősége, a hatásköri jogosítványok, követelmények és feltételek rögzítése, a differenciálás lehetőségeinek vizsgálata. Mindezek annak az elvi és gyakorlati tételnek a garanciájával, hogy az önkormányzás joga minden települést megillet, a legkisebb falut is, mivelhogy ők is a magyar településtársadalom másokkal egyenjogú tagjai. (298-300. o.)

E tanulmány terjedelmi keretei, de a célja sem teszi lehetővé, hogy akárcsak érintőlegesen is elemezzem az állami – önkormányzati feladatok, szolgáltatások most elmúló évtizedbeni (2010-2020) alakulását. Az önkormányzatokkal foglalkozó szakirodalom (köztük magamat is e körbe sorolom) számos tanulmányban hívta föl a figyelmet arra a kétségbevonhatatlan tényre, hogy az 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer éppen a feladatok, szolgáltatások tekintetében miként szűkül, üresedett. Hogy néhány közismert példát hozzak: hatósági feladatok, szociális igazgatás döntő részének átkerülése a közigazgatási hivatalokhoz, oktatási feladatok államivá (gyakorlatban elég jelentős százalékban egyházi, vagy nemzetiségi önkormányzatok általi fönntartásúvá) válása, más: a kéményseprés a katasztrófavédelemhez, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás állami kezekbe kerülése, a finanszírozási rendszer radikális megváltoztatása, ellenőrzésből törvényességi felügyelet, az ASP rendszer bevezetése. Ez utóbbihoz még annyit teszek hozzá, hogy mára az önkormányzati igazgatás, működés és szolgáltatások fölött a kiépített informatikai rendszerek, adatszolgáltatási kötelezettségek révén az állam (annak valamely szerve) az önkormányzatok minden lélegzetvételéről azonnal, teljeskörű információval rendelkezik.

## **6. A közigazgatás átalakulása – átalakítása<sup>13</sup>**

TA nem csupán átfogó képet ad tanulmányában a jelenlegi (pontosabban akkori: 2000-es évek vége – CsF) közigazgatásának helyzetéről, hanem az elvi követelmények rögzítése mellett vázolja az előtte álló kihívásokat, s megfogalmaz reformjavaslatokat is. Kiemelt tételként rögzíti, hogy a jogállamnak két nagy összetevője van, az egymással hierarchikus kapcsolatban álló államigazgatási

---

<sup>13</sup> TORMA András: Tűnődés a magyar közigazgatási szervezetrendszer majd 20 éves átalakítási kísérleteiről, vagy ettől lényegesen többről? In.: Csefkó Ferenc (szerk.): A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. Pécs, 2009. 88-128.; CSEFKÓ Ferenc: Önkormányzati feladatok és hatáskörök különböző téregységekre történő telepítésének lehetőségei. In.: Csefkó Ferenc (szerk.): A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei. A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. Pécs, 2009. 20-27.

szervek, valamint az autonómiát élvező helyi önkormányzatok csoportja. (88. o.) CsF óhatatlanul érintve a szervezetrendszert, az ellátandó (ellátható) feladatok oldaláról közelít és vázol föl újfajta feladattelepítési lehetőségeket. (20. o.)

A közigazgatás előtt álló kihívásokat felsorakoztatva az ennek való megfelelés elvei között hangsúlyozza TA a célszerűséget, a hatékonyságot, az eredményességet, a partnerséget a közügyek intézésében, a polgárközeliséget, a rugalmasságot, a stabilitást, a tudományos megalapozottságot, a rendszerszemlélet megvalósítását stb. (92-93. o.) Később, a követelmények között megjeleníti a demokratikus jogállamiságot, a decentralizációt, a szubszidiaritást és a szolidaritás elvének érvényesítését, s a demokratikus és pártatlan közigazgatást. (95. o.)

CsF kitérve a közigazgatási szervezetrendszert érintő reformelképzelésekre és törekvésekre, megállapítja, hogy ezekben (ti. reformok) az önkormányzati feladatok és hatáskörök komplex vizsgálatára, újragondolására, új alapokra helyezésére lenne szükség, melyekre eddig (soha – CsF) nem került sor. (21. o.) E javaslatok összecsengenek TA által is írtakkal, miszerint ezek, mármint pl. a decentralizáció, hatékonyság, eredményesség, polgárközeliség, az esélyegyenlőség biztosítása a szolgáltatások tekintetében minden településen. (24. o.)

TA részletesen foglalkozik a központi közigazgatással. Véleménye szerint ennek egyszerűsítésével párhuzamosan decentralizálni kellene a feladatok és erőforrások jelentős részét, a kialakítandó régiók javára. (98. o.) CsF a kisebb léptékű térkategóriákra fogalmazza meg, hogy szervezeti, szerkezeti szempontból vizsgálva az új alapokat a törvény által rendelt települési, térségi körzetek – kiemelve a városközösségeket – jelentik. (22. o.)

Egyébként TA is foglalkozik (más megközelítésben, mint CsF) a területi középszint helyével és szerepével, megemlítve a kistérségeket is. (100. o.) Elsősorban viszont a regionális szintet vizsgálja, arra a következtetésre jutva, hogy mindössze négy, önkormányzati alapon felépülő és a központi hatalmat valóba ellensúlyozó régióra lenne szükség (104. o.)

TA a fentiek mellett lehetséges szerveződéseként említi az önkormányzati autonómiával nem rendelkező kistérségeket, ha marad a dezintegrált települési önkormányzati struktúra. Ez utóbbi fölszámolása esetén a kistérség feloldódna a városkörnyéki önkormányzati rendszerben, vélekedik a szerző. (111. o.)

Az előző gondolatsort nagyban-egészen magáénak vallva, de az eddigi konvencionális rendet némiképp megváltoztatva CsF a települések funkcionális rendjét tekintve a fővárost, a regionális központi funkciókat betöltő pólusközpontokat, a nagyvárosokat, a kistérségi központi városokat, a mikrokörzeti központokat és a központi funkció nélküli városokat jelöli települési/térségi, önkormányzati feladat- és hatáskör telepítési egységeknek. (22. o.)

Tehát a kistérségi, városkörnyéki, városközösségi szint kapcsán mindkét szerző kiáll (ha nem is nevezi nevén) a város és vidéke közötti sokszínű kapcsolatokat intézményesítő települési/térségi szint bevezethetősége mellett. TA ezt az általa javasolt három szintű rendszerben (központi, területi, települési – városkörnyéki önkormányzatok) tartja elképzelhetőnek (112. o.) CsF ez utóbbihoz annyit tesz hozzá, hogy e rendszer bevezetése mellett is biztosítani kell, hogy az önkormányzás

joga, mint legáltalánosabb feladat és hatáskör, meg kell, hogy illesse valamennyi település választópolgárának közösséget. (27. o.)

Az előző pontban írtak kapcsán e tanulmány szerzője az önkormányzatok közelmúltbéli és jelenlegi helyzetét illetően fogalmazott meg néhány tételt. A közigazgatási szervezetrendszer átalakítása kapcsán csupán annyit kell (mintegy összegzésképpen) tenni, hogy mindaz, amit az 1990-es, 2000-es években a szakirodalom (elsősorban az ún. regionalisták) megfogalmazott, megmaradtak a tudományos kutatómunka produktumaiként. A közigazgatás szervezetrendszere szempontjából kérész-életű régiók eltűntek (itt most nem érintve a területfejlesztést és az EU támogatásokkal összefüggő kérdéseket), a kistérségek, mint olyanok, ugyanerre a sorsra jutottak, helyükre kerültek a járások, a városkörnyékek közigazgatási szempontból nem kerültek be a rendszerbe, a megyék pedig elvesztvén intézményfenntartó szerepüket, elsősorban a terület- és vidékfejlesztésben játszanak szerepet, politikai súlyuk viszont stabilizálódott.

## 7. Epilógus helyett

Fölvezető megjegyzéseim között írtam, hogy olyan kiadványokat kerestem (és találtam), melyekben az Ünnepelet és jómagam is írtam. Befejezésül azonban ettől el kell térnem. Ugyanis van egy olyan tanulmánygyűjtemény, amelyet számomra, mint ünnepeltre jelentettek meg 70. születésnapom alkalmából. Torma András megtisztelt azzal, hogy ebben a meglepetés-kötetben írásával köszöntött.<sup>14</sup>

A tanulmány témája önmagában bizonyítja TA folyton megújuló képességét, a rendkívül gyorsan változó, korunk adta kérdésekre való szakmai reagálást, amikor a közigazgatási informatika és az információs társadalom néhány kiemelten aktuális kérdésével foglalkozik. Mint mindig, most is a Tőle megszokott alapos, rendszerező, igen magas színvonalú munkát alkotott, az alapkérdésektől (az információ, a kommunikáció fogalmi keretei), az információs rendszer jogi, közigazgatási kérdései, az információs társadalom technikai, technológiai alapjai stb. bezárólag.

Miközben Torma András rázógondolataiban jelzi az informatika, az információs társadalom nyújtotta hatalmas eredményeket, vívmányokat, ennek veszélyeit is fölillantja. Engedtessek meg, hogy hadd fejezzem be az Ünnepelet tiszteletére írt tanulmányomat az Ő tanulmányában írt utolsó és megszívelendő gondolatával: reméljük..., hogy győz a józan ész és a számítógép nem veszi el eszköz-mivoltát, nem veszi át az ellenőrzést az ember fölött, hanem segíti az emberiséget az egyéni képességek kibontakoztatásában és a társadalmi jólét elérésében. (290. o.) Úgy legyen.

---

<sup>14</sup> TORMA András: A közigazgatási informatika és az információs társadalom egyes kérdései. In.: Bencsik András – Horváth Csaba (szerk.): *Demokrácia, jogállam, közigazgatás. Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára*. A PTE Állam és Jogtudományi Karának közreműködésével a Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület. Pécs, 2007. 281-290.

---

---

# Egy kandidátusi értekezés margójára – közel 30 év távlatából\*

Cseh Gergely\*\* – Ritó Evelin\*\*

---

*„A jövő irodájához vezető út egyértelműen modern technikai eszközök egyre szélesebb körű közigazgatási alkalmazásán keresztül vezet.”<sup>1</sup>*

## 1. Bevezető gondolatok

Kedves Professzor Úr! Mindig arra tanítasz minket, hogy egy tudományos mű megírásakor a bevezető gondolatok elkészítése a legnehezebb és egyben a legutolsó feladat. Az első pár gondolattal fel kell tudni kelteni az olvasó figyelmét, össze kell tudni foglalni a mű lényegét, és *'ki kell tudni fogni a szelet a bírálók vitorláiból is'*. Őszintén mondhatjuk, hogy jelen tanulmány megírásakor még nehezebbnek érezzük ezt a feladatot, hiszen a Te tiszteletedre, 65. születésnapod alkalmából készítjük.

Szeretettel emlékszünk vissza azokra az időkre, amikor még joghallgatóként a Miskolci Egyetem előadótermeinek soraiban nagy figyelemmel és érdeklődéssel hallgathattuk a Közigazgatási jog tantárgyak keretében tartott előadásaidat. Minden egyes Közigazgatási jog vizsga előtt volt bennünk egyfajta félelem és izgalom, mivel az előadásokon óva intettél minket, hogy *'ilyen tudással, mint, ami ennek az évfolyamnak van, közigazgatási jogból csak megbukni lehet'*. Természetesen mindig felhívtad a figyelmünket arra is, hogy nem lehet más tenni *'csak tanulni, tanulni, tanulni...'* Valószínűleg akkor még egyikünk sem gondolta, hogy később tanszéki kollégáidnak fogsz fogadni bennünket. Amikor pedig eljött a legkisebb tanszéki

---

\* A cikkben ismertetett kutató munka az EFOP-3.6.1-16-2016-00011 jelű „Fiatallodó 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. A tanulmány - továbbá - az ME-ÁJK Digitális Állam Kutatóközpontjának támogatásával valósult meg.

\*\* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam – és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Kutató, Digitális Állam Kutatóközpont.

\*\* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam – és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Kutató, Digitális Állam Kutatóközpont.

<sup>1</sup> TORMA András: *A közigazgatási munka gépesítésének lehetőségei*. Kandidátusi értekezés. Miskolc, 1992. 12.

'ugrifülesek' életében az a nap, hogy felajánlottad, hogy tegeződjünk, töredelmesen valljuk most be neked, hogy *'zavarban voltunk, mint Samantha a Dallasban'*.

Nem lehetünk elég hálásak azért, hogy évek óta figyelemmel kíséred és segített tudományos életünket. Tudásoddal, iránymutatásaiddal, szakmai tapasztalataiddal támogatsz minket, de amellet sem mehetünk el, hogy akkor is mindig számíthatunk Rád, ha csak egy jó szóra, vagy bátorításra van szükségünk. Eddig mindig Te „adtál” nekünk, most pedig ezen szép kor elérése alkalmából mi 'ugrifülesek' szeretnénk kedveskedni neked.

E jeles nap alkalmából egy ünnepi tanulmányt készítettünk, amelyben megvizsgáltuk tudományos pályafutásod egyik fontos állomásakor készített művedet, a kandidátusi értekezésedet, mely „A közigazgatási munka gépesítésének lehetőségei” címet viseli.

Jelen tanulmány elkészítésével arra kívánunk rámutatni, hogy az 1992-ben megírt kandidátusi értekezés számos pontja és meghatározása, még 2020-ban is értelmet nyer. Górcső alá vettük, hogy 1992 és 2020 között milyen *'hidakat tudunk felépíteni'*. Vizsgáltuk továbbá, hogy melyek azok a tudományos novumok és megállapítások, amelyek még közel harminc év távlatából vizsgálva, a mai napig megállják a helyüket.

Helyezkedj el hát Professzor Úr a kedvenc székedben, és fogadd szeretettel gondolatainkat, hogy hogyan látjuk mi 'ugrifülesek' a Te '92-es tudományos művedet.

## 2. Az értekezésről röviden

Torma András tudományos munkássága során a technikai eszközök alkalmazásának szükségszerűségeit és hatásait a kandidátusi értekezése mellett több tanulmányában is fókuszba helyezte.<sup>2</sup> Értekezéseiben főként a helyi önkormányzatok (korábban tanácsok) információs rendszereinek vizsgálatára koncentrált, azonban a kandidátusi értekezése kiegészítésre került a centrális (mai nevén dekoncentrált) szervek elemzésével is. Ennek ellenére – természetesen – a disszertáció középpontjában az önkormányzatok szabályozásának vizsgálata áll, amely tényt a Szerző saját maga is megerősíti.<sup>3</sup>

A tanulmány elején feltüntetett idézet mottóként szolgál jelen reflexiók értekezéséhez. Kiemeljük azonban, hogy ez nem 'csak szlogenként' aposztrofálható, hanem a teljes tanulmány irányvonalát is meghatározza. A (modern) technikai eszközök alkalmazása az elmúlt évtizedekben rapid módon erősödött. Megfigyelhető, hogy az említett változás elősegítette a hatékonyabb és gyorsabb közigazgatási ügyintézés elérését. Megjegyezzük azonban, hogy ez a folyamat kizárólag egy kis

<sup>2</sup> Lásd még: TORMA András: Az önkormányzati hivatal információs rendszere. *Magyar Közigazgatás*, 1990/6. 518-525.; TORMA András: Milyen legyen az önkormányzati információs rendszer? *Borsodi Szemle*, 1990/2. 22-29.; TORMA András: A tanácsi nyilvántartások számítógépesítési lehetőségei Miskolcon. *Állam- és Igazgatás*, 1989/7. 642-652., TORMA András: Számítástechnika a közigazgatásban. *Borsodi Szemle* 1987/1. 24-32.

<sup>3</sup> TORMA (1992): i.m. 4.



szeletet jelent abból a tortából, amely a fejlődést indukáló eseményeket jelképezi. Ha úgy tetszik, bátran élhetünk azzal a metaforával is, hogy a tortán most a technikai eszközök alkalmazása a gyertya, amely az ügyintézés minden szegmensében (a kérelem benyújtásától egészen az irattározásig) pozitívan hatott az egyes ügyintézési mozzanatok fejlesztésére.

A disszertációt vizsgálva megállapítjuk, hogy a komplexitásáról ad tanúbizonyságot az a tény, hogy a Szerző nem csak elméleti, hanem gyakorlati megvilágításba is helyezte az érintett témakört. Megfigyelhetjük, hogy a széleskörű elméleti megalapozás mellett a gyakorlat is helyet kap egy empirikus (kérdőíves) kutatás formájában. Annak ellenére, hogy a vizsgálat során számos szerv részéről nem került kitöltésre a Szerző által készített kérdőív – amely tény a felmérés reprezentativitását megkérdőjelezheti –, azonban mégis megállapíthatjuk, hogy az eredményekből számtalan következtetés vonható le mind a mai napig. A dolgozat külön alfejezetet szentel a közigazgatásban alkalmazható technikai eszközöknek. Ezek közül kiemelve, bővebben elemezi a számítógép közigazgatásban történő alkalmazásáról szőtt gondolatait.<sup>4</sup>„remélhetőleg a még nem távoli jövőben”<sup>5</sup> megvalósulnak elképzelései.

Jelen tanulmány célja, hogy a disszertáció – terjedelmi okok miatt kizárólag – egyes részeit vizsgáljuk és elemezzük, valamint összevetjük a jelenleg hatályos szabályozással, jogintézményekkel, gyakorlati tapasztalatokkal.

### 3. A disszertáció nívumai

A vizsgálat tárgyát képező értekezéssel kapcsolatban kérdésként merülhet fel, hogy miért tekintjük ezt a kandidátusi értekezést egyedinek és előremutatónak. A szakirodalom vizsgálatát követően megállapíthatjuk, hogy az értekezés elkészítésének idejében még kifejezetten kevés szerző<sup>6</sup> foglalkozott a közigazgatás technikai eszközökkel való felruházásával. Még kisebb számban találkozhatunk olyan kutatásokkal és, amelyek ennyire komplex szemlélettel foglalkoztak az érintett kutatási területtel.<sup>7</sup> A mű jelentőségét és egyediségét igazolja továbbá, hogy hiánypótló jelleggel rendszerezi és részletesen ismerteti az akkori közigazgatásban használt kommunikációs eszközöket és információtechnikai eszközöket.

**3.1. Technológia eszközök a közigazgatásban.** Az egyedi vizsgálódást in medias res jelleggel a disszertáció II. fejezetének elemzésével kezdjük. Az igazgatási munka racionalizálásának kezdetei című fejezetben több ismert szerző elmélete (Fayol, Taylor, Gulick, Mártonffy stb.) feldolgozásra kerül, azonban jelen

<sup>4</sup> TORMA (1992): i.m. 63-161.

<sup>5</sup> TORMA (1992): i.m. 169.

<sup>6</sup> Ezeknek a szerzőknek a műveit a disszertáció jegyzete tartalmazza: TORMA (1992): i.m. jegyzetek 2.

<sup>7</sup> TORMA (1992): i.m. 3.

tanulmányban terjedelmi okok miatt kizárólag Raith Tivadar munkájának elemzését emeljük ki. Ennek oka, hogy a disszertációban megjelenítésre kerülő téma Raith munkájához áll a legközelebb.<sup>8</sup> Raith Tivadar – „Az irodaüzem racionalizálása” című – 1930-ban megjelent munkájában az üzemek irodájának az ésszerűsítési lehetőségeit és az ott használt gépeket, eszközöket, azok jellemzőit összegezi. Bár Raith nem a közigazgatási szervek irodáit vizsgálja, ennek ellenére Torma András utal arra, hogy az üzemekben is egyfajta igazgatási tevékenység folyik, mint egy hivatalban, így 'mintaként' szolgálhat az ő vizsgálódásai során is. Raith számos gépet említ művében a hírszolgálat-, az iratváltás- és az elszámolás területéről<sup>9</sup>, azonban – egyik – végső következtetéseként megállapítja, hogy kizárólag a gépek alkalmazása által még nem lesz racionálisabb és jobb az irodai működés. Tehát azt állítja, hogy a technológia eszközök 'hadrendbe állítása' önmagában nem tud egy sokkal hatékonyabb, ésszerűbb működéssel bíró irodát létrehozni, ahhoz szükség van egyéb tényezőkre (mint például a minőségi humán erőforrás, a munkamenetek racionalizálása, vagy az eszközök kezelésének helyes módja) is. Ezen megállapítás okán Torma András is vizsgálta Raith elméletét, mivel osztotta a Raith által megfogalmazott ismereteket. Egyetértett abban, hogy a technikai eszközök alkalmazása által a hivatali munka színvonala emelhető, azonban a hatékonyabb és magasabb színvonalon működő ügyintézéshez önmagában kevés, ezért szükséges még egyéb tényezőket (belső és külső) is megvizsgálni és fejleszteni.<sup>10</sup>

Kérdésként merülhet fel, hogy mennyire volt megalapozott a disszertációban megfogalmazott állítás? A technológiai fejlődés következtében az információs társadalmakban<sup>11</sup> olyan feladatok végezhetőek el, amelyek korábban lehetetlenek lettek volna, természetesen ennek érdekében gyökeres változásokra volt, – és jelenleg is van – szükség. Az e-közigazgatás olyan infrastrukturális átalakulást hozott, amely hatással van a szervezetre, az alkalmazott technológiákra, az ügymenetekre és a tartalmakra egyaránt.<sup>12</sup> Az infokommunikációs technológia (IKT) alkalmazása a nagy mennyiségű ügyintézés tesztet hatékonyabbá.<sup>13</sup> A mai kor közigazgatási szervei mind használnak technológia eszközöket. A számítógépek (legyen ez akár személyi számítógép, laptop, notebook) léte ma már elengedhetetlen a közigazgatási munkafolyamatokban. Az iratok sokszorosításához, kinyomtatásához és selejtezéséhez is különféle technikai eszközöket használunk. A döntéshozatalhoz szükséges fájlokat egymás között a közigazgatási szerv dolgozói belső közös tárhelyeken (vagy intraneten) osztják meg. Az adatátvitel olcsóbb és gyorsabb, ami az ügyintézés sebességét és hatékonyságát fokozza. Az adatbázisok megosztása az intézmények között költségsökkentéshez, a komplexitás és bonyolultság

<sup>8</sup> TORMA (1992): i.m. 33.

<sup>9</sup> RAITH Tivadar: *Az irodaüzem racionalizálása I.* Budapest, Révai Kiadás, 1930. 111-130.; RAITH Tivadar: *Az irodaüzem racionalizálása II.* Budapest, Révai Kiadás, 1930. 3-208.

<sup>10</sup> TORMA (1992): i.m. 185-186.

<sup>11</sup> A témakörrel lásd bővebben: CZÉKMANN Zsolt: *eKormányzat Magyarországon - egy negyed évszázad jogalkotási eredményei.* Miskolc-Egyetemváros, ME-ÁJK, 2020.

<sup>12</sup> BUDAI Balázs - GERENCSÉR Balázs Szabolcs - VESZPRÉMI Bernadett: *A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai.* Budapest, Dialóg Campus, 2018. 31-33.

<sup>13</sup> BUDAI Balázs: *Az e-közigazgatás elmélete.* Budapest, Akadémiai, 2009. 18-43.

csökkenéséhez vezet. Az archiválás és visszakereshetőség egyszerűbbé és olcsóbbá válik, az ügyek és ügytípusok előtörténete könnyebben követhető.<sup>14</sup>

A napjainkban használatos technikai eszközök jelentős mértékben támogatják a közigazgatási döntéshozatalt, a hivatalok racionális, gyors működését. Az okos eszközök (például okostelefon, tablet, okosóra) segíthetnek többek között távolságok mérésében (lásd például építésügy vonatkozásában) vagy egyéb ügyintézéshez kapcsolódó feladatok ellátásában. Jelen korunk újdonságai a drónok<sup>15</sup>, vagy az okostelefonokon futtatható applikációk<sup>16</sup> közigazgatásban való alkalmazása. A drónok alkalmazása például az erdészet igazgatásában valósul meg, amely során a fővárosi és megyei kormányhivatalok erdészeti feladatokért felelős (fő)osztályai használhatnak erdőleltár készítéséhez vagy katasztrófák utáni károk felméréséhez.<sup>17</sup>

Úgy gondoljuk, hogy a támogató funkció jellegéből következik azonban az, hogy a humán erőforrás igényt ezen megoldások nem váltják ki. Természetesen ezen állítás a mesterséges intelligencia rohamos térhódítása következtében lehetséges, hogy bizonyos feladatok ellátásánál meg fog dőlni.<sup>18</sup> Segít, támogat, gyorsít, hatékonyabbá tesz... Számos pozitív (és ezekkel párhuzamosan negatív) jelzőt lehet ezen eszközökre használni. Úgy gondoljuk, hogy jóval több a pozitív hozadékuk ezen fejlesztéseknek, de jelenleg még a konkrét döntést az ember hozza. Ha selejtezni szeretne, akkor a dolgozó rakja be az iratanyagot az iratmegsemmisítőbe, vagy például, ha kép- és hangfelvételt kíván készíteni az eljárási cselekményről, akkor az ügyintéző indítja el a felvételt. A hatékonyság kérdésköréről csak hosszú távon beszélhetünk, hiszen az elektronikus és offline szolgáltatásokat addig egymás mellett – párhuzamosan – kell fenntartani, amíg azt az ügyfelek igénylik, tehát többször beszélünk alternatív megoldásról, mint meglévő funkciók kiváltásáról. Az arány az évek során fokozatosan billen majd át az e-közigazgatás oldalára, az offline funkciók végérvényű kiváltására.

Úgy gondoljuk, hogy a technológia rohamos fejlődése és az e-közigazgatás szerepének felértékelődése egyaránt igazolja, hogy a Szerző már harminc évvel ezelőtt helyesen látta a fejlesztések elveit és irányait. Egyetértve tehát Torma András 1992-es gondolataival, kijelenthetjük, hogy a technikai eszközök közigazgatásban

<sup>14</sup> BUDAI Balázs - SZAKOLYI András: *Interaktív önkormányzat*. Budapest, Magyar Mediprint, 2005. 10-14.

<sup>15</sup> A drónok erdészeti és vadászati igazgatásban történő felhasználásáról lásd bővebben: SZABÓ Balázs: *A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében*. PhD. értekezés. Miskolc, ME-ÁJK, 2020. 250-253. és 278-281.

<sup>16</sup> A közigazgatásban alkalmazott applikációkról lásd bővebben: CZÉKMANN Zsolt – CSEH Gergely: Az elektronikus közszolgáltatások megvalósulása napjainkban Magyarországon. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica Tomus XXXVI/1*. 2018. 41-47.; SZABÓ Balázs: *A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében*. PhD. értekezés. Miskolc, ME-ÁJK, 2020. 175-191.

<sup>17</sup> SZABÓ Balázs: *A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében*. PhD. értekezés. Miskolc, ME-ÁJK, 2020. 250.

<sup>18</sup> A témáról lásd bővebben: G. KARÁCSONY Gergely: *Okoseszközök – Okos jog? A mesterséges intelligencia szabályozási kérdései*. Budapest, Dialóg Campus, 2020.; FUTÓ Iván: *Mesterségesintelligencia-eszközök – szakértői rendszerek – alkalmazása a közigazgatásban*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.; RTTÓ Evelin: *The artificial intelligence and the law. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica Et Politica Tomus XXXVII/2*. 2019. 236-253.

történő használata pozitív irányba mozdította el az 'ügyintézés hatékonyságának kerekét' és ez az elképzelés napjainkban is helytálló.

**3.2. Empirikus kutatás.** Ahogy az általános részben már utaltunk rá mind a decentralizált, mind a dekoncentrált szervek esetében végzett kutatást a szerző. A továbbiakban ezen empirikus vizsgálódás eredményeire kívánunk reflektálni.

„Az [1992-es] vizsgálat egyik váratlan eredménye az, hogy megállapítottuk: a mai magyar önkormányzatok döntő többsége... rendelkezik számítógéppel, illetve számítógépekkel!”<sup>19</sup> A szakirodalom vizsgálata alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy ennek a megállapításnak már korábban érezhető volt az előszele, tekintettel arra, hogy az 1980-as évek utolsó éviben és az 1990-es évek elején több tanulmányban boncolgatták a számítógép és a tanácsok/önkormányzatok kapcsolatát.<sup>20</sup> Egyértelműen megállapítható, hogy a számítógép már jelen volt az önkormányzatok életében, még ha nem is megfelelő számban. Abban az időben még nem beszélhettünk arról, hogy minden egyes ügyintéző külön, egyedi számítógépen végzi el a feladatát. Ma ez a tény már evidens, azonban a 90' évek elején még csak maximum vágyalom lehetett.

Ezen állításunk igazolása érdekében lássunk egy korszakot a köztes időszakból. 2001-2002-ben – többek között – Zirc városában készítettek egy mintakutatást az infokommunikációs technológiák infrastrukturális helyzetéről. Zircen a 41 köztisztviselőnek összesen 28 számítógép állt rendelkezésére a munkavégzés érdekében. A gépeket azonban nem kötötték hálózatba és főként szövegszerkesztésre használták. Internet elérésre kizárólag egyetlen gép segítségével volt lehetőség. Megemlítenénk továbbá, hogy informatikai továbbképzésekre és infrastruktúra (számítógép, szoftver) beszerzésre a város költségvetésének 0,2 – 0,3 %-át használták évente.<sup>21</sup> Ahogy láthatjuk, még az évszázad elején is voltak hiányosságok és fejlesztésre szoruló tényezők, de a 90'-es évekbeli nehézségeknek is természetesen meg voltak az okai. Ezen okok között rögzíthetjük egyrészt, hogy a szoftverekkel való ellátottság és a használható szoftverek köre elég szűk volt. A szoftverek segítséget nyújthattak az iktatásban, a könyvelésben, a nyilvántartások vezetésében és természetesen táblázat- és szövegszerkesztésben. A felhasználás módjából egyértelműen következik az, hogy a számítógépek kihasználtsága elég alacsony mértékű volt.<sup>22</sup> Másrészt utalhatunk arra is, hogy a számítógépes munkavégzéshez speciális kompetenciák ismeretére volt szükség, amellyel minden önkormányzati dolgozó nem rendelkezett/rendelkezhetett. A szoftvereket külső szervezetek (TAKEH, TÁKISZ stb.) készítették az önkormányzatok számára.<sup>23</sup> Ezzel a problémával sokáig küzdöttek az

<sup>19</sup> TORMA (1992): i.m. 49.

<sup>20</sup> TORMA András: Kerekasztal beszélgetés a mikroszámítógép államigazgatási alkalmazásának lehetőségeiről, *Állam és Igazgatás*, 1985/9. 835-842., CSIBA Tibor: Ember-szervezet-számítógép a tanácsi igazgatásban, *Állam és Igazgatás*, 1986/8. 685-694., RIBLING Ferenc: Az egységes számítástechnika megteremtéséért, *Állam és Igazgatás*, 1988/1. 29-35.; RIBLING Ferenc - ÚRY László: Elképzelések a tanácsi információs rendszer és számítástechnika továbbfejlesztésére, *Állam és Igazgatás*, 1989/6. 538-550.; továbbá 2. számú lábjegyzet.

<sup>21</sup> BARSÍ Boglárka: Egy kisváros helyzete az információs korban, *Tér és Társadalom*, 2002/3. 90.

<sup>22</sup> TORMA (1992): i.m. 49-50.

<sup>23</sup> TORMA (1992): i.m. 50.

önkormányzatok, mivel az állam nem határozta meg központilag azt, hogy milyen szoftverek, információs rendszereket alkalmazzanak, így „*párhuzamos fejlesztések zajlanak egymásról keveset, vagy alig tudva.*”<sup>24</sup> Ezt a kaotikus helyzetet rendezte az önkormányzati ASP<sup>25</sup> rendszer bevezetése és országossá tétele. Napjainkban már ASP rendszert használt az összes hazai önkormányzat, a legkisebbtől a legnagyobbig,<sup>26</sup> így a disszertációban problémaként kiemelt szoftver kérdés már nem megoldottnak tekinthető.

Áttérve a dekoncentrált szervekre, a disszertációban a szerző megállapítja, hogy bár történt adatszolgáltatás ezen szervek részéről, azonban a számokat óvatosan kell kezelni egyéb okok miatt (pontatlan adatszolgáltatás, titoktartási kötelezettség).<sup>27</sup> Az önkormányzatokhoz viszonyítva a számítógépek száma a dekoncentrált szerveknél jelentős. Ezt vélhetően a központi szervekhez való közelségükkel lehet magyarázni és azzal, hogy a közigazgatás központi szervei az önkormányzatokat megelőzve használtak már számítógépeket. A szoftverek jelentős részét itt is külső szervezetek fejlesztették, amelyet a szerző – a szavaiból kivéve – kevésnek ítél.<sup>28</sup> Valamilyen szempontból érthető az elvárás, de erre még azért várni kellett legalább a 2000-es évekig, amikor igazán beindult a különböző szoftverek fejlesztése és széleskörűbb használata.

Mind a két kutatás kapcsán megállapítható volt, hogy a munkafolyamatok egyszerűsödtek, áttekinthetőbbé váltak<sup>29</sup>, segítették a dolgozók mindennapjait. Napjainkban valójában nem is tudnánk elképzelni a dekoncentrált és decentralizált szervek feladatellátását számítógépek alkalmazása nélkül. Rögzíteni kell továbbá azt is, hogy „*a számítógép végső fokon nem az ember helyébe, hanem az ember mellé lép*”<sup>30</sup>, ami szintén erősíti a már említett támogató funkciót.

**3.3. Régi fogalom új köntösben.** A disszertációt olvasva egy napjainkban sokat használt meghatározást olvashatunk. „*...az 1980-as években...megjelent az otthoni irodai munkavégzés (home office) lehetősége is.*”<sup>31</sup> Jelen helyzetben, a pandémia következtében nem is lehetne aktuálisabb kérdést vizsgálni. Számos

<sup>24</sup> BELÉNYESI Emese (szerk.): *E-önkormányzat – polgármesteri hivatal az információs társadalomban*, In: *E-government tanulmányok XVIII.*, Budapest, E-Government Alapítvány a Közigazgatás Modernizációjáért, 2007. 119.

<sup>25</sup> Application Service Provider (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 szervekhez, az ezeken működő adatbázisokhoz és az adatokat kezelő programokhoz. A felhasználói gépeken csak egy egyszerű böngészőprogramnak kell futnia és internet kapcsolattal kell rendelkeznie.

<sup>26</sup> Lásd erről bővebben: KÁDÁR Krisztián: *Hatékony közigazgatás*. In: (Kaiser Tamás szerk.) *Jó Állam Jelentés 2019 1. változat* NKE 2019. 158. [https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2019\\_pages\\_PDF/Jo\\_Allam\\_Jelentes\\_2019\\_Elso\\_Valtozat.pdf](https://joallamjelentes.uni-nke.hu/2019_pages_PDF/Jo_Allam_Jelentes_2019_Elso_Valtozat.pdf) (2020.12.11.); CZÉKMANN Zsolt - CSEH Gergely: Good (digital) municipality - municipal digitization aspects of Good State and Governance Reports, in particular the effects of the introduction of the ASP system. *Infokommunikáció és Jog*, 2020/1. 10-11.

<sup>27</sup> TORMA (1992): i.m. 58.

<sup>28</sup> TORMA (1992): i.m. 60.

<sup>29</sup> TORMA (1992): i.m. 52-53. és 60-61.

<sup>30</sup> TORMA (1992): i.m. 137-138.

<sup>31</sup> TORMA (1992): i.m. 172.

magénszférában működő vállalkozás módosította működését és a digitális kor vívmányait használva, az otthoni munkavégzésre történő átállással folytatta tovább a munkát. Sok esetben tapasztaljuk, hogy annyira hatékonyan képesek működni ezen megoldással is, hogy már 2020. márciusa óta nem történik személyes jelenléttel a munkavégzés. Természetesen vannak olyan területek, ahol lehetetlen, vagy kifejezetten nehéz kivitelezni a home office-t. Gondoljunk csak nagy gyárak gyártósorai mellett dolgozó munkavállalókra, vagy a személyes ügyintézészt biztosító ügyfélszolgálatokra, ahol a feladatok jellege miatt a helyszíni, személyes jelenléte nem tudják nélkülözni. Érdekes kérdés azonban, hogy a közigazgatásban hogyan alakul a home office kérdése? Biztosítható az otthoni munkavégzés által a közigazgatás hatékony működése? Úgy gondoljuk, hogy a tapasztalatok hiánya miatt nem lehet egyértelműen állást foglalni a kérdésben. A Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezetének-, illetve a Társadalombiztosítási Dolgozók Szakszervezetének elnökei már 2020. márciusában kérték a közigazgatásban a home office általános bevezetését, amely azóta több alkalommal felmerült, legutoljára például 2020. december elején küldték meg javaslataikat a Miniszterelnökséget vezető miniszter számára.<sup>32</sup> Úgy gondoljuk, hogy az otthoni munkavégzésre való átállás azonban számos problémát okozhat. Az e-közigazgatás állampolgári oldalról vizsgált előnyeit a rendszerek összekötésével lehet első körben megalapozni, hiszen minél több intézmény áll kapcsolatban egymással, és az ügyfelek minél kevesebb intézmény előtti megjelenéssel intéznek el egy ügyet, annál jobb lesz a közigazgatás hatékonysága. Az ügyfél az elektronikus ügyintézés során egy elektronikus platformon keresztül lép kapcsolatba a hivatallal. Budai Balázs Benjámint az e-közigazgatás ügyféli oldalát a következőképp fogalmazta meg: „Az e-közigazgatás az ügyfelek számára a front office-nál kezdődik, és ott is fejeződik be.”<sup>33</sup> A legtöbb közszolgáltatásokkal kapcsolatos fejlesztés fókuszában az ügyfélközpontú szemlélet áll, amely szerint a sikeres szolgáltatások mindig figyelembe veszik a felhasználók elvárásait. Álláspontunk szerint egy jól működő elektronikus közigazgatás mellett nem szükséges, hogy az ügyfelek ismerjék a közigazgatás felépítését vagy a kormányzati struktúrát ahhoz, hogy hivatalos ügyeiket akár otthonról, akár egy ügyfélszolgálat segítségével egyszerűen el tudják intézni. Természetesen biztosítani kell számunkra az információk hozzáférhetőségét és a tájékozódás lehetőségét. A közigazgatásban tetemes mennyiségű digitális fejlesztés valósult meg, azonban a gyakorlati tapasztalatok szerint sok ügyfél számára továbbra is a személyes kapcsolattartás az elsődleges.

Van azonban erre ellenpélda is, hiszen a pandémia idején Lengyelországban 'elrendelték' az otthoni munkavégzést a közigazgatásban dolgozó személyek esetén és a vállalkozásokat is ösztönözték ennek a bevezetésére.<sup>34</sup> Annak ellenére, hogy általánosan nincs elrendelve a távmunka, számos szerv esetében találhatunk erre

<sup>32</sup> <https://www.mkksz.org.hu/rovatok/rovatok1/hirek/502-a-teruleti-kozigazgasban-dolgozok-szureset-es-a-home-office-bevezetese-kerik-a-szakszervezetek> (2021.01.19.)

<sup>33</sup> BUDAI Balázs Benjámint: E-közigazgatási alapismertetek. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, e-learning tananyag, 42.

<sup>34</sup> <https://telex.hu/koronavirus/2020/10/30/a-lengyel-kozigazgatasi-alkalmazottak-home-office-ra-kuldik-hetfotol> (2021.01.20.)

megfelelő megoldásokat, még ha csak egyedileg, rövid időintervallumokra is. Természetesen ez olyan szerveknél, ahol nincsenek közvetlen, napi kapcsolatban az ügyfelekkel könnyebben kivitelezhető. A területi-helyi közigazgatásban jellemzőbb az ügyfelekkel való személyes kontaktus, a központi szervek esetében ez a fajta interakció jóval csekélyebb.

Ezen kitekintéssel az volt a célunk, hogy felvillantsuk, hogy a Torma András által, 1992-ben megfogalmazott gondolatok mennyire aktuálisak jelenleg is. Megfigyelhetjük, hogy a koronavírus által okozott veszélyhelyzetben az egyes intézmények ad-hoc megoldásokkal próbálják megteremteni a távoli munkavégzés feltételeit, ugyanakkor a munkáltató szervezetek jelentős része nem rendelkezik olyan infrastrukturális feltételekkel, amelyek lehetővé teszik az elektronikus információbiztonság követelményeinek megfelelő módon történő otthoni munkavégzést.

**3.4. Digitális – elmélet és gyakorlati - kompetenciák.** A disszertáció V. Következtések elnevezésű fejezetében a Szerző felhívja arra a figyelmet, hogy a közigazgatásban a vezetők és az abban dolgozók informatika, információ technológiai ismereteit bővíteni, fejleszteni szükséges.<sup>35</sup> A közigazgatási dolgozók továbbképzési portfóliójában elérhetőek olyan témájú kurzusok, amelyek a közigazgatásban használt technológiai eszközöknek, az infokommunikációs technológiáknak, a digitális folyamatoknak az ismertetését tűzték ki célul. Torma András hangsúlyozza továbbá a potenciális közigazgatási szakemberek (a jogi karok hallgatóinak – mind az alapszakos, mind a mesterszakos képzésben résztvevő hallgatók) képzését is. Ennek a javaslatának 'eleget téve' a hazai jogi karok többsége informatikai kurzusokat indít eltérő témakörökre épülve. Ahogy láthatjuk, Torma majd 30 évvel ezelőtti gondolata gyökeret vert a magyar jogi karok életében, hiszen a kurzusok tematikája kifejezetten széles spektrumot ölel fel – az Office programok kezelésétől, a jogszabálykereséseken át, a hazai és nemzetközi jogi adatbázisok tanulmányozásáig terjed. Bár a mai fiatalok már 'okos eszközökkel a kezükben' születnek, mégis tapasztalhatjuk azt, hogy ezen eszközök napi szintű használata még nem teszi őket mesterszintű felhasználóvá, és a jogi munkához kötődő rendszerek ismerete és gyakorlatias használata egyaránt szükséges. Persze, ezen készségek elsajátítása már minden más foglalkozás kapcsán létfontosságú elvárás, ezért is szükséges az informatika jogi vetületének a specifikus oktatása.

Megjegyezzük továbbá, hogy több felmérés során megállapításra került, hogy hazánkban a digitális készségek terén jelentős lemaradás figyelhető meg. Az Európai Bizottság az idei évben is publikálta az e-kormányzattal kapcsolatos adatokat feldolgozó, összehasonlító elemzését. Az elemzés azt vizsgálja, hogy az infokommunikációs technológiák alkalmazása hogyan alakul a közszférán belül. A vizsgálat 36 ország működését elemzi, amely az Európai Unió 27 tagállamán kívül kiterjed az Egyesült Királyságra, Izlandra, Norvégiára, Svájcra, Szerbiára, Montenegróra, Észak-Macedóniára, Albániára és Törökországra egyaránt. A jelentés szerint hazai viszonylatban gyengébb eredmények születtek a felhasználói jellemzők,

---

<sup>35</sup> TORMA (1992): i.m. 179.

a digitális készségek, és az IKT-használat körében, mint az EU átlaga.<sup>36</sup> Hasonló eredmények születtek a Digitális Gazdaság és Társadalmi Index 2020 jelentése szerint is. Az eredmények azt mutatják, hogy a digitális kompetenciák elsajátítása csak lassan halad előre, mivel a gyenge digitális készségekkel rendelkező uniós polgárok száma mindössze 1%-kal, 43%-ról 42%-ra csökkent. A készségek eredményeit erősen befolyásolják a társadalmi-demográfiai szempontok. Így például 16–24 éves korosztály körében a felsőfokú végzettséggel rendelkezők 85%-a, az alkalmazottak vagy az önálló vállalkozók 68%-a és a hallgatók 87%-a rendelkezik legalább alapvető digitális alapkészségekkel. Ezzel szemben az 55–74 éves korosztályban csak 35%, a nyugdíjasok és inaktívak között 30% ezen alapkészségekkel rendelkezők aránya. A statisztikai eredmények egyaránt felhívják a figyelmet arra, hogy nem lehet szemet hunyni a digitális készségek körében felmerülő problémák felett, hiszen ezen tényezők mind-mind gátolják a digitális eszközök pozitív hatásainak érvényesülését.<sup>37</sup>

#### 4. Záró gondolatok

Az elmúlt évek során megfigyelhető, hogy a digitalizáció fejlődése rohamos tempóban növekedett. Nem túlzás azt állítani, hogy a digitalizáció, mint jelenség az egész életünket megváltoztatta. Álláspontunk szerint a Szerző, már harminc évvel ezelőtt helyesen látta, hogy az IKT eszközök át fogják átalakítani a mindennapjainkat.

Úgy gondoljuk, összességében megállapítható, hogy a közigazgatás egyre hatékonyabb digitális szolgáltatásokat fejleszt, mivel a felhasználói igény erősödik, és egyre több felhasználó fér hozzá online a(z) (ön)kormányzati szolgáltatásokhoz. Fontos szempont, hogy ezek a szolgáltatások elérhetőek és könnyen használhatóak legyenek mindenki számára. Az elmúlt években hazai szinten is egyre nagyobb figyelmet fordítottak kormányzati szinten a digitalizáció fejlesztésére. Ezen törekvéseket erősítették például a Magyar Programok, a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia vagy a Digitális Jólét Programok is. A jelenleg is folyamatban lévő Digitális Jólét Program az elmúlt évek legjelentősebb hazai komplex fejlesztési programja, amely a digitalizáció viszonyaihoz történő alkalmazkodást kívánja megalapozni<sup>38</sup>. Egyediségét és újszerűségét biztosítja, hogy az IKT fejlesztésekhez az eddigiektől eltérő szemlélettel viszonyul.<sup>39</sup> Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a digitális átalakulás átfogó társadalmi jelenség, amelyet nem lehet kizárólag gazdasági kérdésként, pénzügyi kérdésként, vagy technológiai kérdésként kezelni. A Szerző által bemutatott helyzetképhez

<sup>36</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egov-benchmark-2020-egov-works-people> (2021.01.21.)

<sup>37</sup> <https://epale.ec.europa.eu/en/blog/desi-2020-and-alarming-slow-growth-eu-citizens-basic-digital-skills> (2021.01.21.)

<sup>38</sup> KUN László: Automatizálás a közigazgatásban? – Az informatikai alkalmazások trendjei a digitalizáció kiterjedésének időszakában, *Új Magyar Közigazgatás*, 2017/2. 71.

<sup>39</sup> <http://www.kormany.hu/download/6/6d/21000/DJP20%20Strat%C3%A9giai%20Tanulm%C3%A1ny.pdf> (2021.01.21.)



viszonyítva láthatjuk az erőteljes fejlődést és változást, ami még koránt sem zárult le, hiszen annak eredményeként, hogy digitalizáció teljes mértékben áthatja a mindennapjainkat, a folyamatához történő csatlakozás sem választás kérdése, vagyis nem lehet figyelmen kívül hagyni és eltekinteni tőle, hanem folyamatosan fejlődni szükséges.

---

---

---

---

# **Crisis restrictions and their influence on Fundamental Human Rights**

Dragoș Chilea\*

---

## **Introduction**

The personality of Rector Andrés Torma marked an important period of time for the partnership between the Law Faculties of the University Petru Maior of Targu Mures and the University of Miskolc. We owe to him the presence of representatives of the University of Miskolc to all our conferences organized in Targu Mures but also abroad, in Hungary. Beyond the great scientific value brought to him to the team he lead, he became a dear close friend to us and will always remain so. For me it was a joy and honour to be able to know and spend time with Professor Andrés Torma, enjoying his presence, knowledge and most of all the humour that he brought into our reunions. For all of the above, I thank him and wish him all the best, and assure him that wherever we may meet next, in Targu Mures or Constanta, Rector Andrés Torma will remain the same for me always. As I put it during the latest conference where we both participated, Andrés Torma is the most Professor of all professors and the most Rector of all rectors.

## **1. The right to life**

The most fundamental and sacred right<sup>1</sup>, the right to life is the one which makes all the other rights exist, and without which we would of course no longer have any use for other rights and freedoms.<sup>2</sup> Breaching this right is possible through crimes that have been defined by international law as war crimes, crimes against humanity, genicide or mass murders.<sup>3</sup>

---

\* University of Medicine, Pharmacy, Science & Technology "George Emil Palade", Târgu Mureș - Faculty of Economy and Law, Romania and President of International Criminal Bar

<sup>1</sup> I. Muraru and S. Tănăsescu, *Constitutia României – Comentariu pe articole (The Constitution of Romania - Commentary on articles)*, Article 22 of the Romanian Constitution, Editura C. H. Beck, București, 2008, p.197

<sup>2</sup> DRAGOS Chilea: *Drept internațional public (Public International Law)*, Editura Hamangiu, București, 2007.

<sup>3</sup> GABRIEL Manu: *Curtea Penală Internațională la 75 de ani de la crearea Organizației Națiunilor Unite*

During the current period, there are new aspects to the violation of the right to life:

- the lack of medical care, manifested through the lack of hospitals or space in the intensive care units, the lack of medical assistance in the case of chronic illness or the impossibility to perform urgent surgeries and treatments, due to the important changes affecting the entire medical organisational structure, during the fight against the COVID-19 pandemic, affecting individuals with other illnesses who are neglected.<sup>4</sup>
- the lack of vaccines and the lack of specialised medical personnel (doctors, nurses, emergency responders), and of adequate means (ambulances, isolating units).

## 2. The right to freedom of movement

The freedom of movement as a fundamental right has been profoundly affected by the restrictions of leaving or returning to one's own country, as well as by the mandatory quarantine periods that have to be respected when entering any new state.

There are strict rules of boarding planes or trains, of crossing borders, and there are checkpoints with mandatory COVID-19 testing or certificates attesting the state of health of the traveller.

The freedom to circulate in one's own country and even town, was also affected by the need to have declarations stating the reasons for leaving one's house, the justifiable reasons were established by the Government and counsels for the state of emergency.

One of the important negative effects generated by the current medical-sanitary crisis is the impossibility of the administration to ensure the continuity of activities whose realization is conditioned by administrative authorization, by extension/renewal of authorizations, approvals, agreements, etc., making use of some acts during the validity period, in the sense of giving them the effects provided by law, or the exercise of some personal rights, on the basis of some documents (such as identity documents) when they are in the period of validity.<sup>5</sup>

---

*(International Criminal Court 75 years after the creation of the United Nations)*, Revista Universul Juridic no. 12/2020.

<sup>4</sup> KENT Gallant: *Constitutional rights and emergency health restriction: a new approach ?*, Online Seminar - The International Criminal Bar as Defender of Human Rights, 10.12.2020.

<sup>5</sup> GABRIEL Manu: *Regimul special de prelungire a valabilității documentelor eliberate de instituții, autorități publice și entități private autorizate în perioada stării de urgență și de alertă (Special regime for extending the validity of documents issued by institutions, public authorities and private entities authorized during the state of emergency and alert)*, Revista Dreptul (Law Journal) no. 8/2020, pp. 114-127.

### 3. The right to religion and practising religion

The interdiction to organize or participate in pilgrimages, has generated numerous conflicts between worshippers and the authorities. There were even various legal proceedings seeking to cancel these restrictions, for example in Constanta.

There were also restrictions on religious services such as christenings, weddings or funerals, where only a very limited number of people was allowed<sup>6</sup>, for example only 6 participants in a funeral service, with the ceremony being held outdoors in front of the church.

### 4. The right to education

The right to education was breached by the decision to close down schools, although we note that school establishments were used in Romania as poll stations for the elections, for both local and parliamentary elections. Due to these restrictions, thousands of students were obligated, with their teachers, to take part in a new experimental form of schooling for most of them, online courses.

In an environment where the access to education is already limited, due to the lack of financial and material means, online schooling brings a new type of difficulty as it requires adequate infrastructure. Educational institutions require tablets, laptops, internet networks and good data connections, as well as special software platforms, in order to allow the participation of a large amount of students and teachers to online courses. This is already a huge difficulty in Romania, let alone for even poorer countries, where the internet is either unknown or a distant dream for some children.<sup>7</sup>

### 5. The right to work

By locking down activities such as restaurants, hotels, museums, theaters, malls or markets, the right to work has been severely limited, and many businesses were affected by losing their activity, going bankrupt and/or having to let go employees, adding to the already large number of unemployed people. Businesses related to transport were also affected, for example flight or freight companies. Any traditional activities that involved interaction between people were severely affected, as well as the holiday and hotel businesses and their peak seasons. All these issues will generate trials in criminal, commercial, civil or labour law, and hearing all these cases on a national<sup>8</sup> or international level, involves the presence and activity of lawyers

---

<sup>6</sup> MADALINA Botină: *Freedom of conscience – a fundamental right in the European Convention on Human Rights and the Constitution of Romania*, Journal for Freedom of Conscience, Vol. 8, nr. 1/2020, pp. 707-713.

<sup>7</sup> MADALINA Botină: *Ombudsman activity to defend human rights in Romania*, Online seminar -The International Criminal Bar as Defender of Human Rights, 10.12.2020.

<sup>8</sup> I. Muraru and S. Tănăsescu, *Constituția României – Comentariu pe articole (The Constitution of Romania - Commentary on articles)*, Editura C. H. Beck, București, 2008.

that need to be ready to face this kind of situation.

## **6. The right to defense and to a fair trial**

Lawyers no longer had the possibility to be near the individuals they were supposed to assist and counsel, therefore the communication between the lawyer and the client that was detained could not be established according to normal procedures and to a satisfactory standard, due to the restrictive measures imposed by places of detainment or incarceration.<sup>9</sup>

Ensuring the defense during hearings was also prejudiced as the hearings during trials or proceedings were no longer held in courtrooms and in the presence of the detained or accused individuals. The latter had to participate online, which prevented them from establishing a direct and confidential communication when necessary with their legal representatives, an aspect which is essential to the relation between lawyers and their clients.<sup>10</sup>

Digitization also ensures the effective and equal access to the case law, by applying the theory of open data in the field of judgements, respecting the limitations on certain elements of the decisions (personal data) or the decisions themselves (for reasons of public safety/national security).<sup>11</sup>

---

---

---

<sup>9</sup> Vincenzo Carbone, *Italian lawyers fighting for respect of human rights*, Online seminar - The International Criminal Bar as Defender of Human Rights, 10.12.2020.

<sup>10</sup> Lucian Chiriac, *Droits et libertés fondamentaux dans la perspective de procédure pénale (Fundamental Rights and Freedoms from the perspective of criminal proceedings)*, Curentul Juridic (The Juridical Current), Vol.81/2020.

<sup>11</sup> Gabriel Manu, *Dreptul administrativ și acțiunea administrativă în era digitală (Administrative law and administrative action in the digital age)*, Revista Dreptul (Law Journal) no. 4/2020.

---

---

# **The Current Results and Legal Instruments of the Tax Environment affecting the Digital Economy in the European Tax Law\***

Éva Erdős\*\*

---

## **1. Introductory thoughts – antecedents**

The present study primarily discusses and analyzes the results and instruments of tax harmonization for digital taxation, and the judgements of the Court of Justice of the European Union, taking into account the recent decision of the Tribunal in the APPLE case and another case: the Hungarian advertising tax fine related to the Google ruling. The activities of digital businesses and companies of the digital economy and commerce produce huge profits and revenues in the European market, but their taxation is neither easy nor fair due to the current tax rules, as the tax rules do not apply to dot.com companies operating online across virtual borders, and thus they were tailored to businesses with little or no physical presence. Proposals concerning taxation are currently based on several pillars, including the Commission's activities, the OECD BEPS Action Plan, the reform of the concept of location of premises, the EU Council's proposal for a temporary Digital Services Tax or a long-term corporate tax on significant digital presence.

The fast development and the spread of digitalism are necessary for technological progress, we can state that it has brought many innovations and joy into our lives, making our everyday lives easier, but the taxation of the digital economy is definitely one of the key issues in the tax harmonization and tax policy of the European Union and that of international organizations. The problem is very diverse, so reducing the the spread of digital tax avoidance techniques and aggressive tax planning is a key goal in the tax harmonization at both European international level. The fight against digital tax evasion is a multi-stage process, and tax harmonization has taken on a

---

\* Kedves András, kedves Professor Úr! Jelen tanulmány tiszteletem és a 34 éve tartó kollegális barátságunk jeléül íródott a 65. születésnapodra készülõ Ünnepi Kötetbe. Mivel a digitalizmus témája mindig is közel állt Hozzád, ezért remélem szívesen fogadod jelen tanulmányomat a digitális gazdaságra ható adójogi eredmények aktuális állásáról. Kívánok sok szeretettel Boldog Születésnapot, sokáig tartó jó egészséget, további szakmai sikereket, és még további közös nemzetközi és hazai munkákat!

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

larger scale, however, it also faces a number of obstacles. Direct taxation, including matters related to corporate tax, falls primarily in the competence of the Member States, which means that the institutions of the Union may intervene in the tax policy of the Member States solely on the basis of the principle of subsidiarity. The challenge is great, and there are many issues to be resolved: whether there is a need for separate taxation in the context of a single digital tax, or corporate taxes shall be harmonized and reformed at EU level, whether there shall be an unified, single European tax in digital taxation or the Member States shall solve this problem independently. Shall online companies of the digital economy be taxed in absence of a physical presence or only in the case of a simulated physical presence, but it is also a great question, where the boundary of fair competition and taxation is, when does the violation of fiscal autonomy happen when the EU bodies, namely the Commission, intervene?

An example of this shall be the – not finalized but long-awaited – decision of the Tribunal of the European Union in the Apple case in which the Commission was charged concerning tax allowance as state aid that was prohibited and incompatible with the internal market. In the case, Ireland and the subsidiaries of Apple seem to win at first but the decision is not final yet because the judgment can be challenged and appealed. The stakes are a huge budget shortfall of around 12,5 billion euros in the form of unpaid taxes from Apple subsidiaries, and the question of whether Apple has used a new kind of tax avoidance technique or whether its activities are not illegal; how far can Member States go about individual tax arrangements for digital companies, has the tax autonomy in Ireland been violated by the Commission's intervention? These questions are going to be examined in the light of the fact that the transparency, fair and equitable taxation and fair, non-discriminatory competition are the aims of tax regulation and harmonization.

## **2. Remarks on the margin of the judgement of the Tribunal of the European Union in the case Ireland and Apple's subsidiaries (others) contra European Commission<sup>1</sup> - the Apple case**

Until this time, the practice of Ireland and the Apple group could be mentioned as examples of digital tax avoidance, since the subsidiaries of Apple in the city of Cork – as a result of the tax allowance – did not pay a sum of more than 13 billion euro to the Irish budget, based on a tax arrangement concluded individually.

In Ireland, foreign-owned companies were subject to preferential tax rules until 2015.<sup>2</sup> Ireland operated as a preferential tax regime, as foreign-owned companies had to pay only 2% tax instead of the normal 12.5% corporate tax rate, but they could also be exempted if the foreign subsidiary did not have an Irish owner or

---

<sup>1</sup> Decision of the General Court (15 July 2020). Ireland and others contra European Commission in cases no. T-778/16. and T-892/16. ECLI:EU:T:2020:338

<sup>2</sup> See for example the case of Double Irish Dutch Sandwich Tax Saving, <https://www.offshorecompany.com/company/ireland-corp/tax-savings/>, and <https://www.investopedia.com/terms/d/double-irish-with-a-dutch-sandwich.asp> (2019.01.14.)

manager. The 12.5% corporate tax rate was counted as low in Europe in 2015, even nowadays it is relatively low, however, the corporate tax allowance of 2% completely fulfills the criteria of the practice of harmful tax competition.<sup>3</sup> Even though the Irish Minister of Finance abolished the loophole regarding tax allowance, due to the pressure of a possible infringement proceeding, the allowances could be used temporarily even until 2020 based on the acquired rights.<sup>4</sup>

In the case of the Apple group, Ireland granted Apple an unjustified tax advantage of nearly 13 billion euros, but Member States cannot grant tax relief to selectively chosen companies, which is – according to the Commission – illegal under EU State aid rules. The Commission had been examining the Irish subsidiaries of the Apple group and the conditional tax agreement practice of the Irish government for several years. „According to the Commission, Ireland has given Apple an illegal tax allowance, so for many years it had paid significantly less tax than other businesses. As a result of this selective treatment, in 2003 Apple actually paid a corporate tax of 1% on the revenues coming from Europe, while this rate reduced to 0.005% by 2014.”<sup>5</sup> Based on the facts of the case, the European Commission had been examining Apple since 2003, and after the detailed State aid examination of June 2014, the Commission concluded that the two advanced tax rulings of Ireland significantly and artificially reduced the tax paid by Apple since 1991. The Apple Sales International (ASI) and the Apple Operations Europe (AOE) are two corporations registered in Ireland that are the 100% property of the Apple group and are under the supervision of the parent company registered in the United States. Ireland therefore, through the conditional tax rules approved that two Ireland-based companies of the Apple group (ASI and AOE) determine the amount of taxable profit using a cost-sharing technique that does not correspond to economic realities: almost all of the sales profits of the two companies have been shown internally as profits of the „head office”. According to the Commission's investigation, the „head offices” existed only on paper and could not have produced such a profit. The sum indicated as the profits of „central offices” were not taxable in none of the countries due to the specific Irish taxation rules which are not in force anymore. As a result of the allocation method approved by the conditional tax assessment, the effective corporate tax rate paid by Apple on Apple Sales International's profits decreased from just 1% in 2003 to 0.005% in 2014.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> In a report adopted at the Strasbourg plenary session, the European Parliament described 7 EU countries, including Hungary and Ireland, as well as Malta, Cyprus, Belgium, the Netherlands and Luxembourg, operating as a tax haven and allowing aggressive tax planning. In: EP: Magyarország adóparadicsomszerűen működik, Adó online, 2019. március 26, Wolters Kluwer, <https://ado.hu/ado/ep-magyarország-adoparadicsomszeruen-mukodik/> (2019.május 20.)

<sup>4</sup> <https://www.investopedia.com/terms/d/double-irish-with-a-dutch-sandwich.asp> (2018.05.05.) This technique was applied by Google, Amazon, Apple, Microsoft. See: CSABAI Róbert - dr.CZOBOLY Gergely: A digitális cégek adóztatásának kihívásai – nemzetközi válaszkísérletek, pp.84-87.

<sup>5</sup> Press Release of the European Commission: State aid: Ireland gave illegal tax benefits to Apple worth up to €13 billion, Brussels, 30 August 2016. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2923\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_hu.htm) (2020.08.08.)

<sup>6</sup> Press Release of the European Commission: Ireland gave illegal tax benefits to Apple worth up to €13 billion, Brussels, 30 August 2016. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-2923\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_hu.htm)



The Commission has examined Apple's activities under competition law and found that this selective tax treatment granted to Apple by Ireland is unlawful under EU State Aid rules, as it confers a significant advantage on Apple over other companies that are subject to the same national tax rules. In its decision, the Commission classified the tax allowance as a discriminative and distortive State aid, thus obliging Ireland to impose Apple the reimbursement of the unpaid tax, given the fact that the tax agreements – conditional tax agreements – gave Ireland an economically unjustified competitive advantage. The decision of the European Commission<sup>7</sup> had also been challenged<sup>8</sup> by Ireland and Apple, as a result the Tribunal concluded a judgement in case T-778/16 on 15 July 2020 and in case T-892/16.

Ireland, ASI and AOE therefore did not accept the Commission's decision on finding the State aid unlawful and on the reimbursement of the loss of budget tax revenue and set out nine and fourteen<sup>9</sup> legal reasons for challenging the decision of the Commission in the proceeding at the Tribunal. They argue, inter alia, that the Commission infringed the principle of subsidiarity, exceeded its powers and interfered with the powers of the Member States, thus also infringing the principle of fiscal autonomy. According to one argument, direct taxation is a competence of the Member States in accordance with the principle of subsidiarity. In the other argument they presented that the preliminary conditional tax agreement was concluded by common accord between Ireland and the subsidiaries of Apple, thus the challenged decision of the Commission infringes the fundamental constitutional principles of the legal order of the EU, the division of competences set out in Articles 4 and 5 of TFEU. The Commission's argument concerning fiscal sovereignty was that "Member States enjoy fiscal sovereignty, but at the same time the tax measures adopted by the Member States must comply with EU State aid rules. Thus, Member States may not discriminate between economic operators in a similar situation through conditional tax agreements without leading to unlawful State aid which distorts the market. However, the contested tax agreements allowed ASI and AOE to reduce their taxable profits compared to the taxable profits of other corporate taxpayers in the general Irish corporate tax system, leading to unlawful and incompatible State aid."<sup>10</sup> The Tribunal agreed that it was the Commission's competence to examine of whether the tax measures of the Member States constituted State aid if the conditions for the classification of prohibited State aid were met. The Member States must exercise their powers in accordance with EU law and may only adopt tax measures which are not incompatible with the internal market. According to the EU Tribunal, since it is for the Commission to ensure compliance with Article 107 of TFEU, it cannot be claimed that the Commission exceeded its powers in assessing whether the Irish tax authorities granted ASI and

---

<sup>7</sup> COMMISSION DECISION (EU) 2017/1283 of 30 August 2016 on State aid SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) implemented by Ireland to Apple  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2017:187:FULL&from=CS>

<sup>8</sup> If a Member State decides to appeal against the Commission's decision, it will still have to reimburse the unlawful State aid, but may lock the amount recovered in a deposit account until the end of the EU court proceedings.

<sup>9</sup> There were two different issues in this joint case.

<sup>10</sup> Judgement T-778/16 és T-892/16. Paragraph 104.

AOE tax allowance by allowing them to reduce their taxable profits compared to the taxable profits of other corporate taxpayers in a similar situation.<sup>11</sup> Therefore, the Commission lawfully examined the prior tax agreements and it could not be regarded as a distraction of the competence of the Member State. However, by examining other legal foundations, the Tribunal declared that the Commission incorrectly pointed out that ASI and AOE had received unlawful State aid as a result of the tax arrangements approved by the Irish tax authorities. The Tribunal therefore annulled the contested decision of the Commission on the ground that it failed to provide sufficient evidence of the conditions for unlawful State aid in accordance with the conditions for unlawful and discriminatory State aid laid down in Article 107 (1) of TFEU.<sup>12</sup>

A significant factor in the Tribunal's decision was that the conditional tax agreement (advanced tax ruling) with Ireland was concluded voluntarily with the approval of the Irish tax authorities, thus, questioning these tax agreements and the intervention would already infringe fiscal autonomy, and the principle of subsidiarity could not be applied in this case. It can therefore be concluded that the conditional tax assessments cannot be regarded as aids that are incompatible with the internal market.

However, the issue has not yet been fully resolved, as the decision of the Tribunal could be subject to appeal and the Commission is likely to challenge it, presumably because the reimbursement of 13 billion euros to the Irish budget has been annulled by the Tribunal.<sup>13</sup>

On the one hand, the judgment may be worrying, because tax agreements cannot be discriminatory nor selective, and in my view the exceptional treatment can be seen here. On the other hand, in this case the question is that, since it was not a specific legal provision covering all foreign taxpayers that allowed discrimination but a specific practice permitted by the Irish legal system and by other Member States,<sup>14</sup> namely, the institution of advanced tax ruling is a legal tax authority

---

<sup>11</sup> Judgement T-778/16 és T-892/16. Paragraph 109.

<sup>12</sup> General Court of the European Union PRESS RELEASE No 90/20 Luxembourg, 15 July 2020 Judgment in Cases T-778/16, Ireland v Commission, and T-892/16, Apple Sales International and Apple Operations Europe v Commission, The Tribunal of the European Union annuls the decision taken by the Commission regarding the Irish tax rulings in favour of Apple. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-07/cp200090en.pdf> (2020.07.20.)

<sup>13</sup> The European Commission will not give up the fight or stop examining the tax avoidance practices of multinationals. "The fight against aggressive tax planning is a marathon, not a sprint, and there are a lot of uphill in this marathon." The Commission will first assess the judgment and only then decide on the next step.

<https://hu.euronews.com/2020/07/15/brusszel-ismet-nekifut-az-adoelkerules-elleni-harcnak>

<https://hu.euronews.com/2020/07/16/az-eu-folytatja-az-adoelkerules-elleni-harcot> (2020.07.20.)

<sup>14</sup> In Hungary, the institution of advanced tax ruling is also allowed, the taxpayer may request a conditional tax assessment from the Minister responsible for tax policy, who requests the establishment of his (existing or future) tax liability or lack of tax liability on the basis of the information provided in the application. The Minister determines the taxpayer's tax liability or the absence thereof on the basis of the information contained in the application, thus concluding a tax agreement between the two parties. The application is accompanied by an administrative fee and the tax authority is bound by the terms of the agreement. Government regulation p.456/2017. (XII. 28.) Chapter VIII., 49. Article 102-108. See on advanced tax ruling: SZABÓ Ildikó: *Feltételes adómegállapítás hazai és nemzetközi szabályozása,*

agreement, therefore the subsidiaries of the Apple group actually exercised the legal option to pay less tax under the legal circumstances. This is a different situation than when the law directly regulates the payment of a much lower tax imposed – specifically – on foreign taxpayers, and a specific legal provision infringes EU law, thus the conditions of discriminative, selective and distortive State aids shall be analyzed and evaluated by the consideration of these circumstances. Should the European Court of Justice come to a different conclusion in a possible appeal by the Commission, the institution of advanced tax ruling would probably cease to exist, even though they also generate revenue for the budget, albeit to a lesser extent than the actually payable tax. The stakes are high and the question is how far the Member States could go in terms of tax relief and exemption: is sovereignty and fiscal autonomy or the tax payment of locally generated profit and therefore the prevention of tax evasion have more importance? It is also a question whether Apple's activities can be classified as tax evasion at all. The present judgment ruled on this point that the tax autonomy of Ireland would be infringed if Ireland was required to reimburse unpaid tax to Apple subsidiaries despite the tax agreement, and the Commission's decision to that effect was annulled by the Tribunal.

### 3. The Hungarian Google Case

Concerning tax harmonization, it can be seen that the decisions of the European Court of Justice play a significant role in the interpretation and the elimination of loopholes. It can be seen that guiding judgments of the European Court of Justice have also been issued in Hungarian cases, such as the judgement of the General Court regarding the Hungarian advertising tax<sup>15</sup> or the judgment in the Google case which found the advertising tax fine incompatible with EU law.<sup>16</sup> In the case T-20/17 of the General Court, the Hungarian advertising tax was not found incompatible with EU law either as regards to the progressivity of the tax or as regards to the possibility of reducing limited deficit, since it did not confer a selective competitive advantage on undertakings. The judgment in Case C-482/18 of 3 March 2020 in the case of Google stated, on the one hand, that it is not contrary to EU law for non-resident advertising providers established in another Member State to comply with the obligation to register in respect of their advertising tax, since it does not conflict the principle of freedom to provide services set out in Article 56 of TFEU. On the other hand, the judgment found that the system of penalties for advertising tax, that is to say, a provision which imposes fines under the law on advertising tax against service providers established in another Member State for failure to comply with their obligation to register, is contrary to EU law.<sup>17</sup>

---

Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2017., pp.1-227.

<sup>15</sup> Judgment in Case T-20/17, Hungary v Commission, 27 June 2019, General Court 84/19. Press release: General Court annuls Commission decision declaring Hungarian advertising tax incompatible with EU state aid rules.

<sup>16</sup> Judgment in Case C-482/18 (3 March 2020) in the case of Google Ireland Limited v Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vámigazgatósága. ECLI:EU:C:2020:141

<sup>17</sup> According to the facts of Case C-482-18. the company Google Ireland which engages in advertising

The decisions of the Court of Justice of the European Union can therefore be seen as an important device for European tax harmonization, and their legislative effect is indisputable.

#### **4. The legal instruments of European tax harmonization in the fight against digital tax avoidance**

Digital tax avoidance have brought new forms of which the main feature is that profits are relocated – typically by reducing the tax base – to a country where no tax is payable at all, or even if payable, it is very low.<sup>18</sup> Thus, taxation, if any, does not take place at the place of value creation, but with income or profit transfer techniques, they either end up in a tax haven or in a country with a very low tax rate. The online service does not require real physical presence, so it is difficult to appoint the location of business premises which determine the status of taxation and which is mostly missing in the country of the service. As for cross-border digital services, there is no actual physical presence that would be required for the status of taxation, therefore, taxation at the place of real value creation is problematic. One of the main reasons of the difficulties is that, although there is already a consensus on many things, on cooperation certainly, the actual decision still requires unanimity from the Member States, in the tax harmonization of the Council's directives. This is, however, difficult to achieve because the protection of tax autonomy and tax sovereignty overrides the noble goal of taking action against digital tax evasion.

The instruments of tax harmonization are basically reflected in the results. However, harmonization in the field of direct taxation is much more difficult for the reasons mentioned above, and the principle of subsidiarity is less applicable. At the same time, the Member States agree on the need for cooperation, in which European tax law sources, such as directives adopted by the Council, appear as a result and a tool, as well as soft law instruments such as the actions and proposals of the Commission, OECD documents or decisions of the Court of Justice of the European Union.

---

activities falling within the scope of Paragraph 2 (1) e) of Act XXII of 2014, failed to perform its obligation concerning registration. In view of this, first default fines in the amount of EUR 31,000 were imposed, and then, on several occasions, for several days, additional default fines were imposed, the total value of which exceeded HUF 1 billion. (approximately EUR 3.1 million). Google Ireland disputed the compatibility with EU law of the obligation to register for non-resident service providers and the system of penalties for failure to register. The Court of Justice of the European Union ruled that the different system of penalties for advertising tax and the rules governing the related procedure are contrary to the principle of freedom to provide services (Article 56 TFEU). The system of sanctions related to the advertising tax establishes a higher amount of default fines against foreign service providers than the law sets out for the noncompliance with the rules concerning registration of resident companies. This different treatment is disproportionate and could be regarded as a limitation of the freedom to provide services laid down in Article 56 of TFEU. Press Release of the Court of Justice of the European Union, Luxembourg, 3 March 2020. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-03/cp200021hu.pdf>

<sup>18</sup> See for example the Double Irish and Dutch Sandwich technique applied by Google <https://www.offshorecompany.com/company/ireland-corp/tax-savings/> <https://www.investopedia.com/terms/d/double-irish-with-a-dutch-sandwich.asp> (2019.01.14.)

In fact, the fight against tax evasion began very soon both at national and international level. The first relevant document in this area is related to the OECD's Action against Harmful Tax Competition<sup>19</sup> and the ECOFIN Council's *Code of Conduct on Business Taxation*<sup>20</sup> which – inter alia – occurred even in 1998 against offshore regulation. Offshore locations as well as tax allowances for foreigners, could be considered harmful tax competition regulations and we can talk about harmful tax competition even when a country has significant revenues from income taxation but its general tax rates are lower than those of other countries. By applying the *stand still and roll back rules*, the documents required the elimination of rules that cause harmful tax competition, and that no new legislation about this could be introduced. We consider these documents significant because they acted against the most frequently used tax avoidance techniques, such as aggressive tax planning, double non-taxation, tax haven regulation, excessive and selective State subsidies, tax allowances, and harmful tax practices. These techniques are still common in digital tax avoidance today.

In 2013 and 2015, it was already a burning question to limit the new tax evasion techniques of dot.com companies in an increasingly fast-paced economy, that is why the OECD created the *BEPS Action Plan*.<sup>21</sup> The BEPS Action Plan identified 15 forms of tax avoidance behavior, of which the first one addresses the challenges of the taxation of the digital economy as a key objective in the fight against tax evasion. It defines the need to change the notion of location of premises and it also provides guidance for offshore companies.

The greatest achievement of BEPS is that it declares and promotes the principle of taxation at the place where value creation, that is to say, the principle that *profits shall be taxed where the economic activity that provides the profits is carried out and where the value (profit) is actually created!* The application of this principle could also be a tool of eliminating offshore activity in the future. The BEPS Action Plan also emphasizes cooperation in the fight against digital tax evasion. Its importance is that it was the first document to define harmful tax practices and measures to combat them.

The bodies of the European Union have also taken part in the fight against tax evasion, first with the Commission's ATAP package and then in 2016 with the adoption of the anti-avoidance directive was adopted by the Council. The above-mentioned principles are enshrined in the Council's anti-avoidance directive, *Directive ATAD (2016/1164/EU)*,<sup>22</sup> which also addresses double non-taxation. In order to prevent tax evasion, similarly to the BEPS report, it prescribes the revision of double taxation conventions and proposes the establishment of general tax

---

<sup>19</sup> OECD: Harmful Tax Competition an Emerging Global Issue OECD, Paris, 1998. <https://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf> (2018.09.01.)

<sup>20</sup> ECOFIN Council: *Code of Conduct on Business Taxation*, 1 December 1997, Celex No. 398Y0106 (01) ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)) (2018.08.10.)

<sup>21</sup> BEPS Action Plan, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, Explanatory Statement, OECD 2015. p:9, <http://www.oecd.org/ctp/beps-explanatory-statement-2015.pdf> (2018.01.15.)

<sup>22</sup> COUNCIL DIRECTIVE (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market. Official Journal of the European Union, 19.7.2016. L193/1.

evasion/avoidance rules and regulations.<sup>23</sup> The directive also shares the important principle that profits are taxed in the country where the value is created and the real, actual economic activity takes place.

The work has continued to strengthen through the use of tax harmonization devices. *The action of the Commission* is significant, it examines and presents proposals in order to introduce a Common Consolidated Corporate Tax Base but this proposal has not been adopted yet. It also takes action against tax measures which manifest in selective and discriminative State aids, by applying Article 107 of TFEU and competition law regulations. One of the Commission's device is to initiate infringement proceedings, and it is often enough to mention the possibility of initiating such proceedings in order to achieve that Member States eliminate the tax haven environment in their tax systems.<sup>24</sup> The other instrument is the detection and taking action against regulations that infringe EU law, in particular the issue of selective and incompatible State aids, for instance the Commission's action in the Apple case that is examined in this study.

The newest results of rulings of the *Court of Justice of the European Union* are also an important tool for tax harmonization, such as the judgment in the Apple case examined in point 2., that is to say, judgement in cases T-778/16 and T-892/16 of 15 July 2020 of the General Court in Ireland v European Commission. The greatest achievement in the fight against digital tax evasion would undoubtedly be the introduction of a *digital tax*, which could be an unified, single and harmonized European tax. We note that the slow pace of adoption of the achievements of tax harmonization has resulted in the fact that Member States introduced *national digital taxes* individually and independently.<sup>25</sup>

## 5. Crucial issues of digital taxation

Digital taxation would play the biggest role in tax harmonization in so far as the proposals were adopted. There are two models and pillars in digital taxation according to the *proposal* of the European Commission. One would be the introduction of a temporary Digital Services Tax,<sup>26</sup> the other proposal would be the indefinite digital tax included in the corporate tax, the Common Consolidated Corporate Tax Base.<sup>27</sup> The elaborated proposals prescribe the taxation of high-

---

<sup>23</sup> Such as the so-called GAAR (General Anti Abuse) Ruling – the introduction of a provision against general tax evasion in the legislation, see: ATAD Directive, Action Point 6.

<sup>24</sup> This happened with the abolition of the Irish rules concerning tax allowance for foreigners, Google and Apple – based on the already acquired rights – can benefit from it till the end of 2020.

<sup>25</sup> So did France, the Czech Republic and Austria. See: Elemzés a digitális gazdaság megadóztatásának aktuális kérdéseiről, a modern gazdasághoz illeszkedő új uniós adószabályokról, értékelő elemzés figyelemmel a terület ellenőrizhetőségére, Analysis of the State Audit Office, March 2020 [https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2020/a\\_digitalis\\_gazdasag\\_megadoztatasa\\_20200313.pdf?download=true](https://www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2020/a_digitalis_gazdasag_megadoztatasa_20200313.pdf?download=true)

<sup>26</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: A Fair and Efficient Tax System in the European Union for the Digital Single Market, Brussels, 2017.9.21. COM(2017) 547 final

<sup>27</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: A

income digital companies.

The cornerstone of digital taxation is the question of *where to tax* and *what to tax*. For the question of what shall be taxed, the Commission proposes the following activities to be taxed in particular:<sup>28</sup>

- the *online retail model* where online platforms sell goods or establish relationships between buyers and sellers in exchange for a transaction or placement fee or commission. Such businesses include, for example, Amazon, Zalando and Alibaba.
- the *social media model* where network owners rely on advertising revenue generated through targeted marketing messages to consumers. This kind of business is, for example, Facebook.
- the *subscription model* in which platforms charge a fee for the continuous access to digital services (for instance, music or videos). Such businesses include, for example, Netflix and Spotify.
- the *collaborative platform model /social network* in which digital platforms combine spare capacity and demand, by encouraging the user side to make choices through mechanisms based on the reputation of the supply side, and allowing individuals to share the „access” instead of directly owning the devices. The platforms charge a fixed or variable fee for each transaction. Such companies include, for example, Airbnb, Uber.

The Commission sets out two solutions in its proposals:<sup>29</sup> on the one hand, a common reform of EU corporate tax rules for digital corporate activities would be one of the plans. The point of this reform is that Member States could tax profits made in their territory, even if the digital company does not have a physical presence. The condition for a significant digital presence is that the company shall meet one of the following criteria:

- the revenue exceeds a threshold of EUR 7 million per year in a Member State,
- there are more than 100,000 users in the Member State in the taxable year, for example online market or sharing economy platform
- more than 3,000 business contracts were concluded due to the digital service between the company and business users in the given tax year.

The other solution of the Commission would be the introduction of *an interim tax on digital activities*,<sup>30</sup> which would ensure that the Member State receives immediate revenue from activities that are not currently taxed. The tax would be applied to the revenue from activities in which users play a significant role in value creation, such

---

Fair and Efficient Tax System in the European Union for the Digital Single Market, Brussels, 2017.9.21. COM(2017) 547 final 3.

<sup>28</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL: A Fair and Efficient Tax System in the European Union for the Digital Single Market, Brussels, 2017.9.21. COM(2017) 547 final 6.

<sup>29</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) (2019.10.14.) COM (2018) 147: Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence, 2018/0072

<sup>30</sup> „interim tax”

as revenue from the sale of online advertising space or the revenue from the sale of data provided by the user. It would apply to companies with a total annual (worldwide) turnover of € 750 million and/or a total revenue of € 50 million in the EU after digital services.<sup>31</sup> The tax rate would be uniformly 3%. This system would be applied as a temporary measure until the comprehensive reform and the built-in mechanisms to avoid double taxation will be implemented and executed. The proposals will be submitted to the Council for adoption after consultation with the European Parliament.

## 6. Concluding remarks

The best solution for the conflicts of the digital single market would be the Digital Services Tax. The pro and contra arguments of it were published after the conclusion of a research study by the State Audit Office (Hungary).<sup>32</sup>

### 1.1. Arguments (pro) in favour of the digital tax:<sup>33</sup>

- the corporate tax regulation in force is obsolete
- the revenues of public finances would become more sustainable in the long run
- the transparency and controllability of tax revenues will improve
- the possibilities for digital sector players to avoid tax evasion would be minimised
- there shall be a solution at EU level in order to avoid tax competition

### 1.2. Arguments (contra) against the digital tax:

- if the digital tax is a tax on revenue, companies pay the same level of tax, regardless of whether they have higher or lower profitability
- if the digital tax is not a tax on profit, double taxation may arise if the company's home country does not allow the tax paid abroad to be taken into account,
- tax competition from individual taxation can have harmful consequences.

We can agree with the argument that incorporating the Digital Services Tax into corporate tax as a tax harmonization tool of European tax law could be a conflict-resolving solution.

Based on the above, summarizing the steps and tools of digital taxation, we can conclude that the strengthening role and activity of the Commission is visible, and there is among Member States that the taxation of digital companies in the digital space requires cooperation and great collaboration. The proposal of the Council on Digital Services Tax is already drafted, according to it, the taxation shall clearly be

---

<sup>31</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) (2019.01.14.)

<sup>32</sup> DR. PULAY Gyula – TESKI Norbert: A digitális gazdaság méltányos megadóztatásának kihívásai, Pénzügyi Szemle, online <https://www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/a-digitalis-gazdasag-meltanyos-megadoztatasanak-kihivasai> (2020.09.09.)

<sup>33</sup> Both arguments are published by the State Audit Office, <https://www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/a-digitalis-gazdasag-meltanyos-megadoztatasanak-kihivasai>



realized in the place and country of value creation. The solution of a common European tax has several advantages and the disadvantages and counter-arguments mentioned above could, in my opinion, be eliminated. In order to adopt the proposal, qualified majority voting would be required instead of unanimity, however, this shift also requires the unanimous consent and decision of the Member States. This, as many fear, might be a way of giving up sovereignty. In any case, the EU planned to introduce an independent digital tax in the EU by the end of 2020.

*This research was supported by the project nr. EFOP-3.6.2-16-2017-00007, titled Aspects on the development of intelligent, sustainable and inclusive society: social, technological, innovation networks in employment and digital economy. The project has been supported by the European Union, co-financed by the European Social Fund and the budget of Hungary.*

---

---

---

---

# Introduction to the Anglo-Saxon Model of Municipal Lawmaking

Adrián Fábián\*

---

Kivételes megtiszteltetés és büszkeség számomra, hogy Torma András Professor Úr 65. születésnapja alkalmából megjelenő ünnepi kiadványban publikálhatok. A megtiszteltetés és a büszkeség mellett nagy örömömre is szolgál ez a "szereplés", ugyanis – remélem nem cáfolja az Ünnepelet – évtizedes baráti kötelék is összeköt minket, a 2000-es évek elejére visszanyúló szakmai kapcsolat mellett. Torma András engem minden alkalommal, minden találkozásunkkor, beszélgetésünkön, oktatói előmenetelem valamennyi főbb állomásánál, már pályám legelején is bátorított, támogatott, hasznos tanácsokkal látott el, és lát el a mai napig. Elmondhatom, hogy önzetlen segítségére mindig számíthattam. Több bölcs megállapítására azóta is támaszkodom. Azt is ki kell emelnem, hogy vele (és tanszéki csapatával) mindig könnyű volt továbbvinni a miskolci és a pécsi közigazgatási műhelyek kollaborációjának lassan félévszázados hagyományát. Ennek ez együttműködésnek Torma András mindig az egyik motorja volt. Torma Professor Úr sokat foglalkozott helyi önkormányzatokkal, tanulmányomban – angol nyelven – a helyi jogalkotás angolszász modelljének főbb jellegzetességeit törekszem bemutatni. Dolgozatom tisztelgés az ember és a jogtudós előtt. Kedves András, mindent köszönök, az Isten éltesse!

## 1. Introduction

The lawmaking by the local self-governments is one of the most characteristic of their activities. We can say, that municipal lawmaking is a universal part of the local self-government's operation. This function is recognized by the Charter of Local Self Governments also. But, when we analyzed the scope of the lawmaking of the local self-governments in several countries, we will find as many differences, as similarities. This paper's goal is to present an overview on the lawmaking of local self-governments of the Anglo-Saxon type (United Kingdom, USA, Canada), to point

---

\* Dékán, habilitált egyetemi docens, PhD., Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

out those elements in the represented countries, which elements can highlight the main objects, legal meaning and background of local self-government's lawmaking.

## 2. United Kingdom

In the *United Kingdom* local government legislation is present in fewer areas than in continental European countries in general, since numerous public services are provided not by local governments, but other state/public administration organizations. The district councils and London borough councils are authorized by Act to issue byelaws, but these are subject to confirmation by the competent Secretary of State. Pursuant to the Local Government Act 1972 Section 235, local legislation may take place "for the good rule and government ... and for the prevention and suppression of nuisances".

Notice of the intention to apply for confirmation is to be given in minimum one local newspaper, and for at least one month before application for confirmation is made, a copy of the byelaws is to be deposited at the offices of the authority so that it is open to public inspection during the official opening hours without payment and so that any person may receive a copy of the byelaws. Any violation of the above rules of procedure will result in the invalidity and ineffectiveness of the byelaw.<sup>1</sup>

Compared to continental systems of local government, byelaws regulate peripheral matters: prohibition of climbing upon bridges or skateboarding; playing next to or near highways; interference with life-saving equipment or public signs etc. In addition to this, local governments are delegated legislative powers also under other Acts, although in less significant matters (e.g. local public hygiene, the order of libraries).

At the beginning of the 2000s numerous local governments in England and Wales made byelaws to regulate the requirements relating to the licensing of sexual entertainment venues, after the Policing and Crime Act 2009 had made repeated references to the importance of local circumstances with regard to licensing.<sup>2</sup> English (district) councils have similar regulatory powers to municipalities in their scope of responsibilities: maintenance of pavements, designating parking areas, rules relating to cemeteries and parks, tourism etc.

Apart from this, byelaws play a role in establishing the internal organization of local authorities, since the local council defines the range of committees by byelaw.<sup>3</sup> However, in every case the issue of byelaws is subject to ministerial confirmation, and central review concerns not only legality, but also aspects of content.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> David FELDMAN.: Error of Law and Flawed Administrative Acts, *Cambridge Law Journal*, 2014/2., 279.

<sup>2</sup> Phil HUBBARD – Rachela COLOSI: Sex, Crime and the City: Municipal Law and the Regulation of Sexual Entertainment. *Social & Legal Studies*, 22 (2013) 1., 68.

<sup>3</sup> SÜKÖSD Ferenc: Az angol önkormányzatiságról, rámutatva a mechanikus összehasonlító módszer buktatóira, in: Petréttei József (ed.): *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*, PTE ÁJK, Pécs, 2001, 386.

<sup>4</sup> IMRE Miklós – KOI Gyula: *Az Egyesült Királyság közigazgatása*. in: Lőrincz Lajos (ed.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*, Budapest, Unió, 2003, 79.

### 3. United States of America

In the *United States* local governments are established by the states. The federal Constitution does not deal with municipalities; therefore, the legislatures of the individual states have full authority with regard to the organization and functions of local governments. This concept is supported by the so-called Dillon principle of 1868, according to which state legislature “breathes life” into city bodies, which cannot exist without this.

The essence of the Dillon rule is that an undebatable and general starting point of American law is that local governments may exercise exclusively certain competences and no more: these competences include, firstly, those that are expressly defined by law, secondly, those that are necessarily understood as included in the competences guaranteed expressly, and thirdly, those competences that are indispensable for the implementation of the expressed objectives of the local government. In comparison, it is considerably more difficult to define Home Rule, so it has no unified definition in the USA. The essence of the concept is the ability of the local government to proceed concerning all matters that are not classified as being of state relevance by federal law, or a constitutional provision, an initiative or referendum of a state.<sup>5</sup>

Local governments may exercise their powers within the frames set by the state legislature, with the exception of so-called home-rule cities. Some local governments are granted a charter (city charter), which constitutes the constitution of the settlement effectively. In numerous states, larger cities have a wider autonomy as a result of the authorization contained in the so-called home-rule charter. Consequently, the essence of the rule is practically the opposite of the Dillon doctrine, namely, that the municipality may do anything that does not conflict with a state law or its own constitution.<sup>6</sup>

As for the Dillon rule, it is followed by 39 states, but for example the Constitution of the State of Wyoming guarantees to municipalities home rule competence: they can determine their local affairs, local administration, they may make generally binding rules, and they may prescribe the extent of indebtedness of a local government. However, the counties do not have such legislative powers in this state. Not even the municipalities can regulate such matters that are exhaustively covered by state regulation or concerning which uniform application is required. As a matter of course, a local regulation cannot be in conflict with state law; otherwise the local regulation is invalid.<sup>7</sup>

Municipal and county governments may be found in each state, but there are significant differences in their organization and functions. From the aspect of responsibilities and competences – generalizing and simplifying to a great extent –

---

<sup>5</sup> Jesse J. RICHARDSON: Local Regulation of Hydraulic Fracturing, *West Virginia Law Review*, 117 (2014) 2., 609.

<sup>6</sup> JÓZSA Zoltán: *A helyi és területi önkormányzatok szervezeti struktúrái és funkciói* SZTE ÁJK, Szeged, 1997. available at: [http://acta.bibl.u-szeged.hu/37757/1/juridpol\\_052\\_fasc\\_005.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/37757/1/juridpol_052_fasc_005.pdf) (March 6, 2020).

<sup>7</sup> Alan ROMERO: Local Regulation of Mineral Development in Wyoming, *Wyoming Law Review*, 10 (2010) 2., 465.

one may say that smaller municipalities (towns, townships) typically carry out tasks relating to the operation of the settlement (e.g. maintenance of local public roads), while the counties provide community services for the local population.<sup>8</sup> In the United States of America local legislation is afforded a marginal role, American legal theory has – traditionally – treated the role of local governments “unkindly” anyway. The public law ideology regarded as the prevailing one looked upon local governments as the extended arms of state authorities. This concept has become a lot more refined by today, but it is a dominant starting point even today.<sup>9</sup> It is typical that local government legislation is governed by both (state) legislation and case law.

For instance, the Local Government Code of the State of Texas provides that “a municipality may adopt an ordinance, rule, or police regulation that is for the good government, peace, or order of the municipality or for the trade and commerce of the municipality and is necessary or proper for carrying out a power granted by law to the municipality”.<sup>10</sup> Superior court practice in Texas regards settlements with over 5000 inhabitants (so-called “home-rule cities”) as having “full powers of self-government” from the aspect of legislation as well.<sup>11</sup> It is a condition for the exercise of local public authority that in its basic statute, in the so-called charter, the “home rule city” should provide for the responsibilities and competences including its legislative competences, through which the city (a settlement of over 5000 inhabitants) wishes to achieve its objectives. As a matter of fact, these provisions are rather similar in the different cities of Texas: a municipality shall adopt regulations provided that they are necessary for the governance, interests, well-being, public order of the city or the well-being, health, morals, convenience or safety of its inhabitants.<sup>12</sup>

On the other hand, all types of settlements in Texas may regulate so-called “nuisances”, the content of which has been formulated by judicial practice: e.g. the drilling of an oil well in general is not considered a “nuisance”, but in the given settlement there may be such individual circumstances (e.g. if drilling were to take place in an inhabited area) due to which there it is deemed a “nuisance” and therefore it may be regulated locally. On the other hand, the drilling of local wells, the pumping of drinking water, its bringing to the surface and use fall within the range of “nuisance” without any further conditions.<sup>13</sup>

One of the most important general restrictions on local government legislation in the USA is the so-called “implied pre-emption” doctrine. This principle means that state legislation and regulations also include local regulation as long as general (state-level) regulation is sustainable concerning the given matter for appropriate practical reasons. To put it more simply: if central (state) regulations deal with the

---

<sup>8</sup> ROZENCZANZ, A. – CHAPIN, J. B. – WAGNER, S. – BROWN, B.: *American Government*, (New Jersey, Holt, Rinehart and Winston). 1982, 144-145.

<sup>9</sup> Daniel B. RODRIGUEZ: Localism and Lawmaking, *Rutgers Law Journal*, 32 (2001) 3., 631.

<sup>10</sup> Texas Local Government Code Art. 51.001

<sup>11</sup> Ross CROW: Municipal Regulation of Groundwater and Takings, *Texas Environmental Law Journal*, 44 (2014) 1., 4.

<sup>12</sup> *Ibidem* 5.

<sup>13</sup> *Ibidem* 7.

given matter, then they are to be considered as having “occupied” that field of regulation from local government legislation. This doctrine which has been elaborated by judicial practice has produced numerous negative consequences: it points to inadequate judicial protection for local governments and has a coercive influence on the shaping of local will and innovation.<sup>14</sup>

In the view of the Supreme Court of Colorado, four circumstances need to be examined to establish “pre-emption”:

whether there is a need for uniform state-level regulation of the given matter;

whether the local regulation may have an extraterritorial effect (beyond the boundaries of the settlement);

whether the matter subject to regulation is traditionally “governed” by the state or the local government;

whether the Constitution of Colorado refers the regulation of the matter to the state or to the local government.<sup>15</sup>

“Implied pre-emption” is also interpreted in relevant case-law as a natural restriction on the otherwise wide-ranging local “legislative” autonomy: the local government may regulate the given matter also if it has already been regulated by state law provided that no pre-emption has taken place (“by express language”), the local law is “reasonable” and it does not conflict with national law, but rather supplements it.<sup>16</sup> For instance, in a judgment of 1952 the Supreme Court of Wisconsin came to the conclusion that most local matters have some relevance to the state (“state-wide effect”).<sup>17</sup> If “the local affairs aspect of the activity is paramount”, the local rule may diverge from state law, but the legislator may also provide that the given matter is of state relevance, therefore the local government cannot proceed in a manner that would conflict with state law.<sup>18</sup>

Typical areas of regulation by American local governments are: local healthcare, public safety in the settlement, social provision; local public order (local rules of conduct); regulation of legal requirements with regard to agreements, franchise, and licences where the local government is involved as a party concerned; settlement development; rules of organization and operation; local government finances and economic management; housing and construction. Furthermore, the local government may regulate by local regulation the amount of financial resources needed by it, and how it wishes to ensure them for itself, but it does not have independent powers to levy taxes or to take out loans.<sup>19</sup>

In 2014, more than 400 local governments laid down restrictions or bans on the local application of the mining procedure called hydraulic fracturing or stratum fracturing. Out of these local regulations more than 200 were issued in the State of

---

<sup>14</sup> RODRIGUEZ: C.W. 632.

<sup>15</sup> Board of County Commissioners, La Plata County, Colorado v. Bowen/Edwards Associates Inc. 830 P.2d 1045 (1992)

<sup>16</sup> Thomas P. SOLHEIM: Conflicts between State Statute and Local Ordinance in Wisconsin, *Wisconsin Law Review*, 1 (1975) 3., 843.

<sup>17</sup> See Muench v. Public Service Comp. 261 Wis. 492, 53 N.W.2d 514

<sup>18</sup> Van Gilder v. City of Madison 222 Wis. 58, 73-74, 267 N.W. 25.

<sup>19</sup> Benjamin BAKER: *Urban Government*, New Jersey, D. Van Nostrand, 1957, 142-143.

New York. These local regulations came before a court in several cases due to complaints that the local government had exceeded its legislative authority.

The problem may be traced back to several causes. Since no express statutory regulation exists relating to the competence of local governments, so the possibility of application of both the Dillon rule and the Home Rule principle arises. On the other hand, several local governments stated their legislative powers by adopting the so-called "zoning" regulation. ("Zoning" means a legislative power which is still based on the Standard State Zoning Enabling Act of 1926 and the essence of which is that local governments may lay down in a regulation what built infrastructure may be established in their territory or a part of it (a zone) in the interests of promoting public wellbeing.<sup>20</sup>

Anyway, judgments relating to local bans of hydraulic fracturing are not homogenous. At the end of 2013 the Court of Appeal of New York affirmed the local ban, while in 2014 a local court in the State of Colorado quashed the ban, similarly to a 2011 decision of a local court in West Virginia. As a matter of course, the courts relied on pre-emption in several cases.<sup>21</sup>

Some people see the solution in the analogous application of the Federal Communications Act of 1996, since this Act defines exactly local and national competences relating to the placement of cellular communication antenna towers. Based on this, local governments cannot make such regulation that would ban the building of cellular communications antenna towers in the given settlement.<sup>22</sup>

#### 4. Canada

In *Canada* the Local Government Act (2015) regulates in detail some questions of making byelaws (Chapters 10 and 12). Section 335 authorizes local governments to regulate by byelaws some questions of local services. Pursuant to Section 342, a byelaw cannot enter into force without the approval of the body inspecting legality.

The local board may by byelaw lay down an oath or affirmation (or maybe several ones) that are necessary before a local officer can take office. In the absence of local rules, the person is to make an oath or solemn affirmation contained in another legal regulation. (Section 202 (5)-(6))

The local board lays down by byelaw the general procedural rules relating to its own operation and the operation of its committees. This also includes the manner and time of giving advance notice to the population of the date, time and place of board and board committee meetings. (Section 221 (1))

The board may delegate its duties and powers - by byelaw adopted by an affirmative vote of at least 2/3 of the votes cast - to a board committee, with the exception of the making of a byelaw. (Section 228 (2) (a), Section 230 (1))

It is possible to trace back to the Municipal Act of 1881 the rule that the locals and - if "being affected" - also non-locals may apply to the court to quash a local

---

<sup>20</sup> RICHARDSON: c.w. 2., 595.

<sup>21</sup> Ibidem 595.

<sup>22</sup> Ibidem 595.

regulation with reference to unlawfulness.<sup>23</sup> A result of this legal institution is that the evaluation of the constitutionality of local legislation, the delimitation of its scope of application, and the definition of its subject-matters is based, to a considerable extent, on judicial practice, court judgments and precedents. It is a general requirement that the local government must have statutory authorization to make local regulations; therefore the result of local legislation, in essence, constitutes a statutory provision. Local byelaws – apart from the regulation of public services – mainly settle questions relating to local trade (licensing, opening hours on weekdays and on Sunday), but local governments are not authorized to regulate by byelaw local animal-keeping for example.<sup>24</sup>

## 5. Conclusions

In every country under analysis the key word is local public affairs (“local affair”) but different subjects may be covered by the definition of local public affairs in the Constitution or legislation of the different countries. Despite the significant differences in this respect, the legislature of every country under analysis regards the definition and regulation of the organization and operation of the local government as a local public affair that may/must be regulated.

Local legislation does not have key importance within national legislation in any country examined, but local regulations cannot be considered indispensable anywhere either. In spite of the fact that widening local legislative autonomy could – theoretically - serve as the most obvious means of the socialization of state legislation taken in its general sense, this is not a characteristic of any of the countries examined. Social participation is peripheral in local legislation. Maybe, the territorial unit of New England in the United States is an exception, where the township system is realized in such a form that citizens with the right to vote (may) traditionally attend the meetings of the local government body, they may make contributions to the agenda, they may pose questions and formulate proposals and initiatives, moreover – in this way – they may directly assist with the drafting and adoption of new local legal regulations. It is no wonder that these town meetings are styled as the best example for the implementation of direct democracy in the USA.<sup>25</sup>

Although with different emphasis, but the legislation, judicial practice and legal academic literature of all the local government systems examined point to, or even underline, the fact that local governments are state self-governments, they form part of the state organization, consequently, local legislation is state legislation (of supplementary character), which is to be consistently separated from primary legislation and the normative activity of other legislative organs of the executive. On the other hand, this is what constitutes the reason and theoretical basis for the

---

<sup>23</sup> J. S. DE VILLERS: *Standing for Quashing Municipal Bylaws, Advocate (Vancouver Bar Association)*, 64 (2006) 1., 43.

<sup>24</sup> Cameron HARVEY: *Municipal Law, Ottawa Law Review*, 8 (1976) 2., 266.

<sup>25</sup> ROZENCZANZ, A. – CHAPIN, J. B. – WAGNER, S. – BROWN, B.: c.w. 143.



establishment of control - usually exclusively from the aspect of legality - by state administration over local legislation everywhere.

The local governments of the countries under analysis adopt local legal regulations in a wide spectre of regulatory subjects, be they regulations relating to organization and operation, municipal management, local public services, local taxation or regulations of policing character. However, it may be noted that all the above-listed regulatory subjects as a whole cannot – usually – be found among the legislative powers of the local governments of a given country. At the same time, examples for each of these subjects may be found separately in the individual countries.

---

---

---

---

# A gyülekezési jog alanyai és a jogorvoslatok

Hallók Tamás\*

---

A közjogi rendszerváltás első törvényei közé tartozott a *gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény* (a továbbiakban: *régi Gytv.*). Nagy erénye, hogy széleskörűen lehetővé tette a különböző rendezvények megtartását, az államra csupán a biztosítást és a más jogokkal és érdekekkel való összeütközés esetén való fellépést helyezte. A 2000-es évek közepétől kezdve a gyakorlatban azonban több kérdés is felvetődött. 2018-ban pedig a parlament új törvényt fogadott el, a *gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvényt* (a továbbiakban: *Gytv.*).

Vizsgálódásom középpontjában a gyülekezési jog alanyai állnak a korábbi és a mostani szabályok tükrében. Vizsgálom, hogy kik lehetnek alanyok és milyen jogaik, kötelességeik vannak. Különösen figyelek az általuk kezdeményezhető jogorvoslatokra, amelyek alkalmazása, vagy a hatáskörrel rendelkező bíróságok köre vethetnek fel kérdéseket.

## 1. Egyes alanyisággal kapcsolatos kérdések

A régi Gytv. a gyülekezési jog alanyaira három fogalmat használ, az egyik a *szervező*, a másik a *rendező*, a harmadik pedig a *résztevő*. Az új gyülekezési törvény pedig négy kategóriát ismer, a *szervezőt*, új kategóriaként a *vezetőt*, emellett pedig a *rendezőt* és a *résztevőt*.

Résztevő bárki lehet. Ezt korábban az Alkotmány és ma az Alaptörvény is egyértelműen rendezi. Az *Alkotmány 62. §-a* szerint a Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását. A régi Gytv. ehhez hozzátette, hogy a gyülekezési jog mindenkit megillető alapvető szabadságjog, amelyet a Magyar Köztársaság elismer és biztosítja annak szabad gyakorlását. (1. §) Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése szerint pedig *mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez*. Tehát a gyülekezési jog mindenkit megillet, azaz emberi jog. Tehát bárki, függetlenül attól, hogy magyar vagy külföldi, részt vehet egy rendezvényen.

A *szervező fogalmát* a Gytv. meghatározza: aki a résztvevőket a gyűlésen való részvételre nyilvánosan felhívja, a gyűlést meghirdeti, továbbá a gyűlést

---

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

megszervezi, és azt vezeti. [3. § (1) bek.] A szervezők köre már szűkebb, a törvények itt már korlátozást tartalmaznak.

A régi Gytv. szerint eredetileg a rendezvény szervezője magyar, illetőleg magyarországi tartózkodási vagy letelepedési engedéllyel rendelkező nem magyar állampolgár lehetett. (5. §) A 2007. évi I. törvénnyel azonban ez módosult. Eszerint szervező lehet

a) magyar állampolgár,

b) a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkeznek, vagy

c) a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozik, és bevándorolt, illetve letelepedett jogállású, vagy tartózkodási engedéllyel rendelkezik.

Tehát korlátozottan külföldiek is lehetnek szervezők, más EU tagállam polgárai és egyéb államokból a letelepedett, bevándorolt jogállásúak és a tartózkodás engedéllyel rendelkezők.

A Gytv. pedig ezt még bővítette egy esettel:

d) olyan magyarországi jogi személy vagy egyéb szervezet, amelynek törvényes képviselője megfelel az a)-c) pontokban meghatározott feltételeknek. [3. § (3) bek.]

A Gytv. bevezeti a vezető fogalmát is. Alapvetően a gyűlést a szervező vezeti. Ha a gyűlés szervezője vagy vezetője nem ismert, azt kell vezetőnek tekinteni, aki a napirendet meghatározza, akinek a gyűlés menetére befolyása van, illetve aki harmadik személyekkel szemben a gyűlést képviseli. [3. § (4)–(5) bek.] A törvény indokolása szerint vezető és a szervező megkülönböztetésére csak akkor van szükség, ha a gyűlést többen szervezik, így a vezető a szervezők közül kijelölt egyik személy lesz. (Gytv. indokolása)

A rendezővel kapcsolatban csak annyit mondott a régi Gytv., hogy a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosítja. [7. § c) pont] Az új Gytv. már kimondja, hogy rendezőket a gyűlés szervezője vagy vezetője a gyűlés békés lebonyolításához és a gyűlés rendjének fenntartásához vehet igénybe, akiknek száma a résztvevők várható létszámához igazodik. A rendező csak nagykorú személy lehet. [5. § (1) bek.] Hangsúlyozni kell, hogy a vezető általában csak rajtuk keresztül tudja biztosítani a rendezvény békés jellegét. A rendezők ebben működnek közre, ennek során kötelesek a vezető utasításait betartani, a gyűlést megzavaró személyeket eltávolítani.<sup>1</sup>

A különböző kategóriák között vannak átfedések, hiszen a résztvevők egy kis csoportját alkotják a szervezők, bár az is előfordulhat, hogy a szervezők meg sem jelennek a tüntetésen. Szintén a résztvevők egy csoportja alkotja a rendezőket. A szervezők közül pedig egy lehet a vezető.

Az alanyok közül a szervezőkkel kapcsolatban vetődött fel értelmezési kérdés, leginkább a külföldi állampolgárok jogai és a jogi személyek szervezőként való fellépése vonatkozásában.

<sup>1</sup> PETHŐ Balázs: A gyűlekezési jog újraszabályozása – új korlátok a törvényben? *JURA*, 2019/1. 469.

**1.1. A külföldiek gyülekezési joga.** Ha a gyülekezési jog emberi jog, akkor miért nem vehet részt bárki a szervezésben?

A kérdéssel az Alkotmánybíróság is foglalkozott *55/2001. (XI.29.) AB határozatában*. Az indítványozók szerint a rendezvény szervezőinek alanyi körét a nemzetközi szerződésekkel ellentétesen szűkíti le a törvény. Az Alkotmánybíróság szerint viszont a nemzetközi egyezmények nem tartalmaznak ilyen előírást, s az indítványozók sem jelöltek meg olyat, amellyel ellentétes volna a külföldiekre vonatkozó korlátozás. Sőt a testület hivatkozik a Római Egyezmény 16. cikkére, ami szerint: „A 10., 11., és 14. Cikk rendelkezéseit nem lehet úgy tekinteni, mint amelyek akadályoznák a Magas Szerződő Feleket, hogy a külföldiek politikai tevékenységét korlátozásnak vessék alá.” A 11. cikk szól a gyülekezési szabadságról, tehát így a külföldiek gyülekezési jogának korlátozása megengedett, ha a gyűlés politikai jellegű.

*Kukorelli István alkotmánybíró különvéleményében* rámutat, hogy azok a külföldiek, akik vízummal vagy vízummentességi egyezmények alapján tartózkodnak az országban, nem lehetnek ilyen rendezvények szervezői. Ez a korlátozás elsősorban azokat érinti, akik azért érkeznek Magyarországra, hogy politikai tüntetésen valamely Magyarországot érintő közügyben nyilvánítsanak véleményt, vagy itt tartózkodásuk alatt jutnak erre az elhatározásra. Ilyenkor olyan személyt kell megnyerniük a szervezési feladatok ellátására, aki megfelel a feltételeknek. Hangsúlyozza, hogy sem a menedéjogot kérők, sem a tömegesen menekülők csoportjába tartozó menedékesek, illetve a hazájukban halálbüntetéssel, kegyetlen bánásmóddal fenyegetett befogadottak, akiket a Magyar Köztársaság ideiglenes, illetőleg átmeneti védelemben részesített, nem lehetnek rendezvény szervezői. Náluk pedig életszerű lehet, hogy véleményüket rendezvényen akarják kifejezni, pl. azzal az állammal szemben, amely üldözi őket. Az erre vonatkozó problémát, mint láttuk, a régi Gytv. 2007. évi I. törvénnyel való módosítása megoldotta.

Ugyanakkor a többségi vélemény mindenki fontos érdekének tartja, hogy a gyűléseket rendezett keretekben szervezzék meg és bonyolítsák le. Ez indokoltá teszi, hogy a rendezvény szervezője csak magyarországi viszonyokban járatos, azokban eligazodni képes olyan személy legyen, aki a rendezvény előkészítésével és lebonyolításával kapcsolatban a szervező részére biztosított jogoknak illetve rá rótt kötelezettségeknek az országban való fizikai jelenléte folytán is eleget tud tenni.

Kukorelli István viszont úgy látja, hogy a jogszerűen Magyarországon tartózkodó külföldiek ezeket a feladatokat egyszerűbb esetekben megfelelő tájékozódással, bonyolultabb esetekben jogi tanácsadó, illetve képviselő igénybevételével el tudják látni. A kárfelelősség érvényesítéséhez sem szükséges hosszabb idejű itt tartózkodás, mivel megfelelő nemzetközi magánjogi eszközök állnak rendelkezésre a külföldiek által okozott károk megtérítésére. Ezért szerinte az 5. §-t meg kellett volna semmisíteni, mivel kényszerítő indok nélkül, szükségtelenül korlátozza a nem magyar állampolgárok gyülekezési jogát.

Szikinger István szerint kérdésesnek látja, hogy van – e értelme egy ilyen megkülönböztetést fenntartani. Az állampolgárság meglétének ellenőrzése nem biztos, hogy teljes körűen megoldható, a szerepeltetett nevekből nem biztos, hogy

egyértelműen következik, hogy a valóságos szervezők azonosak-e a megadottakkal.<sup>2</sup>

Felvethető, hogy magyar állampolgár szervező esetén sem követelik meg azt, hogy Magyarországon tartózkodjon. Nem jogellenes az sem, ha a szervező telefonon tartja a kapcsolatot a rendezőkkel, illetve konkrét szervező nélkül is meg lehet tartani a rendezvényt, hiszen a törvény szerint ennek nincs szankciója. Ilyenkor a szervező állampolgársága elveszíti jelentőségét. A szervező állampolgárságának vagy megfelelő tartózkodási jogcímének megkövetelésére nincs szükség, mivel teljesen ellenőrizhetetlen. Ez kevésbé jogcsorbító eszközökkel is megvalósítható lenne, például kiegészítő adatszolgáltatás, képviselőre vonatkozó követelmények felállítása.<sup>3</sup>

Kolláth György azonban kétségeit veti fel azzal kapcsolatban, hogy az EU tagállamként is szükséges-e azt megkövetelni, hogy a szervezők csak magyar állampolgárok legyenek.<sup>4</sup>

Az mindenképpen nyomós érv, hogy a rendezvényvel kapcsolatos károk érvényesítése egy magyarországi lakóhellyel rendelkező személy esetén könnyebben megvalósítható. Helyesen mutattak rá arra is, hogy magyar állampolgár esetén sincs a lakóhely vagy a tartózkodási hely megkövetelve. A képviselő igénybevétele azonban megfontolandó, s ez esetben külföldiek is lehetnének szervezők. Azonban a nemzetközi magánjogi eszközök alkalmazása aránytalanul megnehezítené a kárfelelősség érvényesítését. Így a külföldiek esetében magyarországi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező képviselő szóba jöhetne. A külföldiek szervezőként való fellépésének kérdése a Gytv-vel sem változott.

**1.2. Lehetnek – e jogi személyek szervezők?** A másik kérdés az, hogy jogi személyek lehetnek – e rendezvény szervezői, ugyanis csak az állampolgárokat említette a régi Gytv. szövege. A normakontrollt indítványozók szerint e rendelkezés nyomós indok nélkül fosztja meg a társadalmi szervezeteket, egyesületeket, szakszervezeteket a természetes személyek által esetleg el nem viselhető költségekkel járó szervezés lehetőségétől, illetve a nemzetközi környezetvédelmi szervezeteket attól, hogy demonstrációkat tartsanak. A jogi személyek anyagi lehetőségeik folytán pedig inkább képesek helytállni az okozott károkért, mint a természetes személyek.

Az Alkotmánybíróság 55/2001. (XI. 29.) AB határozatában rámutatott, hogy olyan kifejezett rendelkezés, hogy a rendezvény szervezője csak természetes személy lehet nincs, sőt a régi Gytv. 7. § d) pontjában a rendezvényt szervező szerv kifejezés is előfordul, de az 5. § szóhasználatából nyilvánvaló, hogy a rendezvény szervezője csak természetes személy lehet. A szervezeteket nem akadályozza a törvény abban, hogy gyűlések megtartását kezdeményezzék. Csak azt írja elő, hogy olyan személyt kell szervezőnek felkérni, aki megfelel a törvényben megszabott követelményeknek. Így ez a korlátozás nem szükségtelen, nem is aránytalan.

<sup>2</sup> SZIKINGER István: A gyülekezési jog szabályozásának mai kérdései: jogi szabályozás és intézményi környezete a rendszerváltás után. In: *Tüntetés, rendőrség, demokrácia*. Villányi úti könyvek 17. Politikatudományi sorozat 13. Budapest, Villányi Úti Konferenciaközpont és Szabadegyetem Alapítvány, 1999. 192-193.

<sup>3</sup> SZIKINGER István: Gyűléshatár. *Fundamentum*, 2002/1. 95.

<sup>4</sup> KOLLÁTH György: Gyülekezési jog, rendezvénybiztosítás. *Belsőügyi Szemle*, 2003/10. 39.

Szikinger István úgy látja, hogy a törvény megengedi, hogy jogi személy vagy más szervezet szervező legyen, hiszen a 7. § d) pontja azt jelöli meg, hogy vagy a szervező szervet vagy a képviselőre jogosult személyt, személyeket kell bejelenteni, tehát ez vagylagos.<sup>5</sup> Szűts Korinna rámutat arra, hogy a római Egyezmény ugyan nem, de a kialakult strassbourgi gyakorlat biztosítja a jogi személyek gyülekezési jogát.<sup>6</sup>

Szerintem itt a régi Gytv-n belüli ellentmondásról volt szó. Szervezőnek csak magyar illetve bizonyos körben nem magyar állampolgárt írt a törvény, ami fogalmilag csak természetes személyt jelenthet. Ugyanakkor lehetővé tette, hogy a rendezvényt szervező szerv nevét és címét jelentsék be. Így nem zárható ki, hogy magyar jogi személy is lehet szervező, de ehhez mindenképpen szükséges volna egy képviselőre jogosult személy és egy azonosítható telephely. Külföldi jogi személyek is csak akkor fogadhatóak el, ha Magyarországon rendelkeznek képviselővel, esetleg telephellyel.

Ezt a kívánalmat végülis a Gytv. teljesítette, hiszen szervező lehet olyan magyarországi jogi személy vagy egyéb szervezet, amelynek törvényes képviselője megfelel a szervező természetes személyekkel szemben előírt feltételeknek. [3. § (3) bek. d) pont]

A Gytv indokolása rámutat, hogy ennek jelentősége egyrészt az, hogy a nagyobb létszámú, tényleges szervezést igénylő rendezvényeken a szervező legtöbbször nem magánszemély, hanem egyesülési jog alapján létrejött szervezet, amelynek szerencsés esetben törvényes képviselője a bejelentő. Tehát a törvény a tényleges helyzethez igazítja a gyülekezési jog szabályozását. Másrészt a szervezőnek a résztvevő által okozott kárért való mögöttes kártérítési felelőssége könnyebben érvényesíthető, ha azt egy működő szervezettel szemben is meg lehet kísérelni.

## 2. A gyülekezési jog alanyainak jogai és kötelezettségei

Az alanyok jogait és kötelezettségeit három vonatkozásban vizsgálhatjuk: a *rendezvény szervezésével*, a *rendezvény megtartásával* és a *jogorvoslatokkal* kapcsolatban.

A) A rendezvény szervezésével kapcsolatban:

A szervezői magatartás lényeges eleme a rendezvényre való felhívás mellett annak megszervezése, jellemzően a gyűlés vezetése. Így egy be nem jelentett rendezvény esetén is meghatározható, hogy ki a szervező. Ezzel összefüggésben a nyilvános felhívásnak is jelentősége van a gyűlés szervezésére, ami magában foglalja a gyűlés meghirdetését is.<sup>7</sup>

A szervező legfontosabb kötelessége a *közterületen tartandó rendezvény bejelentése*. Ezt a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak, Budapesten a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak legalább három nappal a

<sup>5</sup> SZIKINGER (2002): i.m. 95.

<sup>6</sup> SZÜTS Korinna: A gyülekezési jog, különös tekintettel a rendőrség szerepére. *Belügyi Szemle*, 2003/10. 21.

<sup>7</sup> PETHÓ: i.m. 459.

rendezvény tervezett időpontját megelőzően kellett bejelenteni (régi Gytv. 6. §), az új törvény szerint pedig a leghamarabb a megtartást megelőző három hónappal, legkésőbb pedig a rendezvényre való felhívást megelőző 48 órával.[10. § (1) bek.] A közterületen kívül megtartandó rendezvény esetén a szervezőket nem terheli bejelentési kötelezettség.

Fontos, hogy *a szervező vezeti a gyűlést*. Ha többen szervezik, közösen jelölik ki a gyűlés vezetőjét. Ha a gyűlés vezetője megváltozik, arról a szervezők haladéktalanul tájékoztatják a rendőrséget és a résztvevőket.

A Gytv. előírja, hogy a gyűlés szervezője, vezetője és a rendőrség a gyűlés szervezése során együttműködik.[8. § (1) bek.]

B) A rendezvény megtartásával kapcsolatban:

- A résztvevők a rendezvényen a *véleményüket szabadon kinyilváníthatják*. [régi Gytv. 2. § (1) bek.; Gytv. 2. § (1) bek.]. Emellett joguk, hogy közösen kialakított álláspontjukat az érdekeltek tudomására hozzák. [régi Gytv. 2. § (2) bek.], tehát a *petíciós jog*. Ez utóbbit az új törvény nem írja, de attól még a gyülekezés része lehet.
- A gyűlés vezetője meghatározza a gyűlés rendjét és lefolyását, ennek során dönt a szó megadásáról, megvonásáról, a gyűlés berekesztéséről vagy befejezetté nyilvánításáról, és szétszéleszti a résztvevőket. [Gytv. 4. § (1) bek.]
- Az *együttműködési kötelezettség* a rendezvény megtartása során is érvényesül a gyűlés szervezője vagy vezetője és a rendőrség között. Így a szervező vagy a vezető folyamatosan tájékoztatja a rendőrséget a biztonsági helyzet tudomására jutott jelentős változásairól.[Gytv. 8. § (1)–(2) bek.]
- A régi Gytv. szerint a *szervező kötelessége a rendezvény rendjének biztosítása*. [régi Gytv. 11. § (1) bek.] Az új törvény azonban már a *vezetőre* helyezi ezt, aki lehet a szervező is. A vezető megteszi a *rend biztosítása, illetve fenntartása érdekében szükségessé váló intézkedéseket*. Ezek eredménytelensége esetén a gyűlést feloszlatja. Felel a gyűlés békés jellegének megőrzéséért. A gyűlésről kizárhatja azt, aki a gyűlést súlyosan megzavarja. [Gytv. 4. § (1)–(3) bek.] A vezető a gyűlés programjáért is felel, így az ott esetlegesen elhangzó sértő felszólalásokért is. Viszont amíg ezek nem valósítanak meg valamilyen büntető törvényi tényállást, a felelőssége sem áll fenn a szervezőnek.<sup>8</sup> A gyűlés békés lebonyolításához és a rendjének fenntartásához a gyűlés szervezője, vezetője rendezők segítségét veheti igénybe. [Gytv. 5. § (1) bek.]
- Ezzel összefüggésben az új törvény szerint *a szervező kötelessége, hogy a gyűlés befejezését követően haladéktalanul gondoskodik a gyűlés helyszínének a gyűlést megelőző állapotba hozásáról*, így különösen a gyűlésen felállított építmények és berendezések elbontásáról, a gyűlés során elhelyezett plakátok eltávolításáról, a gyűlés során keletkező hulladék eltakarításáról és az esetleges környezeti károk helyreállításáról. [Gytv. 13. § (6) bek.]

<sup>8</sup> Uo. 469.

- A gyűlés résztvevői kötelesek a gyűlés vezetőjének és a rendezőknek a rend fenntartása és biztosítása érdekében tett utasításait követni. Ezért a gyűlést súlyosan megzavaró személynek a gyűlés helyszínét haladéktalanul el kell hagynia, ha a rendező távozásra szólítja fel. [Gyvtv. 6. § (1) – (2) bek.]
  - Régebben a *szervező*, jelenleg a *vezető kötelessége a rendezvényt felosztatni*, ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre. [régi Gyvtv. 12. § (1) bek.; Gyvtv. 17. §]
  - A *résztvevőknek* szintén kötelessége, hogy a bejelentésben megjelölt befejezés időpontjában a *rendezvény helyszínét elhagyják*, az új törvény szerint haladéktalanul. [régi Gyvtv. 12. § (4) bek.; Gyvtv. 6. § (3) bek.] Ez a rendezvény zavartalan lebonyolítását szolgálja.
- C) A jogorvoslatokkal kapcsolatban:
- A szervező joga a rendezvény megtiltását kimondó *rendőrségi határozat bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése* közigazgatási perben. [régi Gyvtv. 9. § (1) bek.; Gyvtv. 15. § (2) bek.]
  - A szervezőnek *kártérítési kötelezettsége* is van. Emellett a szervezőnek joga, hogy a károkozótól a kár megtérítését követelhesse. [régi Gyvtv. 13. § (1)–(2) bek., Gyvtv. 20. § (1)–(2) bek.]
  - Ha a rendezvény *felosztatják*, a *résztvevő joga pert indítani a felosztatás jogellenességének a megállapítására*. [régi Gyvtv. 14. § (3) bek.; Gyvtv. 18. § (3) bek.]

### 3. A jogorvoslatok

**3.1. A rendezvény megtiltásával kapcsolatos jogorvoslat.** Ez a jogorvoslat a bejelentéshez kötődik. A közterületen tartandó rendezvényt a szervezőnek legalább három nappal a rendezvény tervezett időpontját megelőzően kell bejelentenie. (régi Gyvtv. 6. §). A Gyvtv. szerint pedig a gyűlés megtartását megelőző legfeljebb három hónappal, és a felhívás előtt legalább 48 órával köteles bejelenteni. [10. § (1) bek.] A rendőrkapitányság a rendezvényről szóló bejelentésnek a hatósághoz való beérkezésétől számított 48 órán belül a rendezvénynek a bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben való megtartását több okból *megtilthatja* [régi Gyvtv. 8. § (1) bek., Gyvtv. 13. § (1) bek.]. Ha a rendőrkapitányság ezen időn belül nem hozott ilyen határozatot, akkor azzal a *rendezvényt tudomásul vette*.

A rendőrség a határozatát a régi Gyvtv. szerint 24 órán belül [8. § (2) bek.], a Gyvtv. szerint haladéktalanul [15. § (1) bek.] írásban közölni kell a szervezővel. A rendőrség eljárására a régi Gyvtv. eredeti szövege szerint az államigazgatási eljárás<sup>9</sup>, majd a közigazgatási hatósági eljárás<sup>10</sup> általános szabályai irányadóak. A Gyvtv. szerint pedig a bejelentés elintézésére a közigazgatási eljárások általános

<sup>9</sup> Igazodva az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény szóhasználatához.

<sup>10</sup> A régi Gyvtv. 2005. évi LXXXIII. törvény módosítása alapján, igazodva a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szóhasználatához.



szabályait<sup>11</sup> a törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. [11. § (1) bek.]

A rendőrség határozata ellen *fellebbezésnek helye nincs*, a határozat közlésétől számított *három napon belül* a szervező kérheti az államigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát, vagyis *közigazgatási pert indíthat*. [régi Gytv. 9. § (1) bek., Gytv. 15. § (2) bek.] Mivel a bejelentést a szervező tette, ő is élhet jogorvoslattal. A közigazgatási szervezetrendszeren belül tehát nincs lehetőség további jogorvoslatra. A régi Gytv. indokolása szerint ez megfelelő garanciát jelent a gyülekezéshez való jog gyakorlása és a törvényes rend védelme szempontjából. (indokolás) Garanciaként említi meg a Gytv, hogy a kérelmet a rendőrség három napon belül továbbítja a bírósághoz. [15. § (2) bek.] A *bíróság* a kérelem beérkezésétől számított *három napon belül* határoz. [régi Gytv. 9. § (2) bek., Gytv. 15. § (4) bek.]

A jelenleg hatályos *közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* (a továbbiakban: *Kp.*) lehetővé teszi, hogy a gyűlés megtiltásával kapcsolatos perekben<sup>12</sup> a bíróság *egyszerűsített perben* járjon el. [Kp. 124. § (2) bek. d) pont] A Kp. indokolása szerint a gyors elbírálási igény teszi szükségessé az egyszerűsített eljárást, ami ezen jogvitáknál fennáll. (részletes indokolás) Az egyszerűsített eljárásban a bíróság a tárgyaláson kívüli eljárás szabályai szerint jár el [124. § (5) bek.], mellőzheti előkészítő tanácsülés tartását, jegyzőkönyv helyett feljegyzést készít, az eljárási cselekményekre a törvényi határidőktől eltérőket állapíthat meg, stb. [125. §]

A régi Gytv. szerint a bíróság ilyenkor két döntést hozhatott: Ha a kérelemnek helyt ad, hatályon kívül helyezi a rendőrség határozatát, ellenkező esetben a kérelmet elutasítja. [9. § (2) bek.] A *24/2015. (VII. 7.) AB határozat* megerősítette, hogy a bíróság a határozatot nem változtathatja meg. Rámutatott, hogy a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésével kapcsolatos határozatokat a Pp. 339. § szabályozza. Ez a keretszabály teszi lehetővé a „törvény eltérő rendelkezését”, amely alapján a Pp.-ben foglaltakhoz képest a régi Gytv. 9. § (2) bekezdése speciális eljárási szabályokat rögzít. Így a közigazgatási határozatot a bíróság nem változtathatja meg és új eljárásra sem kötelezheti az eljáró hatóságot. A bíróság végső döntési kötelezettsége tehát szigorúan ellenőrzési jellegű, csupán kasszációs jogköre van. Ha a kérelemmel a bíróság egyetért, úgy hatályon kívül helyező végzése meghozatalával maga vonja le ennek a következményét, egyébként pedig elutasító döntést hoz. Ha mégis megváltoztató döntést hoz, az AB szerint az olyan kirívó törvénysértés, amely eléri az alaptörvény-ellenesség szintjét, mivel a törvénysértések következtében nem érvényesülhet a jogorvoslatihoz való jog lényegi tartalma. [24/2015. (VII.7.) AB határozat Indokolás [23] [27]]

Hajas Barnabás azonban rámutat arra, hogy a megtiltó határozat hatályon kívül helyezése egyébként éppúgy „viselkedik”, mint egy megváltoztatás, hiszen így a gyülekezés az adott helyen és időben megtarthatóvá válik.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról.

<sup>12</sup> A Kp. 124. § (2) bekezdése a gyülekezési joggal kapcsolatos perekben rendeli el ezt, kivéve a feloszlással kapcsolatos pereket.

<sup>13</sup> HAJAS Barnabás: Még egyszer a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos közigazgatási eljárásjogi kérdésekről. *Pázmány Law Working Papers*, 2016/14. 25.

A Gytv. azonban korlátozottan mégis változtat ezen. A gyűlés megtartását megtiltó határozatot továbbra is hatályon kívül kell helyezni, ha a bíróság a kérelemnek helyt ad. Viszont két esetben mégis megengedi a határozat megváltoztatását vagy megsemmisítését, [15. §], a gyülekezés rendjének biztosítására hozott határozatnál [11. § (4) bek.] és a gyűlés megtartásának a feltételeit előíró határozatnál [13. § (5) bek.].

Mi a helyzet akkor, ha a rendőrség eleve hatáskörének a hiányát állapította meg? Akkor eljárhat a bíróság? A *3/2013. (II. 14.) AB határozat* az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése alapján erre alkotmányos követelményt állapított meg. Eszerint *a gyülekezési jogról szóló törvény szerinti bírói felülvizsgálatnak van helye a rendőrségnek a rendezvény bejelentéséről hozott, hatáskör hiányát megállapító határozatával szemben is*. A bíróság ilyenkor a rendőrhatalósági határozat jogszerűségét és megalapozottságát érdemben vizsgálja.

Ez ugyanis közigazgatási hatósági eljárás. Már a 3/1998. Közigazgatási jogegységi határozat szerint a közigazgatási szervnek a közigazgatási jogviszony hiányára alapított hatáskör hiányát megállapító határozata az államigazgatási eljárás általános szabályairól 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 72. § (1) bekezdésének alkalmazása szempontjából az ügy érdemében hozott döntésnek minősül. Bár az Áe. hatályon kívül helyezésével e jogegységi határozat meghaladottá vált, és a 6/2010. (XI. 25) Közigazgatási jogegységi határozat értelmében nem alkalmazható, az abban foglalt dogmatikai megállapítások továbbra is relevánsak. A hatáskör hiányát megállapító határozat a bejelentést tevő gyülekezéshez való alapvető jogának az elbírálását is kizárta, ügye nem kerülhetett olyan szakaszba, amelyben érdemi határozat születhetett volna. Ezért a hatáskör hiányára történő hivatkozás ténylegesen érdemi elutasítást eredményezett. [3/2013. (II. 14.) AB határozat Indokolás [56] - [57]]

A bíróság döntése ellen *további jogorvoslatnak helye nincs*. Ennek az az oka, hogy, akkor mind a rendőrség, mind pedig a szervező fellebbezhetne, ez viszont a végső jogerős döntés meghozatalát jelentősen késleltetné. (régí Gytv. indokolása)

**3.2. A rendezvény feloszlásával kapcsolatos jogorvoslat.** A régi Gytv. szerint, ha a rendezvényt feloszlatták, a rendezvény *résztevője* a feloszlástól számított tizenöt napon belül *pert indíthat a feloszlítás jogellenességének megállapítására*. [régí Gytv. 14. § (3) bek.] Az új törvény ezt annyiban pontosította, hogy ha a gyűlést a *rendőrség* feloszlatta, akkor élhet ezen jogával a résztvevő. [Gytv. 18. § (3) bek.] Ha vezető feloszlatta a rendezvényt (17. §), arra nem vonatkozik a jogorvoslat. A régi Gytv. is tulajdonképpen erre utal a szóhasználat (feloszlatták), hiszen azt így mások, azaz a rendőrség teheti. A Gytv. megfogalmazása azonban így mindenképp pontosabb. Tehát a feloszlással szembeni jogorvoslat joga minden résztvevőt megillet.

A régi Gytv. indokolása rámutat, hogy a feloszlítás olyan hatósági intézkedés, amely korlátozza, illetőleg meg is akadályozhatja a gyülekezési jog gyakorlását. Ezért feltétlenül jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani a rendezvény valamennyi résztvevője számára. (indokolás)

A pernek a büntetőjogi vagy fegyelmi és kártérítési felelősség megállapításán túl az erkölcsi elégtétel nyújtása a célja a résztvevők számára. Ennek a lehető

legrövidebb időn belüli bírósági felülvizsgálatához már nem fűződik olyan jelentős érdek, mint a rendezvény megtartását megtiltó határozat esetén. Ezért biztosít tizenöt napos határidőt a pert indítására a törvény.(régí Gytv. indokolása)

**3.3. Az eljáró bíróság.** Kérdés, hogy melyik bíróság jár el a gyülekezési joggal kapcsolatos perekben. Nyilván az, amelyiknek a közigazgatási perben való eljárás a hatásköre. Azt láthatjuk, hogy hosszú ideig ez így is volt. A régi Gytv. hatályba lépése után a Pp. akkori szövege szerint a perre *a megyei bíróság székhelyén levő helyi bíróság* illetékes. (326. §) Ezen tartalmilag a közigazgatási eljárás 1991-es rendezése<sup>14</sup> sem változtatott. Itt a Pp. a közigazgatási perekből csak azokat vonta a megyei bíróság hatáskörébe, amelyekben a felülvizsgálandó határozatot hozó elsőfokú közigazgatási szerv illetékessége az egész országra kiterjed. [23. § (1) bek h) később f) pont]<sup>15</sup>. Ez gyülekezési ügyekben nem így volt. A szabály az volt, hogy a helyi bíróság hatáskörébe tartozó perre kizárólag a megyei bíróság székhelyén lévő helyi bíróság, Budapest területén pedig a Pesti Központi Kerületi Bíróság illetékes. [Pp. 326. § (2) bek.]. 1999. január 1-jétől<sup>16</sup> viszont *a megyei bíróság hatáskörébe tartoznak a közigazgatási perek* [Pp. 23. § (1) bek f) pont később i) pont]<sup>17</sup>, így a gyülekezési joggal kapcsolatosak is. Ez maradt meg hosszú ideig, illetve az Alaptörvény hatályba lépésével, 2012. január 1-vel annyiban változott, hogy a megyei bíróság neve *törvényszékké* változott.<sup>18</sup> 2013. január 1-jével a bírósági szervezetrendszer változásával ez ismét változott, hiszen innentől a *közigazgatási és munkaügyi bíróságok* hatáskörébe tartoznak a közigazgatási perek [Pp. 22. § (2) bek.].<sup>19</sup>

2018. január 1-jével a közigazgatási perekről új törvény, *a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* (a továbbiakban: Kp.) rendelkezik. Ez a törvény először emeli ki a közigazgatási eljárások közül a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos bírósági eljárásokat, azokat ugyanis a *törvényszék* hatáskörébe utalja.[12. § (3) bek. b) pont] Felvethető az a kérdés, hogy miért volt szükség magasabb szintre helyezni ezeket a pereket, hiszen a közigazgatási és munkaügyi bíróságok ekkor még továbbra is működtek. A Kp. indokolása az ún. differenciált hatáskör-telepítést említi indokként, vagyis az ügyek súlya, bonyolultsága és gyakorisága szerint szükséges megosztani az elsőfokú hatásköröket a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok között. Így a kiemelt jelentőségű ügyek első fokon egy magasabb bírósági fórum előtt indulnak, s e körbe sorolja a törvény a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos közigazgatási pereket is. A részletes indokolásban ezt annyival egészíti ki, hogy a törvényszékhez olyan jogviták kerülnek, amelyek alkotmányos szerepükre tekintettel kiemelt jelentőségűek (indokolás)

Azonban a gyülekezési ügyekkel kapcsolatos jogorvoslatok száma nehezen számítható ki. Függs a lakosság hozzáállásától az adott politikai kérdésekhez, tehát attól, hogy milyen kérdésben akarnak így a véleményüknek hangot adni, és így

<sup>14</sup> 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről.

<sup>15</sup> A Pp. 1992. évi LXVIII. törvénnyel való módosítása után 1993. január 1-től az f) pontba kerül.

<sup>16</sup> A Pp. 1998. évi LXXI. törvénnyel való módosításával.

<sup>17</sup> 2000. március 1-jével a Pp. 1999. évi CX. törvénnyel való módosításával került át.

<sup>18</sup> A Pp. 2011. évi CLXI. törvénnyel való módosítása.

<sup>19</sup> A Pp. 2012. évi CXXI. törvénnyel való módosítása.

mennyi gyűlést akarnak szervezni. Aztán nemcsak a gyülekezések száma döntő, hanem az eljáró szervek magatartása is, hogy az sérti-e, vagy úgy vélik, hogy sérti-e a gyülekezés alanyainak jogait. Tehát elképzelhető, hogy bizonyos helyzetekben ezek száma megnőhet. Joggal mondhatjuk, hogy ezzel inkább a törvényszékek kapacitása növekedhet. Bár a közigazgatási és munkaügyi bíróságokból sem volt több mint a törvényszékekből. Viszont ezek a fórumok a közigazgatási ügyeken kívül munkaügyeket tárgyaltak még, mást nem, a törvényszékek pedig több más ügyet is, és ráadásul még másodfokú bíróságként is eljárnak.

2020. április 1-jével ez is megváltozott. Ekkortól megszűntek a közigazgatási és munkaügyi bíróságok, és a közigazgatási ügyek elbírálására nyolc törvényszéken közigazgatási kollégium működik.<sup>20</sup> [2011. évi LXVI. törvény 21. § (4) bek.] A Kp. viszont a gyülekezési joggal kapcsolatos eljárást inentől kezdve a *Kúria* hatáskörébe utalja, ami alól csak *a felozlatással kapcsolatos perek* a kivételek, mert ezekben *a törvényszék* jár el<sup>21</sup>. [Kp. 12. § (2) bek. d) pont] A módosító törvény indokolása rámutat arra, hogy közigazgatási perekben a közigazgatási és munkaügyi bíróságok helyett a törvényszékek látják el a jövőben az elsőfokú hatáskört. Csak a gyülekezési joggal kapcsolatos közigazgatási perekben bővül a Kúria hatásköre mint első és végső fokú bíróság. Emellett azt is hangsúlyozza, hogy a Kúria jövőben is elsősorban fellebbviteli fórumként fog eljárni, a többi kiemelt hatáskör törvényszéki szinten marad. (részletes indokolás)

Tehát a módosító törvény részletes indokolása elköveti azt az indokolásoknál sokszor előforduló hibát, hogy nem indokolja meg a változtatást. Miért kerültek a gyülekezési joggal kapcsolatos perek a felozlatás kivételével a Kúriához? Felhozhatjuk itt azt az indokot, amit a Kp. a gyülekezési joggal kapcsolatos perek egyszerűsített eljárása mellett felhoz.<sup>22</sup> Ennek az indoka pedig elég kézenfekvő: a gyors elbírálási igény.

Mondhatjuk azt, hogy valóban, a Kúriánál kevesebb per lehet, mint a törvényszékeknel, tehát akkor gyorsabb lehet az ügymenet, és hamarabb lesznek azok elbírálva. Azonban eléggé kiszámíthatatlan, hogy mennyi ügygel kerülhetnek szembe ezen a fórumon az eljáró bírók. Hasonlóképpen a korábban megfogalmazottakhoz<sup>23</sup>, bizonyos időszakokban megnőhet a gyülekezésekre való igény, és előfordulhat az is, hogy a rendőrség megtiltja azokat. Ilyenkor nagyobb ügyteher hárulhat a Kúriára, mivel az országban csak egyetlen bíróság bírálhatja el ezen ügyeket. Kizárólag a Kúriához rendelt hatáskör az önkormányzati rendeletek normakontrollja (csak magasabb szintű jogszabályba ütközés esetén) is. A gyűlések megtiltásával kapcsolatos panaszok gyakrabban fordulhatnak elő, mint pl. az önkormányzati rendeletek normakontrollja iránti igény. Főszabály szerint normakontrollt csak az Alkotmánybíróság gyakorolhat, a Kúria pedig kivételesen csak az önkormányzati rendelet magasabb szintű jogszabályba való ütközése esetén.

<sup>20</sup> Ezek a következők: A Fővárosi Törvényszék, a Budapest Környéki Törvényszék, a Debreceni Törvényszék, a Győri Törvényszék, a Miskolci Törvényszék, a Pécsi Törvényszék, a Szegedi Törvényszék és a Veszprémi Törvényszék.

<sup>21</sup> A Kp.-t módosította az egyes törvényeknek az egyfokú hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 206. §-a.

<sup>22</sup> Ld. 9.

<sup>23</sup> Ld. 13.

Tehát a normakontroll különleges jelentőségű hatáskör, nagyfokú tapasztalatot, képzettséget kíván. Ezért indokolt is, hogy a Kúria végezze. Ez viszont egyáltalán nem áll fenn a gyülekezési jogot érintő jogorvoslatok esetén.

Ezen kívül vegyük azt is figyelembe, hogy a Kúriának bizony más hatáskörei is vannak, pl. az egységes joggyakorlat előmozdítása terén, a felülvizsgálati eljárásokban, és még jogorvoslati fórumként is eljár. Nem elhanyagolandó, hogy 2020. április 1-jétől a választási bíráskodás is szinte kizárólagosan a Kúria hatásköre az országban bárhol felvetődő ügyekben<sup>24</sup>, ami a választási időszakban elég nagy terhet róhat erre a fórumra. Ezért felvetődhet a kérdés, hogy lesz – e a gyülekezési ügyek tárgyalására elég bíró a Kúrián. Ilyenkor szükségessé válhat bírók áthelyezése, ami az alsóbb fokú bíróságok kapacitására kedvezőtlen hatással lehet.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a Kúria távol helyezkedhet el azoktól a településektől, ahol ezek az ügyek keletkeznek. Kérdés, hogy így a helyi körülményekre (pl. a településszerkezet, terület jellege, útviszonyok, akadályok stb.) megfelelően ráláthatnak-e egy ilyen kérdés elbírálásakor. Emellett a jogorvoslatot kezdeményezőktől is távol van a döntést hozó bíróság. Ezért is lehet jobb, ha alsóbb szintű bíróságok bírálják el ilyen kérdéseket. Megjegyzendő, hogy az ügyfelektől való távolság bizonyos mértékig a jelenlegi nyolc törvényszéknél is fennállhat.

Ugyanakkor a bírósági szervezet harmadik szintjéről, az ítélőtáblákról mintha megfeledeztek volna. Ugyanis semmilyen szerepet nem kapnak a gyülekezési joggal kapcsolatos (s persze más közigazgatási) perekben. Nyilván az érintettekhez közel történő döntés ezen fórumok kis száma miatt itt sem valósulna meg. Azonban 1997-ben, amikor a bírósági szervezet négy szintűvé változott, az ítélőtáblák létrehozásának egyik indoka az volt, hogy a Legfelsőbb Bíróságot így tehermentesíteni tudják, mentesítsék ítélkezéstől, és az így teljesen ide kerülhet. Így pedig biztosítani lehet azt, hogy a Legfelsőbb Bíróság tényleges feladatát, az egységes jogalkalmazás biztosítását maradéktalanul el tudja látni. Bár ez a cél már 1997-ben sem tudott megvalósulni, mert végülis hagytak a Legfelsőbb Bíróságnál ítélkezési feladatokat, a legutóbbi Kp. (és a választási eljárási törvény) módosítása ezt nemhogy csökkentette volna, de még fokozta is. Mindezt pedig úgy, hogy maga a Kp-t módosító törvény indokolása mondja ki, hogy a Kúria a jövőben elsősorban fellebbviteli fórumként fog működni.

Mindezen szempontoknak tehát az felelne meg, ha a gyülekezési joggal kapcsolatos perek mindegyike visszakerülne megyei szintre. A legjobb megoldás az volna, ha minden megyében lenne ilyen fórum, ami ezzel foglalkozhatna. Ez lehet a törvényszék, de lehet a törvényszék székhelyén működő járásbíró is. Mindkettőre volt már példa, és mindkettő működött. Ennek több előnye is lenne. A helyi viszonyokat jobban ismerő bírók járhatnának el. Az érintetteknek sem kellene messze utazni. Ha valaki az ország északkeleti részében, Zemplénagárdon, vagy a Dunántúlon, Rédicson rendezvényt akar tartani, az miért utazzon a jogorvoslat miatt közel 300 km-t? Hiszen Zemplénagárdról elég lenne Miskolcra 125 km-t, vagy

<sup>24</sup> Ld. 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 229. § (1) bekezdés. A probléma itt még választási időszakban nagyobb mértékben jelentkezhet, mint a gyülekezési ügyeknél, hiszen az ország egész területéről minden egyes választókerület minden jogsértése végső soron a Kúrián köthet ki jelentős leterheltséget okozva ebben az időszakban.

---

Rédicsről Zalaegerszegre 48 km-t megtennie! Így az ügyek sokasága sem terhelné a Kúriát. Tehát a törvényszéki vagy a törvényszéki székhely járásbíróságán való elbírálás is megfelelő lehet, talán az ügyteher szempontjából az utóbbi jobb. Természetesen egy ilyen megoldásnak nyilván magával kellene vonnia a bírósági szervezet és a többi közigazgatási per hatásköri szabályainak reformját is, ami már szélesebb áttekintést igénylő kérdés.

---

---

---

---

# A magyar rendszerváltoztatás gazdaság- irányítása és annak globális horizontjai

Imre Miklós\*

---

Torma András Professor Úr a magyar közigazgatástudomány kiemelkedő képviselője. A 65.-ik születésnapjára készített áttekintés a magyar rendszerváltoztatás gazdaságirányítási jellemzőit mutatja be, természetesen a teljesség igénye nélkül. A téma aktualitását a rendszerváltoztatás 30. évfordulója mellett az a körülmény adja, hogy a gazdaságirányítás korabeli történéseinek hatásai még napjainkban is érzékelhetők, Közép- Kelet Európa országaihoz hasonlóan Magyarországon is. A rendszerváltozás idején a politikai rendszer teljes átalakítása mellett, alapvető változások történtek Magyarország gazdaságirányításában is. Ennek okai között szerepeltek a napjainkra meghatározó jelentőségű vált globalizációs tényezők, a Közép-Kelet Európai térség adottságai, valamint a hazánkra jellemző speciálisok.

## 1. Globalizációs meghatározottság

Jól ismert tény, hogy a globalizáció és azzal együtt járó kísérőjelenségek--elsősorban az információs-és technológiai (IT) forradalom, alapvetően alakította át a nemzetállamok gazdasági funkcióit, feladatait, a gazdasági közigazgatás szervezetét és működését.<sup>1</sup>

A gazdasági globalizáció egyrészt a világgazdaság mind több, egyre inkább valamennyi országra és területre való kiterjedésének és szerves rendszerré történő formálódásának a folyamata. A fogalom másrészt jelenti az államok, a területek, valamint a gazdasági szereplők közötti kölcsönös, de nem szimmetrikus függőségeknek (úgynevezett aszimmetrikus interdependenciák) az elmélyülését.<sup>2</sup> A globalizáció egyik legfontosabb jellemzőjeként emlegetett tőkekoncentráció, hatalmas anyagi erőforrásokkal rendelkező- gyakran monopolhelyzetben lévő-, nemzetközi transznacionális (multinacionális) vállalatok kialakulását eredményezte. Ezeknek a társaságoknak a tőke ereje, gyakran meghaladja egyes államok nemzeti össztermékét.

---

\* Professor emeritus, Nemzeti Közsolgálati Egyetem.

<sup>1</sup> IMRE Miklós: *Szakigazgatás I.*, Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2019. 6-40.

<sup>2</sup> SZENTES Tamás: *Fejlődésgazdaságtan.* Budapest, Akadémiai, 2011. 360-362.

Jelentősen átalakult/átalakul a gazdaság szerkezete is. A reálgazdaság (ipar, mezőgazdaság) aránya folyamatosan csökken, a szolgáltatásoké pedig permanensen nő! Az IT forradalom kiszorítja az iparból és a mezőgazdaságból a munka erőt, létrejön az un. szervízársadalom! Az információs-technológiai fejlődés következtében a gazdasági tevékenység szinte követhetetlenül felgyorsul, jelentős részben átláthatatlanná válik. A virtuális térben zajló folyamatokat a nemzetállamok alig képesek konrollálni. A vállalatcsoportok irányítását, egyre inkább a pénzügyi szervezetek (bankok, tőzsde) határozzák meg. Kialakul a pénzügyi turbókapitalizmus (finánckapitalizmus).<sup>3</sup>

Az elmúlt évtizedekben a globalizáció hatására a „pénztermelés” elszakadt a reálgazdaságtól, a pénzteremtés mértéke egyre kevésbé függ annak növekedésétől.<sup>4</sup> A globalizáció hatására az elmúlt évtizedekben folyamatosan nőttek/nőnek az államok közötti gazdasági különbségek és az egyes országokon belüli egyenlőtlenségek, ide értve a fejlett államokat is.<sup>5</sup> Az egyenlőtlenségek csökkenése a legtöbb fejlett államban 1900 és 1950 között elsősorban a háborúk és az általuk okozott megrázkódtatás (válság) hatására alkalmazott közpolitikai intézkedések eredményeként következett be. Az egyenlőtlenségek 1980 után újból növekedni kezdtek.<sup>6</sup>

A legszegényebb és a leggazdagabb országok átlagos jövedelemaránya 1913-ban még csak 1:10 volt, a gazdasági globalizáció hatására ez az arány 1990-re 1:40-re változott.<sup>7</sup> A digitalizáció már 1975 és 1995 között teljesen átalakította a világgazdaságot. A digitalizáció napjainkra megteremtette a negyedik ipari forradalom feltételeit, amelynek jelenleg csak az elején járunk.<sup>8</sup> A nemzetállamok gazdasági helyzetét és a multinacionális vállalatokkal szembeni pozícióit rendkívüli módon megnehezítette/nehezíti, a 2007-2008-as globális krízis és a pandémia következtében, napjainkra kialakult gazdasági világválság. Megállapítható, hogy a piacgazdaságokat korábban is jellemző krízisek egyre mélyebbek és - elsősorban az IT forradalomnak köszönhetően -, a korábbiakhoz képest sokkal rövidebb idő alatt alakulnak át globális válsággá. Gazdasági értelemben szinte folyamatos válságokról és válságkezelésekről beszélhetünk. Ezek a folyamatok a nemzetállamok, a szupranacionális szervezetek és a regionális együttműködések (pl. EU) gazdasági aktivitásának erősödését eredményezték/eredményezik. A globális gazdasági recesszió még az olyan, hagyományosan a piac által vezérelt gazdaságokkal rendelkező államokat is folyamatos cselekvésekre készítette/készíteti, mint az USA, vagy Nagy-Britannia. Az aktív, cselekvő, fejlesztő állammal szembeni elvárások még ezekkel az országokkal kapcsolatban is megfogalmazódtak.<sup>9</sup>

<sup>3</sup> SÁRKÖZY Tamás: *Kormányzástan Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz*. Budapest, HVG- ORAC, 2017. 38.

<sup>4</sup> GÁL Zoltán: *Pénzügyi piacok a globális térben*. Budapest, Akadémiai, 2010. 79.

<sup>5</sup> Joseph E. STIGLITZ: Egyenlőtlenségek és gazdasági növekedés. In: Michael Jacobs-Marianna Mazzacuto (szerk.): *A kapitalizmus újratervezése*, Budapest, Kossuth, 2016. 229-264.

<sup>6</sup> Thomas PIKETTY: *A tőke a 21. században*. Budapest, Kossuth, 2015. 31.-32.

<sup>7</sup> BARANYAI Gábor – CSERNUS Ildikó: *A fenntartható fejlődés és az állam feladatai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018. 32.

<sup>8</sup> Uo. 37. o.

<sup>9</sup> KRUGMAN Paul: *Elég legyen a válságból! Most!*. Budapest, Akadémiai, 2012. 145.



A nemzetállamok nagyon erős, kettős szorításban működnek! Egyfelől folyamatosan próbálnak fellépni, a transznacionális vállalatok dominanciájával szemben szuverenitásuk, a tisztességes piaci verseny és a fogyasztók jogainak védelme érdekében, másrészt keresik a globális gazdasági szuper szereplők „kegyeit” gazdasági növekedésük érdekében. Az államok között olyan deregulációs verseny folyt/folyik, amelyben a nemzetállamok lefegyverezik saját magukat és így tovább erősítik kiszolgáltatottságukat a nemzetközi vállalatokkal szemben, különös tekintettel a pénzügyi szereplőkre.<sup>10</sup>

Vitathatatlan, hogy 30 évvel ezelőtt a globalizáció közel sem volt olyan erőteljes, mint napjainkban, például még az IT forradalom elején járt a világ. Az is megállapítható azonban, hogy a korabeli globalizációs jelenségek egy legyengült és „önvédelmi mechanizmusok” alkalmazására szinte képtelen országokban jelentek meg Közép- Kelet Európában, szinte egyik pillanatról a másikra.

Magyarországra, - Közép Európa más országaihoz hasonlóan - a rendszerváltozással egy időben „érkezett meg” a Milton Friedman nevével fémjelzett neoliberais közgazdasági elmélet, a monetarizmus. Az irányzat képviselőinek álláspontja szerint, a gazdaságban léteznek egyensúlyt biztosító erők, így állami beavatkozás nélkül is elérhető a stabilitás. Az időnként bekövetkező válságok többnyire külső okokra vezethetők vissza. Ezek közé tartozik az állam által gerjesztett pénzromlás, valamint az indokolatlan állami költségek.<sup>11</sup> Az irányzat követői szerint a Keynes által hirdetett kontraproduktív állami beavatkozás modell tanításai szerint kulcsfontosságú fiskális instrumentumok helyett a fiskális eszközöknek van meghatározó jelentősége. Friedman és követőinek, az ún. Chicagói Iskolának a munkásságát legjobban a washingtoni konszenzus fejezi ki. Ennek kulcselemei a következők: stabilizáció, privatizáció, liberalizáció, dereguláció.

A neoliberais gazdaságpolitikával szoros kölcsönhatásban álló New Public Management a rendszerváltozást követően más országokhoz hasonlóan, egyre népszerűbbé vált hazánkban is. Teljes mértékben egyetértünk Torma András professzornak az NPM-ről írt jellemzésével.<sup>12</sup> Lőrincz Lajos professzor a Magyarországra, fáziskéséssel érkező NPM irányzatot számos alkalommal - így Akadémiai Székfoglaló Előadásában is - kritizálta, az európai hagyományoktól idegennek tartotta. Ugyanakkor nem tagadta, a hatékonysági szempontok fontosságát a közigazgatás fejlesztésének területén.<sup>13</sup> A 2000-es évek óta folyamatosan erősödő nemzetállami gazdasági szerepvállalás elméleti alapját, az ezredforduló táján megfogalmazódott neoweberizmus adja. A közjót szolgáló és a többség érdekében a partnerség alapján tevékenykedő újra felfedezett állam ellensúlyozza a piaci folyamatok káros következményeit és kiegyenlíti a piaci

<sup>10</sup> GÁL: i.m. 125.

<sup>11</sup> IMRE Miklós: Az állam és a közigazgatás gazdasági szerepéről vallott nézetek történeti fejlődése. *Jogtörténeti Szemle*, 2011/4. 12-13.

<sup>12</sup> TORMA András: A közmenedzsment- reformok főbb irányzatairól magyar szemmel, in: Gerencsér Balázs-Takács Péter (szerk.): *Ratio Legis- Ratio Juris: Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Liber Amicorum, Studia A. Tamás Septuagenario Dedicata, Budapest, Szent István Társulat, 2011. 477-486.

<sup>13</sup> LŐRINCZ Lajos: *Székfoglalók 1995-1998*, 2. kötet. Budapest, Tudományos Akadémia, 2000. 1-13.

torzulásokat.<sup>14</sup>

## 2. Közép-Kelet Európa-i sajátosságok

Közép- Kelet Európa, mint ahogy évszázadok óta erre a térségre ez jellemző, két meghatározó jelentőségű állam (alakulat) ütköző zónájában helyezkedett/helyezkedik el. A német illetve napjainkban az Európai Unió, valamint az orosz, korábban szovjet törekvések, jelentősen meghatározták/ meghatározzák az itt található államok politikai mozgásterét és gazdasági életét. Ezeknek a Lengyelországot kivéve kis méretű, nyitott, nyersanyagokban relatíve szegény országoknak elementáris érdeke az egymással való gazdasági együttműködés! A térség államai a rendszerváltozáskor jellemzően alacsony technikai színvonalú és hatékonyságú monolit állami tulajdon alapján működtetett gazdaságokkal rendelkeztek. Ezekben az országokban a fordulat után a történelemben páratlan nagyságrendű privatizációs folyamat zajlott le. Ennek eredményeképpen létrejöttek a piacgazdaság feltételei, ugyanakkor stratégiai jelentőségű gazdasági ágazatok is magántulajdonba kerültek.

A térség államainak, évtizedek alatt sikerült ezeken a kiemelkedően fontos területeken tulajdonosi pozícióba kerülniük. A rendszerváltoztatáskor lezajlott privatizáció, különösen az azzal összefüggő visszaélések nagyon komoly társadalmi vitát váltottak ki az egyes érintett országokban. Az átalakuláskor minden államban lezajlott gazdasági válság, a rendszerváltoztatással kapcsolatos illúziók elvesztése, súlyos elégedetlenséget eredményezett. Az államszocializmus idején tulajdonuktól jogtalanul megfosztottak újbóli tulajdonhoz juttatása, illetve annak elmaradása (reprivatizáció, kárpótlás) is társadalmi feszültegeket generált.

Közép- Kelet Európa államainak együttműködési lehetőségét nehezíti, hogy a térség országainak egy része tagja az Európai Uniónak, mások az eurózónának. A kooperáció problémáit tovább fokozzák, a történelmi adottságok által is determinált, gazdasági fejlettségből eredő különbségek. Tovább árnyalja a képet az a nem elhanyagolható körülmény, hogy ezek országok is folyamatos versenyben állnak egymással és más térségek államaival, a transznacionális vállalatok „kegyeiért” a növekedést biztosító beruházás élénkítés érdekében. Ennek ellenére, a Közép- Kelet Európai térség országai más területekhez hasonlóan, a gazdaságot illetően is együttműködésre ítéltettek. Ennek hiánya olyan vákuumot eredményezhet, amelynek következményei beláthatatlanok. Közép- Kelet Európa országaiban a rendszerváltozás előkészítése különböző időszakoktól és eltérő mélységekben történt meg. A rendszerváltoztatás megelőző évek, évtizedek gazdasági, gazdaságirányítási előtörténete alapján, megállapítható, hogy Magyarország a térség államaihoz képest, jobb feltételekkel érkezett el az államszocializmus átalakításához.<sup>15</sup>

A globalizációs folyamatok és az azzal együtt járó IT forradalom, napjainkra - bizonyos mértékig - relativizálta a regionális jellemzők és a hazai adottságok jelentőségét a gazdaságirányítás területén is. Természetesen ez nem jelenti Közép-

<sup>14</sup> TORMA: i.m. 485.

<sup>15</sup> SÁRKÖZY (2017): i.m. 190-196.

Kelet Európa sematikus azonosságát, ebben a tekintetben sem. Kétségtelen tény azonban, hogy a nemzetállamok gazdasági és gazdaságirányítási mozgásterét, nagymértékben befolyásolják és minden különbség ellenére még is csak azonos keretrendszerbe tagolják, a globalizációs tendenciák

### 3. A rendszerváltoztatás gazdaságirányításának hazai jellemzői<sup>16</sup>

A magyar sajátosságok bemutatása során- elkerülhetetlenül-, globális és regionális jellemzők említése is megtörténik.

**3.1. Gazdasági helyzet, gazdaságpolitikai változások, az állam gazdasági funkcióinak és feladatainak változása.** Az államszocializmus Magyarországon, Közép-Kelet-Európa más országaihoz hasonlóan összeomlott. A modell nem tudta kielégítő mértékben mozgásba hozni a gazdaság hatékonyabb működéséhez nélkülözhetetlen gazdasági erőket, lemaradt a gazdaság modernizációjában, a világgazdasági versenyben, izolálódott a világgazdaság fő tendenciáitól. Az államszocializmus nem adott lehetőséget a gazdasági motivációkon alapuló minőségi teljesítmény- és hatékonyságfokozásra.<sup>17</sup> A világgazdaságban lezajlott technológiai és szervezeti forradalom kiélezte a bürokratikus koordinációra épült rendszer ellentmondásait, leértékelte annak előnyös vonásait, viszont előtérbe állította hibáit és közismert gyengeségeit.<sup>18</sup>

A rendszerváltoztatás elején meglévő, a gyors gazdasági felzárkóztatáshoz fűződő társadalmi elvárásokat, illúziókat, gyorsan romba döntötte az a körülmény, hogy a politikai rendszerváltozást követő gazdasági-és gazdaságirányítási reformfolyamat ellenére a gazdaság teljesítménye éveken keresztül csökkent. Magyarországon - Közép-Európa más államaihoz hasonlóan - egy, leszálló ágban lévő gazdaság átalakítása történt meg. Ebből következően a gazdasági teljesítmény visszaesése előre látható és elkerülhetetlen volt.<sup>19</sup>

Viszonylag kevésbé közismert tény, hogy Magyarország a rendszerváltozáskor újkori történelmének legsúlyosabb gazdasági válságát élte át. A krízis, a beruházási mutatók kivételével nagyobb volt, mint az 1930-as évek nagy gazdasági világválsága.<sup>20</sup> A GDP 1991-re 11%-kal csökkent az előző évhez képest.<sup>21</sup> A nemzeti össztermék volumene 1993-ban közel 20 %-kal volt kevesebb, mint 1989-ben.<sup>22</sup>A

<sup>16</sup> A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal, az államszocializmus és a rendszerváltoztatás gazdasági-gazdaságirányítási átalakulásai Lőrincz Lajos munkásságának tükrében, *Pro Publico Bono- Magyar közigazgatás*, 2016, 3. szám 164-173.

<sup>17</sup> IMRE Miklós: *A gazdasági igazgatás átalakulása, jövőbeni feladatai = Gazdasági Igazgatás*, Közigazgatási Szakvizsga jegyzet, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015. 12.

<sup>18</sup> CSABA László: *A szovjet modell összeomlása és a rendszerváltozás első szakasza = Összehasonlító Közgazdaságtan*. Budapest, Aula, 2007. 331.

<sup>19</sup> Uo.: 335-337.

<sup>20</sup> NAGY Pongrácz: *A rendszerváltás gazdaságpolitikája*. Budapest, Akadémiai, 2004, 333. o.

<sup>21</sup> BARA Zoltán: *Posztoszocialista átalakulás és rendszerváltozás az orosz és a magyar eset összehasonlító gazdaságtan*. Szabó Katalin (szerk.) Budapest, Aula, 2007, 205. o.

<sup>22</sup> STARK Antal: *Rögös úton, Nemzetgazdaságunk rendszerváltás előtti és utáni két évtizede*, Budapest, Akadémiai, 2009, 38. o.

gazdasági visszaesést kezdetben súlyos infláció kísérte.

Helytállóan tartjuk azt a megfogalmazást, amely szerint a rendszerváltatás a korábbi államszocialista társadalmi- gazdasági rendszer egészének, a társadalom valamennyi alrendszerének a piacgazdaság kiépülését és fenntarthatóságának biztosítását célzó egyidejű átalakítása volt. Olyan összetett, több dimenziójú folyamat, amely magában foglalja a politikai rendszer megváltoztatását, a gazdaság radikális megreformálását, illetve a társadalom egészének átalakítását.<sup>23</sup> Az előzőekből következik, hogy a rendszerváltás eredménye közvetlenül nem mérhető, mert az csak az új rendszer kialakítását követően, az ilyenkor szokásos többéves késleltetéssel jelentkezik.<sup>24</sup> A rendszerváltás első, - az 1990-es évek közepéig tartó - szakaszának fő célja a piacgazdaság feltételeinek kialakítása, a folyamat visszafordíthatatlanságának biztosítása volt. A második szakasz már a fenntarthatóságot kívánta garantálni.<sup>25</sup>

A magyarországi gazdasági átalakulásnak az 1990-es években végbement folyamata az állami, bürokratikus koordináció alapuló gazdaságirányítási rendszer helyett a piaci koordináció alapuló, szociális piacgazdasági modellt építette ki.<sup>26</sup> A gazdasági reform államilag vezérelt meghatározó, fő irányai a következők voltak: privatizáció, a piacgazdaság jogi és intézményi rendszerének megteremtése, a külgazdaság fejlesztése a fejlett államok irányába.

A rendszerváltatás különlegességét - egyebek mellett - az jelenti, hogy a történelem során soha, sehol nem valósult meg hasonló nagyságrendű és komplexitású, gazdasági átalakulás ilyen rövid idő alatt. Közismert, hogy Margaret Thatcher kormányzása idején az angol nemzeti vagyon 5 %-nak privatizálására került sor. Magyarországon a magántulajdon részaránya, 1989-ben 15%, 1995-ben 60%, 1999- végén pedig 80 % volt.<sup>27</sup>

A szociális piacgazdaság megteremtésének alapvető feltétele volt, a tulajdonviszonyok teljes átalakítása. 1989-ben az Alkotmány átfogó revíziójára került sor, amelynek keretében megfogalmazódott, hogy a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Magyarország gazdaságát, a tervezés előnyeit felhasználó szociális piacgazdaságként határozták meg. A külföldi és a belföldi gazdasági szereplők számára garanciális jelentőségű volt, a kisajátítás jogintézményének az Alkotmányban való megjelenítése.<sup>28</sup> Az Alkotmánymódosítás a versenysemlegesség elve alapján elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a verseny szabadságát, amelyet csak törvény korlátozhat.<sup>29</sup>

A gazdaság állami befolyásolására szolgáló eszközök között a közhatalmi és az un. egyéb instrumentumok mellett nagyon jelentős szerepe van a tulajdonosi

<sup>23</sup> BARA: i.m. 194.

<sup>24</sup> CSABA (2007): i.m. 337.

<sup>25</sup> CSABA László: *A rendszerváltás második szakasza – funkcionális áttekintés = Összehasonlító közgazdaságtan*, (szerk.: Bara Zoltán, Szabó Katalin), Budapest, Aula, 363.

<sup>26</sup> KORNAI János: *A szocialista rendszer*, Budapest, Kalligram, 2012, 128-134.

<sup>27</sup> CSABA (2007): i.m. 336.

<sup>28</sup> TÉGLÁSI András: *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme*. Szeged, Pólay Aladár Alapítvány, 2013. 119.

<sup>29</sup> SÁRKÖZY Tamás: *Magyarország kormányzása 1978-2012*. Budapest, Park Könyvkiadó, 2012. 164.

eszközöknek.<sup>30</sup> Az állami tulajdonnak a rendszerváltozás idején - a következőkben bemutatott folyamatok keretében történt - minimális szintre való csökkentése, hosszú távon is nagyban nehezítette az állam feladatellátását, különösen válság helyzetek elleni fellépését. A stratégiai ágazatokban (pl. közmű szolgáltatók), hosszú időre volt szükség az állam tulajdonosi részesedésének növelésére.

A rendszerváltoztatás időszakában Magyarországon is megjelent monetarizmus és NPM meghatározó jelentőségűek voltak a gazdasági érdekeiket professzionális hatékonysággal képviselni képes transznacionális vállalatok számára. Ezek a szellemi áramlatok adtak muníciót számukra ahhoz, hogy gyengítsék az állam gazdaságot befolyásoló szerepét, és még jobban gyorsítsák a privatizációt. A szociális piacgazdaság kiépítését célul kitűző első, szabadon választott kormány rendkívül nehéz helyzetben volt. A történelmi léptékű gazdasági reformfolyamatok végrehajtására, nagyon szűk mozgástér állt rendelkezésére. A kormány helyzetét nehezítették a társadalom túlzott gazdasági - elsősorban az életszínvonal azonnali emelkedésével kapcsolatos - illúziói, a történelmi igazságtételre vonatkozó követelések, a nemzetközi elvárások, a gyakran hisztérikus politikai viták és leginkább az öröklött mély és az egyre súlyosbodó gazdasági válság.

A piacgazdaság meghatározó feltételét jelentő privatizációs folyamat már a rendszerváltozás előtt elkezdődött, melynek az alapvető fontosságú jogszabályi alapja a társasági törvény volt. A gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény megítélése rendkívül ellentmondásos. Egyes álláspontok szerint, a Gt. (az állami vállalatokra is kiterjedő hatályú, a gazdálkodó szervezetek és a gazdasági társaságok átalakulásáról szóló 1989. évi XIII. törvénnyel és az állami vállalatokra bízott vagyon védelméről rendelkező 1990. évi VIII. törvénnyel együtt) a piacgazdaság feltételeit teremtette meg. Más értékelések szerint, a társasági törvény a rendkívüli gazdasági és erkölcsi károkat okozó spontán privatizáció alapjogszabálya.<sup>31</sup>

Az utóbbi álláspont mellett nem elhanyagolható érvként említhető, hogy a gyakran a rendszerváltoztatással - különösen a gyors gazdasági felzárkóztatással - szembeni illúziókat támasztó társadalom számára rendkívül negatív üzenetet hordozott az átláthatónak egyáltalán nem nevezhető, a technokrata, állami vállalati vezetők számára előnyöket biztosító spontán privatizációs folyamat. Még akkor is ezt kell megállapítanunk, ha az Antall kormány megalakulása előtt az állami vállalati szektornak kb. 1%-át privatizálták.<sup>32</sup> Igaz, hogy a legpiacképesebb vagyontárgyak magánosítására került sor.

Alláspontunk szerint indokolt lett volna a rendszerváltoztatást előkészítő, a gazdaság átalakítását célzó törvényeket egy időben megalkotni és hatályba léptetni, így a társasági törvényt, az átalakulási törvényt, a vagyonvédelmi törvényt, valamint az állami vagyonkezelőről szóló törvényt egyaránt. Az átalakulási törvény 1989. július 1-én lépett hatályba. A vagyonvédelmi törvényt és az Állami Vagyonügynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1990. évi VII. törvényt 1990 januárjában fogadta el az Országgyűlés. Ennek Sárközy Tamás szerint az volt

<sup>30</sup> TORMA András: *Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás*. In: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. kötet*, Budapest, Complex, 2013. 47.

<sup>31</sup> SÁRKÖZY (2012): i.m. 145-156.

<sup>32</sup> SÁRKÖZY (2017): i.m. 202.

az oka, hogy a kormányon belül képtelenek voltak megegyezni az állami vagyonkezelő szervezet konkrét (jogi) formájában és hatáskörében.

A rendszerváltozást követően, - amint arra már utaltunk - a hazai gazdaságpolitikát is a washingtoni konszenzus keretében meghirdetett neoliberális indíttatású ismérvek jellemezték. Ennek alapján került sor a gazdaságirányítási szervezetrendszer gyorsütemű átalakítására és a piacgazdaság feltételeinek megteremtésére. Ezt az álláspontunkat annak ellenére fogalmazzuk meg, hogy az Antall József miniszterelnök által vezetett kormány - lehetőségeihez képest -, igyekezett az állam gazdasági szerepvállalásának a fontosságát hangsúlyozni és a hazai kis és középvállalkozásokat lehetőséghez juttatni.

A kormány megkísérelte törvényi garanciával biztosítani, az állam stratégiai jelentőségű tulajdonosi pozícióit. A tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvény ezt a célt szolgálta. Az un. előprivatizáció vagy kisprivatizáció keretében, a kiskereskedelmi, a vendéglátóipari és fogyasztási szolgáltató tevékenységeket végző állami vállalatok vagyonának privatizálásáról (értékesítéséről, hasznosításáról) szóló 1990. évi LXXIV. törvény alapján, ezek a gazdálkodó szervezetek nem egészben kerültek privatizálásra, hanem az egyes egységek, üzletek magánosítása történt meg. Ezzel a megoldással a hazai kisbefektetők is lehetőséghez jutottak. Ugyanennek a körnek kívántak kedvezni a kisbefektetői részvényprogrammal. Ennek keretében kárpótlási jegyek felhasználásával és részletfizetéssel lehetett a privatizációban részt venni.<sup>33</sup>

A rendszerváltozás egyik legfontosabb kérdése az volt, hogy a piacgazdaság új, tulajdonosi szerkezete, a reprivatizáció alapján jöjjön-e létre?<sup>34</sup> Magyarország elsősorban gazdasági megfontolások miatt, nem vállalta az államszocialista rendszer idején tulajdonuktól igazságtalanul megfosztottak teljes anyagi jóvátételét, hanem korlátozott anyagi nagyságrendű és erkölcsi alapú kárpótlásra került sor. Ezt a folyamatot jelentős politikai viták kísérték. Az Alkotmánybíróság 21/90. (X. 4.) AB határozata egyértelműen állást foglalt abban a kérdésben, hogy a Kormány által tervezett részleges kárpótlásnak kizárólag méltányosság volt a jogi alapja.<sup>35</sup>

Az önkormányzatok vagyonhoz juttatása során, az eredeti szándék az volt, hogy a belterületi közművagyon jelentős része természetben kerüljön az önkormányzatok tulajdonába.<sup>36</sup> A cél egy, a Nyugat-Európaihoz hasonló városi közmű hálózat (Stadtwerke) kialakítása lehetett. A gazdasági válság és a külföldről érkező privatizációs nyomás miatt, azonban 1993-ban az önkormányzatokat megillető gázközmű vagyon jogellenesen a gázszolgáltató gazdasági társaságok tulajdonába került, mint ahogy azt az Alkotmánybíróság, a 36/1998. ( IX.16.) AB határozatában megállapította.<sup>37</sup>

<sup>33</sup> GIDAÍ Erzsébet: *Néhány gondolat a privatizációról = Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején. Dr. Huszti Ernő professzor tiszteletére*, (szerk.: Lentner Csaba), Budapest, Akadémiai, 2007, 268.

<sup>34</sup> TÉGLÁSI: i.m. 124.

<sup>35</sup> TÉGLÁSI: i.m. 124-125.

<sup>36</sup> Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 107. §. (1) bekezdés c) pont

<sup>37</sup> IMRE Miklós: *Önkormányzati tulajdonszerzés a rendszerváltás után*. Patyi András-Lapsánszky András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: Ünnepi Kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 250.

A rendszerváltozás második kormánya, a neoliberális gazdasági koncepciónak megfelelően jelentősen csökkentette a tartósan állami tulajdonban maradó vagyontárgyak körét.<sup>38</sup> Az állam tulajdonosi pozícióinak gyengítése - mint ahogy ezt különösen a 2007/2008-as világgazdasági válság bebizonyította - nem bizonyult helyes döntésnek. A privatizáció legjelentősebb szakaszait – a már korábban említett – a spontán privatizáció (1988-1990), az előprivatizáció (1990-1994), az Állami Vagyonügynökség által irányított privatizáció (1990-1994) és az önprivatizáció/decentralizált privatizációs program (1991-1992) jelentették. Az utóbbi keretében 517 vállalat kis- és közepes állami vállalat gazdasági társasággá történő átalakítása, valamint 253 magánosítása történt meg. 1993. június 30.-tól hatályba lépett a „kénysztársaságosítás” amelynek értelmében elrendelték az állami vállalatok átalakítását Rt.-vé, vagy Kft.-vé.<sup>39</sup>

A hatalmas politikai és szakmai vitákkal kísért privatizáció alapjaiban változtatta meg a nemzetgazdaság tulajdonosi szerkezetét, a gazdasági mozgások indítékait és logikáját, a szabályozások sarokpontjait, és a külföldi gazdasági partnerek magyar gazdasághoz való viszonyát. A tulajdonosi szerkezet átalakítása jelentős hatással volt a hatalmi és az irányítási viszonyokra is. A tulajdonosi struktúraváltás tehát erőteljes interaktív kapcsolatban állt a többpártrendszer, és a parlamentarizmus létrejöttével és megerősödésével, az állam tulajdonosi és közhatalmi jogosítványait gyakorló intézményrendszer szétválasztásával.<sup>40</sup>

A magyar privatizációs folyamat az egész gazdasági átalakulás kulcstényezője volt, amely a gazdasági fejlődés egyik fő dinamizáló tényezőjévé vált. A magánosításban a magyar gazdasági szereplők gyengesége miatt, többnyire a külföldi tőke játszott meghatározó szerepet. Ennek számos negatív következmény mellett (magyar vállalatok piacvesztése, magyar gazdasági kiszolgáltatottság erősödése stb.) kétséget kizáróan pozitív eredményei is voltak. A külföldi működő tőke intenzív megjelenése nemcsak pénzt, hanem szaktudást, menedzsmentet, üzleti kapcsolatokat és korszerű technológiát is hozott, amelyekre a magyar gazdaságnak égető szüksége volt.<sup>41</sup> A privatizáció meghatározó módon hatott az állam gazdasági funkcióinak és feladatainak átalakulására.

**3.2. Szervezeti kérdések.** A rendszerváltozás érdekében jelentős átalakítások történtek a minisztériumi szervezetben. A legnagyobb változások a gazdasággal foglalkozó tárcaikkal kapcsolatban valósultak meg. A Pénzügyminisztérium gazdasági csúcs minisztériummá vált. Az Országos Tervhivatal megszűnt, feladatai a csúcsmisztériumként működő Pénzügyminisztériumhoz kerültek át.<sup>42</sup>

Az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium a korábbi ipari minisztériumi feladatok mellé megkapta a megszűnő Kereskedelmi Minisztériumtól a belkereskedelmi és az idegenforgalmi feladatokat. A Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma a kereskedelmi tárca külgazdasággal kapcsolatos kormányzati teendőik ellátására

<sup>38</sup> A tartósan állami tulajdonban maradó vagyontárgyakról szóló 1995. évi XXXIX. törvény

<sup>39</sup> GIDAI: i.m. 265-268

<sup>40</sup> IMRE (2015): i.m. 12.

<sup>41</sup> BARA Zoltán: *Posztszocialista átalakulás és rendszerváltozás. Az orosz és a magyar eset = Összehasonlító gazdaságtan.* Budapest, Aula, 2007, 198.

<sup>42</sup> SÁRKÖZY (2017): i.m. 205.

szerveződött. Ismét felállították a Munkaügyi Minisztériumot, amely a megszűnő Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal feladatait vette át. A minisztériumi struktúra átalakításakor, a legkritikusabb területet a Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztérium átalakításával létrejött Földművelésügyi Minisztérium kapta. Tevékenysége kiterjedt a mezőgazdasági szövetkezetek felbontására és a reprivatizációs kísérletekre.<sup>43</sup>

1990. szeptember 15-étől a kormányzati munkamegosztás megváltozásával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 1990. évi LXVIII. törvény értelmében két minisztérium neve és feladatköre változott meg. Az 1990. májusi szervezeti változások után ugyanis a vízügyi és az építésügyi kormányzati feladatok átmenetileg nem találtak gazdára. Az újonnan létrehozott Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, a Környezetvédelmi Minisztériumnak az építésügyi feladataival történő bővülését fejezte ki az elnevezésben is. A Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium esetében, ez a vízügyi kormányzati teendőknek a Közlekedési és Hírközlési Minisztériumhoz történő telepítését jelentette.<sup>44</sup>A gazdasági feladatok kiemelkedő jelentőségére utal az a körülmény is, hogy a kormány tárcanélküli miniszterei közül három, kifejezetten gazdasági feladatokat látott el. Ezek a következők voltak: a privatizációért felelős tárcanélküli miniszter, a kárpótlásért felelős tárcanélküli miniszter, valamint a bankügyekért felelős tárcanélküli miniszter.

Az 1994. évi választások után alapvető változások nem történtek a minisztériumi struktúrában. Az Országgyűlés 1994. július 5-én módosította a minisztériumok felsorolásáról szóló, 1990. évi XXX. törvényt.<sup>45</sup> A módosítás a központi államigazgatási feladatok tárcák közötti elosztását nem változtatta meg jelentősen, egy esetet kivéve. A Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériuma ugyanis megszűnt, feladatainak többségét változatlan elnevezéssel az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium kapta meg. A gazdasági, diplomáciai jellegű tevékenységek a Külügyminisztériumhoz kerültek.

A rendszerváltozáskor a piacgazdaság feltételét jelentő privatizáció megvalósulásáért felelős, meghatározó jelentőségű szervezet az Állami Vagyonügynökség volt. A szervezet létrehozásáról rendelkező törvény preambuluma megfogalmazása szerint, az ÁVÜ létrehozásának célja, hogy az állam közhatalmi és tulajdonosi jogosultságainak szétválasztása folytatódjon, az állam vállalkozási vagyona pedig lényegesen csökkenjen, és mindehhez megfelelő szervezeti keretek és módszerek álljanak rendelkezésre.<sup>46</sup> Az ÁVÜ, az Országgyűlés felügyelete alatt álló jogi személyiséggel rendelkező költségvetési szervként jött létre, amely a hozzá tartozó állami vagyon tekintetében az állam tulajdonosi jogait gyakorolta. A Vagyonügynökség tevékenységét az Állami Számvevőszék ellenőrizte. Megállapítható, hogy az Állami Vagyonügynökség, - az új típusú feladatmegoldó

<sup>43</sup> Uo. 205.

<sup>44</sup> SÁRKÖZY (2012): i.m. 195-196.

<sup>45</sup> A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1990. évi XXX. törvény módosításáról rendelkező 1994. évi LVI. törvény 1. §

<sup>46</sup> Az Állami Vagyonügynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1990. évi VII. törvény preambuluma



közigazgatási szervezet egyik iskolapéldája volt. A Kárpótlási Hivatal és a Vagyonátadó Bizottságok is hasonló jellegű szervezetként működtek.

Az 1990. évi LIII. törvény jelentős változást rögzített, melynek eredményeképpen az ÁVÜ a Kormány - a privatizációért felelős miniszter által irányított - szervezetévé alakult át.<sup>47</sup> 1992-ben, a tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvénnyel hozták létre az Állami Vagyonkezelő Részvénytársaságot, amelynek részvényei kizárólag állami tulajdonban álltak.<sup>48</sup> Az ÁVRT. a tartósan állami tulajdonban maradó vagyonhoz kapcsolódó feladatokat látta el.<sup>49</sup>

**3.3. A Közigazgatás Személyi Állománya.** A rendszerváltoztatást megelőzően a magyar közigazgatás személyi állománya, egyre inkább a zártabb rendszer ismérveit mutatta. Természetesen a gazdasági közigazgatás személyzetére is ez volt a jellemző. Az 1989-es politikai rendszerváltoztatás új alapokra helyezte az állami személyzetpolitikát.

Célként fogalmazták meg, hogy a választások után szakszerűen és pártatlanul járjon el a közigazgatás személyi állománya. Garantálni kívánták a közszolgálatban dolgozók számára a stabilitást és a kiszámíthatóságot, amennyiben munkájukat a mindenkor politikai hatalommal szemben lojálisan, a jogszabályoknak megfelelően, szakértelemmel végzik. Ennek érdekében először az államigazgatási dolgozók új előmeneteli és bérezési rendszerének koncepcióját alkották meg. Ezt követően a közszolgálati rendszer egészének reformjára került sor, mikor az Országgyűlés elfogadta a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényt.<sup>50</sup> Lőrincz professzor álláspontja szerint a Kttv. elfogadása, a zárt rendszer felé tett döntő lépést jelentette.<sup>51</sup>

A rendszerváltozást követően a minisztériumi belső struktúra az európai modellt követte, amely szigorúan szétválasztotta a politikai és a szakmai (igazgatási) vezetést. A miniszter és a politikai államtitkár számított politikai tisztségnek, míg a szakmai vezetést a közigazgatási és a helyettes államtitkárok képviselték. Az előbbiek megbízatása a kormányéhoz kötődött, az utóbbiak pedig határozatlan időtartamú köztisztviselői jogviszonyban álltak. Ezt a Nyugat-Európai mintát követő modellt azonban fokozatosan, 1994-et követően pedig végérvényesen felszámolták. A 1994-es választások után, néhány kivételtől eltekintve lecserélték a közigazgatási és a helyettes államtitkárokat. Előfordult gyakran az is, hogy az egy cikluson belüli miniszterváltáskor, az új miniszter saját, bizalmi embereit állította a közigazgatási vezető posztokra. Ennek következtében nem alakult ki a kormányokat „túlélő” vezető köztisztviselői gárda, amely képes lett volna biztosítani a minisztériumi tevékenység

<sup>47</sup> Az Állami Vagyonügynökségről és a hozzá tartozó vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1990. évi VII. törvény módosításáról rendelkező 1990. évi LIII. törvény 1.§ (1)

<sup>48</sup> A tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvény 3.§ (1)

<sup>49</sup> A tartósan állami tulajdonban maradó vállalkozói vagyon kezeléséről és hasznosításáról szóló 1992. évi LIII. törvény 5.§

<sup>50</sup> HAZAFI Zoltán: *A magyar közszolgálat története = Közszolgálati Életpályák*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013, 182-183.

<sup>51</sup> LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG – ORAC, 2010, 281.

folytonosságát.<sup>52</sup>

Összefoglalva megállapítható, hogy Magyarországon is a globális, nemzetközi folyamatok határozták meg a gazdasági, gazdaságirányítási átalakulás fő irányait a rendszerváltoztatás idején. A monetarizmus és kis idővel később, a gyakran kritika nélkül követett NPM jelentős károkat okozott. A puha diktatúra idején néhány piaci elemet, kényszerűségből a gazdaságba integráló lépés némi előnyt jelentett, a többi Közép- Kelet Európai országhoz képest. Ezeket azonban felemésztette a magyar történelem legnagyobb gazdasági válsága. Azt is elmondhatjuk, hogy hazánkban már 1990 előtt megkezdődött a rendszerváltoztatás jogszabályi előkészítése. A tulajdonviszonyokat érintő un. spontán privatizáció rossz, illúzióvesztő üzeneteket közvetített a társadalom tagjai számára. A teljes reprivatizáció elmaradása és a korlátozott mértékű kárpótlás, számos feszültséget generált. Az átalakulás, elsősorban a tulajdonviszonyok szempontjából számos, napjainkig ható anomáliát okozott. Minden ellentmondás és vita ellenére a 1990-es évek közepére a piacgazdaság kiépítését célzó - a történelemben páratlan nagyságrendű - folyamat lezárult.

---

---

<sup>52</sup> PULAY Gyula: *Politikusi és köztisztviselői szerepek a központi közigazgatásban = Jobb Közigazgatás helyben járás és visszafejlődés*. Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 85-86.

---

---

# Smart Education – Road to a more sustainable society

Adrienn Jámbor\*

---

## Introduction

The 21<sup>st</sup> century demands knowledge and expertise from people in order to spend work and spare time effectively, and it is the task of education to prepare for this. Researches carried out in the theme of smart cities mostly emphasise the positive effects of smart cities regarding the solution for the sustainability of cities and also the role of higher educational institutes in innovation and promotion of smart cities. In order to tackle the challenges modern cities, face intelligent technologies, cooperation, highly educated population and effectively working institutes are needed.<sup>1</sup> A determining element of education is human capital as well as improving technological infrastructure for smart cities.<sup>2</sup>

The smart city – among many – is the centre of higher education and highly educated individuals which is abound of well trained labour force.<sup>3</sup> Universities in creative cities are regarded as one of the motors of innovation for talent management, furthermore, for building a closer relationship between the commoner and the intellectual.<sup>4</sup> Research universities regarding education and training play an important role in urban development as well as training workforce and economic development.<sup>5</sup> High level of education makes cities more attractive, companies,

---

\* PhD, Assistant lecturer, University of Miskolc, Faculty of Law. Department of Constitutional Law.

<sup>1</sup> Albert Meijer, Manuel Pedro Rodríguez Bolívar: Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences*, 82 (2016) 2, p. 393., DOI: 10.1177/0020852314564308.

<sup>2</sup> See: Andrea Caragliu, Chiara Del Bo, Peter Nijkamp: *Smart Cities in Europe. Journal of Urban Technology*, 18, 2009, pp. 65-82, DOI: 10.1080/10630732.2011.601117, Robert G. Hollands: Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial? *City*, 23 (2008) 3., pp. 303-320, DOI: 10.1080/13604810802479126.

<sup>3</sup> John V. Winters: Why Are Smart Cities Growing? Who Moves and Who Stays? *Journal of Regional Science*, 20 (2010) 10, pp. 2-4.

<sup>4</sup> Yigitcanlar, Tan - O'Connor, Kevin - Westerman, Cara: The making of knowledge cities: Melbourne's knowledge-based urban development experience. *Cities*, 25 (2008) 2, p. 4.

<sup>5</sup> Ibid. p. 12.

organizations and individuals all tend to be drawn to dynamic educational environments.<sup>6</sup>

An important pillar of a smart city is education, in other words shaping perspective, passing on knowledge as well as developing skills, which in regards of means need to be creative and innovative as some target groups may show significant differences in background knowledge or motivation. During the course of teaching by the “smartness” of people we mean(also) the skills of the inhabitants that help them accept the use of technology in their everyday life in light of simplifying the use of certain services.<sup>7</sup>

### 1. Digitalization and the effect of ICT on education

In the past few decades’ information technology has gone through significant changes and development, the new technologies bare great opportunities. Costs of availability can be decreased in education, quality can be improved, furthermore, people who have had no possibilities to learn due to distance or time management can join. Developing new technologies make learning more effective, flexible and convenient. Integrating Information and communication technologies (from now on: ICT) into education was one of the most important aspects of educational development in European and other developed countries. Some educational systems, however, could not adapt sufficiently to the ongoing rapid technological, scientific and economic changes in the past few years, and these systems are not competent with the needs of society anymore.<sup>8</sup> In order for a society to be able to work smart city solutions, it needs to be familiar with their operation. Therefore, cities need to create the educational environments that provide more freedom in courses and improve skill learnings. Education needs to help students in understanding the world so that they could improve their abilities. The community of a smart city needs to acquire the ability to learn, adapt new ideas and realize them. People need to be able to use technology so it can be beneficial to them.<sup>9</sup> Education needs to prepare city inhabitants, companies, universities as well as the leaders of the city for the operation and use of technology and also the opportunity of being a part of it.

Since ICT has a growing role in every possible area of life, education needs to make it available for everyone to acquire ICT skills. One of the main elements of

---

<sup>6</sup> Taewoo Nam – Theresa A. Pardo: *Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions*. Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Government Research, 2011, p. 286.

<sup>7</sup> Aidana Šiurytė – Vida DAVIDAVIČIENĖ: An Analysis of Key Factors in Developing A Smart City. *Science – Future of Lithuania*, 8 (2016) 2., p 257.

<sup>8</sup> Pongrácz Ildikó: Online gyerek, offline iskola – Az online zaklatás, mint az iskolai konfliktusok új dimenziója. In: Szabó Miklós (szerk.): *Doktoranduszok fóruma: Miskolc, 2018. november 22. : Állam- és Jogtudományi Kar szekciókiadványa*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2019.

<sup>9</sup> Andrea Caragliu – Chiara Del Bo – Peter Nijkamp: i. m. p. 48.

teaching is digital literacy<sup>10</sup>, which has become a basic requirement nowadays. Teaching digital literacy must be started at the earliest age possible. A child that does not obtain the basic technological knowledge will have a significant disadvantage to their peers.<sup>11</sup> Providing equal opportunities is a constitutional requirement in modern societies as well as in Hungary, therefore in order to avoid digital inequality, equality needs to be provided in education. A large number of the young generation does not use digital technologies on a basic level, therefore it is an important task for the education to improve digital comprehension as well as the most important skills such as using the existing systems, searching for information and filtration, flexibility and adaptability. Digital literacy is necessary for lifelong learning, quality for the use of ICT, skills for acquiring knowledge, for refreshing, for learning independently as well as for working together with others.<sup>12</sup> A key competence for lifelong learning is digital competence which means the conscious and critical thinking use of digital technology and covers all knowledge and skills that every individual needs in the digital society. Using digital technology and contents are not only more convenient and lower cost, but also increase the level of education and improve its quality.<sup>13</sup> In regards of universities this means that they develop and teach students basic competences such as problem solving, creativity, flexibility and critical thinking.<sup>14</sup>

The fast globalization, the influence of information technology, the international changes towards a knowledge-based economy, the need for social development as well as the international and regional competition all result in the changing of the education all over the world. Digitalization changes people's relationships, influences their lives and the way they communicate, study and work.<sup>15</sup> It also results in closing of some workplaces, changing of others and establishing new ones. As a result of the effects of digitalization several workplaces and industries will change, new activities will appear, therefore, investing in digital skills and lifelong learning will have an outstanding importance. This is why it is very important to prepare people for finding their place in a fast paced changing, globalized and connected world. One of the essential factors of the smart city is creativity, so people, education, learning and knowledge play key roles in a smart city.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> Vinnai Edina: Az állam szerepe a digitális társadalmi leszakadás kezelésében. *Miskolci Jogi Szemle*, 15 (2020) 1. különszám, 347-356. o.

<sup>11</sup> Kőrösné Mikis Márta: *A digitális írástudás gyermekkori megalapozása: ajánlások a 3-10 éves gyermekek nevelőinek*. Országos Közoktatási Intézet, Budapest, 2006, 108. o.

<sup>12</sup> Gál Franciska: Milyen lesz a jövő iskolája? *Tanító*, 50 (2012) 7., 7. o.

<sup>13</sup> Doug Washburn – Usman Sindhu: *Helping CIOs Understand „Smart City” Initiatives. Defining the Smart City, Its Drivers, And The Role of the CIO*. Forrester Research, 2010, p. 6.

<sup>14</sup> Everard van Kemenade: Smart Universities Walk the Talk of Commitment. *The Journal of Quality in Education*, 9 (2017) 9, pp. 7-22, DOI: 10.37870/joqie.v7i9.9.

<sup>15</sup> Ildikó Pongrácz: Children, online dangers and solutions. *European Integration Studies*, 15 (2019) 1., pp.112-121.

<sup>16</sup> Taewoo Nam – Theresa A. Pardo: *Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions*. Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Government Research, 2011, p. 285, DOI: 10.1145/2037556.2037602.

Creativity is considered key important in a smart city, so people, education, learning and knowledge play central role in a smart city.<sup>17</sup> Cities can be divided into three groups regarding the concept of creativity: for one, there are cities that regard creativity as a tool of the development, then there are cities that look at creativity as a creative- and knowledge industry, finally there are cities whose approach is obtaining and attracting knowledge capital, in other words creative competence aims for human resources.<sup>18</sup> Intellectual and social capitals are essential grounds of a smart city. Smart cities are about the mixture of education and training, culture and art, as well as business and trade.<sup>19</sup> The precondition of social sustainability is an environment that contributes to the improvement of the quality of life by improving interaction between people, also communication and cultural development. Smart cities could structurally affect or improve the quality of life: information and communication technologies help cooperation, connection and division between people, social network is a popular means of bridging online and offline life.<sup>20</sup> Research universities in regards of education and training play a key role in city development with both labour force training and economic development.<sup>21</sup> Universities in creative cities are considered to be one of the motors of innovation on the one hand for talent management, on the other hand as it facilitates building relationships between the citizens and scientific knowledge community.<sup>22</sup>

Information technology and educational environment have gone through significant changes and development in the past few decades. Developing new technologies make acquiring knowledge more effective, flexible and convenient. In the education of the 21<sup>st</sup> century information has a priority role at the same time the age of information presents new challenges and pops up entirely new questions for educational institutes: the progressing of ICT changes the process of teaching-learning in its core values, it provides equal chances for anyone and everywhere to acquire knowledge, learning its use is everyone's interest today. Students today need scientific, technical, communicational and information processing skills on a higher level. Learners of today can access information anywhere, at any time in any way, therefore education need to put emphasis on developing competences relating to information management. Digital technologies make it possible for learners to study according to their circumstances. The purpose of smart educational institutes is to develop educational systems in order to advance knowledge and skills necessary in the 21<sup>st</sup> century, and also to meet the needs and challenges of the society. In parallel with improving the technology, teachers also need to be prepared for the use of the

---

<sup>17</sup> Taewoo Nam – Theresa A. Pardo: *Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People, and Institutions*. Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Government Research, 2011, p. 285.

<sup>18</sup> Z. Karvalics László: A possible direction towards developing a knowledge-based city. *Információ Társadalom*, (2013) 2., pp. 9-10.

<sup>19</sup> Tannaz Monfaredzadeh – Robert Krueger: Investigating Social Factors os Sustainability in a Smart City. *Procedia Engineering*, 2015, (118), p. 1113.

<sup>20</sup> Ibid. p. 1116.

<sup>21</sup> Yigitcanlar, Tan - O'Connor, Kevin - Westerman, Cara: The making of knowledge cities: Melbourne's knowledge-based urban development experience. *Cities*, 25 (2008) 2, p. 12.

<sup>22</sup> Ibid. p. 4.

means of ICT in the education, which requires patience, work and time to achieve efficiently.

The application of digital technology in education also makes students interested as this system is interactive and gives ground to creativity, offers new possibilities for learning and also changes teaching methods.<sup>23</sup> When we talk about digital education it is important that it is not the version supported by the traditional digital teaching means, but a new one in its core that creates an environment that meets the requirements of the digital age. In the digital age the socialization environment does not need a teacher/institute centered education emphasized by teaching materials, but demands competence developing student centered education.<sup>24</sup> Society and economy do not expect lexical knowledge from the workers, but some kind of availability, flexibility, and the ability for ongoing learning. Workers need to be mobile, highly educated, ICT-educated as well as ready to lifelong learning.<sup>25</sup> Furthermore, the aim of smart education is to educate a workforce that is able to acquire knowledge and skills of the 21<sup>st</sup> century. So digital learning has a key importance in all levels of education, which requires innovation in technology, pedagogy as well as organization levels.

## 2. Ideas on smart education

Smart education has been receiving a great attention lately. Smart technology, devices and systems offer new possibilities in the process of teaching-learning. With the use of digital technology, a high level of educational environment can be established: there is a direct connection between the what and how students learn, personalized learning method in other words learning focuses on the individual. Digital technologies make it possible for students to create their own learning environment.

The possibilities of digital cooperation have enormously increased, the gap between individuals and online teaching is much smaller than before. Modern education requires social interrelationship and adoptability for the students' learning needs and skills, however, human contact is necessary in the process. Effective teaching is not only about information flow from the teacher to the students. One of the most important skills of the fast pace changing world is adaptability and also lifelong learning. As today's students have an encounter with digital technology at a young age or in childhood, the need for developing teaching and learning, besides creating an interactive environment, increases exponentially: interest towards smart education is more intensified therefore, smart education is more and more popular.

Education has been revolutionized by technology. In the subject matter of smart or in other words intelligent education there have been several ideas worked out.

---

<sup>23</sup> Benedek András: Tanulás és tudás a digitális korban. *Magyar Tudomány*, (2007) 9., 1159-1160. o.

<sup>24</sup> Pap Dalma: Digitális környezet, mint a tanulás elsődleges közege. *Opus et Educatio*, (2007) 1., 60. o.

<sup>25</sup> Bakos Eszter: A digitális írástudás nyújtotta előnyök a munka világa szempontjából. *Pécsi Munkajogi Közlemények*, (2012) 1., 11. o.

According to one of the approaches smart education is a concept which defines learning in the digital age.<sup>26</sup> The new era idea of global education is smart learning, the purpose of which is to provide contextual, individualized, smooth learning. Smart learning has no accepted, unified definition so far. According to some perspective smart learning is not more than context-conscious, learning that is available anywhere.<sup>27</sup> In another approach, even though smart learning is based on developed IT infrastructure, the emphasis of smart learning is not only on the use of smart devices, but focuses much more on the students and the context<sup>28</sup> while in other opinions smart learning is student centered, service oriented teaching paradigm.<sup>29</sup> Smart learning environments represent a new wave of educational systems, which for the purpose of improving the learning process include pedagogy, technology as well as the two effective and efficient cooperation. A typical feature of smart learning environments is context-conscious; it can combine the classroom in its physical mean with several virtual learning environments. The developing of new technologies makes it possible for students to learn more effectively, efficiently, with more flexibility and in a more convenient way.

The main purpose of smart education is to increase students and teachers' skills. To achieve this, teachers need to have basic knowledge on smart teaching as well as applying ICT teaching-learning methods. The advantage of smart education is that it provides the students with convenient paced learning, direct interacting with their teachers and interactive lessons.

The main boosting factors of smart education are: introducing and making available smart devices and fast internet for teaching purposes.

Smart education needs to be flexible, adaptive and effective and by these it introduces a new type of learning method in the learning environment, such as: electronic learning (e-learning), mobile learning (m-learning), a learning that is present everywhere (u-learning), learning based on games (g-learning) or smart learning (s-learning). All these learning methods are the direct result of integrating smart education into the school system. Smart education uses technology, which enables students to interact with the educational community outside the classroom. Furthermore, the connectivity provided by technology enables students to work

---

<sup>26</sup> See: Palanivel Kuppusamy: Service-oriented Reference Architecture to Smart Education. *International Journal of Advance Scientific Research And Engineering Trends*, 5 (2020) 2., 26-42., Palanivel Kuppusamy: Emerging Technologies to Smart Education. *International Journal of Trends and Technology*, 68 (2020) 2, pp.5-16., Tore Hoel, Jon Mason: Standards for smart education – towards a development framework. *Smart Learning Environments*, 5 (2018) 3, pp. 1-25, DOI: 10.1186/s40561-018-0052-3; Mbaioosoum Bery Leouro, Mahamat Atteib Doutoum, Dionlar Lang: Smart education in Chad. *International Journal of Computer Trends and Technology*, 55 (2018) 1., pp. 17-21.

<sup>27</sup> Gwo-Jen Hwang: Definition, framework and research issues of smart learning environments - a context-aware ubiquitous learning perspective. *Smart Learning Environments*, (2014) 4., pp. 4-6.

<sup>28</sup> Ibid. pp. 4-6.

<sup>29</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, pp. 170-178.



together on projects in the classroom as well as beyond and also share information via computers and mobile devices.<sup>30</sup>

In another approach in international literature, by intelligent education they mean an ICT based and sustainably organized education – mainly higher education: it is an expectation from a 21<sup>st</sup> century educational institute to maintain sustainable development and integrated ICT.<sup>31</sup>

According to the new UN program introduced in 2015: an action plan focusing on the establishment of a cooperating partnership of people, the planet, welfare, stabilized peace and all existing countries (from now on: Agenda 2030). One of its pillars include seventeen sustainable development goals (SDG) and 169 – including deadlines – sub-goals which should be achieved by all the countries by the year 2030. The Agenda confirms that education is social welfare and fundamental human right, furthermore it connects quality and quality teaching with education for the sustainable development and the global citizenship. From the goals SDG4 is about education, from the sub-goals 4.3 is about higher education. The inclusive, quality education for all as well as the possibility for lifelong learning are necessary for realizing sustainable development.<sup>32</sup> By 2030 affordable and quality technical, vocational and higher educational including university education should be available for everyone. Further goal of the Agenda – education related – is that all countries need to provide all students the possibility to acquire the necessary knowledge and skills to forward sustainable development. During the realization of SDG the need to establish connection between certain goals emerged. Besides the human dimensions the goals of sustainable development focus on the integration of economic, environmental, scientific, political and governmental dimensions, there are more sub-goals to each goal. In addition to SDG4 further goals are directly connected to education as well, such as making the necessary steps to overcome climate change and its effects, improving education, consciousness, increasing of human and institutional capacity by moderating climate change, improving adaptability, decreasing effects and also predicting ahead of time.<sup>33</sup>

Part of the governmental strategies focusing on the handling of the challenges relating to climate change is making higher education more environmentally friendly. In the recent years some English and Dutch universities carried out studies on measuring their CO<sub>2</sub>-footprints and they have come to the conclusion that approximately 50-80% of the CO<sub>2</sub>-footprint come from the students and their teachers commuting to and from their educational institutes as well as the outstanding effect on the environment due to the increasing number of international students traveling by air. The study has also concluded that CO<sub>2</sub>-footprint can also be decreased by the introduction of ICT and its result of the digitalization of educational processes, for ICT makes it possible for higher education to provide high

<sup>30</sup> Jaechoon Jo, Kamuela Parker, Heuseok Lim: A Lesson Plan Platform for Smart Education. *AWERProcedia Information Technology & Computer Science*, (2013) 4., pp. 985-990.

<sup>31</sup> Definition on sustainability and sustainable development see: Bándi Gyula: A fenntartható fejlődés jogáról. *Pro Futuro*, (2013) 1, 11-16. o., Fodor László: Fenntarthatósági indikátorok a jogi szabályozás hatásvizsgálatában. *Pázmány Law Working Papers*, (2012) 4., 1-2. o.

<sup>32</sup> Jancsovicska Paulina: Fenntartható fejlődési célok. *Tájékológiai Lapok*, (2016) 2., 175-176. o.

<sup>33</sup> Világunk átalakítása: Fenntartható Fejlődési Keretrendszer 2030, 30. o.

level of online teaching so personal attendance is less required. Pedagogical methods using online teaching can decrease carbon-dioxide emission by decreasing the students' travel needs and accommodation costs.<sup>34</sup> Another solution to decreasing mobility could be – considering the semesters and the students – the so called blended learning as well as the higher educational institutes can also decrease effects imposed on the environment by pursuing place independency and also putting more emphasis on online teaching in their international student exchange programs.<sup>35</sup>

In addition to decreasing mobility and introducing online teaching there are other moderating and attitude formatting steps to strengthen strategies facing the negative effects of environmental changes and global and local environmental challenges. Such step could be the consciously organized recycling: putting out recycle bins, discontinuing plastic, plastic water and refreshment bottles, establishing electronic systems with utilizing zero paper, for water management automated taps, as well as using eco water aerators, installing systems with solar panels for decreasing fossil energy needs, organizing teacher-student action plans, working out sustainability, environmental courses and curriculums for developing consciousness as well as organizing events in the topic and supporting researches. Therefore, the educational institute can support sustainable development not only in its operation, but in the education and research point of view as well, and by doing so it could help establish a more sustainable, equal and peaceful world.

Higher education has an advanced role in realizing the goals of sustainability and building environmental consciousness: it should represent the knowledge and values in possession of which the students could form their surroundings and the world in accordance with the requirements for sustainability. Universities should become places where sustainability and accordingly extended curriculum are not only taught, but experienced so all procedures are planned according to the principals of sustainability and carried out in all departments of the university: during the operation, organization, by the management, in the field of social life and researches. This way the university itself sets the example for the students or in other words it sets the principals of sustainable development as part of their everyday life.<sup>36</sup> Therefore the role, operation and operational principals of the institute are essential in the service of sustainable development.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Caird Sally, Lane Andrew, Swithenby Edward, Roy Robin, Potter Stephen: Design of higher education teaching models and carbon impacts. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 16 (2015) 1., pp. 96-111.

<sup>35</sup> Marieke Versteijlen, Paquita Perez Salgado, Marleen Janssen Groesbeek: *Smart Education*. 4th International Conference on ICT for Sustainability, 2016, pp. 242-243.

<sup>36</sup> Fenntartható fejlődési célok oktatása – Tanulási célok. UNESCO, 2017, 36-37. o.

<sup>37</sup> Bándi Gyula: A szubszidiaritás a fenntartható fejlődés környezetvédelmi szemszögéből. *Iustum Aequum Salutare*, (2013) 2, 190. o.

### **Final thoughts**

Overall, it could be concluded that the purpose of smart education is to provide individually organized services and smooth learning experience for all. So smart teaching-learning is a new concept which establishes a more effective and useful learning environment than the previously existing technology based educational methods, however, faces us with several challenges in the future in regards of learning methods, teaching systems and ideologies.

Education and training are the best investments in the future, they have a key role in growth, innovation,<sup>38</sup> creating jobs and furthering sustainable development. Future educational systems need to adapt to the requirements of the digital age and must provide people with the knowledge, skills and competences for the innovation and welfare. The prevalence of ICT and the wide range of connections provide enormous possibilities to overcome digital gaps and also from the perspective of developing knowledge-based society.

Establishing a more sustainable future requires universal unity in order to decrease the long term negative effects that society and the environment are facing and recognize the need for changes. Higher education can greatly contribute to the decreasing of dissonance between teaching and learning by providing sustainable development, ICT and also taking advantage of the benefits of smart learning. Universities need to commit to sustainable development, which create a platform in the curriculum, institutional management and also the services.

---

---

---

<sup>38</sup> Paulovics Anita, Cseh Gergely: Állam és társadalmi innováció. *Közjogi Szemle*, (2018) 4., 9. o.

---

---

# „Tekézni egyedül” — a részvételi apátia

Józsa Zoltán\*

---

## 1. Bevezetés

Az egyensúly megteremtése kormányzó és kormányzottak között mindennapi, számos konfliktus által övezett feladat a modern demokráciákban. Míg az önkormányzatok a helyi ügyek iránti lakossági érdektelenséget, közömbösséget teszik szóvá, addig az érintettek a hivatalos csatornákat formálisnak, haszontalannak, időt pazarlónak tartják, melyek sem a tájékoztatást, sem pedig az ügyekbe való tényleges beleszólást nem biztosítják.

A helyi konzultáció gyakran csak kozmetikai változásokat eredményez a hivatalos döntési csatornák működésében. A tapasztalatok azt mutatják, hogy amikor a közösségi igény, akár a választók egy csoportja vagy egy civil szervezet révén megjelenik, a közintézmények nem igazán tudják, hogyan lehet a helyi döntéshozatali folyamatban a részvétel szerepét növelni. A meglehetősen ritkán előforduló ad hoc kezdeményezések nem vezetnek fenntartható intézményi változáshoz.

A közösségi részvétel révén a közpolitikai döntések jobban szolgálják a helyi igényeket, a széles körű támogatás és a közös felelősség miatt könnyebb és sikeresebb azok végrehajtása. A nyilvánvaló előnyök ellenére azonban a részvétellel kapcsolatos retorika gyorsabban vált a politikai és bürokratikus nyelvezet, mintsem a tényleges gyakorlat részévé. A részvétel a helyi döntéshozók kezében alig több mint egy kényelmes hívó szó a politikusok számára annak érdekében, hogy mint demokratikus reformerek megteremtsék hitelességüket.

Ma már az állampolgári részvétel intézményeinek alkalmazása törvényi kötelezettség a fejlett nyugati demokráciákban, és a kelet-közép európai rendszerváltó országokban is. Az információs, részvételi jogot rögzítő és meghatározott eljárásokat biztosító jogszabályok azonban önmagukban még nem elegendők, s nem hoznak változást a gyakorlatban sem. Ezek nélkül azonban kevés az esély arra, hogy az önkormányzatok komolyan vesszék a részvételt, s felismerve annak jelentőségét és szükségességét, alkalmazzák is azt.

A tanulmány – a teljesség igénye nélkül – röviden bemutatja azokat a legfontosabb változásokat, melyek az ezredforduló óta a részvétel nemzetközi és

---

\* PhD habil., egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

hazai alkalmazását meghatározták, s a tapasztalatok alapján utal a klasszikus, de korántsem maradéktalanul sikeres formák továbbfejlesztésének szükségességére.

## 2. A decentralizációtól napjainkig

A kétezres évek elején az európai országokba<sup>1</sup> lefolytatott átfogó vizsgálat a részvételi formák egyre növekvő alkalmazását mutatta, mely tendencia<sup>2</sup> értelemszerűen befolyással volt a tradicionális képviseleti politika dinamikájára is. A területi reformokat végrehajtott országokban a nagyméretű önkormányzatok<sup>3</sup> mellett a helyi szint feladata volt a különböző képviseleti formák alkalmazása. A leggyakrabban alkalmazott intézmény, a referendum megtartását rendszerint jogszabályok<sup>4</sup> írták elő.

2008-2009 után a nyugati demokráciák a gazdasági-pénzügyi válság mellett a demokratikus válság problémájával is kénytelenek voltak szembenézni. A kormányzás, közigazgatás is nemzetközivé, s egyben komplexebbé is vált.

A komplexitásnak számos dimenziója van. A különböző közszolgáltatások megvalósításának többé már nem kizárólagos megvalósítói az önkormányzatok. Gazdasági társaságok, magán vállalkozások, non profit szervezetek és egyéb szerveződések is aktív, s adott esetben meghatározó szereplői a szolgáltatási gyakorlatnak. A helyi közügyek természete is megváltozott, nem könnyű az országos ügy és a helyi közügy<sup>5</sup> közötti határvonal pontos meghúzása. A komplexitás tendenciája csökkenti annak a lehetőségét, hogy a választók, az állampolgárok befolyást gyakoroljanak a politikai, közpolitikai döntésekre és a kiszolgáltatottság érzését keltheti.

Nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény sem, hogy a modern társadalmakban az emberek egyre képzetebbek,<sup>6</sup> s megváltozott az értékek, elvárások rendszere is. Ennek következtében az önkormányzatoknak többé már nem passzív polgárokkal van dolga, hanem öntudatos, magabiztos választókkal<sup>7</sup>, akik,

<sup>1</sup> Decentralization and Local Democracy in the World. First Global Report by United Cities and Local Government The World Bank, 2009, 128-168.

<sup>2</sup> Az ebben az időszakban domináns decentralizációról bebizonyosodott, hogy nem jelent minden bajra egyaránt alkalmazható orvosságot. A decentralizációnak ugyanaz a karaktere, mint más reformeszközöknek. Egyaránt járhat pozitív és negatív hatásokkal, a helyi feltételek, a környezet és más kiegészítő mechanizmusok függvényében.

<sup>3</sup> Angliában a helyi szint képviseletét az egyházkerületek (parishes), Walesben a közösségek (communities) Lengyelországban, Görögországban a falvak (villages) biztosítják. Hasonló funkcióval bírnak a szomszédsági közösségek Spanyolországban. Franciaországban 80.000 lakos felett kötelező, míg ez alatt lehetőség a helyi képviseletet ellátó tanácsok felállítására. Olaszországban a hetvenes években volt egyfajta felfutása a szomszédsági tanácsoknak, mely azóta népszerűségét veszítette.

<sup>4</sup> Svájcban és Németországban – kivételesen - találkozhatunk ad hoc kezdeményezésekkel is, mivel ezekben az országokban a referendum hagyományos intézmények tekintendő.

<sup>5</sup> Ezt hangsúlyozza az Alkotmánybíróság állásfoglalása, amikor kimondja, hogy a közbiztonság védelme érdekében helyi közrendvédelmi szerv nem hozható létre a településen, a törvényben meghatározott feltételek mellett csak közterület-felügyelet létesíthető.

<sup>6</sup> A képzettségi, kulturális szint általános emelkedése nagyon eltérő szélsőségeket takar terület, jövedelem, életkor, nem, iskolázottság stb. szerinti bontásban.

<sup>7</sup> A gazdasági, társadalmi, kulturális háttér ebben a vonatkozásban is meghatározó.

képesek megfogalmazni szándékaikat és elvárják véleményük érvényre juttatását.

A képviseleti demokrácia klasszikus intézményeinek alkalmazkodnia kell a megváltozott környezethez, az újfajta igényekhez, elvárásokhoz. R. Dahl nemcsak megfogalmazta a dilemmát, de kiutat is mutatott egyben: „Az egyre szélesedő feladatok, hatáskörök katalógusa nem szükségszerűen eredményezi az eszköztelenség érzetét az emberekben, feltéve, ha meghatározó, érdemi ellenőrzést gyakorolhatnak a mindennapi élet kisebb jelentőségű ügyeiben.”<sup>8</sup>

Még a közvetlen érdekeltségű ügyekben is elsődleges szerepe van az informáltságnak, a tájékozottságnak. A tudomány és technika új vívmányai megkönnyítik az információhoz való hozzáférést, a részvételi formák érdemi gyakorlását. Az információ szabadság<sup>9</sup> kérdése szoros kapcsolatban van a helyi önkormányzatok működésének átláthatóságával és nyitottságával. Ugyanakkor ezeknek az új eszközöknek a széles körű alkalmazása kétségtelen többletforrásokat és speciális személyzetet is igényel.

A fentiekben említett növekvő komplexitás miatt egyre erősebb az információs asszimetria képviselők és képviseltek között, ami döntő módon meghatározza a részvételi formák alkalmazásának a lehetőségét.

A 2010-ben publikált *Local and Regional Democracy in Europe* c. kézikönyv<sup>10</sup> már új képet fest az olvasó számára. A szerzők kiemelik, hogy a globalizáció nyomán létrejött gazdasági átalakulás hatott az intézményekre, az értékekre és a társadalom szervezetére is. Az új technológiák terjedése, különösen az internet és a mobil telefonok széles körű használata ellentmondásos fejleményekhez vezetett az önkormányzatok szintjén is.

Egyfelől az új kommunikációs eszközök lehetőséget teremtenek arra, hogy az emberek tisztában legyenek a világ történéseivel, megismerjék azokat, egyben közvetlen kapcsolatot is létesíthetnek a politikai és igazgatási szervekkel, azok képviselőivel.

Másfelől – némileg ellentmondásos módon – a folyamatok fragmentációhoz, izolációhoz, individualizmushoz vezettek. A modern kor embere kevésbé hajlandó a különböző szervezetek, intézmények tevékenységébe bekapcsolódni, s tanúi lehetünk a politikai pártok, szakszervezetek, egyházak és más szervezetek taglétszáma látványos csökkenésének. Nem véletlen, hogy az amerikai politológus Robert Putnam drámai felhívást fogalmazott meg könyve címeként: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*.<sup>11</sup> Putnam arra hívja fel a figyelmet, hogy az emberek Amerikában egyre gyakrabban maguk ellen játszanak a tekepályán, nem pedig társaik ellen.

Mivel a szubnacionális szintek a regionális és helyi közösségeket hivatottak képviselni az egyéni értékek megváltozása komoly kihívást jelent a helyi és regionális

<sup>8</sup> DAHL, Robert A.: A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizens Participation. *Political Science Quarterly*, Vol. 109. No. 1, 1994. 33.

<sup>9</sup> Az információs szabadsággal kapcsolatos jogszabályok elfogadása jelzi az információs önrendelkezési jog növekvő jelentőségét. A hivatalos információk megismerése, a dokumentumokhoz való hozzáférés alapvető feltétele a részvétel érdemi alkalmazásának.

<sup>10</sup> LOUGHLIN, John – HENDRIKS, Frank – LIDSTRÖM, Anders (ed.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, University Press, 2011. 9-10.

<sup>11</sup> Tekézni egyedül: Az amerikai közösség összeomlása és újjáéledése.

demokrácia eszméjére nézve. Ezek a fejlemények azt követelik meg, hogy a globalizált gazdasági, és kulturális rendszerekkel összhangban levő, új szervezeti formák jöjjenek létre.

A 2016-ban kiadott nemzetközi válogatás,<sup>12</sup> a részvétellel, a helyi politikai vezetéssel, valamint a helyi szervek és az állampolgárok kapcsolatával foglalkozó fejezetében arra a kérdésre keresi a választ, hogy 1990 és 2014 között hogyan alakult az állampolgári aktivitás (részvétel) a helyi döntési folyamatokban.

A kötet rögzíti, hogy az információs szabadságot biztosító törvények elfogadása<sup>13</sup> lényegében megteremtette az alapfeltételét a részvételi demokrácia erősödésének. Ugyanakkor az egyes országok gyakorlata eltérő,<sup>14</sup> mivel a szabályok alkalmazása döntően függ a helyi sajátosságoktól. A demokratikus folyamatok erősödése nyomán a helyi vezetők választása a legtöbb európai országban<sup>15</sup> a napi gyakorlat részévé vált, a személyes felelősség és elszámoltathatóság céljából. A referendum intézménye továbbra is az egyik leggyakrabban alkalmazott részvételi módszer, függetlenül annak konzultatív, vagy döntéshozó jellegétől. A nemzeti sajátosságok<sup>16</sup> e körben is rányomják bélyegüket az intézmény alkalmazására.

A munka szerint a helyi demokrácia intézményeinek a fokozott térnyerése a vizsgált időszakban nem mondható általánosnak. Külső és belső körülmények, illetve ezek sajátos kombinációi befolyásolták az egyes nemzetek gyakorlatát. A rendszerváltó kelt-közép európai országok estében az uniós csatlakozással kapcsolatos követelmények, míg másutt, például Németországban a helyi politika hanyatló legitimitációja, s az alacsony választási részvétel indokolta a részvételi lehetőségek bővítését. Hollandiában az alkotmányos változások tették lehetővé a satus quo megőrzését, a korábbi gyakorlat fenntartását.

### 3. A részvétel helyzete a kelet-közép európai országokban

A rendszerváltó kelet-közép európai országokban közvetlenül a politikai, gazdasági, társadalmi változásokat követően általános volt az a vélemény, hogy a kedvező

<sup>12</sup> KUHLMANN, Sabine – BOUCKAERT, Geert (ed.): *Local Public Sector Reforms in Times of Crises. National Trajectories and International Comparisons*, Palgrave, Macmillan, 2016.

<sup>13</sup>A nyugati demokráciákban vegyes a kép: a 90-es évekig Ausztriában, Belgiumban, Dániában, Franciaországban, Görögországban, Írországban, Izlandon, törvényi szinten szabályozták az információkhoz való szabad hozzáférést. Németországban érdekes módon egyes tartományokban (Brandenburg 1998, Észak Rajna Vesztfália 2002) hamarabb rendezték ezt a kérdést, mint szövetségi szinten (2005).

<sup>14</sup> Az Egyesült Királyságban az ICT alkalmazásának további feltételeként a források növelését és a személyi állomány képzését jelölték meg. Izlandon a helyi képviselő személyes felelőssége a polgárokat érintő döntések közlése. Ugyanez a kötelem Szlovákiában már 1990-ben rögzítésre került, de annak tényleges megvalósítása, a szükséges szankciók elmaradása miatt nem következett be.

<sup>15</sup> Például Ausztriában, Horvátországban, Németországban, Olaszországban, Litvániában stb. Ugyanakkor Hollandiában, az Egyesült Királyságban nem tudott gyökeret verni ez a metódus. Érdekes kivételt jelent Norvégia, ahol három választási perióduson keresztül a polgármester közvetlen választását alkalmazták, majd 2011-ben megszüntették.

<sup>16</sup>Svédországban például 2010-ben a 150 helyi kezdeményezés közül csak 15 kapta meg a képviselő-testület jóváhagyását, s került sor helyi referendum megtartására. Hollandiában 1990 és 2013 között több mint 110 referendumot írtak ki, többnyire a területi összevonások (községegyesítések) tárgyában.

feltételek nyomán<sup>17</sup> kiteljesedik a helyi demokrácia, aktivizálódnak a választók, a civil szervezetek, a köz ügyeiben valóban közösségi döntések születnek.

A várakozásokkal ellentétben azonban a részvételi demokrácia<sup>18</sup> intézményeinek a gyakori, mindennapi használata, alkalmazása nem vált jellemzővé. Az okok részben általánosak, részben pedig a helyi sajátosságokkal<sup>19</sup> függnek össze. A gazdasági, társadalmi, szociális stb. nehézségek nem jelentenek kedvező háttérrel a közéleti aktivitás szempontjából sem, mint ahogy éppígy hátráltató, akadályozó tényezőként lehet felismerni, a területi, jövedelmi, kulturális stb. különbségeket is.

A valós, s általánosnak is tekinthető helyzet pontos leírását P. Swianiewicz<sup>20</sup> fogalmazta meg, mely szerint Lengyelországban „szimpatikus eltávolodás” jellemzi a helyi szervek és az emberek viszonyát. Legtöbb ember támogatja a decentralizációt, de nem igazán érdekli az önkormányzat iránt. Úgy gondolják, hogy a helyhatóság nem igazán fontos intézmény<sup>21</sup> a mindennapi életük szempontjából, nem mennek el szavazni, inkább otthon maradnak. Ugyanakkor még mindig bíznak az önkormányzatokban.

Mindez azt jelenti, hogy a rendszerváltó kormányok felismerték, hogy „demokratikus minimum” a helyi részvétellel kapcsolatos alapvető jogszabályok megalkotása és elfogadása. Ellenben elmaradt a „használati utasítások” kiadása, a jó gyakorlatok propagálása, s a különböző részvételi formáknak a napi gyakorlatba történő<sup>22</sup> beemelése. Ezeket a szükséges lépéseket a helyi politikai és testületi vezetés is mellőzte az idő és költségigényes alkalmazás miatt. Adott ügyben ugyanis egyszerűbb és könnyebb a szakértőkkel konzultálni, mint lakossági fórumot szervezni,<sup>23</sup> politikai kockázatot rejtő éves, féléves beszámolókat megjelentetni vagy

<sup>17</sup> A kistélepülési rendszer fenntartását a régió országaiban meghatározta az a ma már empirikusan kevésbé igazolt feltevés, mely szerint a méret szoros összefüggésben van a részvételi hajlandósággal. A területi reformok hatása a participációra legalább is ambivalens. EBINGER, Falk – KUHLMANN, Sabine - BOGUMIL, Joerg: *Territorial Reforms in Europe: Effects on Administration Performance and Democratic Participation*, *Local Government Studies*, Vol. 45. No. 1. 2019. 1-23.

<sup>18</sup> A képviselői demokrácia is éppen azt a jellemzőjét veszítette el, mely lényegi sajátossága: a képviseltekkel való szoros, folyamatos, kölcsönös együttműködésen alapuló kapcsolat.

<sup>19</sup> Magyarországon például a nagyszámú kistélepülés nagy többsége sohasem volt alkalmas arra, hogy az 1990. évi önkormányzati törvény által meghatározott általános hatáskörű helyhatóság legyen. „Tulajdonképpen az önkormányzatiság két fő funkciójának – a közhatalom demokratikus helyi gyakorlásának, illetve a helyi lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásának – egyikét sem voltak képesek megfelelő színvonalon ellátni.”— írja cikkében SZENTE Zoltán: Az önkormányzatra vonatkozó szabályozás átalakulása. *Új magyar Közigazgatás*, 2014/1. 88.

<sup>20</sup> SWIANIEWICZ, Pawel: Europeanization of Subnational Government. In: Loughlin, John – Hendriks, Frank - Lidström, Anders (ed.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, University Press, 2011. 498.

<sup>21</sup> Korlátozottak az ismeretek arra vonatkozóan, hogy hogyan működik az önkormányzat, hogyan lehet részt venni az üléseken, beleszólni a döntésekbe. Sokan úgy vélik, hogy nem az ő ügyükről van szó, hanem másoké. Az embereknek negatív a véleménye az önkormányzatokról, legjobb esetben a helyi képviselőt udvariasnak tartják, aki továbbpasszolja az ügyet másoknak vagy megígéri a választ, de nem tesz semmit.

<sup>22</sup> A helyi demokrácia fejletlenségét jelzi, hogy Szlovákiában még 2002-ben is számos önkormányzat nem támogatta a testületi ülések nyilvánosságát. Decentralization-the Main Tool of the Public Administration Reform in Slovakia. *NISPACEE News* 2002, Volume IX. No. 1. 4.

<sup>23</sup> A képviselők szerint a részvétel költséges, időigényes, lassítja a döntési folyamatot, extra hivatali terhet generál, s adott esetben sajátos érdekcsoportok befolyásának ad helyet. Lásd erről bővebben: LOWNDES, Vivien – PRATCHETT, Lawrence – STOKER, Gerry: *Trends in Public Participation: Part 1 - Local Government*



állampolgári kartákat<sup>24</sup> megalkotni és népszerűsíteni. Az általános következtetést a régió országaiban tapasztalható helyzetkép is megerősíti.

Lengyelországban a helyi demokrácia intézményeinek az alkalmazása önkormányzatról- önkormányzatra változik. A részvétel – néhány innovatív kezdeményezés ellenére – tipikusan „egyirányú utca,” ami kimerül a meghozott határozatok, döntések ismertetésében. Mindez összefügg azzal, hogy az önkormányzatokkal szembeni bizalom<sup>25</sup> 1990 óta lényegében nem változott, stagnál.

A Cseh Köztársaságban a részvételi demokrácia alapintézményeit (üléseken való részvétel, információkhoz való hozzáférés, helyi kezdeményezés stb.) sporadikusan alkalmazzák a regionális és helyi önkormányzatok. A helyhatóságok demokratikus legitimitációja egyre gyengül, különösen a nagyobb településeken alacsony a polgárok közéleti aktivitása.

Szlovákiában mind a helyi, mind pedig a regionális önkormányzatokról szóló törvény rendelkezik a részvételi formákról. Referendumok megtartására ritkán, főként területszervezési (község egyesítés, szétválás) kérdésekben kerül sor. A nagyobb városokban már szélesebb körben törekednek a lakossági vélemények megismerésére fejlesztési tervek, illetve közszolgáltatásokkal kapcsolatos döntések kapcsán, felmérések, közmeghallgatások, tanácsadó panelek alkalmazása révén.

Magyarországon az új önkormányzati törvény<sup>26</sup> részletes szabályokat tartalmaz a helyi önkormányzatok és a társadalom kapcsolatára, az állampolgároknak a helyi közügyekben történő részvételére<sup>27</sup>. A törvény magyarázata is arra a megállapításra jut, hogy: „Sajnálatos módon a tendenciák nem mindig pozitív folyamatokat jeleznek, visszaszorulóban van a részvétel a helyi közügyek intézésében.”<sup>28</sup> Tovább árnyalja a képet Soós és Kákai tanulmánya,<sup>29</sup> mely szerint: „Számos intézmény biztosítja a helyi demokrácia fejlesztését. Többségük azonban még mindig nincs kihasználva olyan mértékben, mint ahogy szükséges volna: a helyi referendum ritka, az önkormányzati közmeghallgatás formális, a civil társadalom aktivitása<sup>30</sup>

---

Perspectives. *Public Administration*, Vol. 79. 2001. 205-222.

<sup>24</sup> Az állampolgári karták számos európai (UK, Belgium, Franciaország, Olaszország) és tengerentúli (USA, Canada) országban a szolgáltatási gyakorlat szerves részei. Franciaországban például az 1992-ben elfogadott karta kiemeli, hogy a hagyományos közszolgáltatási alapelemek (egyenlőség, pártatlanság, kiszámíthatóság) mellett a karták a transzparenciát, a részvételt és az egyszerűsítést is szolgálják. DREWRY, Gavin: Citizen's Charters: Service Quality Chameleons. *Public Management Review*, Vol. 7. No.3. 2005. 321.

<sup>25</sup> Kezdetben ötven százalék felett volt.

<sup>26</sup> 2011. évi CLXXXIX. tv. Magyarország helyi önkormányzatairól.

<sup>27</sup> Az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzata a törvényi kereteken belül a helyi sajátosságoknak megfelelően rendelkezhet a részvételi formákról. A helyi szabályzatok azonban – a ritka kivételektől eltekintve – sematikusak, kevés innovatív elemet tartalmaznak.

<sup>28</sup> BALÁZS István et al: *A Magyarország helyi önkormányzatiról szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG ORAC, Lap-és Könyvkiadó, 2016. 54.

<sup>29</sup> Soós, Gábor – KÁKAI, László: Hungary: Remarkable Successes and Costly Failures: An Evaluation of Subnational Democracy. In: Loughlin, John – Hendriks, Frank - Lidström, Anders (ed.): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, 2011. 544.

<sup>30</sup> Pálné Kovács Ilona a helyi kormányzás és a bizalom összefüggését vizsgálva a következtetésre jut, hogy hazánkban emelkedett az önkormányzatok iránti bizalom. Ugyanakkor felveti, hogy ha az autonómia és a mozgáster szerepe nem domináns, akkor az emberek mire alapozzák a bizalmukat az önkormányzatok iránt, kérdés, hogy a közszolgáltatások oldaláról kapunk-e választ? PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Bizalom és helyi kormányzás. Elméleti és hazai dilemmák. *Politikatudományi Szemle*, 2019/3. 45-49.

korlátozott.

#### 4. A helyi önkormányzás válsága

Az önkormányzatok kettős funkciója hosszú történelmi fejlődés nyomán alakult ki. Egyfelől demokratikus intézmények, melyek az állampolgárok, a közösségek véleményének adnak hangot (képviselet), másfelől fontos helyi közszolgáltatások megvalósítói. Jelenleg, mindkét feladatkörre egyre nagyobb nyomás nehezedik, így csak innovatív, adekvát megoldásokkal tölthetik be alapvető, alkotmányos rendeltetésüket a gyökeresen megváltozott külső és belső körülmények között.

A globális gazdaságot érintő pénzügyi válság, illetve annak negatív következményei nem kerültk el a helyi önkormányzatokat sem. Az Egyesült Királyságban Anglia és Wales helyhatóságai 2015 és 2020 között a központi támogatás minden egyes fontjából 77 pennyt veszítenek el, a mellett, hogy a helyhatóságok összesített költségvetési deficitje évente eléri az 5.8. milliárd fontot.<sup>31</sup> Ausztráliában az önkormányzatok 30%-a került a pénzügyileg kevésbé fenntartható kategóriába, és a fejlődő világban is az első számú működési korlátot a finanszírozás látványos csökkenése jelentette.

Az egyre mélyülő pénzügyi nehézségek ellenére a kulcsfontosságú szolgáltatásokkal szembeni igények folyamatos növekedése érzékelhető. Az időskorú népesség arányának drámai emelkedése,<sup>32</sup> a migráció, a klímaváltozás, a rapid urbanizáció és a technológiai fejlődés stb. egyenként és összességükben is olyan hosszú távú kihívásokat jelentenek, melyekre a csökkenő finanszírozás, és a gazdasági-, pénzügyi válság közepette rendkívül nehéz – ha egyáltalán lehetséges – megfelelő válaszokat találni.

A fentiek alapján az önkormányzati, közszolgáltatási reform átfogó jellegének, széles spektrumának a szükségessége nem hagy kétséget maga felől. Az akkurátus beavatkozások és a javító, korrigáló intézkedések rendszerétől el kell mozdulni a prevenció, az igények menedzselése, az integrált szolgáltatások és a többszintű együttműködés irányába, mely összhangban van a szolgáltatás címzettjeinek igényeivel. Mindez annak a felismerését követeli meg, hogy a kihívásokat az állam nem képes egyedül megoldani. Ellenkezőleg, valódi együttműködésre van szükség a közszféra valamennyi szereplője és a civil társadalom között, melyben az egyének, a közösségek és az állami szervek kölcsönösen támogatják egymást, s erősítik más területek hozzájárulását a közösségi jó elérése végett.

<sup>31</sup> State and Local Government Finance Survey. London: *London Government Information Unit*, LGIU. 2017.

<sup>32</sup> Jelenleg az Egyesült Királyságban 10.000 fő életkora haladja meg a 100 évet. Ez a szám – a becslések szerint – 2070-re elérheti az 1.000.000 főt, nem is említve a hetvenes –nyolcvanas generációba tartozók számának hasonló növekedését. 2019-ben az EU 27 országában a népesség több mint 1/5-e (20,3%) volt 65 éves vagy ennél idősebb. A 80 éves vagy ennél idősebb népesség aránya 2019-ről 2100-ra 5,8%-ról 14,6 % -ra növekszik.

Forrás:

[https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Population\\_structure\\_and\\_ageing](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Population_structure_and_ageing) (2020.10.29.)

Mindez a helyi közösségek potenciáljának a felmérését, s a társadalmi kapcsolatok és a civil energia értékének a számbavételét teszi szükségessé. Korai intervenciók szükségesek, nemcsak a nagyobb bajok megelőzése, hanem a közösségi kapacitásépítés és a rugalmasság érdekében. Felül kell vizsgálni az ösztönzők rendszerét, mind a piac, mind pedig a polgárok szempontjából. Új kapcsolat szükséges az önkormányzatok és a helyi közösségek között az állampolgári részvétel növekvő szerepét biztosítva a helyi politikában és a közszolgáltatások megvalósításában.

Az önkormányzás új vízióját kell megalkotni, ahol az önkormányzat a civil akciók katalizátora, segítője, támogatója, koordinátora.<sup>33</sup> Számos országban találhatunk példát az innovációt megtestesítő gyakorlatra: állampolgári zsűri, részvevői költségvetés, digitális fórumok és más kezdeményezések<sup>34</sup> jelzik az új szemlélet kibontakozását.

Mindamellett nem szabad elfelejteni, hogy a helyi önkormányzat nem pusztán szolgáltatási intézmény. A helyi demokrácia és a helyi önkormányzat eltérő fogalmak, a két kategória nem szükségszerűen van összhangban egymással. A helyi demokrácia a politikai közélet intézményi, szervezeti keretét adja, melynek révén a lakosok alakítják, formálják a helyi viszonyokat. A képviselő-testület azonban egyben technokratikus gépezet is, s képviselő mellett hasonlóan fontos funkciója a helyi közszolgáltatások megvalósítása.

A két feladatkör kezelése egyre szélesebb részvételt tesz szükségessé, ugyanakkor paradox módon ezek gyakorlati megvalósítása viszont egyre nehezebb. Mindez bizalmi válságot hozhat létre, ami által az önkormányzatok, mint demokratikus intézmények válsága lehetetlenné teszi azoknak a reformoknak a végrehajtását, amelyek a hatékony képviselethez és a költségtakarékos közszolgáltatások megvalósításához szükségesek.

## 5. A bizalmi deficit, mint az intézményi válság gyökere

Az a fajta önkormányzati, közszolgáltatási reform, amely mind a gazdasági-pénzügyi válságra, mind pedig a jóléti szolgáltatásokkal kapcsolatos növekvő igényekre megfelelő válasz tud adni több interakciót igényel az állampolgárok és az állam között. Ez viszont bizalmat feltételez a polgárok és a helyi intézmények között. Ennek hiánya a reformok megvalósításának legfőbb akadálya.

A globális bizalmi válság az intézmények minden szintjén és formájánál érzékelhető. Mindez összefügg az „igazság utáni” hírek és kampány stratégiák létrejöttével. A propaganda, a csűrés-csavarás, a nyílt vagy rejtett rosszakarat mindig is a részese volt a közéleti diskurzusoknak. De ezek a jelenségek egyfajta kapcsolatban

<sup>33</sup> „Egy harminc országra kiterjedő kutatás azt jelezte, hogy a társadalmi tőke szerepe az előfeltételezésekkel ellentétben másodlagos a polgári részvétel alkalmazásában. Elsődleges szerepe a helyi politikusoknak van, az ő bevonó vagy kizáró attitűdjük a döntő.” PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Helyi önkormányzás Magyarországon*. Budapest-Pécs, Dialóg- Campus, 2008. 260.

<sup>34</sup> Lásd erre vonatkozóan: STEWART, James: *Innovation in Democratic Practice*, University of Birmingham, INLOGOV, 1995; STEWART, James: *More Innovation in Democratic Practice*, University of Birmingham, INLOGOV, 1997.

álltak az igazsággal. Fontos volt, hogy vajon a politika állításai igazak vagy hamisak. Most egyre kevésbé érdekes az ilyen kampánycélok vagy állítások korrektsége. Az igazság többé már nem a döntő kritérium. Helyette, az embereket jobban érdekli az, hogy az állítások milyen érzéseket keltenek és mennyire erősítik meg azt, amit gondolnak. A jelenség legtipikusabb példája Trump elnök esete, aki kijelentette, hogy az ő beiktatásán többen voltak, mint Obama elnökén. Ugyanakkor a bizonyítékok nyilvánvaló hiánya semmiben nem változtatta meg támogatóinak a nézeteit.

A jelenség szoros kapcsolatban van a technológiai változásokkal, azzal a móddal, ahogy a közösségi média befolyásolja a fogyasztást, és döntően megosztja az információkat<sup>35</sup> a világról. A médiumok struktúrája megerősíti a már létező értékek, előfeltevések, hiedelmek rendszerét. Az algoritmus felépítésének olyan a módja, hogy csatornákat hoz létre a hiedelmek és preferenciák hálózatán belül az általában hasonló gondolkodású emberek között. Így a közösségi médiák fogyasztója nincs kitéve olyan nézeteknek, amelyek valódi kihívást jelentenének, így csökkennek azok a késztetések, melyek súlyozzák és elbírálják a világra vonatkozó különböző állításokat.

Összességében tehát a bizalom elporladásnak számos forrása van. Ezek közül néhány általános: a globalizáció differenciált effektusai, a posztindusztriális társadalom gazdasági-és foglalkoztatási politikája, a migráció negatív hatása, etnikai közösségek robbanásszerű növekedése stb. Vannak specifikus okok: a 2008-2009-es pénzügyi válság, a Brexit, az Unió válsága, demokratikus deficitje stb.. Mindezek a jelenségek arra utalnak, hogy a döntéshozó elit eltávolodott és nem képes többé képviselni azoknak az érdekét, akiket valójában szolgálni kellene.

Így nem csoda, hogy a magukra hagyott, a globalizáció, a jelenkori kultúra, a kapitalizmus, vagy a társadalmi változások által vesztes emberek elutasítják a szokásos politikát a populista pártok és kampányok uszályába kerülve. A politikát ma gyakran új lehetőségek között vitatják: nyitott versus zárt rendszer, hagyományos versus kozmopolita értelmezés, bizonyíték versus érzelmi alapú megközelítés, intézmények versus hálózatok stb. Vagyis jelentős a különbség a földrajzilag és társadalmilag is mobil ember karrier és oktatás által megteremtett identitása és azok identitása között, akik a szülőföldön, a helyi közösségekben és intézményekben látják gyökereiket.

## 6. A CLEAR modell

A pontos helyzetkép, a valós viszonyokkal való őszinte szembenézés<sup>36</sup> az első és legfontosabb feltétel a kilábalás felé. A „demokratikus játszma” sohasem adható fel, a kedvezőtlen gazdasági, társadalmi körülmények, a választók, lakosok apátiája, közömbössége ellenére sem. Az útmutatást R. Dahl klasszikus írásában, a Maastrichti

<sup>35</sup> CARR-WEST, Johnathan: Redressing the Trust Deficit. Local Government and Citizen Engagement, In: Kerley, Richard – Liddle, Joyce – Dunning, Pamela T. (ed.): *The Routledge Handbook of International Local Government*, Routledge, 2019. 298-299.

<sup>36</sup> Ez még akkor is igaz, ha rendkívül kevés, módszertanilag is hiteles felmérés, vizsgálat van a részvételi formák alkalmazásáról.

szerződés elfogadása kapcsán már 1994-ben megadta: "Ezen kívül erősíteni kell a kisebb közösségek demokratikus életét a nemzetállami szint alatt. A demokratikus országokban élőknek ragaszkodniuk kell a széles körű tájékoztatáshoz, nyilvános tanácskozásokhoz, megbeszélésekhez, vitákhoz mielőtt jelentős autonómiát engednének át a transznacionális intézményeknek."<sup>37</sup>

A modern demokráciák, technikai, technológia fejlettségük, komplexitásuk ellenére sem nélkülözhetik polgáraik támogatását, a közéleti aktivitást, a kölcsönös tanulás és tájékoztatás szükségességét, az együttműködés és kooperáció változatos, újabb és újabb formáinak a széles körű alkalmazását.

Mindez azt a követelményt fogalmazza meg, hogy az elmélet és a gyakorlat együttes felelőssége azoknak az alternatíváknak a keresése, melyek összhangban a megváltozott feltételekkel segítik a demokratikus hatalomgyakorlás új formáinak kibontakozását.

Az alábbiakban bemutatott CLEAR modellt, apró, de figyelmet érdemlő lépés lehet a kibontakozás útján. A modellt az Európa Tanács Helyi és Regionális Demokrácia Irányító Testülete<sup>38</sup> dolgozta ki, s alkalmazta abból a célból, hogy hatékony önvizsgálati eszközt adjon az önkormányzatok kezébe. A mozaikszó az alábbi elemekből építkezik:

Can do (képeség): a gazdasági-társadalmi helyzet (status) alapvetően meghatározza a részvételi hajlandóságot, a megfelelő erőforrások és képzettség birtokában erősebb az emberek közéleti aktivitása. Mindez nem zárja ki, hogy képzés, támogatás, kapacitás építés révén az egyének, önkéntes csoportok és más szerveződések részvételi aktivitását nem volna szükséges támogatni.

Like do (hajlandóság): a bizalom, az érintettség adja azt a háttérrel, melynek nyomán a közügyekben történő részvétel kibontakozhat, a kooperáció megvalósulhat.

Enabled to (lehetőség, felhatalmazás): a kutatási tapasztalatok szerint a részvételt könnyíti, elősegíti, ha arra csoportosan vagy szervezeti keretek között kerül sor. A kollektív fellépés megerősítést és visszacsatolást biztosít az egyén számára.

Asked to (felkérés): a részvétel gyakorlati sikere függ az érintett személyek elkötelezettségétől, attól, hogy adott ügyben megszólítják a döntés meghozatala előtt az érdekeltek szűkebb-tágabb körét, mint a döntés következményeinek alanyát.

Responded to (válasz): a tartós részvételi hajlandósága döntően függ attól, hogy aktivitás értelmes és eredményes volt, annak nyomán pozitív változások történtek. A részvétel természetesen nem minden esetben eredményez azonnali eredményt, az intézmény hitelességét a választott képviselőknek és a demokratikus helyi viszonyoknak kell fenntartani.

A CLEAR modell nem tervrajz (blueprint), vagy ideáltípus a részvétel gyakorlata számára. A részvételi stratégiáknak minden esetben a helyi sajátosságokhoz, illetve

---

<sup>37</sup> "In addition, democratic life in smaller communities below the level of nation state could be enhanced. Citizens in democratic countries should insist that extensive information be provided and wide-ranging public deliberation, discussion, and debate take place before the yield significant autonomy to transnational institutions." DAHL, Robert A.: *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, *Political Science Quarterly*, Vol. 109. No.1. 1994. 34.

<sup>38</sup> Council of Europe's Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR).

---

azok változásaihoz kell igazodniuk. A differenciált társadalmi problémák kezelése és a különböző társadalmi csoportok megszólítása végett differenciált részvételi formák szükségesek.

---

---

---

---

# A kétfokú közigazgatási bíráskodás kialakulása Magyarországon

Kalás Tibor\*

---

## 1. Személyes reflexiók

Érdeklődő módon a témakörhöz fűződő személyes megjegyzésekkel kezdem. A 80-as évek derekán fiatal, ambiciózus joghallgatóként a közigazgatási bíráskodás témaköre érdekesnek, de kissé távolinak tűnt. Az akkori Nehézipari Műszaki Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Államtudományi Tanszéke nyitott, pezsgő szakmai élete a közigazgatás iránt érdeklődő joghallgatókat is érintette, mivel a tanszék több olyan témakört tartott az érdeklődés középpontjában, amely az akkori viszonyok között izgalmas újdonságnak számított. Az egyik ilyen kérdés volt a közigazgatási bíráskodás témaköre, amely emlékezetem szerint az akkori megközelítésben inkább a „bírói út” problémakörét jelentette. Visszaemlékezve, a 80-as évek közepén a „közigazgatás” kifejezés nem volt általános, az akkori államelméleti terminus az „államigazgatás” fogalmat alkalmazta, így a mai értelemben vett közigazgatási bíráskodás kérdése az „államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata” témakörét jelentette. A tanszék már akkoriban is lehetővé tette a témakörben külföldi megoldások megismerését, illetve a szakirodalomban történő elmélyülést, amely végső soron azt eredményezte, hogy az akkori hazai viszonyok és a nemzetközi gyakorlat komoly különbségét lehetett megállapítani.

Visszagondolva, joghallgatóként a bírói út problémaköre és annak megoldása nem tűnt egyértelműnek. Az akkori társadalmi- politikai körülmények között az államigazgatás döntési pozíciója megkérdőjelezhetetlennek tűnt, és annak feszegetése, hogy a végrehajtó hatalom döntéseit egy másik hatalmi ág vizsgálja felül és hozzon végleges döntést, nem mindig aratott osztatlan elismerést. Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata valamiféle különös kivételnek tűnt, de semmiképpen nem olyan jogi megoldásnak, amely általánosan a jogkeresők részére rendelkezésre áll. A tananyag szerves részét képezte az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát ügycsoportok szerint lehetővé tevő minisztertanácsi rendelet, amelynek tanulmányozásából megállapítható volt még joghallgatóként is, hogy a bírói út biztosítása csak kivételes, a gyakorlatban alacsony számú ügyben történt.

---

\* Kúriai bíró, kúriai tanácselnök, a Közigazgatási Kollégium vezetője.

Az akkori Államtudományi Tanszék tanáraitól a témakörben olyan ismereteket kaptunk, amelyek végső soron arra mutattak, hogy a bírói út problémáját előbb utóbb meg kell oldani és az akkori hatályos joghoz képest is általánossá kell tenni.

Az előző sorok kissé személyes hangú bevezetőjét követően áttekintem azt a lassan három évtizedes utat, amely a mai állapot szerint a kétfokú általános közigazgatási bíráskodás kialakulásához vezetett Magyarországon.

## **2. Az út kezdetén**

1991-ben lényegében előzmények nélküli ítélezési szakág kezdte meg a munkáját, bár a mai értelemben vett közigazgatási bíráskodás kezdeményei már 1957-től megjelentek a hazai jogban. Emellett nem lehet megfeledkezni az 1949-et megelőző és több mint fél évszázados múltra visszavezethető hazai közigazgatási bíráskodásról sem. Sok kérdésben ma is tanulsággal szolgálnak és akár használhatók is a korábbi közigazgatási bíráskodás tapasztalatai, ugyanakkor a gyökeresen eltérő szervezeti és jogi keretek miatt mégis elsősorban inkább jogtörténeti értékűek a királyi Kúria, illetve a Közigazgatási Bíróság egyes döntvényei.

A közigazgatási szakágban már 1990. év végén világos volt, hogy a jogállami keretek között általánossá kell tenni a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát. E szándékok akként jelentek meg a hatályos jogban, hogy egyre több tárgykörben lehetett bírósághoz fordulni, az ezt szabályozó minisztertanácsi rendelet lényegében folyamatosan bővült. A politikai átalakulás nyomán létrejövő jogállami intézményrendszer egyik első és igen fontos intézkedése volt a közigazgatási bíráskodás útjában lévő akadályok elhárítása, felismerve azt, hogy a jogállam fontos értéke a közigazgatási bíráskodás, s amelynek megteremtésére az alkotmányos átalakulás keretében addig még nem került sor. Az Alkotmánybíróság 1990. év végi döntése nem csupán elhárította a közigazgatási bíráskodás létrejötté előtt álló akadályokat, hanem néhány akkori vitát is eldöntött, bár akkor ezt kevésbé lehetett érzékelni.

A közigazgatási bíráskodást illetően elsősorban a közigazgatás-tudomány képviselői gyakran fogalmaztak meg dilemmákat a majdani hazai modellt illetően. Ismertek voltak a közigazgatási bíráskodás egyes klasszikus szervezeti megoldásai, és ahogy az természetes, mind a bírósági szervezeten belüli, mind az azon kívüli szervezeti megoldásnak voltak hívei és ellenzői. Visszaemlékezve 1991. év első felére, az mondható el, hogy nem merült fel komolyan más szakmai elképzelés a közigazgatási bíráskodás általánossá tételére, mint a meglévő bírósági út kiszélesítése, tehát a közigazgatási bíráskodás rendes bíróságokon belüli megszervezése. Az önálló közigazgatási bíráskodás gondolatának akkoriban szervezeti realitása nem volt, mai szemmel érzékelve elsősorban a megszervezésének személyi és anyagi lehetőségei hiányoztak.

A jogalkotó a közigazgatási bíráskodás tekintetében időzavarba került, mivel az Alkotmánybíróság által biztosított határidő eredménytelenül telt el és magyar jogban szinte páratlan időszak következett be 1991. április 1. napjától, amikor is bármely közigazgatási határozat tárgyától függetlenül felülvizsgálható volt. Ez oda vezetett,



hogy gyors megoldásra volt szükség, így az 1991. évi XXVI. törvényben kimondottan is ideiglenes rendszerként bevezetett eljárási és szervezeti rendelkezések a bírói szervezeten belül oldották meg a közigazgatási bíráskodás feladatát.

A kizárólagos illetékességgel rendelkező megyeszékhelyi bíróságokon, valamint megyei bíróságokon az új közigazgatási bíráskodás feladatait nagyobb számban akkor kinevezett bírák, illetőleg olyan bírák látták el, akik korábban már – az akkori szóhasználattal élve – az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti perekben gyakorlatot szereztek. A közigazgatási bíráskodás szakmai elkülönülésében és megerősítésében döntő szerepet játszott a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma. A Legfelsőbb Bíróság részéről már a kezdetektől fogva látható volt ezen a területen egy markáns szakmai irányítás, amelyet rendkívül jól fogadtak az alsóbb fokú bírák, lévén a polgári és büntető szakágakhoz képest kezdetben semmilyen dogmatikai rendszer vagy gyakorlat nem állt rendelkezésre az egyes jogintézmények értelmezéséhez és alkalmazásához.

A közigazgatási bíráskodás ügyforgalmi és szakmai teljesítménye alapján az 1990-es évek végére elismert tényezője lett a magyar igazságszolgáltatásnak. Mind a közigazgatási bírák, mind pedig a közigazgatási szakma, illetve közigazgatás tudomány részéről ugyanakkor tudott volt, hogy a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó 1991-es szabályok átmenetiek, és ez az átmenet már a 90-es évek végén is meglehetősen hosszú volt, tehát szükség van a rendszer végleges kialakítására.

### **3. A megerősödés felé**

A közigazgatási perek megyei bírósági hatáskörbe kerülése 1999-től már ezt az utat jelentette. Erre a hatásköri változásra a Legfelsőbb Bíróság igen erőteljes támogatása mellett, annak jogalkotói felismerése miatt került sor, hogy a közigazgatási perek összetett, nehéz megítélésű, nagy munkatartalmú ügyek, melyek esetében indokolt a megyei bírósági hatáskör kimondása.

A közigazgatási bíráskodás alakulásában az újabb állomás 2011-ben az alkotmányos kodifikáció során érkezett el. A szakmai elképzelések körében napvilágot láttak a közigazgatási bíráskodás jövőjével kapcsolatos törekvések is, amelyek elsősorban a bírói szervezeten kívüli önálló közigazgatási bírói rendszer megteremtésére irányultak. Ekkoriban a szakmai vitákat az jelentette, hogy az 'önálló' és 'külön' fogalmak a közigazgatási bíráskodás tekintetében mit is jelenthetnek, illetve a magyar jogállam viszonyai között milyen hatása lehet a közigazgatás olyan kontrolljának, amely nem része a bírói hatalmi ágnek. Magyarország Alaptörvénye ennek a vitának a végére pontot tett és a közigazgatási bíráskodás jövőjét a bírósági szervezeten belül jelölte ki, külön bírósági feladatként meghatározva a közigazgatási határozat törvényességének ellenőrzését. A jogalkotó a közigazgatási bíráskodás jogállami szerepét elismerve viszonylag hamar eldöntötte azt a kérdést, hogy szükség van az önálló közigazgatási peres szabályokra, tehát a polgári perrendtartástól elkülönült, önálló közigazgatás perrendtartás megalkotására. Ezt a szemléletet tükrözte a Kormány e tárgyban meghozott határozata.

A közigazgatási perrendtartáshoz tartozó szervezeti elképzelések nagyban összefüggenek az eljárási rendelkezésekkel, mint ahogyan arra az időközben hatályba lépett normaszöveg is rávilágít. A közigazgatási perek egyik régi kérdése a fellebbezés biztosítása. 1991. és 1999. között, amikor a közigazgatási perek első fokon városi bírósági hatáskörben kerültek elbírálására, s általános jelleggel fellebbezésre volt lehetőség az ítélet ellen a megyei bírósághoz. A megyei bíróság döntésével szemben a későbbiek során a törvényességi óvás helyébe lépő felülvizsgálati kérelem szabályai szerint lehetett a Legfelsőbb Bírósághoz fordulni. Mindez azt jelentette, hogy a közigazgatási ügy akár ötfokú elbírálás alá is kerülhetett, aminek elsősorban az időtényezője volt jelentős.

Alaptörvényhez kapcsolódó bírósági szervezeti és jogállási törvénykezés a közigazgatási bíráskodást illetően tulajdonképpen szakmai meglepetéssel is szolgált, amikor a nemzetközi gyakorlatban példa nélküli, a magyar bírósági realitásokat azonban mindenben tükröző szervezeti megoldást alkalmazott a közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával. E látszólag különböző szakágak közös nevezőinek azt tekinthető, hogy végső soron mindkét ítélkezés a hatalmi tevékenység kontrollját jelenti, bár értelemszerűen más-más irányú hatalmi döntések jogszerűségét vizsgálja a közigazgatási, illetőleg a munkaügyi bíró. Ezen, inkább jogfilozófiai jellegű közös nevező mellett voltak a tételes jogból származó átfedések is, így például a társadalombiztosítási határozatok és munkaügyi igazgatási határozatok felülvizsgálata, amely a két szakág tekintetében biztosított egyfajta átjárhatóságot.

A Kúria 2012. és 2013. években elvégzett joggyakorlat elemzések egyértelműen azt mutatták, hogy a közigazgatási bíráskodásban megérett a helyzet az önálló, elkülönült eljárási szabályok megteremtésére, az ahhoz szükséges szakmai és joggyakorlati háttér már rendelkezésre áll és az új eljárási szabályok megalkotásához kapcsolódóan felmerülhet a szervezet végleges rendezésének kérdése is. A közigazgatási perrendtartás megalkotásához kapcsolódóan már a kodifikáció elején is felmerültek olyan gondolatok, amelyek arra utaltak, hogy egyúttal lehetőség mutatkozik a közigazgatási bíráskodás szervezeti kereteinek végleges kiépítésére. Ez a gondolat akként is megjelent, hogy maga a közigazgatási perrendtartás indukálja majd annak szükségességét, hogy a közigazgatási bíráskodás szervezeti keretei is módosuljanak.

A közigazgatási perrendtartás szükségességével kapcsolatban felmerülő kérdés, hogy tulajdonképpen mi indokolta a polgári perrendtartástól elkülönülő új szabályozást. A válasz egyszerűen is megadható, mivel a Pp. által szabályozott polgári per alaphelyzete gyökeresen eltér a közigazgatási per feladatától. A közigazgatási bíráskodásban az eljárásjogi kérdéseket illetően az 1991. óta eltelt két és fél évtized szinte valamennyi problémája arra volt visszavezethető, hogy a polgári per szabályai más helyzetet vettek alapul és sok jogintézmény a közigazgatási perek esetében csak egyfajta „kényszermegoldásként” és sajátosságokkal volt alkalmazható.

#### 4. Utak és útkeresések

A 2014-2017. közötti időszakban a közigazgatási perrendtartáshoz tartozó szervezeti elképzelések az új eljárási rendelkezéseket igyekeztek tükrözni. A közigazgatási bíráskodásban szükség van a rendkívül nagy jogterületről érkező ügyösszetétel miatt egyfajta szakmai koncentrációra, specializációra, aminek egyik formája lehet az elsőfokú ügyek bírósági szintek közötti megosztása. Bizonyos ügytípusoknál továbbá a szakmai elbírálás összetettsége, valamint a közigazgatási eljárás egyfokúsága miatt is szükség lehet fellebbezésre, aminek fórumát a rendszerben meg kell teremteni. Abban akkoriban szakmai egyetértés mutatkozott, hogy nem mellőzhető ennek a bírói fórumnak a létrehozása, amelyre egyébként kísérlet is történt 2016-ban a Közigazgatási Felsőbíróságra vonatkozó szabályozás előterjesztésével. A Közigazgatási Felsőbíróság eredeti jogintézménye az előzőekben vázolt problémát megoldotta volna, és arra is alkalmas lett volna, hogy kiemelt ügycsoportokban elsőfokú bírósági hatáskört lásson el. Ez a bíróság a Kúria alatt elhelyezkedve, de országos illetékességgel eljárva valójában az ítéltáblák és a Kúria közötti szinten lett volna elképzelhető.

A Kp. hatályba lépéséhez kapcsolódóan 2018-ban jöttek létre a „kiemelt” közigazgatási és munkaügyi bíróságok, mint általános elsőfokú közigazgatási bírói fórumok. A regionalitás célja elsősorban az volt, hogy az elsőfokú bíráskodásban is növekedjen a szakmai koncentráció, illetve gyakorlati oka pedig az, hogy csak régiós szinten lehet biztosítani az önálló bíróság működéséhez szükséges bírói létszámot. Az elsőfokú bíráskodás ilyen módon történő átalakítása jelentős változást hozott a közigazgatási bíráskodásban, azzal, hogy olyan bíróságok jöttek létre, amelyek több megyét érintően látják el a közigazgatási bíráskodás feladatait. Ezzel az elképzeléssel kapcsolatban gyakran felmerülő érv volt az elsőfokú bíráskodáshoz szorosan kapcsolódó általános elérhetőségi követelmény biztosítása. A kritikák elsősorban arra vonatkoztak, hogy bizonyos régióközpontok a régió más területeiről nehezen megközelíthetők, ez pedig felveti annak az alkotmányos követelménynek az érintettségét, amely a bírósághoz fordulás joga kapcsán annak reális elérhetőségére vonatkozik.

A regionális közigazgatási bíróságra és Közigazgatási Felsőbíróságra épülő rendszer a közigazgatási bíráskodás önálló szakmai testületeit is megeremtetten volna, mivel mindkét bírósági szervezet feltételezi az önálló kollégiumi működését. A szakmai és tudásbeli koncentráció, valamint a bírói létszám valamennyi szinten lehetővé tette volna ezen szakmai testületek működését, ami felváltaná a regionális közigazgatási és munkaügyi kollégiumok jelenlegi rendszerét. Az előzőekben hivatkozott nagyívű szervezeti változtatások azonban politikai konszenzus hiányában 2016-2017-ben nem jöttek létre, s ennek máig tartó komoly következményei vannak.

2018. év közepén Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása alapjaiban változtatta volna meg a magyar közigazgatási bíráskodás rendszerét. A közigazgatási bíráskodásban külön bírósági rendszert kívánt létrehozni, melyben a Kúria szerepét a Közigazgatási Felsőbíróság megnevezésű ítélkező fórum vette volna át. Az Alaptörvény módosuló rendelkezésének megfelelően 2018. év végén az Országgyűlés megalkotta a közigazgatási különbíráskodásra vonatkozó szervezeti és

jogállási szabályokat. 2019. évben a bírósági szervezet elkezdte a felkészülést a különbírósági rendszerbe történő átmenetre. A létrehozott új rendszer a bírói mivolt megkettőzésével komolyan érintette a bírói jogállás összefüggéseit.

## **5. A bíró és a közigazgatási bíró**

A bírói jogállás összetett fogalom, tartalmazza a bíró helyzetére vonatkozó egyéni, szervezeti és szakmai szabályokat. A bírói jogállás kérdése nem szűkíthető le pusztán a jelenleg hatályos Bjt.-ből levezethető bírói jogokra és kötelezettségekre, a jogállás kérdését szélesebb összefüggésben, alkotmányos, uniós jogi, nemzetközi jogi, valamint hazai szervezeti, jogi összefüggésben kell tekinteni. A bírói jogállásnak vannak a jogállamiság alapvető értékeihez kötődő jellemzői, amelyeknek igazgatási és szakmai rendszerektől függetlenül minden jogállásban működő bíró esetén érvényesülniük kell. Ezek a függetlenség és az elmozdíthatatlanság. A gyakorlatban e két alapkövetelmény tartalmát a bírói jogállásra vonatkozó valamennyi részletszabály összessége adja meg és ezek átfogó tanulmányozása alapján lehet értékelni a függetlenség, valamint elmozdíthatatlanság tényleges érvényesülését. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a bírói jogállás egy konkrét állami berendezkedés és ezen belül egy konkrét igazságszolgáltatási rendszer keretein belül értelmezhető, így a bírói jogállás és az adott bírósági szervezeti rendszer szoros összefüggést mutat. Ennek új bírósági szervezeti rendszer kiépítése során különös jelentősége van, mivel a szervezet alapvető jellemzői ismeretének hiányában a bírói jogállás egyes kérdései sem válaszolhatók meg pontosan.

A bíró a működése során igazgatási felügyelet és szakmai irányítás alatt végzi a munkáját, amely az ítélkezési (ügyeldöntési) szabadságát nem befolyásolhatja. Az igazgatási felügyelet, valamint a szakmai irányítás kérdése a közigazgatási bírói rendszernél azért is fontos, mivel összehasonlításként a jelenlegi bírói jogállást kell alapul venni. Ennek értelmében a bíró – a kúriai bíró kivételével – végső soron az OBH igazgatása és a Kúria szakmai irányítása alá tartozik. A bírói jogállás és működés valamennyi kérdését a jelenleg hatályos Bjt. a Bszi.-hez kapcsolódóan szabályozza, a függetlenség alapvetését pedig az Alaptörvény tartalmazza. A bírói elmozdíthatatlanság a Bjt. és a Bszi. szabályozásából együttesen következik, amikor e törvények a bírói tisztség megszűnését csak törvényben meghatározott ok esetében teszik lehetővé és ezen esetek nem bővíthetők. A bíró elmozdíthatatlanságával összefüggésben annak is jelentősége van, hogy a bírói munkához szorosan hozzá tartozik a stabilitás igénye, és ezen belül főleg az, hogy a bíró döntését a tevékenységének esetleges megváltoztatásából eredő hátrányok ne zavarhassák. Ez szoros összefüggésben áll a bírói függetlenség alapelveivel is. Az elmozdíthatatlanság kérdése olyan típusú szervezeti átalakításnál, amikor a bíró szakmai és igazgatási pozíciója megváltozik, nyilvánvalóan előtérbe kerül. Különösen nyomatékkel merülnek fel kérdések, amennyiben a szervezeti átalakítás nyomán a jogállás egyes összetevői is megváltoznak vagy megváltozhatnak. Ebben az esetben viszonyítási alapként a korábbi bírói jogállás jelentkezik, és amennyiben bármilyen irányban változás következik be, úgy fokozottan vizsgálni kell ennek a

függetlenségre és elmozdíthatatlanságra gyakorolt hatását. Például a bírói igazgatási helyzetében bekövetkező változás esetében annak nagy jelentősége van, hogy az új típusú igazgatás kihez tartozik, ebben bírói önkormányzati szervek mennyiben vesznek részt, és az új igazgatási szervezet jogkörei a korábbtól mennyiben térnek el.

Új típusú bírói jogállás megalkotása két irányban is problémát vetett fel. Egyrészt a tartalmi eltéréseket be kell illeszteni a függetlenség és elmozdíthatatlanság általános követelményei közé, másrészt pedig tisztázni kell a két bírói jogállás egymáshoz való viszonyát is, az átjárhatóságot. Ez utóbbi esetében alapvető jelentősége van a meglévő bírói jogállás folyamatosságának, tehát annak, hogy a már esetleg hosszú ideje ítélkezési tevékenységet végző bíró ugyanazt az ítélkezési tevékenységet folytathassa a meglévő bírói jogállása alapján is az új szervezetben, külön erre irányuló, az új jogállás feltételeit vizsgáló eljárás nélkül. Ez azt is jelenti, hogy az esetlegesen bevezetésre kerülő „közigazgatási bírói” jogállás feltételei csak a bírói kinevezéssel nem rendelkezők esetében érvényesülhetnek. Ennek hiányában a bírói jogállás sérül, mind a függetlenség, mind az elmozdíthatatlanság komoly veszélybe kerül.

## 6. Külön utakon

A közigazgatási bíráskodás a meglévő bírósági szervezetrendszer keretében kezdte meg működését 1991-ben és az azóta eltelt közel három évtized alatt annak szerves és elválaszthatatlan részévé vált, mind szakmai, mind szervezeti értelemben. Az 1991-es újraindulásra vonatkozó jogszabályok nem vitásan átmenetiek voltak. A 2014. második felében induló kodifikációs munka fő célkitűzése a kétségkívül hiányzó, önálló közigazgatási perrendtartás megalkotása volt, amelyhez szükségképpen szervezeti átalakítási elképzelések is kapcsolódtak. A közigazgatási perrendtartáshoz fűződő szervezeti módosulások körében végső soron szakmai konszenzus alakult ki abban, hogy az akkori szervezeti rendszer hiányos, mivel egy fellebbezési, illetőleg speciális elsőfokú fórum létrehozására szükség van országos illetékességgel. Ez a fórum lett volna a Közigazgatási Felsőbíróság, amelyet a 2016-ban napvilágot látott jogszabály tervezetek tartalmaztak is. Fontos kiemelni, hogy sem a 2016-os jogszabályi tervezetek, sem pedig a közigazgatási perrendtartás kodifikációs munkáihoz kapcsolódóan nem merült fel a Kúria szerepének átalakítása, tehát a legfelsőbb ítélkező fórum szerepének megváltoztatása, vagy helyette új ítélkező fórum kialakítása. Erre tekintettel nem érthető, hogy a 2016-os szakmai konszenzust jelentő elképzelésekhez képest miért változott meg a jogalkotói szándék, és a legfelsőbb szintű közigazgatás ítélkező fórum átalakításától milyen szakmai pozitívum volt várható.

A közigazgatási bíráskodás nemzetközi modelljei elvi alapon önmagukban a rendes bírósági modellre építő hazai rendszer felülvizsgálatára és megváltoztatására nem szolgáltatnak alapot. Mind a rendes bírósági modellre, mind a különbírósági modellre kétségkívül vannak példák Európában és világszerte, azonban pusztán arra hivatkozással, hogy más országokban miként működik a közigazgatási bíráskodás, a

hazai viszonyok megváltoztatása körében nem elegendő hivatkozni. Megjegyzendő, hogy például az angolszász jogterületen a közigazgatási bíró vagy a közigazgatási bíróság fogalma általában nem ismert, a bírói hatalom egységes és oszthatatlan volta képezi a jogfelfogás alapját. Az önálló közigazgatási bírósági modell önmagában szakmai szempontból nem jelent előnyt a rendes bírósági modellhez képest, a konkrét belső jogi megoldások tehetik az adott modellt hatékonyvá.

A magyar közjogi hagyományok tiszteletben tartása mellett sem volt helytálló az a hivatkozás, amely az 1949-ig létezett Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság működésével kívánta alátámasztani a bírósági rendszer radikális megváltoztatását. A korábbi jogi és államszervezeti helyzet a mai bíráskodáshoz nem hasonlítható. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság egyetlen bíróságként látta el a közigazgatási bíráskodás feladatát, elsőfokú bírósága nem volt. Ez az akkori viszonyoknak megfelelt, mivel a maihoz képest a közigazgatási jog terjedelme mintegy 10%-osnak minősíthető, s ugyancsak nem vethető össze a közigazgatási szervezet jelenlegi differenciáltsága sem a mai szervezettel. Meg kell jegyezni, hogy jogtörténeti adatok szerint a Kúria, valamint a Magyar Közigazgatási Bíróság működése sem volt feszültségektől mentes, az egyes hatásköri viták megoldására külön bíróságot kellett létrehozni Hatásköri Bíróság néven.

A közigazgatási bíráskodás átalakítása kapcsán gyakran felmerülő érv a közigazgatási szakismeret erősítése, illetőleg annak a bíráskodásba történő bevonása. Ez a hivatkozás a közigazgatási bíráskodás tényleges viszonyai között nehezen értelmezhető. A közigazgatásban dolgozó szakemberek egy adott specializált jogterületen szereztek tapasztalatot (adóügyek, építésügyek, környezetvédelmi ügyek stb.), ugyanakkor egy közigazgatási bírónak alapszinten is legalább 30-35 hasonló méretű jogterülethez kell értenie. A közigazgatásból bekerülő szakember más jogterületeken általában tapasztalattal és ismerettel nem rendelkezik, így meglévő gyakorlati tudásának hasznosítása legfeljebb egy szakmai területen lehetséges.

A közigazgatási perekben kétségkívül megállapítható a felek helyzetében mutatkozó aránytalanság és eltérés, mivel a felperes az állam apparátusával áll szemben. Ez az egyensúlytalanság azonban nem indokol más bírói szerepet és más bírói felfogást, ezt a helyzetet eljárásjogi szabályokkal kell megoldani, mint ahogy azt a Kp. többnyire meg is tette. A bíráskodás valamennyi ágában csak egyfajta bírói felfogás létezhet, melynek célja a jogszerű és megalapozott döntés meghozatala. Ezt ítélkezési szakáganként különböző jogi eszközökkel kell elérni és ezeket a jogi eszközöket az eltérő szemléletű eljárásjogok biztosíthatják. Azon az alapon tehát, hogy a közigazgatási bírónak más lenne a dolga, illetőleg a felfogása, nem lehet és nem is indokolt szervezeti változtatást bevezetni, mivel ilyen vezérlő elv mentén lényegében bármely ítélkezési területhez önálló bírói szervezet volna kapcsolható.

A magyar közigazgatási bíráskodás lassan három évtizedes működése mind szakmai, mind ügyforgalmi szempontból nem szolgáltatott okot a rendszer radikális átalakítására és a külön bírósági rendszer létrehozására. A magyar közigazgatási bíráskodás az Európai Unió igazságügyi eredmény tábláján hosszabb idő óta az európai rangsor elején található, 2018-ban a magyar közigazgatási bíráskodás az időszerűség tekintetében európai első volt. Ez az adat egyaránt magába foglalja az

ügyforgalmi, valamint a szakmai teljesítményt és meggyőzően cáfol a magyar közigazgatási bírászkodás működésével kapcsolatos minden szakmai kritikát.

## 7. Megérkezés

2019. év május végén az Országgyűlés külön törvényben elhalasztotta a különbírói rendszer felállítását. 2019 őszén az Igazságügyi Minisztérium megkezdte a közigazgatási bírászkodás új szervezetének kialakítására vonatkozó jogszabály előkészítő munkát, melybe a közigazgatási bírák szakmai szervezete és a Kúria is bevonásra került. A közigazgatási bírászkodás új rendszerére vonatkozó törvényjavaslat a megalkotásban résztvevők szakmai konszenzusát tükrözte abban, hogy a közigazgatási bírászkodás szervezetét továbbra is a rendes bírósági szervezeten belül helyezte el. Emellett az ügyek elbírálásához hatékonyabb és egyszerűbb szervezetrendszert hozott létre.

A magyar Országgyűlés 2019. év végén, a 2019. évi CXXVII. törvénnyel rendelkezett az új közigazgatási bírói rendszer létrehozásáról. A kialakított szervezet sok tekintetben támaszkodott a meglévő közigazgatási bírói rendszerre, ugyanakkor az új szabályok a Kúria szerepének jelentős megerősödését is hozták. Magyarországon 2020. április 1. napjától a közigazgatási bírászkodás feladatát nyolc törvényszék látja el első fokon, s valamennyi jogorvoslati ügy a Kúriához tartozik. Ez a korábbi „két és fél fok” -ot jelentő szervezeti megoldással szemben egyszerűbb és átláthatóbb elbírálási utat jelent, amelytől a magyar közigazgatási bírászkodás hatékonyságának további emelése várható. A szervezeti átalakítás a közigazgatási bírák érdekeit messzemenően figyelembe vette, a gyakorlatban az ítélkező bírák jelentős részének előmenetelt biztosítva. Fontos kiemelni, hogy a magyar közigazgatási bírászkodás az Európai Bizottság által közzétett igazságügyi eredménytáblán évek óta az európai élvonalba tartozik a vizsgált mutatók alapján, és az új szervezeti megoldástól a működésbeli jellemzők további javulása várható. A Kúria ítélkező és szakmai irányító szerepe a 2019. évi CXXVII. törvény szerint a közigazgatási bírászkodásban alapvetővé vált tekintve, hogy a közigazgatási bírászkodás valamennyi jogorvoslati feladatait a legfelsőbb ítélkező fórum látja el. Az ehhez szükséges szervezeti átalakítások a Kúrián megtörténtek. A Kúria jogorvoslati ítélkezésétől az egységes joggyakorlat biztosításának további erősödése és gyorsabb elbírálás is várható. A magyar közigazgatási bírászkodás átalakításának gyakorlati hatásai értelemszerűen később mutathatók ki, azonban a Kúria szerepének erősödése a közigazgatási ítélkezésre már rövidtávon is jótékony hatást gyakorol. 2019. év végén Magyarország Alaptörvénye nyolcadik módosítása a külön közigazgatási bírósági rendszer létrehozására vonatkozó korábbi Alaptörvényi rendelkezéseket hatályon kívül helyezte.

A 2019. év végi átalakítás – várhatóan – a magyar közigazgatási bírászkodás szervezetével kapcsolatos vitákat hosszú időre lezárta, az új modell hatékonyságának megítéléséhez ugyanakkor több éves működési tapasztalatra van szükség.

## 8. A kétfokú közigazgatási bíráskodás sajátosságai

A 2020. április 1. napjától kialakult közigazgatási bírói rendszer jellegzetessége az erős centralizáltság és a viszonylag egyszerű szervezetrendszer. A korábbi évtizedek megoldásaihoz képest jelentős elmozdulás a kétfokú szervezeti rendszerből a közigazgatási bíráskodás egy rövid időszakról eltekintve mindig három fokú volt, az ügyek elbírálásában három bírói fórum vett részt. A 2000-es évek elején volt arra példa, hogy a Legfelsőbb Bíróság fellebbezési hatáskört is ellátott, ami azt jelentette, hogy az akkori megyei bíróságok valamennyi döntése elleni jogorvoslatot a Legfelsőbb Bíróság bírálta el. Ennek szakmai és ügyforgalmi következményei azonban csak rövid ideig voltak fenntarthatók, a helyzetet a Fővárosi Ítéltábla Közigazgatási Kollégiumának létrehozásával oldotta meg akkoriban a jogalkotó. A jelenlegi rendszer bírálói pontosan ezt a mintegy két évtizedes helyzetet említik első sorban annak hangsúlyozásával, hogy a legfőbb ítélkező fórum a közigazgatási ügyekben túlzottan operatív ítélkezési feladatokat lát el és a fellebbezési szintű ítélkezés nem fér össze a jogegységi- elvi irányító feladatkörrel. Kétségkívül nehéz indokokat találni például arra a helyzetre, amikor a Kúriának kell költségmentesség iránti kérelem elutasításával kapcsolatos fellebbezést elbírálni vagy állást foglalni a per tárgyalásának felfüggesztésével kapcsolatos jogvitában.

A kétfokú közigazgatási bíráskodási rendszer kialakítása az előzőek szerint azt is jelentette, hogy a Kúriának jogorvoslati feladatokat kellett átvenni az eddig kizárólagos illetékességgel eljáró Fővárosi Törvényszéktől, amely a legfőbb ítélkező fórum esetében jelentős ügyszám emelkedéshez vezet.

A Kúria helyzetének változása azonban nem csupán a fellebbezési ítélkezés megjelenésében látható, hanem olyan ügycsoportok esetében is, ahol a Kúria első és végső fokon ítélkezik. 2020. április 1. napjától ugyanis valamennyi választási ügy – szinte minimális kivétellel – a Kúria hatáskörébe tartozik, amely a gyakorlatban azt jelenti, hogy az önkormányzati választásokkal kapcsolatos feladatkört is a Kúria vette át az ítélőtábláktól. Ugyanílyen jogorvoslati centralizáció ment végbe a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos ügyekben is, ami azt jelentette, hogy valamennyi gyülekezéssel kapcsolatos engedélyezési jogvita országos szinten a Kúria hatáskörébe tartozik.

A kétfokú közigazgatási bíráskodás kialakítása egy időben történt a közigazgatás jogorvoslati rendszerének átalakításával, amelynek következményei jelenleg pontosan nem mérhetőek fel. A közigazgatásban lényegében az adóügyeket kivéve a fellebbezés lehetősége az elsőfokú határozattal szemben megszűnt és közvetlen bírósági jogorvoslat áll rendelkezésre. Ez a helyzet nyilvánvalóan előre vetíti a bírósági ügyszámok fokozatos emelkedését, ami végső soron a kétfokú közigazgatási bírói rendszer magasabb ügyterhelését jelenti a korábbi évekhez képest. A viszonylag alacsony számú közigazgatási bírói kar lehetőségei döntően a korábbi évtizedek alatt kialakult jogorvoslati rendszerhez igazítottak, a közigazgatási bírák nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő időszűrűség és minőség biztosítását egy évek alatt kialakult stabil ügyforgalom mellett tudták elérni. A közigazgatási jogviták számának esetleges radikális emelkedése a közigazgatási bíráskodás lehetőségeinek újragondolását és akár a szervezet módosulását is szükségessé



teheti, ha a magyar közigazgatási bírászkodás nemzetközileg is kiváló eredményeit meg akarjuk őrizni.

A jelenlegi helyzetben az sem hagyható figyelmen kívül, hogy a jelentős hatásköri és szervezeti átalakulásra 2020. április 1. napján a járványügyi veszélyhelyzet soha nem látott körülményei közepette került sor. A veszélyhelyzet és a járványügyi intézkedések a közigazgatás működését és az igazságszolgáltatás működését egyaránt mélyen érintették, aminek ügyforgalomra gyakorolt hatása még hosszú ideig jelen lesz. Ez azt is jelenti, hogy a jövőre nézve a jelenlegi ügyforgalmi adatokból kockázatos lenne bármilyen következtetést levonni, a kétfokú közigazgatási bírászkodás hatékonyságának megítéléséhez több éves tapasztalatra, „normál” körülmények közötti működésre és ügyforgalomra van szükség.

### **9. Záró személyes gondolatok**

A tanulmány kezdetén formabontó módon személyes reflexiókat igyekeztem leírni és záró gondolatként is ez a szándék vezet. Bizony, évtizedek teltek el a Miskolci Egyetem padjaitól, az Államtudományi Tanszék diákkörétől a kúriai bírói munkáig. Az idő múlása azonban nem feledtette azt az indíttatást, amit annak idején a közigazgatási jog oktatóitól kaptunk és sok erőt adott ahhoz, hogy egy egész szakmai pályafutáson keresztül - többedmagammal - képviseljük a közigazgatási bírászkodás ügyét.

---

---

---

---

# Hozzáférés az anyakönyvi nyilvántartások adataihoz

## Kárpáti Orsolya \*

---

A tanulmány célja az anyakönyvi nyilvántartások adataihoz való hozzáférési jogosultság bemutatása. Ezen cél elérése érdekében ismertetem az anyakönyvi nyilvántartások hozzáférési rendszerét, a hozzáférés valamennyi típusát, és az egyes hozzáférésekhez kapcsolódó főbb jogosultságokat, végezetül pedig javaslatot teszek a hozzáférési rendszer megújítására.

### 1. Alapvetések

Az anyakönyvi nyilvántartások rendszeréhez való hozzáférés magában foglalja az elektronikus anyakönyvi nyilvántartáshoz (a továbbiakban: EAK vagy EAK rendszer) és a papír alapú anyakönyvhöz történő hozzáférést. Az EAK rendszer hozzáférési jogosultságának két aspektusa különböztethető meg, az EAK rendszerhez nyilvántartási rendszerként és az EAK rendszer nyilvántartási adattartalmához történő hozzáférés.

*Az EAK rendszerhez nyilvántartási rendszerként történő hozzáférés* magában foglalja az egyes elektronikus nyilvántartási rendszerek adattartalmának megismeréséhez való jogot is. Ezen hozzáférés célja az anyakönyvi nyilvántartások adattartalom-elérésének, valamint az adatok bejegyzésének, illetve szolgáltatásának biztosítása az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvényben (a továbbiakban: At.) erre felhatalmazottak számára.

*Az EAK rendszer nyilvántartási adattartalmához történő hozzáférést* az EAK rendszerben adatok rögzítésére jogosultak biztosítják. Az adattartalom megismerésének joga megilleti az EAK rendszerben adatok rögzítésére jogosultakat, az ügyfelet, továbbá azon szervezetet, akik számára a nyilvántartó szerv, az anyakönyvvezető, az anyakönyvi szerv kötelező, vagy adatigénylésen alapuló adattovábbítást végez.

A nyilvántartás adattartalmához a hozzáférés a *papír alapú anyakönyvek* esetében is biztosított. A jogszabályi felhatalmazással rendelkező szerv betekintési és adatigénylési jogosultsággal rendelkezik, míg az ügyfél kutatást végezhet az

---

\* Doktorjelölt, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

anyakönyvben, anyakönyvi okirat kiállítását kérelmezheti és a személyes adataihoz való hozzáférési jogát gyakorolhatja.

Az tanulmánynak nem célja az EAK rendszer teljes adattovábbítási rendszerének tételes ismertetése. A következőkben a főbb hozzáférési típusokon keresztül mutatom be az egyes adattovábbítási kategóriákat.

## 2. A hozzáférés típusai

Az anyakönyvi nyilvántartások rendszere hozzáféréseinek bemutatását az EAK rendszerhez történő hozzáférés bemutatásával kezdem. Az *EAK rendszerhez nyilvántartási rendszerként hozzáférési jogosultsággal rendelkeznek* az EAK rendszerben adatok rögzítésére, a közvetlen hozzáférésre jogosultak, és rendszerkapcsolatok révén más nyilvántartásokat vezető szervek.

*Az adatok rögzítésére jogosultak* EAK-hoz történő hozzáféréseinek fő célja az egyes nyilvántartási adattartalmak, az azokban bekövetkezett változások rögzítése, illetve adattovábbítások végrehajtása. Az EAK rendszerben adatok rögzítésére jogosult az anyakönyvvezető, az anyakönyvi szerv, és a nyilvántartó szerv.

Az At. 77. §-a értelmében az adatok rögzítésére jogosultak között az adattovábbítási feladat- és hatásköröket a jogalkotó az alábbiak szerint osztotta fel. Az elektronikus anyakönyvben, az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartásában, az okirat-nyilvántartásában, a jogosultsági nyilvántartásban nyilvántartott adatok, valamint az elektronikus anyakönyvi alapiratok tekintetében:

- a *nyilvántartó szerv* az arra jogosultnak közvetlen hozzáférést biztosít;
- a *nyilvántartó szerv*, az *anyakönyvvezető* és a *hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv* kötelező adattovábbítást végez;
- az *anyakönyvvezető* és a *hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv* az arra jogosult részére adatigénylés alapján adattovábbítást végez;
- az *anyakönyvvezető*, valamint az *anyakönyvi szerv kormánytisztviselője* az arra jogosult részére anyakönyvi okiratot állít ki; vagy
- a *nyilvántartó szerv*, az *anyakönyvvezető* és a *hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv* biztosítja az érintett személyes adataihoz való hozzáférési jogának gyakorlását.

A nyilvántartó szerv által biztosított *közvetlen hozzáférési jogosultsággal* az At. által feljogosított szervek rendelkeznek. A közvetlen hozzáférőket aszerint lehet csoportosítani, hogy melyik anyakönyvi nyilvántartásból és milyen adattartalmú lekérdezésre jogosultak.

Az *első csoportba* a legbővebb jogosultsággal rendelkező szervek tartoznak, amelyek lekérdezhetik az elektronikus anyakönyvben, az apai elismerő nyilatkozat nyilvántartásában, az okirat-nyilvántartásban, a jogosultsági nyilvántartásban kezelt adatok teljes körét (például: a nyomozó hatóság, a nemzetbiztonsági szolgálatok). A *második csoportba* tartozó szervek a jogosultsági nyilvántartás kivételével ugyanazon nyilvántartásokban kezelt adatok teljes körét érik el, mint az előző csoportba tartozó szervek (például: a külpolitikáért felelős miniszter, a hivatásos konzuli tisztviselő, és a menekültügyi hatóság). A *harmadik csoportba* tartozó

közvetlen hozzáférők kizárólag az elektronikus anyakönyvben kezelt adatok teljes körének lekérdezésére jogosultak (például: a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás szerve, az állampolgársági ügyekért felelős miniszter, és az állampolgársági ügyekben eljáró szerv). A *negyedik csoportot* alkotó szervek szintén az elektronikus anyakönyv tekintetében rendelkeznek közvetlen hozzáféréssel, de nem a teljes adatkör, hanem az anyakönyvi kivonat adattartalmát képező adatok lekérdezésére jogosultak (például: az egészségbiztosítási szerv, a családtámogatási szerv).

Az első három csoportba tartozó közvetlen hozzáférők jogosultságait tovább lehet bontani aszerint, hogy jogosultak-e az örökbefogadási adat, illetve a személyi azonosító (a továbbiakban: SZAZ) kezelésére. Az örökbefogadási adat és a SZAZ kezelésére jogosult például a bíróság, a gyámhatóság, valamint a nyomozó hatóság.

Jelen differenciálásnak a negyedik csoport tekintetében nincs relevanciája, mivel a kivonat adattartalomnak nem része a meg nem ismerhető örökbefogadási adat, illetve a SZAZ.

A felvázolt közvetlen hozzáférési kategóriák alól kivételt képez a *személyazonosság igazolására alkalmas hatósági igazolványt kiállító hatóság*, amely a negyedik csoport szerinti jogosultsága mellett közvetlen hozzáféréssel jogosult az okirat-nyilvántartásból a kezelt adatok teljes körét, továbbá az elektronikus anyakönyvből a nemzetiséghez tartozó személy nevét nemzeti nyelven átvenni.

Az EAK rendszerhez nyilvántartási rendszerként történő hozzáférési jogosultság harmadik típusa a *rendszerkapcsolatok*. A rendszerkapcsolat a közvetlen hozzáférés egyik típusának is tekinthető. Jelen esetben azonban nem az At.-ban felhatalmazott szerv fér hozzá közvetlenül az EAK rendszerhez, hanem egy másik nyilvántartás és az EAK rendszer között van közvetlen kapcsolat. A rendszerkapcsolatokat az adatátadás iránya szerint lehet kategorizálni, megkülönböztethető kétirányú vagy egyirányú adatkapcsolat. Az irány meghatározásának alapja a jogszabály, amely kimondja, hogy az EAK rendszer és az adott nyilvántartás egyoldalúan, vagy kölcsönösen továbbítanak egymásnak adatot. A következőkben egy-egy példával mutatom be az EAK rendszer eltérő irányú rendszerkapcsolatait.

Az EAK-nak *kétirányú* rendszerkapcsolata van a személyre szabott ügyintézési felület központi elektronikus ügyintézési szolgáltatással (a továbbiakban: SZÜF vagy SZÜF KEÜSZ). Ennek indoka, hogy az ügyfél az anyakönyvi kivonatot írásbelinek minősülő elektronikus úton is, mégpedig a SZÜF-ön keresztül is kérelmezheti. A SZÜF KEÜSZ és az EAK rendszerkapcsolat keretében biztosított az anyakönyvi adatok EAK rendszerbeli ellenőrzése, majd az ügyfél által előterjesztett anyakönyvi kivonat kérelem EAK rendszernek történő továbbítása.

Az *egyirányú adatkapcsolatnak* két módozata van, vagy az EAK rendszer kap adatot, vagy az EAK rendszer küld adatot.

Egyirányú adatkapcsolattal kapja meg az EAK rendszer az úti okmány adatait az útiokmány-nyilvántartásból, és a vezetői engedély adatait a közúti közlekedési nyilvántartás engedély-nyilvántartásából.

Szintén egyirányú a 2021. február 1-jei hatállyal bevezetendő új rendszerkapcsolat az EAK rendszer és az önkormányzati ASP rendszer között. Az EAK rendszer a halottvizsgálati bizonyítványt a haláleset anyakönyvezését követően az önkormányzati ASP rendszer hagyatéki alrendszere útján haladéktalanul továbbítja

a hagyatéki leltár felvételére illetékes jegyzőnek.

Az EAK rendszer nyilvántartási adattartalmához hozzáférést a kötelező, vagy adatigénylésen alapuló adattovábbítást az arra jogosult számára, ide nem értve a korábban részletesen bemutatott közvetlen hozzáférést és a rendszerkapcsolatokat, a nyilvántartó szerv, az anyakönyvvezető és a hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv biztosítja. Ezen szervek az adattovábbítást az EAK rendszer által generált adattovábbítási dokumentum EAK rendszeren kívüli elektronikus úton, vagy papír alapon történő továbbításával teljesítik. Az ügyfél számára, a kérelmezett adatszolgáltatás, szintén az EAK rendszerből kiállított okirattal teljesíthető. Az ügyfél kérheti anyakönyvi kivonat, anyakönyvi hatósági bizonyítvány, névváltoztatási okirat és névváltoztatási okirat-másolat kiállítását, továbbá gyakorolhatja személyes adataihoz való hozzáférési jogát, amelynek keretében az anyakönyvi bejegyzéseiről teljesített adattovábbításokról kérheti tájékoztatás nyújtását.

A papír alapú anyakönyvek nyilvántartási adattartalmához hozzáférést tipikusan az EAK rendszer útján teljesítik. A papír alapú anyakönyv adattartalmát képező bejegyzést az adatigénylés teljesítéséhez rögzíteni kell az EAK rendszerbe, amelyet követően közvetlen hozzáféréssel lekérdezhető a bejegyzés, vagy az EAK rendszerből generált adattovábbítási dokumentum útján megismerhető az adattartalom. Ugyanezen eljárási rend vonatkozik az ügyfél által igényelt anyakönyvi kivonatra, anyakönyvi hatósági bizonyítványra is, ha az anyakönyvi okirat alapjául szolgáló anyakönyvi bejegyzés nem szerepel még az EAK rendszerben.

Az ügyfélnek a papír alapú anyakönyvek esetében is joga van személyes adataihoz való hozzáférési jogát gyakorolni és tájékoztatást kérni arról, hogy az anyakönyvi adatait kinek továbbították. Az 1980. december 31-ig vezetett anyakönyvi másodpéldányban nyilvántartott adatok tekintetében a levéltár, míg az eredeti példány tekintetében a nyilvántartó anyakönyvvezető, hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv biztosítja ezen jog gyakorlását.

Az elektronikus anyakönyvhöz közvetlen hozzáféréssel rendelkező szervek az elektronikus anyakönyv esetében definiált hozzáféréssel jogosultak a papír alapú anyakönyvben nyilvántartott adatokat megtekinteni. Ennek megfelelően vagy a teljes adattartalomra, vagy az anyakönyvi kivonat adattartalmára vonatkozik a betekintési jog.

A teljes adattartalom esetében két kategória különböztethető meg. A közvetlen hozzáférők egy része (például: a bíróság, a nyomozó hatóság) jogosult valamennyi, az anyakönyvben szereplő adatot megtekinteni. A másik kategóriába tartozó szervek (például: a külpolitikáért felelős miniszter, a hivatásos konzuli tisztviselő, a menekültügyi hatóság) a papír alapú anyakönyv azon adatait ismerhetik meg, amelyek az elektronikus anyakönyv adattartalmát is képezik. A betekintésre jogosult szervek esetében is érvényesül a SZAZ adat, és az örökbefogadási adat megismerésére vonatkozó korlátozás.

A betekintés során nehezen biztosítható az adott bejegyzés azon adatainak elrejtése, amelyek megismerésére az adott szerv nem jogosult. Néhány különleges adattípustól, például a régi anyakönyvekben szereplő vallás, foglalkozás, nemesi cím, halál oka, halva születés ténye, tűzharcos jelző adattól eltekintve az elektronikus anyakönyv és a papír alapú anyakönyv adattartalma megegyezik, így a betekintési

jog gyakorlása kiváltható az egyszerűbb és gyorsabb EAK rendszerbeli közvetlen hozzáféréssel történő lekérdezéssel. Amennyiben a lekérdezendő anyakönyvi bejegyzés még nem szerepel az EAK rendszerben, az anyakönyvvezető, a hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv rögzíti azt a papír alapú anyakönyvből, ezt követően sikeresen lekérdezhető a bejegyzés teljes vagy kivonat adattartalma.

Az anyakönyvbe bejegyzett adatok az At.-ban meghatározott védelmi idő lejártát követően, illetve a törvényben nevesített kivételekkel a védelmi időn belül is bárki számára *kutathatóvá* válnak. Az At. 93/A. § (1) bekezdése értelmében az anyakönyvbe bejegyzett adatok bárki számára kutathatóvá válnak az érintett halálozási évét követő harminc év; ha a halálozás éve nem ismert, az érintett születésétől számított száz év, vagy – ha az későbbi – a bejegyzés keletkezésétől számított hetvenöt év; ha sem a születés, sem a halálozás időpontja nem ismert, a bejegyzés keletkezésétől számított hetvenöt év után. Kivételt képez ezen szabály alól, és a védelmi idő lejártá előtt is kutatható az anyakönyv az At. 93/A. § (2) bekezdése szerint, ha a kutatáshoz saját bejegyzése tekintetében az érintett, az érintett halálát követően leszármazója, leszármazó hiányában bármely hozzátartozója, hozzátartozó hiányában más örököse a kutató kérésére hozzájárult; a kutató a hozzájárulás megadására jogosult személy; vagy a kutatás – a kérelmező költségére – anonimizált másolattal is megvalósítható.

A kutatás iránti kérelmet az 1980. december 31-ig vezetett anyakönyvek esetén a levéltár, míg az 1981. január 1-je után vezetett anyakönyvek esetén az anyakönyvvezető, a hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szervnél kell benyújtani. Az anyakönyvek kutatását tipikusan családfa kutatók, vagy tudományos kutatást folytató személyek végzik.

### 3. Következtetések

A hozzáférést az anyakönyvi nyilvántartások rendszeréhez három területen indokolt megújítani: egyrészt bővítendők a rendszerkapcsolatok, másrészt az elektronikus ügyintézési lehetőségek, harmadrészt digitalizálandók a papír alapú anyakönyvek.

*A rendszerkapcsolatok bővítésével* fel lehet számolni a papír alapon teljesített adattovábbításokat. Az anyakönyvvezető és az anyakönyvi szerv által jelenleg papír alapon teljesített, postai úton megküldött adattovábbításokat ki lehet váltani az elektronikus adattovábbítással. Amennyiben *az értesítendő szerv* nem rendelkezik olyan közhiteles, elektronikus állami nyilvántartással, amely útján az automatikus információátadás teljesíthető, vagy gazdaságossági szempontból nem éri meg a rendszerkapcsolat kiépítése, mert statisztikai adatokkal alátámasztva nem gyakori az értesítés küldése, akkor az értesítendő szerv *hivatali tárhelyére* küldendő az értesítés.

A meglévő *EAK-SZÚF* rendszerkapcsolatot érdemes lenne bővíteni további *anyakönyvi elektronikus ügyintézési lehetőségekkel*. Példaként megemlíthető az ügyfél adatszolgáltatási kötelezettsége, valamint az anyakönyv kutathatósága.

Az ügyfél *adatszolgáltatási kötelezettségének* (például: a szülő köteles bejelenteni gyermeke élve születését, ha a gyermek intézetben kívül született; a magyar állampolgár köteles bejelenteni a külföldön kötött házasságát) jelenleg – összhangban az At. 15. §-ával – papír alapon személyesen vagy postai úton tud eleget tenni. Ezen kötelezettség teljesítése elektronikusan, az At. módosításával, a SZÜF-ön keresztül is biztosítható lenne.

Az *anyakönyv kutathatóságát* – az adatvédelem és az adatbiztonság garantálása mellett – elektronikus felületen, a SZÜF-ön is elérhetővé lehetne tenni az ügyfelek számára. A SZÜF-ön keresztül az EAK rendszerben szereplő anyakönyvi bejegyzések kutatását lehetne kérelmezni, illetve az adatokat pozitív elbírálás esetén elektronikusan megtekinteni. Az anyakönyvi bejegyzések kutatása során megoldandó, hogy csak azon adatokat ismerhesse meg a kutató, amelyek megismerésére az At. alapján jogosult, vagy az anyakönyvi bejegyzés alanya, annak hozzátartozója felhatalmazást adott.

A papír alapú anyakönyvek és az anyakönyvi alapiratok *digitalizációjával* az EAK rendszerből teljesített adattovábbításokat az anyakönyvvezető, az anyakönyvi szerv gyorsabban tudná teljesíteni. A digitalizálás megnyitja a lehetőséget új elektronikus ügyintézési lehetőségekre, ezáltal bővíteni lehet az elektronikusan kezdeményezhető anyakönyvi eljárások körét, például az előbb említett anyakönyv kutathatóságának SZÜF-ön keresztüli biztosításának előfeltétele a papír alapú anyakönyvek digitalizálása.

Az EAK rendszer 2014. július 1-jei bevezetése és az EAK rendszerhez történő hozzáférési jogosultságok kialakítása hatalmas előrelépést jelentett az anyakönyvi nyilvántartások adatainak egyszerűbb és gyorsabb elérése tekintetében. A rendszerkapcsolatok, az elektronikus ügyintézési lehetőségek bővítésével, és a papír alapú anyakönyvek digitalizálásával tovább növelhető az EAK rendszer szolgáltatóképessége, biztosítható az állam egyes információs rendszerei közötti hatékony információcsere, az ügyintézési határidő, az ügyféli terhek csökkentése, és a papírmentes ügyintézés.

---

---

---

---

# **Az önkormányzati jogalkotás megújításának néhány lehetséges perspektívája**

Kiss László\*

---

Kedves András! Idestova negyven esztendeje vagyunk kollegiális és baráti kapcsolatban egymással, így feleslegesnek vélem azt, hogy illendőségi köröket fussak. Ehelyett alighanem közvetlenül megtehetem azt, hogy őszinte szívvel és őszinte barátsággal köszöntselek 65. születésnapod alkalmából. Gyorsan elteltek ezek az évtizedek annak ellenére, hogy mindkettőnknek volt részünk megpróbáltatásokban és többszöri megmérettetésekben. Külön örömet jelent persze számomra az, hogy életpályád minden állomásánál (fokozatszerzések, előreléptetések) személyesen is jelen lehettem, így tanúsíthatom, hogy igencsak komoly erőfeszítések árán érted el mindazt, amit elértél.

Bevallom: mindig csodálatlak a világos stílusodért; s azért a képességért, hogy a legsúlyosabb tartalmakat is sikerült mindig egyszerűen, közérthető módon megfogalmaznod, s kívülálló avatatlanok számára is befogadhatóvá tenni. Kalas Tibor miskolci „iskolájának” mindez persze általánosságban is fontos ismertetőjegye volt. Mindig is „gyakorlatiasan” gondolkodtál, s törekedtél arra, hogy kutatómunkád termékei közvetlenül landoljanak a gyakorlatban: nem elméleti kategóriákat állítottál fel, hanem olyan módszereket, megoldásokat, technikákat kínáltál fel, amelyek kiállták a gyakorlati jogalkalmazás próbáját, rövidebben szólva: amit visszaigazolt az élet.

E szép ünnepen mi mást tehetnék, mint hogy hozzád igazodok: egy olyan tanulmánnyal köszöntelek, amely maga is azzal az igénnyel lép fel, hogy mondanivalója mind a központi, mind pedig a helyi jogszabályalkotó számára hasznosítható legyen. Erre a célra a helyi (önkormányzati) rendeletalkotás témakörét választottam, amely tárgykör pályám során egyébként is gyakran megkísértett.

## **1. Előzmények**

Keveseknek adatik meg az a szerencse, hogy pályafutásuk során lehetőségük nyílik két alkalommal is arra, hogy a számukra egyébként is kedves témát teljes részletességében körbejárhassák. Nos nekem szerencsém volt, hiszen a helyi

---

\* Professzor emeritus, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.



jogszabályalkotással összefüggő problémák feldolgozása kétszer is osztályrészemül adódott.<sup>1</sup>

Jelen összefoglalóban e kutatások fontosabb megállapításait veszem sorra, pontosabban szólva azokat a következtetéseket foglalom írásba, melyek irányt mutathatnak azoknak, akik felelősen gondolkodnak az önkormányzati jogszabályalkotás jövőjéről.

Kutatómunkám eredményeit (végkövetkezéseit) több fejezetben foglaltam össze. Ezek közül a következőkben a *felhatalmazások gyakorlatából* és a *tárgyválasztás irányából* levonható főbb következtetéseket foglalom össze.

## 2. Az önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazó rendelkezések minősítése

A felhatalmazó rendelkezések sorában több csoport felállítására is lehetőségünk adódott.

a) Az első csoportba azokat a felhatalmazó rendelkezéseket sorolhattuk, amelyek még az Alaptv. előtti *Alkotmány 44/A. §. (2) bekezdését jelölték meg* központi jogszabályi alapként. Ezek nyomán még tucatjával vannak hatályban helyi rendeletek. E rendeletek sorsa felől kifejezetten döntenie kell a helyi képviselő-testületeknek.

b) Hasonló elvi megfontolások alapján támasztunk kifogást azokkal a helyi rendelkezésekkel szemben, amelyek felhatalmazó rendelkezésként *az Alkotmány 16. § (1) bekezdését jelölték meg*, jóllehet az hatáskört megállapító norma volt.

c) Ez utóbbi probléma tömegesen jelentkezik az Alaptörvény (Alaptv.) 32. cikk (1) és (2) bekezdését felhatalmazásként megjelölő helyi rendeletek esetében. Mert hogyan is szól az Alaptv. 32. cikk (1) bekezdése? „*A helyi önkormányzat a helyi ügyek intézése körében törvény keretei között a) rendeletet alkot ...*”. S miként rendelkezik a 32. cikk (2) bekezdése? „*Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.*” Ezek is csupán feladat- és hatáskört rögzítő normák. Ma mégis több ezerre tehető azoknak a helyi rendeleteknek a száma, amelyek az idézett rendelkezéseket felhatalmazásokként tüntetik fel.

d) „Jó gyakorlatként” lehet ugyanakkor azokat az eseteket megjelölni, amikor a *felhatalmazó rendelkezés nem is szól kifejezetten a helyi önkormányzati rendeletről, csupán a szabályozási tárgy jellegéből, tartalmából lehet következtetni arra, hogy a*

<sup>1</sup> 1979-ben jelent meg (Ivancsics Imrével közösen írt) könyvünk a Tanácsrendelet alkotás elvi és gyakorlati kérdéseiről (Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet), majd 1980-ban (az egyedül írt) Módszertani útmutató a tanácsrendeletek alkotásához és felülvizsgálatához (Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet) című könyv. (Kiadó: Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest). 40 esztendő elmúltával 2020-ban ismét visszatért a kutatási tárgy, ugyancsak két kötetben. Ezek: Önkormányzati jogalkotás, szabályozás és dereguláció. (Empirikus kutatások felhasználásával) (Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem); Önkormányzati Rendelet-tár. (A helyi jogalkotás megújulásának lehetőségei) (Budapest, Demokratikus Helyi Közigazgatás fejlesztéséért Alapítvány). Mindkét 2020-as munka a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15. „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” program keretében készült.

*tárgyban rendeletet kell alkotni.*<sup>2</sup>

e) Viszonylag szép számmal találkozhatunk olyan esetekkel, amikor a helyi önkormányzati rendelet *sem helyi feladatkört, sem helyi jogalkotási hatáskört, sem pedig helyi önkormányzati rendeletalkotásra felhatalmazó törvényi rendelkezést nem jelöl meg.*

Mindez pedig a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII.14.) IRM. rendelet (IRM. rend.) rendelkezésébe is ütközik. Miért is?

*„Eredeti jogalkotói hatáskörben megalkotni tervezett rendelet esetében az önkormányzati rendelet jogalkotói hatáskörét megállapító rendelkezésként az alaptörvény 32. cikk (2) bekezdését kell megjelölni.”*[IRM. rend. 53. § (2) bek.]

*„A nem eredeti jogalkotási hatáskörben megalkotni tervezett rendelet bevezető részében egyértelműen meg kell jelölni a jogszabály egyes rendelkezéseinek a megalkotásához szükséges valamennyi olyan felhatalmazó rendelkezést megállapító jogszabályi rendelkezést, amely alapján a rendeletet kiadják.”*[IRM. rend. 54. § (1) bek.]

f) Sajnos gyakran találkozhatunk azzal a gyakorlattal is, hogy a *helyi rendeletek pontatlanul hivatkozzák meg a központi jogszabályi (törvényi) rendelkezést.*<sup>3</sup> Márpedig csak a teljesen pontos hivatkozás képes visszaidézni a helyi jogalkotásra feljogosító törvényi rendelkezést. Nem véletlen az sem, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi XXXII. törvény (Jat.) 5. § (1) bekezdése rigorózus szabályt állapít meg magával a felhatalmazó rendelkezéssel szemben is. *„A jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit.”*

A meghivatkozások hibáinak két altípusával is találkozhatunk itt:

fa) *Nem a megjelölt felhatalmazó rendelkezés képezi a megalkotott helyi önkormányzati rendelet alapját.*<sup>4</sup>

Ezek az esetek felvetik a törvényességi felülvizsgálatok hiátusait is, hiszen egy alapos és mindenre kiterjedő vizsgálat ezeket az eseteket mind kiszűrhetné.

fb) Tömegesen vannak hatályban olyan önkormányzati rendeletek is, amelyek *alapját valamely, már hatályon kívül került felhatalmazó rendelkezés képezi.*<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Ilyen törvényi rendelkezések például: A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 3. § (1) bekezdése; A magyar nemzeti értékekről és hungarikumokról szóló 2012. évi XXX törvény 3. § (1) bekezdése.

<sup>3</sup> Néhány példa erre: „Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben kapott felhatalmazás alapján ...”; „Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény alapulvételével...”  
„A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésre vonatkozó egyes szabályokról szóló az 1993. évi CXIII. törvénnyel, az 1994. évi XVII. törvénnyel módosított 1993. évi LXXVIII. törvényben kapott felhatalmazás alapján...”

<sup>4</sup> Például az egyik önkormányzatnak az önkormányzati újság hirdetési díjszabásáról szóló rendelete a magyar helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 8. § (2) bekezdését hivatkozta meg, amely szerint: *„A helyi képviselő-testület rendelete meghatározhatja az (1) bekezdésben foglalt kötelezettségek tartalmát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit.”*; Vagy: az egyik kisváros Történelmi Emléknapról szóló rendelete az Mötv. 5. §-ára hivatkozik, amely szerint: *„A helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül.”*

<sup>5</sup> Néhány példát itt is említhetünk: egyik községünk a helyben biztosított közbeszerzési eljárások részletes szabályait szabályozta rendelettel, melynek háttéréként a közbeszerzésről szóló 2011. évi CVIII. törvény 182. § (3) bekezdését jelölte meg, amely viszont már hatályon kívüli volt. Vagy: egy másik nagyközség települési környezetről, a helyi építészeti értékekről és a településkép védelméről szóló rendelete az

g) Garanciális jelentősége van annak, hogy helyi rendeletalkotásra csak törvény (törvényi rendelkezés) adhat felhatalmazást.

Az Alaptv. több rendelkezése is kitér arra, hogy itt valóan egy eltérést nem tűrő szabályról van szó. „... törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.” [Alaptv. 32. cikk (2) bek. 2. tagmondata]; „A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a) rendeletet alkot...” [Alaptv. 32. cikk (1) bekezdése]; „A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg.” [Alaptv. 34. cikk (1) bekezdése];

Ezzel szemben tucatjával vannak ma hatályban olyan kormányrendeletek<sup>6</sup> és miniszteri rendeletek is,<sup>7</sup> amelyek (a törvényi szabályozás helyébe lépve) maguk kötelezik az önkormányzatokat helyi rendeletek megalkotására. A viszonylag nagyszámú – helyi jogalkotásra felhatalmazó kormányrendelet és miniszteri rendelet már önmagában jelzi, hogy a „praktikum” sokszor beelőzi a törvényességi, sőt alkotmányossági elvárásokat és kritériumokat. Magyarán szólva: a „hatáskör”, „feladatkör”, „felhatalmazás” értelmezése terén komoly káosz tapasztalható a gyakorlatban.

### 3. Új(abb) irányok a helyi szabályozási tárgyak megválasztásánál

Közel két éves kutatásunk során mintegy 50.000 önkormányzati rendeletet vizsgáltunk meg, keresve ebben a tárgyválasztás kívánatos és kevésbé patronálható irányait. Bevallott célunk volt a „jó gyakorlatok” megtalálása, de emellett azoknak a tárgyköröknek a kiszűrése is, amelyek – valamilyen oknál fogva – indokolatlanul vannak jelen az önkormányzati rendeletek matériájában. Vizsgálataink során tekintettel voltunk a települések jellegére, fekvésére, nagyságára, de nem kevésbé volt fontos egy-egy helyi jogszabály előfordulási gyakorisága is. Ez utóbbi esetben az volt a meghatározó szempont, hogy lehetőleg már egy szabályozott tárgykör egyedisége, újszerűsége is érzékeltesse a „jó gyakorlat”-ot. Nagy segítséget jelentett itt számunkra az a kérdőív, amelyet a TÖOSZ állított össze és küldött el az önkormányzatokhoz. A tőlük beérkező 274 válasz további megerősítést adott a munkánkhoz azzal, hogy megismerhettük a települési önkormányzatok önértékelését is arról, mit tekintenek ők maguk „eredeti” jogalkotási terméknek, s mit az ún. származékos helyi jognak. Egyértelműen az a kép rajzolódott ki előttünk, hogy tekintélyes részük véli úgy, hogy az általuk kibocsátott helyi rendeleteknek több mint a fele eredeti jogkörükben alkotott jogszabálynak minősíthető, illetőleg, hogy mind ez az összes rendeletük 31-50 %-a. Már most meg kell azonban jegyeznünk, hogy a valóságban ennél jóval szerényebb az eredeti jogalkotói hatáskörben kibocsátott

---

épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1995. évi LII. törvény 62. § (6) bekezdésének 1-2-3. 4 és a 7. pontjait hivatkozva meg. A 62. § (6) bekezdésének azonban már nem voltak ilyen pontjai.

<sup>6</sup> A kormányrendeletek közül néhány: 253/1997. (XII.20.) Korm. rend. 42. § (10) és (11) bekezdései; 51/2007 (III.26.) Korm. rend. 18. § (2) bekezdése; 314/2012. (XI. 18.) Korm. rend. 29. § és 29/A. §-a.

<sup>7</sup> A miniszteri rendeletek közül néhány: 5/2004. (I.28.) GKM rend. bevezetésének B) pontja; 4/1996. (II.16.) NM-PM-BM-IKM. együttes rend. (Ennek figyelembevételét az 1995. évi CXXI. törvény 5. számú mellékletének 16. pontja rendelte el).; 35/2008. ((XII.31.) PM rendelet 1. §-a. [Ennek figyelembevételét pedig a 2003. évi XCII. törvény 175. § (24) bekezdése írta elő.]

rendeleteknek a száma. Az ok pedig egészen egyszerű: számos esetben a hatáskört, feladatkört megjelölő jogszabályi rendelkezések lettek felhatalmazásokként feltüntetve. Azaz: mutatkozik itt is az a káosz, amely a hatáskör, a feladatkör és a felhatalmazások értelmezése körül alakult ki. Nézzük most már a szabályozott tárgyköröket:

**3.1. Helyi ünnepségek, szervezettel, működéssel kapcsolatos ügyek - Helyi népszavazás Választások.** A helyi ünnepségek szervezésével kapcsolatos önkormányzati rendeletek meglehetősen ritkák, e tárgyban inkább helyi testületi határozatok rögzítik a teendőket. Bizonyos előzmények nyomaival is találkozhatunk itt, amennyiben már néhány tanácsrendelet is rögzítette az ide tartozó teendőket.

Valamennyi önkormányzat képviselő-testülete köteles rendeleti formában megalkotni a Szervezeti és Működési Szabályzatát, (SZMSZ) így csak az e tárgyú helyi rendeletből több ezer van hatályban.

Markáns hányadot képviselnek a köztisztviselők jogállásával, foglalkoztatási viszonyaival kapcsolatos önkormányzati rendeletek is.

A rendszerváltást követően átértékelődtek az önkormányzatok nemzetközi kapcsolatai, s ez a körülmény jelentkezik a helyi jogszabályanyag tárgykör bővülésében is. (Nemzetközi kapcsolatok szabályozásáról; „Testvérvárosi kapcsolatok létesítéséről”; „A hivatalos kiküldetések rendjéről”).

Visszafogott a helyi reguláció a választások témakörében. Találhatók persze itt is helyi rendeletek (pl. „a választási plakátok kihelyezésének tilalmáról”; „választási kampányról”; „a választókerületek fejlesztésére fordítható önkormányzati pénzalap felhasználásáról”), de számos joghézag is mutatkozik itt. (Pl. markánsabban kellene szabályozni a lakásokba való bejelentkezés rendjét, vagy például a plakáterdő eltávolításának idejét és felelőseit, nem különben mindezek jogkövetkezményeit.)

**3.2. Önkormányzati kitüntetések, elismerések, címek, díjak.** Régen is, ma is jellemző hibája volt az itt kialakult helyi joganyag, hogy a visszavonás eseteiről, eljárásáról hallgattak, illetőleg hallgatnak.

Előfordul az is, hogy vitatható szabályozási tárgyat választanak. (Pl. „Örökös Jegyző”; „Örökös Aljegyző”). Itt ugyanis konfrontálódhat az állami és az önkormányzati „státusz”, hiszen egyáltalán már az a kérdés is felvetődik, mennyire „önkormányzati” vagy „állami” ember a jegyző.

Ugyanakkor e körben kifejezetten pártfogolható tárgykörök is megjelentek („Tiszteletbeli Képviselő cím alapításáról”; A „Tisztes Iparos cím alapítása”; „Az Év Családjá” cím alapítása és adományozása.)

Kérdéses lehet, hogy az általános iskolák önkormányzati fenntartásának megszűnése után ki kell-e vonulniuk a „szabályozó” önkormányzatoknak is erről a területről? Szerintünk nem, s ez több helyi jó példa („jó gyakorlat”-ként) érzékelteti is. (Lásd pl. a „Legeredményesebb tanuló”, az „Érdemes Diák – Érdemes Sportoló” cím adományozásáról szóló hatályos önkormányzati rendeleteket).

**3.3. Szociális támogatások és ellátások, sajátos célú támogatások.** A helyi önkormányzati rendeletalkotás legnagyobb terrénumát foglalják el a szociális tárgyú helyi jogszabályok. Tárgyuk szerint végigkísérik ezek a normák az embereket az egész életükön keresztül: Indul a sor a születéshez kapcsolódó támogatási formákkal

(ezek az ún. „Baba-támogatások”), majd folytatódnak a bölcsődei felvételekkel összefüggő helyi rendelkezésekkel, majd pedig számos részterületen végigkísérik az iskolás gyerekek tanulmányait. Rendkívül szerteágazó tárgykör jelentkezik itt, a tankönyvtámogatásoktól kezdve, a kiemelkedően jó tanulók jutalmazásán át az iskolai és szünidei étkeztetés rendjéig. Komoly helyi joganyagot jelentenek az ún. ösztöndíjrendeletek, amelyeknek a száma az utolsó évtizedben megduplázódott. Az életkezdés problémái hasonlóképpen tárgyaivá lettek a helyi jognak, mégpedig elsősorban a letelepedés és lakáshoz jutás feltételeinek a megteremtése révén. Később is funkcionálnak a legkülönbözőbb (helyi rendeletekben szabályozott) támogatási formák, közülük is messze kiemelkedően az ún. fűtési támogatások. Vannak életkorhoz kötődő támogatási formákról szóló helyi rendeletek is, amely leginkább az időskorúak kerek születési évfordulóját veszik alapul.

Egyre több önkormányzat a rendkívüli élethelyzetbe került, vagy rendkívüli időjárás okozta kár esetén sem hagyja magára a rászorultakat: ilyen esetekre is alkotnak önkormányzati rendeleteket.

**3.4. Közterülethasználat. A parkolás rendje.** Mindig is jellemzője volt, hogy átlépte vagy átléphette más tárgykörök határait: így különösen a közútkezelés, a helyi építésrendészet, a kereskedelem, a környezetvédelem került hozzá közel.

Néhány újabb tárgyköre megjelenését a rendszerváltás motiválta. Közülük is kiemelkedik a települések, településrészek, utcák, terek elnevezése, pontosabban szólva „névváltoztatása”. Emellett azonban nagy szükség lenne a házszámozás rendjének a gyakoribb regulációjára is. (A tanácsrendszerben ezt mindenestre sokkal szigorúbban megkövetelték).

Sok árnyalata van a parkolás helyi rendje szabályozásának is, amely különösen az elmúlt két évtizedben vált látványosabbá. Időszerű igényeket elégítenek ki a közterületek felbontásáról és helyreállításáról szóló önkormányzati rendeletek is, ezek mindenképpen „jó gyakorlatot” testesítenek meg. Ugyanilyen jó gyakorlat lenne az, ha a forgalomelterelés „rendjét” is szabályoznák.

**3.5. Környezetvédelem. Növénytelepítések.** Nagy lökést adott az e tárgyú önkormányzati rendeletalkotásnak az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1995. évi LIII törvény: ennek nyomán szinte a környezetvédelem minden szelvényén szép számmal születtek helyi rendeletek. Valójában persze már a tanácsrendszer gazdag helyi joganyagot hagyott hátra, amelyre nem volt nehéz építkezni.

Néhány terület ugyanakkor mindmáig meglehetősen mostohán szabályozott. Ilyen például a növényvédelem és a földvédelem, melyek rendezése a zaj- és rezgésvédelem szabályozottsága mögött messze elmaradnak.

„Jó gyakorlatnak” számít viszont a hulladékgazdálkodás, a szennyvízkezelés és a talajterhelési díjak egyre szaporodó helyi regulációja.

**3.6. Helyi közutak, közlekedés, forgalmi rend.** Itt az első nagy blokkot az útépités körüli helyi szabályok megalkotása képezi, amelyek mögött nem egyszer meghatározott „útépitési alapok” állnak.

„Jó gyakorlatnak” számít a helyi forgalmi rend indokolt és szükséges helyi szabályozása is, amely számos, korábban a jogalkotás köréből kiesett tárgykört vont

be újra a helyi regulációba. Közülük is kiemelkednek a forgalmi rend korlátozásával összefüggő rendeletek, melyek nevesített példányai a behajtási rendeletek kiadásának rendjét rögzítő önkormányzati rendeletek. Több önkormányzat az ún. környezetkímélő forgalmi rend kialakítását tűzi ki célul és ehhez keres – helyesen – kifejeződési formát a helyi önkormányzati rendeletben.

**3.7. Helyi építési ügyek.** Itt egy klasszikus helyi szabályozási tárgykőről van szó, amely ugyanakkor fokozatosan átkerült a központi jogi szabályozás területére. Több területen viszont megmaradt a szabályozás a helyi képviselő-testületek hatáskörében, amit nem egy esetben a lakosság kifejezett igénye motivált. Kétséget kizáróan ide sorolhatók a járdaépítésekkel kapcsolatos „támogatási” ügyek, amelyeknek az engedélyeztetése és a támogatási formák meghatározása is az önkormányzatok penzumaként jelentkezett. Támogatási formákról más helyi rendeletek esetében is beszélhetünk: a homlokzat felújítások, a műemléki védelem alatt álló építészeti értékek felújítása, a társasházak felújításával összefüggésbe hozható támogatások mind-mind idetartoznak.

Itt kell megemlékeznünk – ugyancsak „jó gyakorlat” gyanánt – a különböző kedvezményeket rögzítő önkormányzati rendeletekről is. Ilyenek különösen a kedvezményes telekértékesítési programokról szóló, vagy a kedvezményes építési telek vásárlásának feltételeit rögzítő, vagy megállapító helyi jogszabályok.

**3.8. Költségvetés, helyi pénzügyek. Önkormányzati vagyon kezelése.** A hagyományos helyi szabályozási tárgyak mellett (költségvetés, zárszámadás megállapítása, helyi adók előírása) egyre több helyütt találkozhatunk újszerű helyi rendelettárgyakkal. Ilyenek például a polgármester által felhasználható pénzeszközök mértékéről, felhasználásáról szólók, amelyek a közpénzek felelős elköltését hivatottak biztosítani. Ebbe a körbe sorolhatók a behajthatatlan követelésekkel kapcsolatos eljárást szabályozó helyi rendeletek is. Mindkét most említett tárgykör „jó gyakorlat”-ot jelez, azaz: követésre méltó.

Viszonylagos önállósággal rendelkeznek a vagyonkezeléssel foglalkozó helyi rendeletek, amelyek világos eligazítást adnak arra nézve is, hogy melyek a vagyonkezelő kötelezettségei. Külön javukra írható az, hogy az esetek többségében rögzítik az ellenőrzés részletes szabályait is.

**3.9. Helyi adók, hozzájárulások, díjak.** Összességükben a helyi adók, hozzájárulások és díjak fontos bevételi forrásai a települési önkormányzatoknak, ezért komoly érdek fűződik ahhoz, hogy pontos és egyértelmű szabályozás tárgyai legyenek. Kiindulási pont itt a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény, (Htv.), amely szabad utat enged a helyi szabályozásnak. Pusztán azt rögzíti, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete „rendelettel és illetékességi területén helyi adókat, valamint települési adókat vezethet be.”

A Htv. tehát új adónemként vezette be a településadót. Minthogy azonban itt a szabályozás nyomán egy meglehetősen extravagáns adó jött létre (bármely olyan adótárgyra megállapítható, amelyre nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya), viszonylag kevés önkormányzat alkotott e tárgyban rendeletet.

Számos eljárási kérdés is megjelent önkormányzati rendeletek tárgyaként. Ilyenek például: az önkormányzati adóbevallások elektronikus benyújtására

vonatkozó szabályok megállapítása; a helyi adókkal kapcsolatos méltányossági eljárások rendje.

**3.10. Vállalkozások, gazdaságélénkítés, közbeszerzés.** A Mötv. 116. § (5) bekezdése felhatalmazta az önkormányzatokat arra, hogy az alakuló ülést követő hat hónapon belül fogadjanak el gazdasági programot, fejlesztési tervet. Ezek formájára nézve a törvény nem tartalmazott előírást, így ezek akár rendeleti formát is ölthettek volna. Néhány helyen valóban alkottak is ilyen önkormányzati rendeletet, általánosan elterjedté azonban nem vált ez a forma. Ennél gyakrabban jelentek meg helyi rendeletekben a vállalkozásfejlesztési és befektetés-támogatási programok, amelyek újabb önkormányzati rendelet-tárgyak alapjaivá váltak. (Ilyenek voltak például a „Vállalkozói Alapokról” szóló önkormányzati rendeletek.)

A vállalkozóvá válás helyi feltételeit megteremteni célzó, támogatási formákat előíró rendeletek is megjelentek, de ugyanígy azok is, amelyek az ún. mikro-vállalkozások létrehozását és fejlesztését segítették.

Jó példa („jó gyakorlat”) gyanánt említhetjük azokat a rendeleteket is, amelyek a munkahelyteremtés feltételeit igyekeztek biztosítani.

A közbeszerzések szabályozásának kezdetben sem túl tág lehetőségei az idők folyamán gyakorlatilag méginkább beszűkültek, így az e tárgyú önkormányzati rendeletanyag jelenleg elenyészőnek mondható.

**3.11. Lakásügyek, bérleti díjak.** A rendszerváltást követően talán a legnagyobb változáson a helyi lakásrendeletek mentek át. A tömeges állami lakásépítés megszűnése után a helyi szabályozás súlypontja a lakásépítésről és elosztásról a legkülönbözőbb támogatási formák biztosítására terelődött át. Tényleg színes kép alakult ki itt, s szinte se szeri, se száma a legkülönbözőbb önkormányzati rendeleteknek. Vannak közöttük olyanok, amelyek bizonyos szociális célkitűzés megvalósítását tűzik ki maguk elé, mások a fiatal házások első otthonteremtéséhez kísérelnek meg támogatást nyújtani. Vannak emellett olyan helyi szabályozások is, amelyek a különböző szakemberek letelepedését hivatottak előmozdítani. Szép számmal alkottak azonban rendeleteket valamely rendkívüli élethelyzetbe került családok megsegítésére is.

Jelentkezik azonban egy egészen új (s mindenképpen patronálható) iránya is a helyi támogatáspolitikának, éspedig az energiahatékonyságot növelő és megújuló energia felhasználásának növelését segítő helyi hitelprogramok helyi rendeletekbe iktatásával.

Tovább élnek emellett (ugyancsak helyeselhető módon) a már évtizedekkel korábban is ismert szabályozások az ún. otthonházak vonatkozásában. (Fiatal Házások Otthonának rendje; Nyugdíjas Ház működési szabályai).

**3.12. Köznevelés, Közművelődés, kulturális ügyek.** Ez a terület sohasem volt frekvenciát a helyi önkormányzati jogban. Ezt a szórványos „jelenlétet” tovább erodálta a KLIK iskolafenntartásban való megjelenése, amely a csírájában meglévő szabályozási akaratot is tovább gyengítette. Néhány részterületen (iskolakezdesi támogatás, tankönyvtámogatás) azonban változatlanul megmaradt, sőt a helyi elismerési és kitüntetési formáknál (Kiváló Tanár, Kiváló tanuló) kissé meg is élénkült.

Hasonlóan szerény gyakorlattal találkozhatunk a közművelődésügy területét illetően is. Itt főleg két tárgykörben tapasztalhatunk némi aktivitást: az egyik a „könyvtárügyek” területe, ahol a beiratkozások rendje, a látogatás szabályai jelennek meg helyi jogszabályok köntösében, a másik pedig a különböző műalkotások közterületen történő elhelyezése, illetőleg az emléktáblák kihelyezése.

Perspektivikus gondolkodásra utal ugyanakkor az, hogy egy-egy önkormányzat a helyi rendeletébe foglalja a kulturális kínálat bővítésére irányuló kezdeményezéseit is.

**3.13. Üdülőhelyek, pihenőhelyek, strandok, uszodahasználat, sport.** Ez a tárgykör az 1960-as, 1970-es években élte reneszánszát, amikor jónéhány esetben nemcsak a helyi, de még a megyei tanácsok is találtak maguknak itt szabályozandó tárgykört. (Pl. sátoztáborozás)

Az üdülőhelyek rendje, a gyógy- és üdülőhelyek használata, a strandfürdők használata (főképpen a Balaton parti településeken), ma is gyakran helyi szabályozási tárgy. Az utóbbi már csak azért is, mivel strandonként más-más sajátosságok adódnak, s mindezekre nem lehet átfogó országos regulációval reagálni.

A sport helyi szabályozásának a 2004-es sporttörvény adott érezhető lökést. Ez a törvény a 10.000 lakosnál nagyobb lélekszámú települések számára rendeletalkotási kötelezettséget is előírt. Részben talán ennek is köszönhető, hogy ma már korábban teljesen kívülrekedt tárgykörök is felbukkantak a helyi önkormányzati rendeletanyagban. (Pl. műfüves futballpálya fenntartása; műjégpálya üzemeltetésének a rendje; teniszpálya használatának a szabályai).

**3.14. Helyi közszolgáltatások.** A hagyományos közszolgáltatások (víz, csatornaszolgáltatások, távhőellátás) változatlanul tárgyai a helyi jogalkotásnak, de mellettük egészen új szolgáltatások is helyi rendezést igényeltek és kaptak. Az itt említhető önkormányzati rendeletek zömükben bérbeadásokban fejeződnek ki, amelyek vagy terembérleti díjak meghatározásában öltenek testet (pl. a Faluház eszközeinek bérleti díjai, vagy rendezvénysátor bérbeadása), vagy pedig valamilyen „tevélegesen” szolgáltatásokat is megjelenítenek. (Pl. önkormányzati tulajdonban álló gépek bérleti díjai; az önkormányzat által elvégeztetett bérkaszállás díjszabása).

A személytaxi szolgáltatások különböző aspektusai is megjelentek a nagyobb városok helyi joganyagában, de szabályozási tárgyként bukkant fel az elektromos töltőállomások használatának rendje is. Szinte egyedülálló (országosan is) az a helyi rendelet, amely a nyilvános illemhely(ek) használati rendjét szabályozza.

**3.15. Egészségügy, védőoltások.** Két területe rajzolódott itt ki a helyi szabályozásnak: az egyik az egészségügyi körzetek meghatározása, a másik pedig a védőoltásokkal kapcsolatos helyi teendők (valójában támogatások) rögzítése. Van, ahol pusztán egyetlen rendelet szól az egészségügyi (házi orvosi) körzetről, másutt viszont külön helyi rendeletek szabályozzák az iskolaorvosi, a fogorvosi és a védőnői körzeteket is.

A helyi rendeletek általában négy betegség elleni védőoltás támogatásáról rendelkeznek: a méhnyakrák és a nemi szemölcsök elleni védőoltások, a HDV elleni védőoltás költségeinek az átvállalása; a meningococcus fertőzés elleni védőoltás



igénybevehetősége; a human papillomavirus elleni védőoltás támogatása.

Ha szórványosan is, de megjelentek olyan helyi rendeletek is, amelyek a méltányossági közgyógyellátás rendjét határozzák meg. [Ezek alapja a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 50. § (2) bekezdésében található meg].

**3.16. Temetői rendje, temetkezések szabályai.** Régtől fogva ismert helyi szabályozási tárgykörrel van itt szó, hiszen már a korabeli szabályrendeletek rendezték az ide tartozó helyi viszonyokat. (Ilyen tárgyak voltak például: a régi temető lezárása, új temető nyitása; házi ravatalozások rendje; sírásási díjak megállapítása). A tanácsrendszerben is gyakori szabályozási tárgy volt, sőt jónéhány újabb rendeletfajtaival is gyarapodott. (Dízsírhelyek adományozásának rendje; urnatemetés szabályai; halotthamvasztás rendje). Ez a „tárgybani” gazdagodás 1990 után is jellemző maradt, amelyet számos új tárgykör megjelenése bizonyít. (Sírhelymegváltás díjtételeinek a megállapítása; síremlékek védelme; a saját halottá nyilvánítás rendje; a szociális temetés szabályai; urnafal használata). Külön kiemelés érdemelhetnek még a temető látogatási rendjét szabályozó helyi rendeletek is, s az itt követendő magatartási szabályok meghatározása. (Pl. az állatok bevitelének a tilalma, öltözet, zajkeltés eltiltása).

**3.17. Kereskedelem.** Olyan tárgykörrel van szó, amelynek a regulálása szinte évszázadokra nyúlik vissza. Igazi reneszánszát persze a XX. században érte, amikor is korábban figyelmen kívül hagyott részterületek is bekerültek a helyi jogalkotás területére. (Házaló kereskedelem eltiltása; üzleti záróra szabályozása; közterület fölé benyúló ponyvák engedélyezése; hídmérlegek használata és díjszabása stb.) A mai – tárgykört érintő helyi joganyag nagyjában – egészében a piac- és vásártartás körül sűrűsödik össze, de emellett markánsan jelen van a mozgó árusítás rendjének megállapítása kapcsán is. A gombamód szaporodó termelői piacok ugyancsak számos helyen lettek tárgyai a helyi önkormányzati rendeletalkotásnak. Felvirágzásnak indult a játéktermek létesítésének és működésének szabályozása is, amely azonban a központi jogszabályok megváltozása folytán hamarosan hamvába is holt.

Jelentkezik persze joghézag is ezen a területen, hiszen például a közterületen történő élelmiszerárusítás rendje joggyakorlatilag teljesen kiesett a helyi szabályozás területéről. Márpedig ennek kétségkívül vannak kihatásai a környezetvédelmi és közegészségügyi szabályok betartandóságára nézve is. Jó gyakorlatnak számítana tehát, ha a helyi jogszabályalkotás nagyobb érdeklődést mutatna e viszonyok iránt is.

**3.18. Állattartás.** Már 1945 előtt szabályozták például a legelő- és rétgazdálkodás rendjét, a szarvasmarha és juhtartás rendjét, a húsvizsgálati eljárásokat, de a dögterek, döggutak kezelésének az eljárását is. Az állatkihajtás szabályainak, a gypmesteri telepnek az üzemeltetése megjelent a tanácsrendeletalkotás területén is. 1990 után lényegesen átstrukturálódtak a korábbi helyi jogszabályalkotási tárgykörök. A helyi állattartásnak alapvetően csak két területe maradt meg: az egyik az állattartás céljára szolgáló épületek védőtávolságának a megállapítása, a másik pedig az ebtartás különböző részterületeinek a szabályozása. (Utóbbira példák:

ebtartás szabályai; ebrendészeti hozzájárulás mértékének a meghatározása; kutya-futtató területek kijelölése; ebek egyedi azonosítóval való ellátása).

Mindenképpen jó gyakorlatot eredményezne, a társasházakban történő állattartás rendjének, vagy például a vadon élő állatok tartásának a szabályozása.

**3.19. Helyi rendészeti ügyek.** Itt egy „fejlődő” szabályozási tárgyköréről van szó, amely nyilvánvalóan tág értelmezést igényel. Ide tartozhatnak a helyi tűzgyújtás szabályai, az alkalmi árusítás szabályai, a piacrendészettel összefüggő szabályok, a hirdetésmenyek kihelyezésének a rendje stb. Ezek mellett erre a területre új szint hozott a közterületi kamerák megjelenése, a helyi tűzijátékok elszaporodása, továbbá az az igény, hogy a helyi türelmi zónákat is rendezni kellene. Hasonlóképpen élő téma maradt a mezőőri szolgálat ellátása, de a kerékbilincs alkalmazásának előírása is. Mindezeket szervesen egészíti ki a sebességkorlátozó küszöbök („fekvőrendőr”), és az elektromos közlekedési eszközök (elektromos bicikli, roller), valamint a drónok megjelenése.

Itt tehát együtt van jelen a múlt és a jövő: a mezőőrökre vonatkozó szabályozás mellett már a korszerű S. O. S. segélyhívó telefonrendszer kiépítésének teendői is megjelentek.

Ez a terület tehát összességében gazdagon kínál fel lehetőségeket a helyi szabályozásra (ha tetszik a „jó gyakorlatok” kibontakoztatására).

**3.20. Adatkezelés. Önkormányzati hatósági ügyek.** Itt egy egészen új, fokozatosan alakuló-fejlődő területről van szó, amely nyilvánvalóan összefügg a közigazgatás gépesítésének forradalmával, de egyáltalán az elektronizációval. Mindehhez a megfelelő jogállami keretek kiépülésére volt szükség, amely felértékelte – egyebek mellett – a vagyoni- és személybiztonság szerepét, jelentőségét is.

A közigazgatási eljárások egyszerűsítése, korszerűsítése évtizedek óta napirenden van. Ennek egyik lecsapódási formája az ügyintézési határidők lehetőség szerinti csökkentése, amely már a tanácsrendszerben megjelent helyi rendeletek tárgyaiként. Ennek a „hagyománynak” a folytatásai a mai, rövidített határidőkről szóló önkormányzati rendeletek, amelyek az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 50. § (3) bekezdésben írt felhatalmazás alapján kerültek egyre nagyobb számban megalkotásra.

**3.21. Egyéb.** Itt olyan „maradványról” van szó, amely egyetlen fenti csoportba nem tagolható be egyértelműen, ugyanakkor helyi rendeletek tárgyaiként megjelenhetnek, ahogyan meg is jelentek. Két ilyen önkormányzati rendeletet mindenesetre nevesíthetünk is: a locsolási kártalanításról szólót, és a jogharmonizációs záradékkal való ellátásról szóló helyi jogszabályt. Némi bátorsággal azonban ide sorolhatjuk a következő önkormányzati rendeleteket is: támogatás nyújtása házi víztározó (ciszterna) építéséhez; támogatás nyújtása helyi komposztáló létesítéséhez.

\*\*\*

Kedves András! Gyakorlatra orientáltságod előtt fejet hajtva választottam feldolgozásra a helyi jogszabályalkotás két szelvényét, a felhatalmazások körüli

jelentősebb anomáliák bemutatását és az újabb szabályozási tárgykörök összegyűjtését. Ezzel azonban a látszatát is szeretném elkerülni annak a tévhitnek, hogy nem becsülném nagyra (az alkalmazott kutatások mellett) az alapkutatásokban elért eredményeidet is. Ellenkezőleg: elméleti karakterű és beütésű munkáid (monográfiáid, tanulmányaid) mindig is mély benyomásokat tettek rám, s közülük jó néhányat az adott tárgykörben alaplűnek tekintek. Adja a Jó Isten, hogy még sokáig olvashassam a könyveidet, tanulmányaidat, ezért hát: éltessen az Isten sokáig!

---

---

---

---

**Csekey István közigazgatási jogtudós, az Észt Tudományos Akadémia tagja, és Zolnai Béla nyelvész akadémikus, összehasonlító irodalomtörténész barátsága. Dedikációk, levelek, feljegyzések\***  
Koi Gyula\*\*

---

**P**rof. Dr. Torma András Rektor Úrral több alkalommal is lehetőségem nyílt együtt dolgozni. Különösen emlékezetes a public-private partnership hazai fejlődésének azon, Varga Zs. András professzorral közös vizsgálata, amely angol nyelven a belgiumi Bruylant Kiadónál, illetve magyar nyelven is napvilágot látott. Szintén emlékezetes számomra a magyar alaptörvényt vizsgáló első angol nyelvű monográfiájáról közösen írott könyvismertetésünk is. Különös öröm volt számomra, hogy PhD nyilvános védésem és vitám alkalmával Torma Rektor Úr megtisztelte az eseményt jelenlétével (így Doktorvateremmel, Patyi András Professor Úrral együtt két rektor is emelte az esemény fényét). Kedves Professor Úr! Engedd meg, hogy ezzel a dolgozattal köszöntselek ünnepi jubileumod alkalmából. Ad multos annos!

### **1. A forrásközlés alapját képező gyűjtemény**

Csekey István közigazgatási jogtudós, az Észt Tudományos Akadémia tagja, és Zolnai Béla nyelvész akadémikus, összehasonlító irodalomtörténész barátsága méltán lehet tudományos tanulmány és forrásközlés tárgya. A gyűjtemény egy, három kötetbe kötött Csekey műveket (számos közülük Zolnai Bélának dedikált), eredeti kéziratos, Zolnainak írt beragasztott leveleket, képeslapokat (és egy Zolnainak szóló idegen táviratot) tartalmaz. Emellett Csekeyhez kötődő feljegyzések (elismervények, gépiratok) illetve cikkivágatok, konferenciameghívók találhatóak. Az

---

\* Tanulmány és forrásközlés.

\*\* PhD. tudományos főmunkatárs, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Tudományos munkatárs, ELKH Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete. Az írás az ELKH TK Jogtudományi Intézet „Nemzeti Jogi Bibliográfia. Jog- és Államtudományi Bibliográfia I. Könyvészet 1867-1950” elnevezésű kutatás keretében készült.

ilyesfajta egy adott szerző munkásságát körbejáró, egyéni módon összeállított, nyomtatott (esetenként dedikált) kötetek, különnyomatok, egyéb nyomtatott anyagok, esetleg fényképek és kéziratok (kézírásos vagy gépírással, de a szerző által kézzel írtan javított, vagy csak dátumozott/aláírt; illetőleg kézírásos vagy gépírással tartalmazó) sorából összeálló gyűjteményt a könyv- és kéziratgyűjtők grangerizált gyűjteménynek/könyvnek hívják. (Érdekesség, hogy az angolban a 'grangerisation' vagy a 'grangerised (book)' csupán a 'könyvbe képeket beragaszt /és így illusztrál/' jelentéssel bír, a németben a ritkán előforduló 'Grangerisierung' csupán „kiegészített könyv” jelentéssel bír /képillusztrációk, egyoldalas nyomtatványok beragasztása útján, hasonlóan, mint az angolban/. Az alapszó, a *granger*, az angolban ispánt, majorost, farmert jelent. Érdekesség, hogy a jogban a *granger law* szigorú(bb) törvényeket jelent. A franciában (ahol tudomásom szerint, mint könyvészeti kifejezés ismeretlen), a *granger*, *grangère* főnév (*grangier*, *grangière* alakban is) majoros/majorosné, bérlő/bérlőné (nyilván földbérlőt és földbérlőnének lenne hasznosabb a szótáriradalomban feltüntetni, hiszen bérlő számos fajta van), illetve jelent csűröst (tkp. 'aki a csűrbe behordja a gabonát') is. Jelen gyűjtemény három kötetből áll, a kötetek mérete 240x150 mm. Valamennyi kötet gerincén felső harmadban címvignettás, alsó részen kicsiny Z.B. monogrammos (Zolnai Béla) vignetta-tulajdonjelzéssel. Az első kötet kötésének egyharmada szürkés-drappos textilkötés, a kötet többi része fekete-fehér (széles fehér és keskenyebb fekete) csíkokból álló spriccelt színezésű, bőryanagot imitáló műbőr. A második kötet jó minőségű élénk mélyvörös vászonkötésű. A harmadik kötet kötésének egyhatoda sápadt rózsaszín vászon, a kötés többi része szélén fekete végű, 50 mm hosszú, 22 mm széles ún. kosárfonat-motívum. E kötetek 1998 körül kerültek hozzám adásvétel útján a budapesti Honterus Antikvárium jóvoltából. A könyvek beragasztott anyagait illetően csak a levelek, képeslapok (és a távirat) valamint a feljegyzések, leltárak, dedikációk kerülnek műfaji, azon belül időrendi sorrendben ismertetésre. A szövegközlés során a mai helyesírást alkalmazzuk a könnyebb olvashatóság kedvéért.

## 2. Csekey István rövid pályaképe és főbb művei

Csekey István<sup>1</sup> (Szolnok, 1889. február 2. - Pécs, 1963. augusztus 17.) középiskolai tanulmányait Szolnokon végezte. Jogot Kolozsvárt, Strasbourg-ban, és Heidelbergben, valamint Berlinben és Angliában is hallgatott. 1911-ben államtudományi, 1913-ban jogtudományi doktorátust szerzett Kolozsváron. A Kecskeméti Református Jogakadémia helyettes (1912-1913), rendkívüli (1913-1918), majd rendes tanára (1919). A Budapesti Tudományegyetem a magyar közjog rendes tanára (1918. december 18.) volt. A tartui (dorpati) Észtt Egyetemen a közigazgatási jog nyilvános rendes tanárává lett (1921-1931). A szegedi Ferenc József Tudományegyetem tanára politikából (1931-1940), itt 1938-1939 között

<sup>1</sup> GULYÁS PÁL: *Csekey István*. In: Gulyás Pál: *Magyar írók élete és munkái*. Budapest, VKM-OSZK-MTA-MKLE, 1942. 744-752. Az életmű legújabb feldolgozása: ANTAL Tamás-RUSZOLY József: *Csekey István (1889-1963)*. *Forum. Acta Juridica et Politica*, 2020/1. 155-168.

dékán, 1940-ben prodékán; illetve a visszatért Kolozsváron ugyanezen egyetem Magyar Közjog Tanszékén oktatott (1940-1944) professzorként. Később a Pécsi Egyetemen az alkotmányjog nyilvános rendes tanára (1946-1951), illetve a jogi kar dékánja (1947-1949). 1951-ben nyugalmazták. Fő művei a dedikációk és a forrásközlés körében említésre kerülnek. Kivételesen számos publikációt jelentetett meg, a magyar mellett francia, német, valamint észt és finn nyelven is. Az Észt Tudós Társaság örökös tagja volt. Három magas észt állami kitüntetést is kapott.

### 3. Zolnai Béla rövid pályaképe és főbb művei

Zolnai Béla<sup>2</sup> (Székesfehérvár, 1890. március 10.-Budapest, 1969. május 26.) Magyar-német-francia szakos egyetemi bölcsészdiplomát szerzett Budapesten (1908-1912) egy éves berlini tanulmányok mellett. Később bölcsészdoktor (1914). Berlinben és Párizsban kutatóutast tett (1922-1923). A Budapesti Tudományegyetemen a francia összehasonlító irodalomtörténet magántanára (1923). A Pécsi Egyetemen a magyar irodalomtörténet helyettes tanára (1923-1924). A szegedi (1925-1941) és a kolozsvári (1940-1944) egyetemen a francia nyelv és irodalom nyilvános rendes tanára, Szegeden bölcsészkar dékán (1935-1936). A Budapesti Egyetemen az általános irodalomtudomány nyilvános rendes tanára (1945-1949). Az MTA I. tagja (1940), majd r. tagja (1948), később tanácskozó tag (1949), tagságát visszaállították később (1989). A nyelvtudomány kandidátusa (1949), majd a (akadémiai) doktora (1952). Akadémiai díj (1966), a francia Becsületrend lovagja (1937). Főbb művei: *Nyelv és stílus. Tanulmányok.* Budapest, Gondolat Kiadó, 1957. 325. *Nyelv és hangulat. A nyelv esztétikája.* Budapest, Gondolat, 1964. 297.

### 4. Dedikációk

- 1) Az *A magyar trónöröklési jog* (1917)<sup>3</sup> című műben: Zolnai Bélának szeretettel Csekey István.
- 2) Az *Északi írások* (1928)<sup>4</sup> című műben: Zolnai Bélának barátsággal és szeretettel Csekey István.
- 3) Az *Aus den Forschungsarbeiten...* (1930)<sup>5</sup> című műben: Zolnai Bélának szíves barátsággal. Csekey István.

<sup>2</sup> KOZÁK Péter: *Zolnai Béla.* In: Markó László (főszerk.): *Új magyar életrajzi lexikon VI. Sz-Zs.* Budapest, Helikon Kiadó. 1475-1476.

<sup>3</sup> CSEKEY István: *A magyar trónöröklési jog. Jogtörténelmi és közjogi tanulmány oklevélmellékletekkel.* Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1917. 564.

<sup>4</sup> CSEKEY István: *Északi írások.* Budapest, Pfeiffer Ferdinánd (Zeidler Testvérek) Nemzeti Könyvkereskedésének kiadása, 1928. 228.

<sup>5</sup> CSEKEY István: *Aus den Forschungsarbeiten des Ungarischen wissenschaftlichen Instituts in Tartu (Dorpat) Hrsg. von --.--.* Tartu-Dorpat, O/Ü. J.G. Krüger Ant.-Ges., 1930. 159. Bibliotheca Hungarico-Estica Instituti Litterarum Hungarici Dorpatensis No. 8-13.

- 4) *A német vezéri állam* (1936)<sup>6</sup> című műben: Zi-Bi<sup>7</sup>-nek, aki a német vezéri államot Münchenben gyakorolta... Szeretettel Csi-Pi.<sup>8</sup>
- 5) *A Liszt Ferenc származása...* (1937)<sup>9</sup> című műben: Bélának szeretettel: István.<sup>10</sup>
- 6) Az *A kormányzói jogkör reformja* (1937)<sup>11</sup> című műben: Bélának szeretettel István.
- 7) Az *A magyar nemzetfogalom...* (1938)<sup>12</sup> című műben: Bélának, mint kiváló munkatársamnak szeretettel István.

## 5. Levelek

- 1) [8] Csekey István kéziratos<sup>13</sup> képeslapja Zolnai Bélának (1941. augusztus 28.) Tekintetes<sup>14</sup> Zolnai Béla úrnak<sup>15</sup>  
Kolozsvár  
Kossuth u. 5.  
Sora ház  
Pasarét, 1941. VIII. 28.<sup>16</sup>  
Bélám,  
baráti gusztusaidért<sup>17</sup> fogadd meleg jobbomat. A sok befizetés<sup>18</sup> igazán

<sup>6</sup> CSEKEY István: *A német vezéri állam*. A m. kir. Ferenc József Tudományegyetem Barátainak Egyesületének Jog- és Államtudományi Szakosztályában tartott előadások 22. Szeged, szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt, 1930. 28.

<sup>7</sup> Cserkész szokás szerinti angol névrövidítés (az alapító Robert Baden-Powell névrövidítése, a B.P. után /a magyar cserkészgyakorlatban: Bi-Pi/).

<sup>8</sup> Cserkész szokás szerinti angol névrövidítés.

<sup>9</sup> CSEKEY István: *Liszt Ferenc származása és hazafisága. Különlenyomat a Budapesti Szemle CCXLVII. k. 790. számából*. Budapest, Franklin Társulat, 1937. 36.

<sup>10</sup> Zolnai Béla ceruzás kiegészítése szerint 1937. október 25-én adta neki Csekey István a különlenyomatot.

<sup>11</sup> CSEKEY István: *A kormányzói jogkör reformja. Acta Litterarum ac Scientiarum Reg. Universitatis Hung. Francisco-Iosephinae Sectio Juridico-Politica Tomus X. Fasc. 5.*Szeged, Szeged, m. kir. Ferenc József Tudományegyetem – Rothermere Alap - m. kir. Ferenc József Tudományegyetem Barátainak Egyesülete, 1937. 59.

<sup>12</sup> CSEKEY István: *A magyar nemzetfogalom. Különlenyomat a Menyhárt emlékkönyvből. Acta Litterarum ac Scientiarum Reg. Universitatis Hung. Francisco-Iosephinae Sectio Juridico-Politica Tomus XIII.* Szeged, m. kir. Ferenc József Tudományegyetem – Rothermere Alap - m. kir. Ferenc József Tudományegyetem Barátainak Egyesülete, 1938. 85.

<sup>13</sup> Csekey kéziratos leveleit, dedikációt két tintás töltőtollal írta.

<sup>14</sup> A „Tekintetes” szó nyomtatva, a Méltóságos és a Nagyságos nyomtatott szavakat Csekey kihúzta töltőtollal.

<sup>15</sup> Az „Úrnak” szó nyomtatva, töltőtollal áthúzva (a validálás jeleként), az „Úrnőnek” szó is nyomtatva szerepel lentebb.

<sup>16</sup> 1941. augusztus 29-én postára adva. Az írásos keltezés alatt „Veri ei ole vesi” finn nyomtatott felirat, („A vér nem válik vízzé”), a levelezőlap jelzése nyomtatva: Sárík nyomda. Cegléd.

<sup>17</sup> Talán a „gesztus” szót helyettesítő tréfás kifejezés.

<sup>18</sup> Nem tudjuk, milyen befizetésről lehet szó 1941-ben. Talán a később említett válóperrel lehet kapcsolatos.

megrendített. Ötezerrel<sup>19</sup> biztosan lehetne tabula rasát<sup>20</sup> csinálni. János<sup>21</sup>-Moór<sup>22</sup> azonban lebeszélnek. Kár belé a penis.<sup>23</sup> Így nekimegyek a jövő héten a válópernek. Hát címeres<sup>24</sup> voltál, hogy lementél.<sup>25</sup> Egyetemünk<sup>26</sup> még legalább egy hónapig nyári álmát fogja aludni. Itt<sup>27</sup> gyönyörű. Őszi meleg. Tündéri. Hétfőn azonban már magam is útra kelek. [Szeptember] 11-ig Zengővárkony<sup>28</sup> (via/?/ Pécsvárad) a címem. Lemegyek kipihenni a pesti utazás fáradalmait. Írj, és gondold néha kenyeres pajtásodra, a mecseki szatírra. Melyhez hasonló jókat kívánva ölel:

István

2) [9] Csekey István töltőtollal írt köszönőlevele Zolnai Bélának (1944. március 10.) Születésnapod ajándékát melegen köszönöm, és kívánom, hogy még sok ilyen ajándékkal megleptek.

Cs.I. [Csekey István]

3) [10] Csekey István kéziratos kisméretű képeslapja<sup>29</sup> Zolnai Bélának (1944. április 3.)

Galyatető, 1944. IV.3.

Nagyszálló

Kedves Bélám,

Tini<sup>30</sup> nagyon lehangolt, aggódik fiáért.<sup>31</sup> Könyvem<sup>32</sup> megjelenése sem egészen biztos. De azért befejezem a bibliográfiát. Húgom<sup>33</sup> csak ma érkezik a tanévzárás miatt.<sup>34</sup> Méteres hó van és napsütés. Teljesen békebeli ellátás. Ragyogó nők. Őrült lettem volna, ha nem jövök. A berlini gyors nem közlekedik. Ha fel akarsz jönni,

<sup>19</sup> Az 5000 pengő nagy összeg volt abban az időben amikor –a korabeli slágerszöveget idézve- „Havi 200 pengő fixszel, ma az ember könnyen viccel.”

<sup>20</sup> Tabula rasa, azaz tiszta lappal (indulás).

<sup>21</sup> Ismeretlen személy.

<sup>22</sup> Moór Gyula (1888-1950) jogfilozófus, a Horthy korszak egyik vezető jogtudósa, akadémikus, az MTA (ideiglenes) elnöke (1945-1946).

<sup>23</sup> A szó szerint idézett szitokkifejezés nyilván a veszett ügynek szól.

<sup>24</sup> Tréfás utalás a „címeres ökör” kifejezésre.

<sup>25</sup> Vélhetően ti. Kolozsvárra.

<sup>26</sup> A kolozsvári Ferenc József Tudományegyetem.

<sup>27</sup> Ti. Pasaréten. Budapest II. kerületének főként 1945-ig híres hegyvidéki villanegyede („Olyan szegény vagyok, hogy a templom egere hozzám képest villatulajdonos a Pasaréten.” – mondja a Brazíliából hazatért gazdag Grüber szerepében Kabos Gyula az *A kölcsönkért kastély* c. filmben (1937) /rendezte: Vajda László/).

<sup>28</sup> Jelenleg Baranya megyei község a pécsváradai járásban.

<sup>29</sup> Nyomatott felirata: Téli táj [véltető fényképével].

<sup>30</sup> Thienemann Tivadar (1890-1985) irodalomtörténész, germanista, nyelvpszichológus, egyetemi és középiskolai tanár. Pécsen és Budapesten tanított az egyetemen.

<sup>31</sup> Thienemann fia nyilván frontkatona lehetett.

<sup>32</sup> CSEKEY István: *Die Verfassung Ungarns*. Budapest-Leipzig, Danubia-Druck Pester Lloyd, 1944. 270.

<sup>33</sup> Csekey Ilona (1889 u.-?), Csekey István húga.. Édesapjuk id. Csekey István (?-1911) szolnoki református lelkész, édesanyjuk Csekey Istvánné Pesch Hermina (1862-1943), polgári leányiskolai igazgató volt. (Az adatokra lásd a gyűjteményben Csekey Istvánné Pesch Hermina gyászjelentését). Csekey másik húga, Csekey Margit (1889 u.-1928 v. 1928 e.) volt, emlékének *Északi írások* című, észt (és finn) kérdéseket összefoglaló kötetét ajánlotta.

<sup>34</sup> Csekey Ilona vélhetően pedagógus volt édesanyjához hasonlóan.



indulhatsz. Lesz szobád. Mindennap úszom és masszírozatok. Már első nap teljesen lesültem.

Szeretettel ölel:

István

[P.S.]: Prof.[esszor] egy sincs.

4) [11] Csekey István kéziratos levele Zolnai Bélának (1945. március 1. körül)

Zolnai Béla professzor Úrnak  
Kolozsvár, Kossuth Lajos utca 5. II. [emelet]

K.B.<sup>35</sup> Klári és Sándor átvészelték, atyád Almádban maradt. Márc.[ius] 2-án utazom húgommal Szolnokra.<sup>36</sup> Adjál hírt lakásomról és az egyetemről. Kollégákkal készülünk Debrecenen át Kolozsvárra.

Itteni holmijaim még megvannak.

Szeretettel ölel:

István

5) [12] Csekey István kéziratos levele Zolnai Bélának (1945. június 17.)

Budapest, 1945. június 17.<sup>37</sup>  
[Budapest] VIII. Vas utca 2/c. K I E<sup>38</sup>

Kedves Bélám,

postáidat elintéztem. Tied jól Klári<sup>39</sup> kivételével, aki nehezen javul. A pesti esztétikát<sup>40</sup> betöltik. Szegedre is meghívnak. Így két tanszéket is adott végzeted. Nekem csak egy volt, és az is elveszett. De talán sikerül a szegedi megoldás. Itt élni lehetetlen. Főzélekes ebéd feltétek nélkül száz P[engő]-be kerül.<sup>41</sup> A Ker. Ifj. Egyes. [Keresztény Ifjúsági Egyesület] székházába lakom napi 40 P[engő]-ért. Július első

<sup>35</sup> Azonosítatlan családnév-rövidítés.

<sup>36</sup> A Szolnokra szó aláhúzva.

<sup>37</sup> A levél Dr. Kopár Gerő klinikai igazgató főorvos, Kolozsvár, Mátyás király tér 23. Telefon: 17-57. levélpapírján íródott (adatai áthúzva).

<sup>38</sup> Keresztény Ifjúsági Egyesület Nemzeti Szövetségének székháza (benne a protestáns Helyőrségi Templommal, jelenleg Ódry Színpad).

<sup>39</sup> Talán Zolnai leánygyermekéről lehet szó.

<sup>40</sup> A Budapesti Tudományegyetem Esztétika Tanszékéről lehet szó, ahol Zolnai érdekelt lehetett, mint esetleges tanszékvezető.

<sup>41</sup> Ekkor a háborút követően már kezdődött az infláció.

hetében Zengővárkonyba megyek egész nyárra. Pécsre Esztergár<sup>42</sup> volt polgármestert hívták meg.<sup>43</sup> Bennünket a pesti egyetem mellett működő igazoló bizottság igazol.

Most kutyafuttában csak ennyit. A min.[iszter]<sup>44</sup> még nem fogadott. Régi recept.

Újból hálásan köszönök Neked mindent. Pro memoriád<sup>45</sup> mély benyomást tett mindenkire. Haynal<sup>46</sup> 10 nap múlva megy. Rusznyák<sup>47</sup> és ő itt kapnak tanszéket. Hegedüs<sup>48</sup> megkapta az echódat.<sup>49</sup> De a még akkor működő orosz cenzúra nem engedte közölni. Maradj, amíg tudsz, itt méregdrága az élet, és még igen kezdetleges. Üdvözlöm a baráti kört. Szeretettel ölel:

István

Reich<sup>50</sup> mérnök viszi a levelet.

6) [13] Csekey István gépiratos levele Zolnai Bélának (1957. november 2.)

Pécs, 1957. XI.2.

Káptalan utca 4.

Kedves Béla!

Szívből gratulálok új könyvedhez,<sup>51</sup> amelyről utolsó ebédelésünkön nem is beszéltél. Vagy ez a tudós szerénysége? Köteted itt díszlik a boltok kirakatainak premier planjában. Mivel jó magamat is nemcsak szerzője miatt érdekel, csorog érte a nyálam, de 1089 ft-os nyugdíjammal igen csínján kell bánnom, hogy beoszthassam a kis mellékjövedelemmel együtt. Ezért arra kérek, próbálj a Gondolat kiadóval küldetni címemre egy ismertető tiszteletpéldányt. [Szóltam. – Z.B. ceruzás lapszéli megjegyzése]. Szívesen írok róla akár a Dunántúli Napló c. napilapunkba, akár a Megyei Tanács Művelődésügyi Osztályának évnegyedes kulturális szemléjébe: Baranyai Művelődés.

Azt is megsúghatod Gondolatéknak, hogy a TTIT<sup>52</sup> Baranya megyei szervezetének társelnöke vagyok Szentágothai<sup>53</sup> jobbán, mert a Gondolat a TTIT kiadószerve. S ha bennfentes vagy ott a műhelyükben, felhívhatnád Dániel kartársat<sup>54</sup> a földrajzi részleg vezetőjét (335-560, 59-es mellék), hogy mi van ígéretével, mely szerint egy hét alatt értesít, hogy a tőlük kiadandó Görgényi-féle Hévíz-kötetekben közlik-e, vagy

<sup>42</sup> Esztergár Lajos (1894-1978) pécsi polgármester, közigazgatási eljárásjogász.

<sup>43</sup> Vélhetően professzornak.

<sup>44</sup> Amennyiben az igazságügyi miniszterről van szó, úgy ebben az időben az Ideiglenes Nemzeti Kormány e posztján Valentiny Ágoston (1888-1958) állt (1944. december 22.-1945. július 21.) között.

<sup>45</sup> Pro memoria, azaz emlékezetető (irat).

<sup>46</sup> Haynal Imre (1892-1979) orvosprofesszor, belgyógyász, endokrinológus.

<sup>47</sup> Rusznyák István (1889-1974) orvosprofesszor, belgyógyász, az MTA elnöke (1949-1970).

<sup>48</sup> Hegedüs Lóránt (1872-1943), pénzügyminiszter, közgazdász, az MTA tagja.

<sup>49</sup> Itt: viszontválasz.

<sup>50</sup> Reich Jenő, kolozsvári okleveles gépészmérnök (Csekey István kolozsvári lakásának és ingóságainak megőrzője, lásd a vonatkozó leltárt lentebb).

<sup>51</sup> A *Nyelv és stílus. Tanulmányok.* című Zolnai könyvről van szó: ZOLNAI (1957): i.m. 3-325.

<sup>52</sup> Tudományos Ismeretterjesztő Társulat.

<sup>53</sup> Szentágothai János (1912-1991) anatómus, orvos akadémikus, az MTA elnöke (1976-1985). A norvég, svéd, szerb, szlovén, szovjet tudományos akadémiák tagja.

<sup>54</sup> Nem beazonosítható kiadói vezető.

nem Hévíz-bibliográfiámat. [Negatív. – Z.B. ceruzás lapszéli megjegyzése].<sup>55</sup> Azóta több mint három hét telt el, és se bú, se bá... Ez a korszerű stílus... Különben Hévíz történetét három íven kell megírnom egy másik mű számára, amelyet a Veszprém Megyei Tanács Idegenforgalmi Hivatala ad ki Balatonfüreden. Már perfektuáltuk a szerződést.

Még nagyobb gondom „Baranya és Pécs bibliográfiája”,<sup>56</sup> amelynek első kötete a könyv- és folyóiratanyagot fogja tartalmazni. Eddig négyezer cédula van, ami Kozocsa<sup>57</sup> szerint maga 15 ív. Most a két tanács (a megyei és a városi) a jövő évi költségvetésbe akarja kiadását beállítani. A második kötet lenne a hírlapirodalom, a harmadik pedig az Addenda et corrigenda a három mutatóval. Ha sikerül még elkészítenem, azt hiszem ez lesz utánam az egyetlen maradandó mű, amelyet még századok múlva is használni fognak [! – Z.B. ceruzás lapszéli megjegyzése].<sup>58</sup>

A napokban kezembe került „Kolozsvári egyetem”<sup>59</sup> című konvolutumom.<sup>60</sup> Benne Telekinek küldött jelentésed fogalmazványa [Mi ez?– Z.B. ceruzás lapszéli megjegyzése], meg „Végző a Cs.<sup>61</sup> ügyben” férfias kiállításod, amelyet Janoviczig<sup>62</sup> jó néhányan írtak alá. Hej azóta: Tompora<sup>63</sup> mutantur, et nos butamur<sup>64</sup> in illis...<sup>65</sup>.

Sokat elfantáziáltam<sup>66</sup> Thini<sup>67</sup> levelén is, amelyet mutattál. Bizony, okos ember létedre mindig távol volt tőled a savoir vivre.<sup>68</sup> Bár magam is rossz bőrbem voltam, de szinte megijedtem Tőled. Engem már rendbe hoztak itthon gondos női kezek, de ki gondoz és ápol Téged? Hát egy sem akad tengersok nőismerősöd közül, akivel meg mernéd osztani napi gondjaidat? Mert a sikertelen első házasság miatt mindig féltél egy újabbtól. Pedig hány rendes, jó nő keresztelte az életedet... A lakáskérdést meg lehetne oldani, hisz annyi jó kapcsolatot van. Valamiképpen segíteni kéne Magadon, mert úgy fogsz meghalni, mint egy kutya – ahogy agglegényre a

<sup>55</sup> Csekey Hévíz-bibliográfiája később megjelent: Csekey István: *Hévíz bibliográfiája*. Hévíz-Balatonfüred-Budapest-Győr, Hévíz Községi Tanács-Veszprém Megyei Tanács Idegenforgalmi Hivatala-Panoráma-Győr-Sopron Megyei Nyomda, 1961. 55.

<sup>56</sup> A mű megjelent: CSEKEY István: *Baranya és Pécs bibliográfiája*. Pécs, Pécs Megyei Jogú Város Tanácsa Végrehajtó Bizottsága, 1964. 283.

<sup>57</sup> Kozocsa Sándor (1904-1991) bibliográfus, jelentős szakíró, a bolgár, a lengyel, az orosz és szovjet, valamint a hazai irodalomtörténet kiemelkedő művelője.

<sup>58</sup> Az „egyetlen maradandó mű” kifejezést Zolnai Béla aláhúzta.

<sup>59</sup> Sem az OSZK Nektár, sem a MOKKA ODR adatbázis, sem (a jelenleg közel 865 000 tételt tartalmazó, eladási okán teljes tartalma talán 1 000 000 körüli tételből álló) antivarium.hu adatbázis nem ismeri.

<sup>60</sup> Konvolutum, azaz íráskönyvtár gyűjteménye.

<sup>61</sup> Talán Csekey valamifajta üldöztetése, B listázása elleni petíciós fellépésről lehet szó.

<sup>62</sup> Janovics Jenő (1872-1945) színész, rendező, a Kolozsvári Színház igazgatója.

<sup>63</sup> A latin mondásban a szó eredetileg: tempora, a tempora a magyar „tompor” szóra utalva Csekey szójátéka.

<sup>64</sup> A latin mondásban a szó eredetileg: mutamur, a „butamur” a magyar „buta” szóra utalva Csekey szójátéka.

<sup>65</sup> Tempora mutantur et nos mutamur in illis, azaz az idő változik, és vele változunk mi is. Csekey parafrázisában ez a far megnövekedésével, illetve szellemi hanyatlással jár, vagy járhat szójátékait értelmezve.

<sup>66</sup> Elfantáziáltam – mai helyesírással „elfantáziáltam,” ezt a szóalakot azért hagytuk meg eredetiben, mivel részben a kor, részben Csekey stílusának része.

<sup>67</sup> Thienemann Tivadar, adatait ld. fentebb.

<sup>68</sup> Savoir vivre (francia) jelentése: élni tudás, (a gyakorlati élet ismerete); az élet élvezete. (Nem keverendő a savoir-faire kifejezéssel, mely egyfelől ügyességet, másfelől szakértelmet jelent).

szólásmondás mondja...

Ha írsz, tudasd velem Thini címét, esetleg Gogolákét.<sup>69</sup> Szeretném magam felvenni velük a kapcsolatot. Gondold meg, és cselekedjél. Újból minden jót kíván, és szeretettel ölel öreg barátod:

István

## 6. Feljegyzések, távirat

1) [14] Csekey István ceruzás feljegyzése Zolnai Bélánál maradt ingóságokról (1945. június 8.)

Z.B.-nál maradtak a következő ingóságaim:

4 láda (törékeny!)

Dorpati egyetem képe rámában

Észtország térképe

Pragmatica Sanctio eredetije<sup>70</sup>

Csekey címer rámában

Lámpa összekötő zsinór

Lámpa faalkatrész

3 hamutartó

1 Sansevieria<sup>71</sup> cserépben

Kis zöld locsolókanna

Kolozsvár, 1945. VI. 8.

Csekey

2) [15] Csekey István Zolnai Bélának (1945 vagy 1946 körül, dátatlan)

1/2 8-kor este elvittek a Központi Rendőrségre, a Politikai Osztályra.

Ölel: István

[P.S.]: Órám a párnád alatt.

3) [16]Varga Lászlóné<sup>72</sup> Zolnai Bélának, 1945 vagy 1946. április 11.

Csekey tanár úr a központi rendőrségen van őrizet alatt. Izeni, küldjenek be ebédet holnap.

IV.11.

Varga Lászlóné

<sup>69</sup> Vélhetően Gogolák Lajos (1910-1987) történész, szlavista, újságíró. Cseh és szlovák történelemmel és szépirodalommal foglalkozott, 1956-tól a Bécsi Egyetemen oktatott.

<sup>70</sup> CSEKEY István: *A magyar Pragmatica Sanctio írott eredetijéről*. Értekezések a filozófiai és társadalomtudományok köréből I. kötet 7. sz. Budapest, 1916. MTA. 88. A tulajdonában lévő kiemelkedő történelmi forrást Csekey ebben a műben tette közzé.

<sup>71</sup> Sansevieria trifasciata, a spárgafélék körébe tartozó, gyakori szobanövény. (Magyar nevén szobai tigrislevél, vagy fácánlevél, vagy anyósnyelv). Levelei 70-90 cm hosszúak, és 5-6 cm szélesek.

<sup>72</sup> Talán házmester, vagy háztartási alkalmazott.

4) [17] Leltár, gépirat, /másolati leirat-példány/ (1945. január 12.)

Leltár, mely felvételre 1945. január 12-én Kolozsvárt, Majális utca 40. sz. alatt, a Reich Jenő okl.[eveles] mérnöknek Kolozsvár város polgármesteri hivatala által kölcsönadott, illetve megőrzésre átadott két szoba hall lakás bútorberendezéséről.

3 drb. 1 ajtós ruhásszekrény

1 " 3 fiókos sublód

1 " asztal

1 " szék és 3 drb. karosszék

1 " fotó

1 " récamier /csak faállvány minden párnázás nélkül/

1 " éjjeli szekrény

1 drb. tálalóasztalka

1 " kis fiókos szekrényke

16 drbból álló könyvszekrény

1 zongora

1 drb. récamier felső párnázás nélkül

1 " alacsony asztal

1 ülőgarnitúra, mely áll 2 székből, 4 karszékből, és 1 díványból

1 drb. előszobatükör hozzátartozó kis szekrénykével

1 drb. konyhakredenc, asztal, fásláda, szemétláda, szék

3 drb. garderober szekrény, és egy hozzátartozó polc

1 drb. íróasztal

1 " szék

Fenti bútorokat megőrzésre kölcsönképpen átvettem. 1945. I. 13. Alulírott elismerem, hogy a fenti leltár szerint kimutatott tárgyak megőrzés és használat céljából gondjaimba lettek bízva, azokat el nem idegeníthetem és bármikor a kincstár rendelkezésére bocsátom, amennyiben erre felszólítást kapok. Kolozsvár, 1945. január 13-án. Átvevő: Reich Jenő s.k. Átadó: Héjjas<sup>73</sup> ü.o.v. [ügysztyáryvezető]. /P.H./<sup>74</sup>

5) [18] Elismervény I. Csekey Istvánnak, gépirat, /másolati leirat-példány/ (1945. február 28.)<sup>75</sup>

A Majális utca 40. sz. alól elmenekült Ottlik<sup>76</sup> és Csekei [Csekey] tulajdonát képező tárgyakból el lett vize egy 1 drb. fotel, 4 drb. töltött szék, 1 drb. szolon. Aláírás: Duma János<sup>77</sup> átadta. Kolozsvár, 1945. II. 28. Aláírás: Imre. /A Rekviráló Hivatal könyvei szerint ezek a Petőfi u. 5. sz. alatti 2. raktárba kerültek. 1945. III. 2-án két

<sup>73</sup> Azonosítatlan személy, közhivatalnok.

<sup>74</sup> P.H.=pecsét helye.

<sup>75</sup> Azonosítatlan személy, vélhetően közhivatalnok.

<sup>76</sup> Egyértelműen nem beazonosítható személy.

<sup>77</sup> Azonosítatlan személy, vélhetően Csekey István szomszédja.

töltött szék kiadatott Potra Traján tanítóképző intézeti tanárnak. Valószínűleg az én két zöld fájú, és rózsaszín anyaggal bevont töltött székem volt. – Cs. I. írógépes megjegyzése/.

6) [19] Elismervény II. Csekey Istvánnak, gépirat, /másolati leirat-példány/ (1945. március 5.)

Elismervény, hogy Majális utca 40. szám alól Reich Jenő házából elhoztuk az alábbi dolgokat: 1 récamier komplett betéttel, 2 fotel, 2 drb. kisszekrény, 1 kis asztal, négyszögletes, 1 nagy előszobatükör állvánnyal, 3 drb. könyvszekrény, 1 kis asztal, 1 drb. fehér zománcozott edény, 1 drb. esernyőtartó, 1 darab politúrozott papírkosár, 180 drb. különböző könyv, 1 drb. récamier, 1 drb. nagy íróasztal, 1 drb. forgó íróasztal töltött szék, 1 drb. dohányzóasztal, 2 drb. töltött szék /ez utóbbi kettő visszament/. Tanúk: Molnár János, Duma Jánosné. Kolozsvár, 1945. III. 5-én. Nagy Gábor.

7) [20] Elismervény III. Csekey Istvánnak, gépirat, /másolati leirat-példány/ (1945. március 6.)

Elismervény, hogy Majális utca 40. szám Reich Jenő lakásából elhoztam 3 drb. matracot, 3 drb. különböző könyvet. Kolozsvár, 1945. III. 6. Aláírások: Duma Jánosné,<sup>78</sup> Nagy G...<sup>79</sup>

/Reich szerint Andrassy [feltehetően: ifj. Andrassy Gyula-K.Gy.] művei voltak. - Cs. I. írógépes megjegyzése/.

8) [21] Elismervény IV. Csekey Istvánnak, gépirat, /másolati leirat-példány/ (1945. április 27.)

Majális u. 40. Reich Jenő bútoraiból az Orosz Parancsnokság részére 12 drb. töltött széket elszállítottam. Kolozsvár, 1945. IV.27. Átadtam: Duma Jánosné. Molnár János ellenőr. /Elkerült a 24041. számú orosz katonai alakulathoz, a hadiiskolába, a Tanítók Házába, a Hunyadi téren. Az oroszok az iskola befejezése után június derekán visszaadásukat ígérték. A március 5-6-án kelt elismervényekkel elszállított bútorok Veres Pálnál<sup>80</sup> vannak Majális u. 12. I. [emelet].

9) [22] A kolozsvári Református Kollégium Könyvtára gépiratos levele Csekey Istvánhoz ingóságok megőrzése ügyében /másolati leirat-példány/ (1945. június 5.) Kolozsvárt, 1945. június 5-én

Dr. Csekey István egyetemi tanár úrnak  
Helyben<sup>81</sup>

Annak következtében, hogy a román rendőrhatalóság Professzor Úrnak, mint magyar állampolgárnak nem adott további tartózkodási engedélyt, átvesszük a Református Kollégium Könyvtárába megőrzés végett a következő ingóságait: könyvtárát, 13 darab üveges, diófafurnéros könyvszekrényét, 1 darab ugyanolyan zeneszekrényét rádió és gramfon nélkül, két sarkos fiókos szekrényét, 1 darab

<sup>78</sup> Azonosítatlan személy, vélhetően Csekey István szomszédja.

<sup>79</sup> Azonosítatlan személy, vélhetően Csekey István szomszédja.

<sup>80</sup> Azonosítatlan személy, vélhetően Csekey István ismerőse.

<sup>81</sup> Aláhúzott szó.

támlás olvasóasztalkáját, 1 darab könyvbölcsőjét, 1 darab mellportróját olajban Pólya Tibortól,<sup>82</sup> 1 darab álló portróját olajban Vidovszky Bélától,<sup>83</sup> 1 darab tájképet olajban Pólya Ivántól<sup>84</sup> /mindhárom keretben/. 1 darab fehér cserép Anonymus szobrát, és 1 darab Liszt mellszobrát.

Kötelezzük magunkat, hogy az átvett ingóságokat könyvtárunk ideiglenes letéteként megőrizzük és azokat professzor úrnak, vagy meghatalmazottjának bármikor kiszolgáltatjuk.

10) [23] Távirat [Csekey] Ilonától<sup>85</sup> Zolnai Bélának 1949. április 2., Szolnokról Kolozsvárra.

Szombaton reggeli gyorssal indulok. Ilonka.

11) [24] Ismeretlen nevű körzeti orvos Irén nevű asszisztense, Zolnai Bélának, 1963 körül (?)

Kedves Professor Úr!

Nagyon köszönöm mátraházai sorait. Bizonyára mire hazaérkezik, a mellékelt receptekre már szüksége lesz.

Sok üdvözléssel:

Irén

Ui.: Csekey István agyvérzést kapott, igen súlyos az állapota.

## 7. Zárszó

E forrásközlés beillesztése a két életmű szövedékébe még számos kutatást igényel. Mindenesetre mind a késő Horthy-kor, mind a II. világháborút követő időszak, illetve az ötvenes évek korszakát is jól példázza a levelek és az egyéb dokumentumok sora. Bízunk benne, hogy mindezen ismeretek jól szolgálják jogtudományunk múltjának megismerését, amely nélkül a jelen törekvéseit sem kísérhetik a kellő sikerek.

---

---

<sup>82</sup> Pólya Tibor (1886-1937), magyar festő, a szolnoki művésztelep egyik vezetője.

<sup>83</sup> Vidovszky Iván (1883-1973) festőművész.

<sup>84</sup> Pólya Iván (1889-1939), festőművész, Pólya Tibor testvére.

<sup>85</sup> Csekey Ilona, adatait lásd fentebb.

---

---

# **Torták és alkotmányos jogok az angol és az amerikai legfelsőbb bíróságok előtt**

Koltay András\*

---

## **1. Bevezetés**

A vallási meggyőződés kinyilvánítását egyszerre védi a vallás- és a szólásszabadság joga. A szólásszabadságnak ugyanakkor része a hallgatáshoz való jog is, azaz alapesetben senki nem kényszeríthető a véleménye vagy más véleményének kimondására. A közelmúltban az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok bíróságai előtt is felmerült a kérdés, hogy vajon a tortakészítés beszédnek minősül-e, illetve, hogy a cukrász megtagadhatja-e azt a vallásszabadságára hivatkozva, ha a megrendelés teljesítése meggyőződésével ellentétes üzenetet hordozna? A felmerült probléma komplex, és a vallás-, valamint a szólásszabadságon túl az egyenlő bánásmód biztosításának, sőt az emberi méltóság védelmének kérdéseit is feszegeti. A következőkben ezen ügyeket és a megszületett döntéseket tekintjük át (2–3. pont), és elemezzük a szólásszabadság (4. pont), a diszkriminációtilalom (5. pont), a vallásszabadság (6. pont) szempontjából, míg eljutunk az összefoglalásig (7. pont).

Ugyan a bemutatott ügyekben nem születésnap torták szerepelnek, mégis ezen elemzést szánom köszöntésül a jubileumához érkezett Torma András professzornak, jó szívvel emlékezve együttműködésünk pillanataira, reménykedve azok számának további gyarapításában.

## **2. Masterpiece Cakeshop, Ltd. and Others v. Colorado Civil Rights Commission**

Az egyesült államokbeli ügyben Jack Phillips, a Colorado államban működő Masterpiece Cakeshop Ltd. tulajdonosa és üzemeltetője keresztény vallású cukrászmester. Phillips 2012-ben azt mondta egy azonos nemű pár tagjainak, hogy nem hajlandó számukra esküvői tortát készíteni házasságkötésük alkalmából, mivel vallási alapon ellenzi az azonos nemű személyek közötti – és Colorado államban akkor el nem ismert – házasságot, azonban hajlandó más cukrászárut, például

---

\* Egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, rektor, Pázmány Péter Katolikus Egyetem.



születésnap tortát készíteni számukra. A pár tagjai panaszt tettek a Colorado Civil Rights Commission (Bizottság) előtt, Colorado állam megkülönböztetés tilalmáról szóló törvénye (Colorado Anti-Discrimination Act, CADA) alapján, amely vonatkozó rendelkezései szerint a közforgalmú, árut értékesítő vagy szolgáltatást nyújtó vállalkozás nem alkalmazhat szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetést. A Bizottság közigazgatási bírósági eljárást kezdeményezett, az eljáró bíró pedig a pár javára döntött. A coloradói fellebbviteli bíróság a határozatot helybenhagyta.

A szövetségi legfelső bíróság döntése szerint a Bizottság eljárása az ügyben megsértette a szabad vallásgyakorlásra vonatkozó szabályokat. A bíróság Kennedy bíró által írt többségi álláspontja szerint az alkotmány és a különböző jogszabályok biztosíthatják – esetenként pedig azoknak kell biztosítaniuk – a jogok szabad gyakorlását a meleg és a meleg párok számára, ugyanakkor a melegházasság vallási vagy filozófiai alapon történő ellenzése védett véleménynek, bizonyos esetekben pedig védett véleménynyilvánításnak minősül. Bár az nem meglepő, hogy Colorado állam joga biztosítja a meleg számára, hogy a lakosság más tagjaival azonos feltételek mellett férhessenek hozzá árukhoz és szolgáltatásokhoz, a jogszabályi előírásokat a vallás tekintetében semleges módon kell alkalmazni. Phillips számára – állítása szerint – különös jelentőséggel bír egyfelől az Első Alkotmánykiegészítés szerinti szólásszabadság joga, másfelől pedig mély és őszinte vallási meggyőződése, amikor művészi képességeit és saját egyedi ihletettségét felhasználva valamilyen állítást – egy esküvői köszöntést – fogalmaz meg alkotása révén. A felmerülő dilemma érthető volt 2012-ben, amikor Colorado állam még nem ismerte el az államban kötött melegházasságok érvényességét. A tagállam akkori álláspontjára tekintettel nem teljesen alaptalan Phillips érvelése, amely szerint észszerű indokok alapján gondolta jogszerűnek a saját döntését.

A tagállam akkori jogszabályai bizonyos mérlegelési lehetőséget engedtek a kereskedők számára azzal kapcsolatban, hogy megtagadják-e egyes, általuk sértőnek talált üzenetek megfogalmazását. Ezt támasztja alá az a körülmény is, hogy a szóban forgó eljárás időtartama alatt – a Bizottság eljárását megelőzően eljáró – coloradói Civil Rights Division legalább három másik ügyben állapította meg, hogy egy cukrász jogszerűen járt el, amikor megtagadta a melegeket vagy melegházasságokat *sértő* díszítéssel ellátott torták készítését. Phillipset is megillette a jog, hogy állításait semleges és tiszteletteljes, az ügy minden körülményét figyelembe vevő módon mérlegeljék. (Mivel Phillips ügyében a Civil Rights Division megalapozottnak találta a panaszt, továbbította az ügyet a Bizottságnak eldöntésre.)

Az ilyen semleges mérlegeléssel azonban összeegyeztethetetlen volt a Bizottság Phillips ügyében folytatott eljárása, amely során a tiltakozását megalapozó, vallási meggyőződésével szembeni egyértelmű és elfogadhatatlan ellenségességre utaló jelek merültek fel. A rendelkezésre álló iratok szerint a Bizottság hivatalos és nyilvános ülése során egyes tagok azt az álláspontot támogatták, hogy a vallási meggyőződés jogszerűen nem jelenhet meg a közsférában vagy a kereskedelemben, Phillips hitét becsmérelték és felszínesnek minősítették, és valódi vallási meggyőződésre hivatkozását a rabszolgaság és a holokauszt védelméhez hasonlították. Egyetlen biztos sem tiltakozott az ilyen megjegyzések ellen, és azokkal nem foglalkoztak a tagállami bíróság későbbi határozatában vagy az e bírósághoz

benyújtott iratokban sem. E megjegyzések alapján kétségbe vonható a Bizottság Phillips-ügyben folytatott eljárásának méltányossága és pártatlansága.

Az ellenségesség jele továbbá, hogy Phillips ügyét eltérő módon kezelték a Bizottság előtt korábban sikerrel eljáró, meglelleses üzenetek ellen tiltakozó más cukrászok ügyeitől. A Bizottság részben azon az elméleti alapon határozott Phillips ellenében, hogy a megrendelt esküvői tortán megjelenő bármilyen üzenet nem a cukrásznak, hanem a megrendelőnek tulajdonítható. Ez a megfontolás azonban nem merült fel a Civil Rights Division elé került más, a megleházassággal szembeni jelképeket viselő tortára vonatkozó megrendelést érintő ügyekben. A Civil Rights Division figyelembe vette továbbá, hogy a többi cukrászda hajlandó volt más termékeket értékesíteni a leendő megrendelők részére, a Bizottság azonban irrelevánsnak tartotta Phillips hajlandóságát ugyanerre. A vallási alapú tiltakozás elutasítására vonatkozó tagállami gyakorlattal kapcsolatban Phillips által megfogalmazott aggályokra nem ad választ az a körülmény sem, hogy a tagállami fellebbviteli bíróság röviden foglalkozott a felmerült bánásmódbeli különbségekkel.

A fenti indokok miatt a Bizottság eljárása Phillips ügyében megsértette a tagállam Első Alkotmánykiegészítésből fakadó azon kötelezettségét, hogy tartózkodjon a vallással vagy a vallási szemponttal szembeni ellenségességen alapuló jogszabály vagy szabályozás alkalmazásától. Az állam – a szabad joggyakorlásra vonatkozó alkotmányos biztosítékoknak megfelelően – nem alkothat az érintett polgárok vallási meggyőződésével szemben ellenséges szabályozást, és nem járhat el a vallási meggyőződéssel vagy gyakorlattal szemben ítéletet mondó vagy azok jogszerűtlenségét feltételező módon. A Bizottság eljárása nem volt sem toleráns, sem tiszteletteljes az érintett vallási meggyőződése iránt. Az állam nem foglalhat állást azzal kapcsolatban – még csak nem is utalhat arra –, hogy Phillips lelkiismeret-alapú tiltakozásának vallási alapja jogos, vagy nem jogos.

Ezekből következik tehát, hogy Phillips vallási alapú tiltakozását nem a szabad joggyakorlásra vonatkozó szabályok által megkívánt semlegességgel vizsgálták. Lehetséges lett volna a tagállam érdekeit olyan módon mérlegelni Phillips valódi vallási alapú tiltakozásával szemben, hogy az megfeleljen a szigorúan alkalmazandó vallási semlegesség követelményének.

### **3. Lee v. Ashers Baking Company Ltd. and Others**

A brit ügyben Daniel McArthur és felesége, Amy – az Ashers nevű, észak-írországi cukrászat tulajdonosai – keresztények, és vallási meggyőződésük szerint kizárólag az egy férfi és egy nő között létrejött házasság felel meg a Biblia tanításának és Isten akaratának. Az Ashers cukrászat tortakészítő szolgáltatása lehetővé teszi a megrendelők számára, hogy kép vagy felirat elhelyezését kérjék a számukra készített tortán. 2014 májusában a homoszexuális Gareth Lee tortát kívánt vinni egy, az azonos neműek közötti házasság támogatói által Észak-Írországból rendezett eseményre. Lee ezért tortát rendelt az Ashers cukrászattól, amelyen Bert és Ernie bábfigurák és a „Támogasd a megleházasságot!” felhívás megjelenítését kérte. McArthur asszony elfogadta a megrendelést, később azonban arról tájékoztatta Lee-

t, hogy tiszta lelkiismerettel nem tud ilyen tortát készíteni, és visszatértette a már befizetett összeget.

Lee keresetet nyújtott be a McArthur házaspár és az Ashers cukrászat ellen az egyenlőségről, továbbá a szexuális irányultságról, valamint a méltányos bánásmódról szóló észak-írországi jogszabályok alapján tiltott, vallási meggyőződésen vagy politikai véleményen alapuló közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés miatt. A keresetet az Equality Commission for Northern Ireland is támogatta. Az eljáró kerületi bíróság megállapította, hogy a megrendelés teljesítésének megtagadása mindhárom alapon közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül.

A McArthur házaspár a fellebbviteli bírósághoz fordult, amelynek előadták, hogy a FETO és a SORs rendelkezései összeegyeztethetetlenek az Emberi Jogok Európai Egyezményén alapuló jogaikkal. Az eljárásba a legfőbb ügyész is belépett. A fellebbviteli bíróság 2016. október 24-én elutasította a fellebbezést, valamint megállapította, hogy egyrészt Lee-t szexuális irányultságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetés érte, másrészt pedig nincs szükség a SORs rendelkezéseinek értelmezésére a McArthur házaspár Emberi Jogok Európai Egyezményén alapuló jogainak figyelembevételéhez.

A legfelső bíróság ezzel szemben megállapította, hogy sem a SORs, sem pedig a FETO alapján nem merül fel polgári jogi felelősség a fellebbezők oldalán amiatt, hogy megtagadták a vallási meggyőződésükkel ellentétes politikai vélemény kifejezését. A fellebbezők nem Lee vélt vagy valós szexuális irányultsága miatt tagadták meg a megrendelés teljesítését. A tiltakozásuk a tortán kifejezett üzenetre, nem pedig az üzenő fél vagy a vele kapcsolatban álló más személy személyes tulajdonságaira irányult. Az üzenet nem volt elválaszthatatlan az ügyfél szexuális irányultságától, hiszen a melegházasság támogatása nem szükségszerű velejárója valamely konkrét szexuális irányultságnak. Az üzenetből fakadó előnyöket nemcsak a meleg és a biszexuálisok élvezhetik, hanem azok családja, barátai és a nyilvánosság azon tagjai is, akik elismerik az ilyen jellegű elköteleződésből származó társadalmi előnyöket. Ebben az ügyben tehát nem valósult meg szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés.

Az ügy egyértelműen érintette a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadsághoz (9. cikk), valamint a véleménynyilvánítás szabadságához (10. cikk) való jogot. E jogok részét képezi az is, hogy senki nem kötelezhető általa nem vallott meggyőződés kifejezésre juttatására. A McArthur házaspár nem tagadhatta volna meg terméke értékesítését Lee-nek a homoszexualitása vagy a melegházasság melletti kiállása miatt, más a helyzet azonban a házaspár arra való kötelezésével, hogy általuk alapvetően elutasított üzenetet megjelenítő tortát készítsenek. A FETO megfelelő indok nélkül – így például a jelen ügyben – nem értelmezhető vagy érvényesíthető úgy, hogy annak alapján erre kötelezhetőek legyenek.

#### 4. A szólásszabadság

A szólás és a cselekvés kategóriái egymástól bizonyos értelemben elválaszthatatlanok. Csaknem minden cselekvésünk hordoz expresszív tartalmat, valamely cselekedettel kifejezhetünk egy bizonyos mondanivalót, véleményt, ehhez nincs szükség sem szóban elhangzó, sem leírt szövegre. Bizonyos jelzések, szimbólumok önmagukban is – a szólásszabadság védelme szempontjából – beszédnek minősülhetnek. Maga a cselekvés is lehet beszéd, de a védelem biztosítása céljából valahol meg kell húzni a határt. Azt mégsem mondhatjuk, hogy egy politikus elleni merénylet a szólásszabadság gyakorlása lenne, bár kétségtelenül hordoz mondanivalót.

A határ meghúzásának többféle szempontja lehetséges. Megvizsgálhatjuk, hogy vajon a cselekmény előmozdított-e valamely olyan érdeket, amelyet a szólásszabadság igazolásaként fogadhatunk el. Hozzájárult-e a demokratikus döntéshozatalhoz, vagy az egyén autonómiájának gyakorlásához? Vizsgálhatjuk a cselekményt kifejezetten annak végrehajtója szempontjából is. Szándékában állt-e valamit kifejezni cselekedetével? Feltehetjük a kérdést, hogy milyen jelentősége lehet a kifejezés által gyakorolt hatásnak, szükséges-e a védelemhez, hogy a cselekvés által kifejezett véleményt valaki megértse, vagy legalább „beszédként” azonosítsa? Az Egyesült Államok egyik körzeti bírósága például egy ügyben nem fogadta el a vádlott érvelését, miszerint egy roncsautó parkolása saját háza előtt azért nem jogsértő, mert ő így kívánta kifejezni tiltakozását a rendőri eljárás ellen, amely az autóban keletkezett károkat okozta. A bíróság szerint nem sokan értelmeznék e cselekedetet véleménynyilvánításként. Robert Post szerint pedig a beszéd nem önmagában értékes, és csak akkor kaphat jogi védelmet, ha valamilyen alkotmányos értékkel bír (legyen az a demokrácia szolgálata vagy az egyén autonómiája).

A szimbolikus beszéd, azaz a kimondott, közzétett szavak vagy képek nélküli véleménynyilvánítás határai kitolódtak az elmúlt évtizedekben. Jól illusztrálja a szólásszabadság egyre kiterjedtebb értelmezését az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának gyakorlata, amely az éjszakai bárokban bemutatott sztriptízt és egyéb, meztelen hölgyek részvételével zajló táncokat a szólásszabadság fogalmi körébe utalta. Ez csak egy példa arra, hogy milyen cselekmények vonhatók a szólásszabadság fogalmi körébe. Egy másik ügyben a legfelső bíróság például megállapította, hogy a demonstratív célzattal történő, tömeges parkban alvás is „szólás”, más kérdés, hogy a park tisztasága és rendezettsége fenntartásának érdeke erősebb. A *Hurley v. Irish American Gay, Lesbian, and Bisexual Group of Boston* ügyben a bíróság rögzítette, hogy olyan absztrakt műalkotások, mint Jackson Pollock festményei vagy Arnold Schönberg atonális zeneművei, illetve Lewis Carroll játékosan értelmetlen versei is a szólásszabadság hatálya alá tartoznak. A tortasütés tehát elvben eséllyel pályázhat arra, hogy bizonyos körülmények megléte esetén beszédnek minősüljön.

A Masterpiece-ügyben Thomas bíró párhuzamos indokolásában amellet érvel, hogy az esküvői torta: beszéd. Álláspontja szerint, ha egy átlagember belép egy szobába, és meglát egy fehér, többemeletes tortát, azonnal tudni fogja, hogy

esküvőre érkezett. A torta üzenete az ünneplés, és a tortakészítés expresszív magatartása alkotmányos védelmet érdemel. Az eljárás során megfogalmazódott olyan vélemény, amely szerint a különleges esküvői torta készítése olyan, mint a hagyományos szobrászat, csak más alapanyaggal. Phillips jogi képviselője is amellett érvelt az eljárás során, hogy az ügyfele által készített torták az ő művészi kifejezései, amelyeken keresztül kommunikál. A torta kifejezi azt, hogy egy esküvőn vagyunk, a pár kapcsolata „házasság”, és hogy mindez okot ad az ünneplésre.

Kérdés persze, hogy ha el is fogadjuk, hogy a konkrét példa szerinti helyzetben a torta beszéd, mit gondolunk, az kinek a beszéde? A torta készítőjéé, vagy inkább az egybekelő páré? Továbbá a torta beszédjellegének elismerésével már az esküvői kontextusban is újabb nehéz kérdésekkel, a határhúzás problémájával szembesülünk. Ha a torta egy esküvőn beszéd, akkor beszéd-e a csokiszökőkút vagy a jégszobor? A különleges virágdekoráció? A zene- vagy a köszöntő szöveggel dekorált limuzinszolgáltatás?

További kérdés, hogy ahhoz, hogy egy esküvői torta üzenetet hordozzon, szükséges-e, hogy a jelen lévők közül bárki értse azt az üzenetet, vagy a tortára „beszédként” tekintsen. Másként megfogalmazva: az esküvői tortára a legtöbb vendég – vagy utóbb az eseményről készült fényképeket nézegető ismerős – nem gondol véleménynyilvánításként. Szükséges-e a beszédjelleg elismeréséhez, hogy a közönség beszédként, azaz véleményként érzékelje az expresszív magatartást? Ha igennel válaszolunk, akkor azzal azt mondjuk, hogy csak az a beszéd, amelyet a közönsége – vagy annak legalább egy része – ilyennek tekint. Azaz, ha valamely expresszív magatartást a közönsége nem véleményként értékeli, akkor az nem tarthat igényt a szólásszabadság védelmére. Az ebben az esetben sem lényeges, hogy a közönség értse vagy – a közlő szándékainak – megfelelően értékelje a beszéd tartalmát.

Pollock képeit kevesen értik, de sokan felismerik, hogy műalkotásként a szólásszabadság szempontjából „beszédként” értékelendők. (Ha elvárnánk a beszédjelleg elismeréséhez azt, hogy a közönség értse az adott magatartás jelentését, akkor az absztrakt művészetet vagy az instrumentális zenét általában véve kizárnánk a szólásszabadság hatálya alól.) A torta beszédként értékelése nehezen eldönthető határeset. A konkrét ügyben Phillips cukrászmester alkotásai a gasztronómia művészi szintjét képviselték. De objektív kritériumok alapján nem ítéltető meg, hogy ezt valóban „művészetnek” vagy inkább egy ügyes kezű mester valóban kreatív, de művészi alkotásként nem értékelhető munkájának tekintjük. De gondolhatjuk azt is, hogy ennél is kevesebb elegendő a beszédjelleg elismeréséhez, azaz az sem szükséges, hogy a közönség beszédként tekintsen az expresszív magatartásra, az alkotó szándéka elég ehhez. E megközelítéssel azonban még tágabbra nyitnánk a szólásszabadság hatályát.

Ha az ügyben szereplő megrendelt, de végül el nem készült torta beszéd, akkor további elhatárolási kérdésekkel szembesülünk. Gorsuch bíró párhuzamos véleménye szerint irracionális lenne különbséget tenni a szöveges felirattal rendelkező és az anélküli torták között. Az esküvői torta külön szöveg nélkül is hordoz üzenetet. Ez az üzenet feltehetően azonos a szöveges esküvői torták üzenetével, és a házasságkötés megtörténtehez és jóváhagyásához kapcsolódnak. De torta és torta

között biztosan lehet más egyéb szempontból is különbség – amely kihat a szólásszabadság hatályának kérdéseire is. Készítője szándéka és a felhasználás körülményei, azaz a beszéd kontextusa határozza meg annak jelentését, a beszéd tartalmát. A Masterpiece-döntés indokolása megjegyzi, hogy az esküvőt ünneplő felirattal ellátott torta elkészítésének megtagadása más megítélés alá eshet, mint ha a cukrászmester általában tagadja meg tortái eladását az azonos nemű pároktól.

Ha a torta beszéd, akkor attól függetlenül számít annak, hogy van-e rajta tényleges szöveges tartalom. Az Ashers-ügy tortájában szereplő, politikai véleménynek számító szöveg esetében az e szöveggel ellátott torta beszédjellege mellett meggyőzően lehet érvelni. A szöveges és a szöveg nélküli esküvői tortának pedig hasonló a megítélése, azaz a szólásszabadság hatálya alá tartozik (és annak védelme vagy kiterjed rá, vagy nem, ám ez már más kérdés). De ha a torta „művészi alkotás”, a cukrász pedig annak alkotója, akkor nemcsak az esküvői, hanem az általa készített születésnap tortája is beszéd, szintén függetlenül annak esetleges szöveges tartalmától. Még tovább is mehetünk: ha a torta mint sajátos műalkotás *általában véve* beszéd, akkor bármely torta – függetlenül attól, hogy milyen alkalomra, vagy akár alkalomtól függetlenül, általános felhasználásra készült – beszéd lehet, és értékesítésének megtagadását – azaz a szólásszabadság jogán belül értelmezve: készítőjének önkéntes csendben maradását – hasonlóan kell megítélni.

A Masterpiece-döntésben szereplő utalásból arra következtethetünk, hogy a bíróság ezt másként látta, de a konkrét ügy tényállása alapján általános érvényű állásfoglalást a torta beszédjellegéről nem kellett tennie. Ha amellet érvelünk, hogy nem minden torta beszéd, akkor pedig azt kell megítélni, hogy mely körülmények között megrendelt és felhasznált, illetve milyen kivételű torták számítanak beszédnek. (A vasárnapi ebéd házilag előállt tortája beszéd? Hiszen üzenetet hordoz: a családi asztal és együttlét értékéről fejez ki valamit.) Mindenesetre, ha a szólásszabadság hatályának kiterjesztése mellett érvelünk, akkor a felirattal ellátott esküvői vagy az explicit politikai üzenetet hordozó tortáknál aligha lehet következetesen meghúzni a határt.

A jogalkalmazás sajátosságai miatt alighanem észszerű lenne arra a következtetésre jutnunk, hogy a torta nem tekinthető beszédnek, legyen mégoly művészen is kivitelezett, és készüljön bár különleges, egyedi alkalomra. Emellett a megközelítés mellett szól az, hogy a tortát – ideértve az esküvői tortát is – az adott eseményen jelen lévők aligha értelmezik beszédként, illetve, hogy így tudjuk megelőzni a szinte kezelhetetlen határhúzási problémákat. Mert ha a torták közül csak az említett célból és módon készületeket tekintjük is beszédnek, akkor sem tudjuk megnyugtatóan megindokolni, hogy a többi, hasonlóan kreatív tevékenység – a virágcsokortól a jégcsoborig – miért nem minősül annak. Ha pedig annak minősül, akkor olyan tevékenységeket is bevonunk a szólásszabadság hatálya alá – a melegházasság kontextusán kívül is –, amelyek végső soron devalválhatják a valóban beszédnek minősülő magatartások védelmét. Ha minden expresszív magatartást beszédnek tekintünk, akkor a demokratikus nyilvánosság szempontjából fontos megnyilvánulások védelme óhatatlanul veszélybe kerül, mert nem lenne lehetséges a szólásszabadság így kiterjesztett hatálya alá tartozó valamennyi cselekedetre nézve fenntartani a szigorú védelmet.

A torta, mint beszéd kérdése azonban csak a kiindulópont, megítélése önmagában nem dönti el a konkrét ügy és az ahhoz hasonlók megítélését. Ha a tortát – az előttünk fekvő ügyekben szereplő konkrét cukrászterméket – beszédnek tekintjük, akkor a következő kérdés az, hogy beleütközik-e a kényszerített beszédre vonatkozó tilalomba, ha a hatóság vagy bíróság a cukrászt annak elkészítésére kötelezi?

A szólásszabadság alapján az egyénnek joga van valamely vélemény kifejtésétől tartózkodni. Az e jogot sértő kényszerített beszéd – amikor az egyén valamely vélemény közlésére köteles – eseteivel az Egyesült Államok Legfelső Bírósága több ízben is találkozott már. A már említett Hurley-ügyben a bíróság úgy határozott, hogy a magánrendezvények még akkor is kizárhatnak az általuk közvetíteni kívánt üzenettel ellentéteset hirdető csoportokat, ha azok nyilvános demonstrációja meg volt szervezve, és engedélyt is kaptak rá. Az ügy sajátos kérdéseit tekintve a bíróság úgy találta, hogy még ha az állam célja a megkülönböztetés megakadályozása lenne is, a nyilvános demonstrációt szervező állampolgárokat akkor sem kötelezheti az állam arra, hogy a rendezők által a demonstráción megjeleníteni nem óhajtott üzenetet közvetítő csoportosulásokat is maguk közé engedjék. A *Wooley v. Maynard*-ügyben a legfelső bíróság megállapította, hogy New Hampshire alkotmányos keretek között nem kényszerítheti arra a polgárait, hogy az állam jelmondatát (*Live free or die*) elhelyezzék autójuk rendszámtábláján, akkor is, ha az az egyéni erkölcsi meggyőződésükkel ellentétes.

Az amerikai gyakorlatban megjelenő kényszerített beszéd két típusba sorolható. Az egyik csoportba azon esetek tartoznak, amelyekben az egyén az állam (kormányzat) által előírt üzenetek közlésére köteles, mint a *Wooley*-ügyben, a másikba pedig azok, amelyeknél a kormányzat nem határozza meg az üzenet tartalmát, de kötelezi a beszélőt más beszélő beszédének átvételére és továbbítására, mint például a Hurley-ügyben. Ha az esküvői torta beszéd, és elkészítésére a cukrász kötelezhető, továbbá, ha mindezt kényszerített beszédnek tekintjük, akkor ez az előírás a második kategóriába tartozik, hiszen magánfelek rendelik meg az általuk meghatározott szöveggel vagy éppen szöveg nélkül a tortát. A *Masterpiece*- és az *Ashers*-ügy kimenetele sem elsősorban a kényszerített beszédre vonatkozó tilalom megítélésén múlt, de az indokolásokban szerepet kapott, és alkalmazása a konkrét tényállásokon túl egyéb, hasonló helyzetekben is felmerülhet.

Felvethető, hogy az ügyekben szereplő torták esetében kit kellett volna beszélőnek tekinteni. A kényszerített beszéd tilalma értelemszerűen csak a cukrászra terjedhetett ki, de vajon a cukrász beszédéként jelentek volna-e meg a közönség előtt az ünnepi torták? Ha egy tortára az van írva, hogy „Támogasd a melegházasságot!”, akkor ezt az üzenetet a közönség kinek tudja be? A torta megrendelőjének, vagy a készítőjének? Még ha ez esetben az elsődleges beszélőnek a megrendelő számít is, ha a tortát – annak elkészítését és a megrendelőnek történő átadását – beszédnek tekintjük, akkor a cukrászt is beszélőnek kell tekintenünk. A kényszerített beszéd nem csak akkor tilalmazható, ha a beszédet érzékelő, befogadó közönség a beszélőt azonosítja a beszéddel, azaz úgy gondolja, hogy az egyetért a beszéd tartalmával, illetve támogatja azt. Akkor is sértheti a szólásszabadságot, ha a beszélőt nem kapcsolja össze a beszéd tartalmával, és a beszélő nem is jelenik

meg a közönség előtt, mint például a cukrász esetében; önmagában a szavak kikényszerített „kimondása” – jelen esetben a torta elkészítése – is sérelmes lehet. Még az sem enyhíti a kényszerített beszéd által okozott sérelmet, ha a beszéd mellé egy *disclaimer* nyilatkozatot helyez a cukrász – ami egy esküvőn nem túl életszerű – , amelyben elhatárolódik az általa készített torta üzenetétől. Nem fogadható el, hogy miközben egy olyan üzenet kimondására kényszeríti őt a jog, amelynek tartalmát elutasítja, ebbéli sérelmét azzal próbálja orvosolni, hogy lehetőséget ad neki az azonnali elhatárolódásra.

Az Ashers-döntés utal arra, hogy a cukrásznak a konkrét megrendelésben szereplő üzenet tartalmától függetlenül bármely olyan üzenet esetén joga lehet a megrendelés visszautasítására, amelynek tartalmával nem ért egyet. A konkrét ügyben kért felirat („Támogasd a melegházasságot!”) esetében azt lehet mondani, hogy a cukrász ezen üzenetet hordozó torták elkészítését általában véve, azaz nem a konkrét megrendelők személyére tekintettel tagadta meg. De mi történik abban az esetben, ha egy muszlim megrendelő kér egy tortát „Boldog születésnapot!” felirattal? Az Ashers-döntésben szereplő utalás úgy is értelmezhető, hogy a cukrásznak ebben az esetben is joga van visszautasítani a megrendelést. Ha a torta beszédnek minősül, akkor milyen alapon differenciálunk a két eset között? Miközben érezzük, hogy a „muszlim születésnapi torta” esetében a cukrász szólásszabadságára való hivatkozás kevésbé lenne elég erős érv a bíróság előtt.

Egy lehetséges válasz a differenciálás problémájára az, hogy egyik esetet sem tekintjük a szólásszabadság megnyilvánulásának. Egy másik megközelítés szerint pedig elképzelhető, hogy nyomósabb érveket találunk amellet, hogy a cukrászt kötelezzük arra, hogy minden ügyfele számára készítsen születésnapi tortát, mint amellet, hogy készítsen a melegházasságot támogató tortát. Egyfelől, ha valakit azért nem szolgálnak ki egy egyébként bárki számára elérhető üzletben vagy szolgáltatónál, mert muszlim, vagy mert meleg, akkor ez direkt diszkrimináció, ami akár a szólásszabadság érvényesülésének a kárára is megtiltható lehet. Ha azonban valaki egy konkrét üzenet kimondását tagadja meg – függetlenül a megrendelő személyétől –, és a döntése szoros kapcsolatban áll vallási meggyőződésével, a szóban forgó üzenet pedig egyértelműen sérti azt, úgy nehezebb amellet érvelni, hogy a vallási meggyőződésének képviselőjével szemben a megrendelő joga az egyenlő bánásmódhoz erősebb volna. Azaz, ahogy kifejezetten a muszlimok születésnapi tortájának elutasítása, úgy általában a „Boldog születésnapot!” üzenettel ellátott torták készítésének elutasítása mellett sem hozható fel kellően nyomós érv.

Az elhatárolás a különböző torták között ezzel együtt is nehéz lehet. A kiinduló kérdés, hogy mely tortákat tekintjük „beszédnek”. A politikai üzenetet hordozó felirattal ellátott torták készítésére kötelezés esete sorolható be legkönnyebben a kényszerített beszéd kategóriájába. Ha azonban a szöveg nélküli tortát (mint amilyen a Masterpiece-ügyben szerepelt) is beszédnek – művészi alkotásnak – tekintjük, akkor arra is kiterjedhet a kényszerített beszéd tilalma. Ha pedig a születésnapi, sőt nem csak az ünnepi alkalmakra készített tortákat is ilyennek tekintjük, akkor a cukrász lehetőségei a visszautasításra tovább bővülnek. Ez esetben újra a diszkriminációval kapcsolatos kérdésekkel szembesülünk. Kérdés, hogy ilyen esetben



szelektálhat-e a cukrász az általa kiszolgált ügyfelek között. Ha minden egyes torta „beszéd”, akkor készítjük, értékesítjük elvben megválthatja, hogy mikor kíván „szólni”, és mikor nem. Azaz mondhatja azt, hogy a meleg pároknak nem ad el tortát, a különműeknek pedig igen. A feketéknek nem ad el születésnapi tortát, a fehéreknek igen. Vagy csak egyszerűen: nem szolgál ki ázsiai ügyfelet, semmilyen tortával. Ha minden torta beszéd, akkor az áruk és szolgáltatások általános, diszkriminációmentes értékesítésével kapcsolatos kötelezettségek a cukrászdákban nem érvényesülnek. Ha csak egyes cukrásművészek alkotásai számítanak beszédnek, akkor a diszkriminációellenes szabályok azon helyeken nem érvényesülnek, amelyek az ő termékeiket árulják. Ha pedig csak bizonyos tortatípusok – például az esküvői vagy a politikai üzenetet hordozó torta – esetére vonatkoztatjuk a visszautasítás lehetőségét, akkor a bírónak az ilyen ügyekben torta és torta között kellene különbséget tenniük, azok üzenete, minősége, felhasználásuk (elfogyasztásuk) kontextusa alapján.

Fontos azonban látni, hogy még ha a tortákat vagy bizonyos tortákat beszédnek tekintünk is, így kötelező értékesítésüket a kényszerített beszéd körébe soroljuk, akkor sem biztos, hogy ez a kötelezettség a szólásszabadság megsértésének minősül. A kényszerített beszéd ugyanis a szólásszabadság korlátozására vonatkozó doktrína keretei között megengedhető. Azaz vizsgálni kell, hogy a megrendelés visszautasításával történt-e diszkrimináció, illetve, hogy ha igen, akkor az egyenlő bánásmód kötelezettségére vonatkozó szabályok érvényesülése a konkrét élethelyzetben fontosabb-e a cukrász szólásszabadságánál. Amennyiben a tortákat egyáltalán nem tekintjük beszédnek, ez a mérlegelés okafogyott, és a cukrásznak más alapos indokot kell találnia a visszautasításra.

## 5. A diszkrimináció tilalma

Hale bírónő véleménye az Ashers-ügyben arra utal, hogy eltérően ítélandó meg a meghatározott üzenettel ellátott torta elkészítésének általános, mindenkivel szemben érvényesülő elutasítása és a megrendelés elutasítása konkrét személyekkel szemben azok tulajdonságai miatt. Az előbbi esetben az elutasítás a diszkrimináció tilalmára vonatkozó szabályokra tekintettel megengedhető lehet, az utóbbiban semmiképpen nem. Azaz, ha az Ashers-ügy tortáját egy meleg pár esküvőjére rendelték volna, az ügy kimenetele is más lehetett volna, feltéve, hogy a visszautasítás indoka igazolhatóan a megrendelők szexuális orientációja lett volna.

A diszkrimináció tilalma, más néven az egyenlő bánásmód követelménye tiltja mind a közvetlen, mind a közvetett hátrányos megkülönböztetést. Közvetlen diszkriminációnak minősül, ha valakit hasonló helyzetben másokhoz képest kedvezőtlenebb módon kezelnek, jellemzően faji vagy etnikai származása, vallása vagy hite, fogyatéklansága, életkora vagy szexuális orientációja miatt. Közvetett diszkrimináció pedig akkor valósul meg, amikor egy előírás vagy gyakorlat általánosan érvényesül, azaz bármely társadalmi közösség tagjára ugyanúgy vonatkozik, de a korlátozás egyes csoportok tagjait a gyakorlatban másokhoz képest hátrányosabban érinti. Ez alapján az Ashers-ügyben legfeljebb csak a közvetett

diszkrimináció megvalósulásáról beszélhetünk, a szóban forgó feliratos torta elkészítését ugyanis a cukrász általában véve bárkivel szemben elutasította volna, szexuális preferenciáitól függetlenül. Ugyanakkor felvethető, hogy az általa alkalmazott korlátozás a szolgáltatása nyújtása tekintetében magukat a melegeket a többiekhez képest hátrányosabb helyzetbe hozta. Mindazonáltal, figyelembe véve a melegházasság széles körű elfogadottságát az Egyesült Királyságban, nem állítható, hogy a felirat megrendelőjének szexuális orientációja egyértelműen kiviláglik a szöveg tartalmából. A melegházasság támogatását hirdető felirat politikai vélemény. A cukrászműhelyek és más hasonló szolgáltatók pedig nem kötelezhetők arra, hogy bármely politikai véleménnyel bíró megrendelőnek szolgáltatást nyújtsanak, de ha egy álláspont képviselőjét kiszolgálják, akkor ezt diszkriminációmentesen – azaz bárki számára nyitva álló módon – kell megtenniük. A közvetett diszkrimináció is tilos főszabályként, és csak akkor elfogadható, ha az jogos céllal – például az egyenlő bánásmód követelményét figyelmen kívül hagyó fél szólásszabadságával – igazolható.

A Masterpiece-ügyben a tényállás eltérő. Az esküvőjére tortát rendelő meleg pár esetében a közvetlen diszkrimináció megvalósulása is megállapítható, mivel az üzlet heteroszexuális pároknak minden további nélkül értékesített esküvői tortát. Az alapjogsértést egy másik alapjog – itt a vallásszabadság és a szólásszabadság – gyakorlása is megvalósíthatja, de az amerikai legfelső bíróság elkerülte annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy a konkrét esetben a diszkriminációmentességnek, vagy a cukrász jogainak kell-e elsőbbséget biztosítani.

## **6. A vallásszabadság**

A cukrász a tárgyalathoz hasonló ügyekben a szólásszabadság mellett vagy akár ahelyett hivatkozhat a vallásszabadságának védelmére is a megrendelt torták elkészítésének megtagadását alátámasztó indokként. Széles körű gyakorlata van annak, hogy a vallási vagy lelkiismereti meggyőződésre tekintettel bizonyos szolgáltatások nyújtása megtagadható. A keresztény orvos nem köteles elvégezni a terhességmegszakításra irányuló műtétet, mert úgy tartja, hogy az emberi élet a fogantatással kezdődik, ezért az abortusz: emberölés. Nem kérdéses ugyanakkor, hogy a torták esetében a kapcsolat a vallási meggyőződés és a megtagadott cselekmény között jóval távolibb, közvetettebb.

Richard Moon szerint a tortakészítés megtagadása a keresztény pékek esetében inkább politikai állásfoglalásnak, semmint lelkiismereti alapon történő kifogásnak tekinthető. A tortasütéssel senki nem kényszerül közvetlenül általa erkölcsstelennek tartott tevékenység kifejtésére. Moon szerint a szabályozás akkor lehet semleges a vallási meggyőződés és a gyakorlat irányában, azaz akkor engedheti meg a lelkiismereti alapú kivételt az adott tevékenység elvégzésének kötelezettsége alól, ha a meggyőződés vagy gyakorlat az érintett részéről személyesnek vagy az adott vallási közösséget érintőnek tekinthető. De a cukrász azon nézete, amely szerint az azonos neműek kapcsolata bűn, és nem lenne szabad jogi elismerésben részesíteni, nem egyszerűen magán- vagy személyes ügy. Ez állásfoglalás mások tetteinek

erkölcsiségéről, amely a jogrendszer, illetve a társadalom szintjén alulmaradó nézet – mivel ilyen kapcsolatok szabadon létrehozhatók és a társadalom jelentős része támogatja azokat –, ráadásul olyan, amely ezen, társadalmi szintű állásfoglalásból következő diszkriminációmentesség kötelezettségét egyedi kivételek útján fel kívánja puhítani. Ezzel szemben McCrudden arra hívja fel a figyelmet, hogy a tortasütesre való kényszerítés olyan magatartás kifejtésére kötelezné a cukrászt, amelyet az vallási vagy erkölcsi okokból elutasít. A torta készítője az azonos neműek házasságát támogatók ágense lenne, olyan vélemény kifejtésére kötelezett, amelyet elutasít.

Ha elfogadjuk azt, hogy a tortasütes megtagadásának joga a vallásszabadság jogából eredeztethető, akkor a vallásszabadság által érintett tevékenységek körét is meg kell határozni. A meleg pár által megrendelt születésnap torták elkészítését nem lehet megtagadni lelkiismereti okokra való hivatkozással, mert a születésnap megünnepléséhez nincsen köze a vallási meggyőződésnek. A cukrász nem tagadhatja meg a szolgáltatásnyújtást általában a homoszexuálisokkal szembeni ellenszenvére hivatkozva. Ugyanakkor azt mondani, hogy egy esküvőre készítendő torta éppen olyan, mint bármely másik, az esküvőhöz és a házassághoz kapcsolódó vallási meggyőzések figyelmen kívül hagyását jelentené.

Továbbá, ha a tortasütes megtagadása nem a szólás-, hanem a vallásszabadság védelmén alapul, akkor más, nem feltétlenül expresszív, véleményként értelmezhető szolgáltatást nyújtó hasonló vállalkozó is jogot formálhat a szolgáltatásnyújtás megtagadására. Az azonos nemű párok esküvőjén és lakodalmán így elvben megtagadhatná a munkavégzést a sofőr, a taxis, a pincér, a portás, a hangosító stb. is. Azt feltételezzük, hogy ezek esetében a bíróságok kevésbé látnák megalapozottnak a részvétel elutasítását, de az előbb felvázoltak szerint a határvonal nem az expresszív és nem expresszív, hanem a vallási meggyőződést érintő vagy nem érintő magatartások között húzódik.

## 7. Összefoglalás

Egy teljesen hétköznapi élethelyzet – tortarendelés egy ünnepi alkalomra – rendkívül összetett jogi kérdéseket vetett fel. A következőkben megpróbáljuk ezeket világosan áttekinteni, nemcsak a két konkrét ügyre, hanem a felmerülő általános kérdésekre is tekintettel. Az első tisztázandó kérdés, hogy mely torta elkészítésének vagy értékesítésének megtagadását védi a szólásszabadság? A korábbiakban amellet érveltem, hogy egyik tortát sem helyes beszédnek tekintenünk. Ez nem érinti azt, hogy a felirat készítése – függetlenül annak hordozóanyagától, legyen az egy torta vagy más – önmagában is beszéd lehet. Azaz a konkrét ügyekben csak a tortára rendelt feliratot, de nem a teljes alkotást tekintem beszédnek.

Ha azonban valamely tortát „beszédnek” tekintünk, akkor további kérdések merülnek fel. Elég erős érv-e a szólásszabadság védelme a megrendelő jogaival szemben? Elég erős-e ahhoz is, hogy ne csak általános érvennyel, hanem egyedi vevők irányában is megtagadja a szolgáltatásnyújtást a cukrász? Közvetlen diszkriminációt is indokol-e a szólásszabadság védelme? Alappal lehet érvelni amellet, hogy ha egy torta „beszéd”, akkor annak a tortának az elkészítésével,

értékesítésével kapcsolatban a diszkrimináció is megengedett (a szólásszabadság kiemelt védelme, a beszéd politikai jellege, illetve a torta máshol való könnyű beszerezhetősége miatt).

Ha a torta nem minősül beszédnek, felhozható-e egyéb olyan érv, amelyre támaszkodva megalapozható a megrendelés cukrász általi elutasítása? Kellően erős érv-e a vallásszabadságának védelmére való hivatkozás? Ez esetben azt kell megítélni, hogy ez utóbbi jog védelme alapot ad-e arra is, hogy ne csak általános érvennyel, hanem egyedi vevők irányában is megtagadja a szolgáltatásnyújtást a cukrász. (Azaz, ha nemcsak a feliratos, hanem bármely, melegesküvőre kért torta elkészítését vagy eladását megtagadja. A melegek számára készült születésnap tortáiban biztosan nem hivatkozhat vallásszabadságára.) Tisztázni kell azt is, hogy a közvetlen diszkriminációt (azaz a meleg párok és a heteroszexuális párok eltérő kezelését) is indokolja-e a vallásszabadság védelme. A fentiekben amellett érveltem, hogy ha a torta olyan alkalomra készül, amely a vallásszabadság által szorosan érintett (például az esküvő vagy az örökbefogadás ünneplése ilyen), akkor igen, és a cukrász vallásszabadsága megelőzi az egyenlő bánásmódhoz fűződő jogot. Azonban a meleg párok esetében ilyenkor is azonos módon kell eljárni.

Az általános érvényű következtetések levonására csak némi óvatossággal vállalkozhatunk, de annyi megkockáztatható, hogy a szólásszabadság hatályának túlzott kiterjesztése éppen a szólásszabadságra nézve veszélyes, ugyanakkor a vallásszabadság közvetlen érintettségére tekintettel a diszkriminációmentességhez fűződő jog korlátozható.

---

---

---

---

## Multa paucis

### Lucian Chiriac\*

---

many times I sit and wonder how it is that, in this life, between peers and generations, bonds are created, connections of soul, faith, friendship, collaboration are established, and through their duration all these give a new dimension in time.

Truly, , *le temps est un grand maître*, said Corneille, which urges us to observe that experience is built on learning, researching new fields, education, scientific offerings made for the future, so that the placement in an orchestra of harmony and friendship of scientific elites, but absolutely all based on trust, the joy of seeing each other again and working together, leads to cohesion between different people, different professions, citizens from different countries.

Erasmus, in his work, *Adagia* (The Sentences) discovered the Source when he stated that *tempus Omnia revelat*,, that is to say, through work, through friendship, respect and perseverance, time brings to the surface the secrets of our meeting. When we started organizing the International Scientific Events, in 2004, we did not even imagine what great dimensions we will reach, what high scientific level we will carry the discussions, what common achievements we will be called to respond to. As the years passed, the joy of reunion, of the exchange of ideas, of the dialogue itself, united us and formed a much richer philosophy of life. Sure, years have passed, many or few, but age is just a condition that can defeat old age. So according to Terentius, old age is only a disease, precisely through the attitude of continuing to be a winner, and all the more so as we are human beings, as a paraphrase of what Coreggio said, *anche io sono pittore*.

Thanks to our will, through a joint effort, in 2005, we, the Petru Maior University of Târgu-Mures, Romania (today, UMFST "George Emil Palade"), namely Szabo Zsuzsanna, Dragos Chilea, Daniela Valea, Ximena Moldovan, Ramona Coman, Daniel Stefan, Magyari Annamaria, set off without hesitation and compromise with our colleagues from Miskolc University (Hungary), with the distinguished professor and rector later Torma Andras, Erdos Eva, Balazs Szabo, joined by the team of colleagues from the University of Versailles-Saint Quentin en Yvelines (France) in the person of Stefan Manson, Jean Luc Pennot, Yves Poirmeur, Beatrice Boissard, Emma Bursier and the team of colleagues from the University of Salento, Lecce (Italy) Luigi Melica , Luigi Di Vigiano, Vincenzo Carbone.

---

\* University of Medicine, Pharmacy, Science &Technology "George Emil Palade", Târgu Mureş - Faculty of Economy and Law, Romania

This approach was joined by professors, researchers, scientists from Northern Ireland, Greece, USA, Bahrain, Lebanon, Germany, Tunisia, Latvia, Brazil, Spain, Moldova, Israel, Great Britain, Turkey and many others, and prestigious universities and academic institutions from around the world have contributed, such as Corvinus University of Budapest, Technical University of Kosice (Slovakia), Romanian Academy, SNSPA Bucharest, University of Strasbourg, International Criminal Bar.

What have we achieved together? 15 International Conferences, countless other conferences, symposions, colloquia, an International Association *Pro Iure*, we have all contributed to the publication and writing of the legal journal "Juridical Current", and have established and organized the first European Professional Master in Public Administration, we have edited countless courses and specialty books for student use and more.

I made this long and descriptive introduction precisely in order to understand the true and complex participation and contribution of the professor and the rector Torma Andras. He has been involved in our activity since 2005 in organizing countless international scientific events, is a member of the Scientific Committee of the Journal "*Juridical Current*", is an active member of the "*International Association Pro Iure*", has participated in the organization and establishment of the European Professional Master in Public Administration, he wrote and collaborated in many university courses in this endeavor. Just as a recognition of his rich activity and in connection with the scientific life of the "*Petru Maior*" University of Tg-Mureş (today UMFST "George Emil Palade") he was awarded the title of *Doctor Honoris Causa* of this university. Recognizing his contribution to the spiritual, educational and humanistic edification of generations of students in the field of law, as well as merits in scientific research, the International Scientific Committee of the *Juris Praecepta* Foundation awarded professor Torma Andras the Diploma of Excellence and *Tudor Drăganu* Medal for the entire activity carried out.

Friendly and modest, full of energy and humor, serious and introspective, brave and full of understanding, Torma Andras is the subtle and multilateral researcher of administrative law. He was a promoter of interdisciplinary ties, the introduction of the new in legal science defending the great institutions of public law born since the time of Roman law. He participated in the Conferences in Tg-Mures, Versailles, Gallipoli, Miskolc, Lecce, Strasbourg, Athens, Constanța, Paris, etc. I can't help but notice the friendship, the warmth, the professionalism, with which the rector greeted the delegations of our university many times. Because all these had to bear a name, it could not be other than Torma Andras, a name in law earned through work and dedication.

Probably the long history will not remember in its memory what we and our generation have done, but the history of the present can hold an adage acknowledging that Mr. Torma Andras along with his friends and colleagues was a worthy ambassador in defense of this city of built on the immortal principles of law, formulated in Digeste, by Ulpian *Juris Praecepta sunt haec : honeste vivere, alterum non laedere, sum quique vivere*. Because he is worth it, we can say with the conscience of a job well done, *the right man in the right place!*

---

---

---

---

## **Európai Közigazgatási Tér 2021.0 verzió**

### **korona idején**

Nagy Marianna \*

---

Egy ünnepelt kötetnek a laudáció mellett az is lehet az egyik funkciója, hogy reflektáljon az ünnepelt tudományos tevékenységére, korábbi írásaira. Torma András egyik legtöbbet idézett írása az *Európai Közigazgatási Térre*<sup>1</sup> foglalkozik. Az Európai Közigazgatási Tér olyan, mint a fizikában az éter. Mindenki beszél róla, de senki sem látta. Külön érdekessége, hogy ahányan vizsgálják, annyiféle nézőpont (közigazgatástudományi, jogtudományi, politikatudomány i stb.), és bár a név alapján úgy tűnik, hogy ugyanarról beszélnek, ha alaposan megnézzük az Európai Közigazgatási Térrel foglalkozó tanulmányokat, akkor azt tapasztaljuk, hogy szinte mindenki mást lát benne. Az Európai Közigazgatási Tér az uniós bővítés (és ezzel együtt a csatlakozásunk) kapcsán vált a nemzetközi és a magyar szakirodalom vizsgálati területévé, azonban az utóbbi időben az unió egyre jobban nyilvánvaló intézményi gondjai miatt mintha kikerült volna az érdeklődés középpontjából. Nyilván nem tett jót az uniós együttműködés gondolatának a 2008-as gazdasági válság, és annak elhúzódó kezelése, sem a BREXIT, amelyre Monthy Pyton azt mondaná, olyan, mint a spanyol inkvizíció: senki sem számított rá. Ezen problémák kezelése önmagában is óriási kihívás elé állította az Európai Unió és a tagállamok igazgatását, de a helyzetet már-már tragikussá teszi a COVID-19 járvány, aminek a mélysége és a vége jelen sorok írásakor még csak nem látszik, de sejthető, hogy sokkal rosszabb lesz, mint amit egyáltalán el tudunk képzelni, és amire már Monthy Pytonnak sincsenek hasonlatai. A koronavírus járvány okaként egyértelműen a *globalizációt* teszik felelőssé, és a napi hírekből úgy tűnik, hogy az Európai Közigazgatási Tér is könnyen a globalizáció ellenes küzdelem áldozatává válhat, mert a tagállamok a vírus ellen egyéni stratégiákkal küzdenek, a közös cél sem képes arra készítetni a résztvevőket, hogy közösen küzdjenek meg a közös ellenséggel. Jelen írás célja (az ünnepelt köszöntésén túl) az, hogy felvillantson néhány érvet amellet, hogy ha valamikor, most van szükség az Európai Közigazgatási Térré, és a korábbi kissé ezoterikus fogalmat itt az ideje kitölteni valós tartalommal.

---

\* Egyetemi tanár, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

<sup>1</sup> TORMA András: Az Európai Közigazgatási Térségről-magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/különszám. 196-200.

Az Európai Közigazgatási Tér fogalmának meghatározásakor Torma András Czuczai Jenő nyomán az európai harmonizált értékközösséget<sup>2</sup> emelte ki. Az értékközösség mint fogalmi elem megjelenik Kárpáti Orsolyánál<sup>3</sup>, Kovács Mihálynál<sup>4</sup>, Józsa Zoltánál<sup>5</sup> és Ficzer Lajosnál<sup>6</sup> és Egri Kovács Krisztiánál<sup>7</sup> is, joggal állíthatjuk tehát, hogy ez egy olyan eleme a fogalomnak, ami nem vitatott, sőt nem is vitatható. Ficzer ugyanakkor nem elsősorban értékközösségként, hanem szervezetrendszerként azonosította az Európai Közigazgatási Térséget, amelynek a szervei együttműködnek a közösségi és a közösségi joghoz kapcsolódó tagállami jogok végrehajtása céljából. Az értékközösséget középpontba állító szerzők a jó közigazgatás alapelvein és a Koppenhágai kritériumokon keresztül mutatják be, hogy az Európai Közigazgatási Tér létezik vagy legalábbis mindannyiunk által óhajtott intézmény.

Sajátos, az Európai Közigazgatási Tér gazdasági, pénzügyi szegmenseinek alapos elemzését végezte el Forgács Imre<sup>8</sup> a 2008-as gazdasági válság hatásait elemezve. Forgács kiindulópontja, hogy a 2008-as válság hatására újra kell gondolni az állam gazdasági szerepvállalását, és ez ki kell, hogy hasson nem csak a tagállami közigazgatásokra, hanem az Európai Közigazgatási Térre is. A kötet elsősorban a gazdasági igazgatás kihívásain keresztül értelmezi az Európai Közigazgatási Térséget, de megállapításai értelemszerűen tovább vihetők a többi ágazatra is. Forgács álláspontja egyértelmű: ha nem adunk konkrét tartalmat az Európai Közigazgatási Térnek, Európa nehezen éli túl a következő válságot. Úgy értékeli, hogy a 2008-as pénzügyi – gazdasági válság olyan sokk volt, melyre az Európai Unió egyetlen választ adhat: erősíti az európai közigazgatás centrumszerepét, és erősíti a tagállamok közötti együttműködést. Az azóta eltelt évtized bizonyította, hogy ez nem teljesen így alakult.

Az Európai Közigazgatási Tér értelmezésében jóval kritikusabb nézőpontot képvisel a közigazgatástudomány oldaláról Balázs István<sup>9</sup>, és a politikatudomány reprezentánsaként Navracsics Tibor<sup>10</sup>. Mindketten bemutatják az Európai

<sup>2</sup> CZUCZAI Jenő: Közigazgatás és európai integráció. In: Ficzer Lajos – Forgács Imre (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Különös rész.* Budapest, Osiris Kiadó, 1999. idézi Torma 196.

<sup>3</sup> KÁRPÁTI Orsolya: Az Európai Közigazgatási Tér kialakulása (I. rész) *Sectio Juridica et Publica, Tomus XXIX./1.*, 2011. 231-239.

<sup>4</sup> KOVÁCS Mihály: *A területi közigazgatás szervezeti kérdései.* Doktori értekezés Gazdálkodás és Szervezéstudományi Doktori Iskola, Szent István Egyetem Gödöllő, 2010. 52.

<sup>5</sup> JÓZSA Zoltán: Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről Az európai közigazgatási tér összefüggéseiről.

[http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/osszehasonlito/Az\\_europai\\_kozigazgatsi\\_ter.doc](http://lex.jak.ppke.hu/~holmes/egyeb/osszehasonlito/Az_europai_kozigazgatsi_ter.doc) (2020.11.13.)

<sup>6</sup> FICZERE Lajos: Európai közigazgatás - nemzeti közigazgatás (2010) <https://ficzerelajos.files.wordpress.com/2010/01/ficzer-lajos-ta.pdf> (2020.11.13.)

<sup>7</sup> EGRÍ KOVÁCS Krisztián: Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatás jellemzőinek vázlatos ismertetése. *Jogelméleti Szemle*, 2015/1., 22-29.

<sup>8</sup> FORGÁCS Imre: *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*, Osiris Kiadó - Zrínyi Kiadó, 2009.

<sup>9</sup> BALÁZS István: Európai közigazgatás-álmom, vagy valóság? In: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*, Budapest, Akadémiai Kiadó. 2014. 29-40., BALÁZS István: Európai Közigazgatási Térség IJOTEN szócikk; (2019) <https://ijoten.hu/szocikk/eurpai-kzigazgatsi-trsg> (2020.11.14.)

<sup>10</sup> NAVRACSICS Tibor: Az európai közigazgatási tér alakulásáról I-II. (2017). I. *Comitatus*, 2017 tavasz, 24-33, II: *Comitatus*, 2017 nyár 32-38.



Közigazgatási Tér kialakulásának történetét, és nem a cél, vagy az értékközösség oldaláról közelítik az intézményt (bár elismerik annak központi szerepét), hanem a tagállami közigazgatások egymás közötti, valamint a tagállami és az uniós igazgatási rendszerek *konvergenciafolyamataira helyezik a hangsúlyt*. Mindkettőjük kritikája azon alapul, hogy hiányzik az Európai Unió föderatív szervezete, az európai szuverén hiányában nem értelmezhető a klasszikus közös közigazgatás, és a tagállamok szuverenitásába utalt közigazgatás ok ugyan sok területen közeledést mutatnak, de ez szervezetenként még nem tekinthető közös közigazgatásnak.

A konvergenciafolyamatok értékelésében azonban elválik a két szerző. Navracsics továbbra is csak ígéretes kezdeménynek tekinti az Európai Közigazgatási Térrel összefüggésbe hozható elemeket, és abbéli reményét fogalmazza meg, hogy egyszer ezek a konvergenciafolyamatok eljutnak az Európai Közigazgatási Térhez. A siker legnagyobb akadályának azt látja, hogy jelenleg nincs olyan pont az európai politikában, amihez konvergálhatnának a tagállami közigazgatások<sup>11</sup>. A gravitációs pont hiányát azzal magyarázza, hogy a közigazgatás elképzelhetetlen szuverén főhatalom nélkül, és mivel az Európai Unióban nincs ilyen, ezért az ő értelmezésében nem létezik európai közigazgatás. Ez utóbbi állítását mind a közigazgatással, mind az európai joggal foglalkozó szakemberek erősen vitatják, de kétségtelen, hogy a politikatudomány nézőpontjából valid lehet a felvetés. Ennek ellenére Navracsics több olyan csatornát lát, amelyen keresztül mégis csak közelednek a tagállami és az európai közigazgatások: egyrészt az intézményrendszer harmonizálása, másrészt a közigazgatási személyzet, különösen a szakértői rendszeren keresztül megvalósuló kultúrákövetítés, harmadrészt pedig a közösségi joganyag harmonizálása.

Balázs István 2019-ben már amellettt foglalt állást, hogy a korábbi informális *acquis communautaire*-eket, közösségi vívmányokat meghaladva *ma már van normatív tartalma* az Európai Közigazgatási Térnek, bár ezen kitöltő normák határai bizonytalanok. Balázs szerint felelősséggel napjainkban nem beszélhetünk sem egységesülő európai közigazgatásról, sem annak egységes tételes jogáról, mivel az EUSZ 6. és az EUMSZ 197. cikkei ma még nem adják meg ennek a stabil jogi alapjait, de az Európai Közigazgatási Térség tartalmát jogilag az ún. *európai közigazgatási jog* tölti ki, amelynek azonban legalább annyira cseppfolyós az értelmezése, mint vizsgálatunk tárgyának.

Sokan és sokféleképpen közelítették tehát meg az Európai Közigazgatási Térséget, és ez a rövid áttekintés nem alkalmas arra, hogy teljes spektrumot mutassunk akár csak a hazai szakirodalomról, de minden megközelítés *a lassú konvergenciára alapozott*, hiszen a közigazgatás a tagállami kompetenciába tartozik, és nem várható el a tagállamoktól, hogy a szuverenitásukat biztosító intézményrendszerrel önként és dalolva lemondjanak. Ugyanakkor ahogy a 2008-as gazdasági válság, a COVID 19 pandémia is azt mutatja, hogy *globális problémákra csak globális válasz adható*. Hogyan hathat ez ki az Európai Közigazgatási Térről való gondolkodásunkra? Vajon a koronavírus járvány elegendő sokk-e az Európai Unió tagállamainak ahhoz, hogy újra gondolják az együttműködést? A napi hírekből nem

[http://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus\\_2017\\_tavasz.pdf](http://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus_2017_tavasz.pdf).

[http://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus\\_2017\\_nyar.pdf](http://www.mrtt.hu/files/comitatus/comitatus_2017_nyar.pdf) (2020.11.14.)

<sup>11</sup> NAVRACSICS Tibor: Az európai közigazgatási tér alakulásáról II. 34.

ez tűnik ki. Mégis: ha a COVID-19-ért (is) a globalizáció a felelős, akkor hogyan tudják a közigazgatások felvenni vele a harcot?

Az Európai Közösség, majd az Unió elsődleges célja az egységes belső piac kialakítása volt, illetve minden ennek erősítését szolgáló törekvés az európai országok adekvát reakciója volt a világgazdaság kihívásaira, vagy más nézőpontból: *az európai országok védekezése a globalizációs kihívásokkal szemben*. Vagyis az Európai Unió teljes intézményrendszere, beleértve az uniós és a tagállami közigazgatásokat is, válaszokat keres a globalizáció által nap mint nap felvetett kérdésekre. Ebben az értelemben tehát *maga az Európai Unió is egy globalizációs termék*<sup>12</sup>. Értelmetlen tehát a problémát úgy definiálni, hogy visszaszorítható-e vagy pláne legyőzhető-e a globalizáció, mert a globalizáció mi vagyunk! A mi életünk, a mi szervezeti kereteink, a mi közigazgatási jogunk, a mi személyzetünk. Az európai belső piac egységesítésére vonatkozó szabályozások (és sokszor a sikertelen szabályozási kísérletek) és a szakjogok harmonizációja kapcsán érzékelhető, hogy az egyes nemzetállami válaszok ellentmondásos fogalomrendszeren alapulnak. A globalizációval kapcsolatos fogalomhasználat meghatározza a róla való gondolkodásunkat. Ezzel kapcsolatban a legjelentősebb probléma, hogy az angol nyelvű társadalomtudományi szakirodalom nem tesz különbséget (s ennek nyomán a köznyelv sem) a globalizáció különböző tudományági felfogásaiban, azonban a francia jogi és társadalomtudományi szakirodalomban élesen elkülöníthető két fogalom: a *globalisation* és a *mondialisation*<sup>13</sup>. A megkülönböztetést kétféle értelemben is használják. Egyrészt a *mondialisation*mal jelölik a „jó globalizációt” és a *globalisation*mal a „rossz globalizációt”, másrészt a *mondialisation* kifejezés a világszerte megjelenő egységesülési folyamatok *társadalmi, kulturális vonatkozásaira* vonatkozik, míg a *globalisation* a *közgazdasági vonatkozásokat* rejti, az egységesülő piaci, gazdasági hatásokat foglalja össze<sup>14</sup>. Ezeknek a megkülönböztetéseknek az európai uniós jogban és politikákban is jelentős szerepük van, mert a „jó globalizáció” eredményeit élvezzük az emberi jogok kiszélesítése vagy a környezetjogi előírások erősítése kapcsán, de rendszerint a „rossz globalizáció” hatásait utasítják vissza a nemzetállamok, amikor a szuverenitásukat kívánják erősíteni. *Ezért tehát az Európai Közigazgatási Tér mint értékközösség a „jó globalizáció” megjelenítője*. A globalizációpárti és globalizációkritikai viták szereplői leginkább azért nem jutnak egymáshoz közelebb, mert *a kulturális fogalomrendszer vitatkozik a közgazdasági fogalomrendszerrel*.

Amikor az Európai Közigazgatási Térről, mint a globális térben meghatározott funkcióval rendelkező intézményről gondolkodunk, akkor lényegében arra keressük a választ, hogy melyek azok az eszközök, amelyek összekötik a tagállamokat egy olyan intézményrendszerben, amely jóval nagyobb nemzeti, kulturális, nyelvi diverzitást mutat, mint a globális ellenfelek (USA vagy pl. Kína). Ezek az eszközök

<sup>12</sup> Erre vonatkozóan lásd az ELTE Állam-és Jogtudományi Karán folytatott 112550 sz. „Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezetére és működésére” c. OTKA kutatás eredményeit. Kutatásvezető: Prof. dr. NAGY Marianna

<sup>13</sup> AUBY, Jean-Bernard: *La globalisation, le droit de l'État* L.G.D.J. Paris, 2010. 15.

<sup>14</sup> TASSIN, Étienne: *La mondialisation contre la globalisation: un point de vue cosmopolitique Sociologie et Sociétés* 2012. 1. 144.

töltik ki az Európai Közigazgatási Teret, egyre masszívabb tartalommal. Míg azonban az Európai Közigazgatási Tér vizsgálata eddig mindig „alulról” a tagállami közigazgatások oldaláról közelítette meg a kérdést, szükséges felvetni egy másik vizsgálati szempontot: hogyan viszonyul az Európai Közigazgatási Tér a *globális közigazgatási és jogi térhez*? A *globális közigazgatási tér*<sup>15</sup> olyan igazgatási intézmények jelennek meg, melyek hasonlóan nem köthetők szuverénhez, akárcsak az Európai Közigazgatási Tér. A globális jogi teret több gazdasági, szociális, politikai tényező együttesen határozza meg. Jean-Bernard Auby szerint a globális jogi teret az jellemzi<sup>16</sup>, hogy az állam szerepe megváltozott, a nemzetállami befolyás sokszor látványosan meggyengült, a nemzetközi kormányzás új formái alakultak ki, bizonyos területeken új közvetítő formák alakultak ki a globális és lokális szintek között, figyelmen kívül hagyva a nemzetállami kormányokat, és új *többszintű, különböző hálózatokon alapuló kormányzási rendszerek jöttek létre*: egyre jelentősebbek a nemzetállami kormányzati közigazgatási tisztviselők szakmai hálózatai. Ez azzal is jár, hogy a döntéshozatali mechanizmus is megváltozott, az állami és államközi normák már nem feltétlenül a nemzetközi konferenciák és a diplomáciai egyeztetések eredményei, hanem a nemzeti közigazgatások hálózataiban születnek. Az együttműködési mechanizmusokat tekinthetjük olyan hálózatnak, mely *horizontálisan szövi át az európai közigazgatások kapcsolatait*. Ugyancsak a horizontális hatást erősíti, hogy az európai uniós normák jelentős része közvetlenül is érvényesül, és a nem állami entitásokra is kötelező. Az Európai Unió kormányzása többszintű kormányzás, melyben a kormányzás hatékonysága sok tényezőtől függ. Részben az átruházott, a megosztott és a nemzeti közigazgatási hatáskörre utalt ügyek arányától, részben annak a hálózatnak a működésétől, amelyben az uniós központi szervek a hierarchikus ellenőrzésükön kívül eső politikai aktorok együttműködésétől és közös erőforrásmozgósításától függenek<sup>17</sup>.

A globális közigazgatási és jogi térben a *nemzetállami közigazgatási jogalkotás „leértékelődik”*. Ez több tényezővel is bizonyítható: egyrészt a jogalkotási hatáskörök megoszlanak a nemzetállami jogalkotók és a szupranacionális jogalkotók között. A szupranacionális jogalkotás nem egyszerűen csak azt jelenti, hogy az államok bizonyos körben átruházzák a hatásköreiket az Európai Unióra vagy jogalkotásuk során vita nélkül elfogadják pl. az Európa Tanács ajánlásait. Egyre több olyan nemzetközi szervezet van, amelyben az állam lemond a szuverenitása egy részéről, és ezzel korlátozza a saját jogalkotását. Ilyen a piacokat vagy az élet más szféráit direkt módon meghatározó szervezet például az OECD, a Világbank, de ilyennek tekinthető például a bankok prudens gazdálkodását ellenőrző Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság, vagy jelen helyzetben a COVID-19 pandémiát egyelőre sikertelenül kezelni próbáló WHO.

<sup>15</sup> MOCK, Daniel: Le débat sur les principes et des fondements du droit administratif global. *Les Cahiers de droit* 53. 2012. 6.

<sup>16</sup> AUBY: i.m. 135.

<sup>17</sup> SCHOUT, A. – ZANDEE, D. - ZWEERS, W. - MÜHLFELNNER, J.: EU Governance: *An Analytical framework* In: Ordinary method tot he Transgovernmental Method Comparative Trends in EU Governance 10. <http://www.jstore.com/stable/resrep214113.7> (2020.11.14.)

A nemzetállami közigazgatási jogalkotás leértékelődésének másik eleme, hogy egyre nagyobb szerephez jutnak a „nem állami jogalkotók”, a piac és az autoregulációja<sup>18</sup> sok helyütt kiszorítja a korábban egyeduralmodó állami szabályozást. Ezek lehetnek az állami szervekkel kapcsolatban álló szervezetek, mint pl. az ISO vagy nemzetközi szakmai szervezetek, mint pl. az Extractive Industry and Transparency Initiative (EITI), vagy akár a davosi Világgazdasági Fórum, és egyéb minősítő, rangsoroló szervezetek. Globális normaalkotóként jelenhetnek meg a multinacionális vállalatok, nemzetközi szervezetek, mint a Transparency International vagy a Greenpeace, vagy az olyan hibrid szervezetek, mint az internetes IP-címek és domain-nevek legfelső szintű regisztrációért felelős Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN). De ide sorolhatjuk az NGO-kat is. A piac autoregulációja ugyan egyre jelentősebb méreteket ölt, de nem váltja ki az állami szabályozást, sokkal inkább azt mondhatjuk, hogy az állami és nem állami jogalkotást egyfajta „co-reguláció” jellemzi<sup>19</sup>. Az állami jogalkotás leértékelődése és a nem állami szereplők felértékelődése *vertikálisan hatnak az Európai Közigazgatási Térre is.*

Ebben a globális közigazgatási és jogi térben mi az, ami mégis erősíti az Európai Közigazgatási Teret? Mind szervezeti, mind személyzeti, de leginkább a Balázs által kiemelt európai közigazgatási jogi elemek emelhetők ki, amelyek ma reményt keltően tartalmat adnak az intézménynek. Elismerve azt, hogy a közigazgatási szervezetrendszer alakítása a nemzetállami szuverenitás része, ezért az európai standardok részben az *Európai Unió és az Európai Bíróság döntéseiben megfogalmazódott és kikristályosodott jogelveken keresztül szivárognak át a nemzeti közigazgatási jogokba*<sup>20</sup>. Az egységes európai piac hatékony működését biztosító jogintézmények nem egyszerűen az anyagi jog érvényre juttatását megvalósító technikai normák implementációját jelentik, hanem *a közigazgatás egészét átható elvek és szemléletmód beépülését a nemzeti, és így a magyar közigazgatási jogba, ezért továbbra is az Európai Közigazgatási Tér értékközössége a garancia arra, hogy az egyes jogintézmények egyre erősebben konvergálnak.*

Néhány, a belső piaci egységesítést szolgáló példával alátámasztható az előbbi állítás. A belső piaci egységesítés megoldásait vizsgáló OTKA kutatásunk egyik legérdekesebb kérdése volt, hogyan alakult az uniós jog végrehajtása az uniós és a tagállami szervezetek között. Ennek kapcsán a közvetlen és a közvetett végrehajtás módzataira és arányára vonatkozóan egyértelműen megállapítható, hogy az európai belső piac egységes működésének biztosítása során *egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a közvetlen végrehajtás szervei*<sup>21</sup>, egyre jellemzőbb az

<sup>18</sup> FAZEKAS Marianna: Kutatási összefoglaló a minőségügy néhány közigazgatási összefüggéséről és hatásáról a tagállami közigazgatásokra Kézirat. ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, (2018) 112550 sz. „Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezetére és működésére” c. OTKA kutatás.

<sup>19</sup> AUBY: i.m. 102.

<sup>20</sup> A folyamatról lásd ROZSNYAI Krisztina: *Hatékony jogvédelem*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó 2019.

<sup>21</sup> FORGÁCS Anna: The Regulatory Powers of Agencies in the United States and the European Union. *European Networks Law And Regulation Quarterly (ENLR)* 3/(2015) 11-24. 11-12., valamint FAZEKAS János: *A nemzeti szabályozó hatóságok európaizálódása a digitális piacon: A BEREC példája* c. kézirat

*agencification (ügynökségesedés)*. Az Európai Unió joga alapvetően nem terjed ki szervezeti kérdésekre: a tagállamok kezét nem köti meg abban a tekintetben, hogy milyen közigazgatási szervezetrendszerrel működtetnek. Ma már ez az állítás azonban ebben a formában egyre kevésbé állja meg a helyét. *A tagállamok közötti konvergencia-folyamatok, a belső piac kiépülése több vonatkozásban a szervezeti megoldásokat is közelítette egymáshoz, bizonyos területeken pedig konkrét szervezeti előírásokat is tartalmaz az uniós jog*. Jelenleg több mint negyven ügynökség működik az Európai Unió területén, amelyek elsősorban az Európai Bizottság végrehajtási feladatait hivatottak segíteni. Működésük egyelőre azonban nélküli az egységes szervezeti és eljárási szabályokat, azonban növekvő számuk és szerepük révén egyre fontosabb kérdéssé válik az ügynökségek eljárásrendjének egységesítése. Bár az új ügynökségek hatáskörei sem korlátlanok, mégis jelentősen megnöttek, különösen az olyan sajátos szektorokban, mint a hitelminősítő ügynökségek piaca vagy olyan különleges helyzetekben, mint a vészhelyzetek, illetve az uniós jog megsértése. Annak ellenére, hogy az EUMSZ alapján hivatalosan a Bizottság kizárólagos hatásköre az általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadása,<sup>22</sup> az európai felügyeleti hatóságok jelentős hatást gyakorolhatnak az egységes európai pénzügyi szabálykönyv kialakítására azáltal, hogy *kötelező technikai standardokat javasolhatnak, illetve elfogadhatnak olyan nem kötelező erejű iránymutatásokat, amelyek befolyásolni tudják a jövőbeli jogi aktusok irányát*.

A szakirodalomban azonban megjelentek azok az álláspontok, amelyek arra hívják fel a figyelmet, hogy mivel nincs olyan egységes jogi dokumentum, amelyre visszavezethetők lennének ezek a szervek, ezért a legitimitásuk erős demokratikus deficitben<sup>23</sup> szenved. A demokratikus deficitet erősíti, hogy az agency típusú szervezetek esetében jellemző az elszámoltathatóság/felelősségre vonás hiánya, vagy legalábbis annak elégtelen volta. Ez nem csak az alkotmányos státuszukat érinti, hanem megléte a jó közigazgatást is garantálná.<sup>24</sup>

Az európai közigazgatási jog egyik legmarkánsabb megjelenése az eljárásjogi normák konvergenciája. Az anyagi jogi intézmények közelítése sok esetben nehéz, vagy lehetetlen, de a kiszámítható eljárásjogon keresztül sokkal gyorsabban és indirekt módon biztosítható a nemzeti közigazgatási rendszerek befolyásolása. *Kiemelkedő ebben a körben az Európai Bíróság (továbbiakban EuB) gyakorlatában kikristályosodott szabályok általános elvekké sűrítése és magyar jogba való implementálása. Az európai eljárásjogi tendenciák azt igazolták, hogy az eljárásjogi globalizáció ma már sokkal inkább az európai értékközösséget fejezi ki, mint gazdasági érdekeket*. A közösségi jog alkalmazása során kiolvasztott számos általános alapelvnek van ugyanis közigazgatási eljárásjogi vetülete. Ezeknek az elveknek a tagállamok közös közigazgatási hagyományából való levezetése és eljárásjogi tartalmuk kibontása az EuB gyakorlatában kezdetben a hiányzó eljárásjogi

---

ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, (2018) 112550 sz. „Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezetére és működésére” c. OTKA kutatás.

<sup>22</sup> EUMSZ Article 290-291

<sup>23</sup> MOCK: i.m. 12.

<sup>24</sup> DYZENHAUS, David: *Accountability and the Concept of (Global) Administrative Law* In. Hugh Corder et al. (eds). *Global administrative Law – Development and Innovation*, Cape Town Juta, 2009. 12. idézi Mock: i.m. 24.

rendelkezéseket pótolta, tartalmukat a bíróság lépésről lépésre formálta. Mára nagyon fontos orientáló szerepük van a tagállamok eljárásaiban. Jelentős részük a jogállamiság elvéhez köthető, mint például a közigazgatás joghoz kötöttsége, a jogbiztonság elve, a bizalomvédelem, azaz a jogos várakozások védelme, a törvény előtti egyenlőség. *Ezek az elvek ma már joggal tekinthetők a transznacionális alkotmányosság garanciáinak.* Idesorolhatók még, kifejezetten eljárásjogi elvekként, a fair eljárás követelménye, a hatóság részéről megkövetelt pártatlanság, a tényállás-tisztázási kötelezettség, az indokolási kötelezettség, továbbá az ügyfeleknek biztosított nyilatkozattételhez, iratbetekintéshez, jogorvoslatához, illetve a képviselőhöz való jogosultsága. Ezek az elvek azért is garanciális jelentőségűek, mert *a globális jogi térben a normák egyre gyakrabban célozzák meg az egyéneket közvetlenül, és ezért fontos, hogy az európai uniós polgárok közvetlen jogi védelemben is részesüljenek.*

Az európai eljárásjogi egységesítéssel kapcsolatban öröndetes, hogy *a magyar közigazgatási eljárásjog több szempontból előrébb járt*, mint az uniós tagállamok, és maga az Európai Unió. Minden jogrendszerben szükségszerűnek tűnik annak a fejlődési útvonalnak a bejárása, amelyen hazánk is végig haladt: a kazuisztikus, egyes ügyekre vonatkozó szabályozástól egy általános közigazgatási eljárásjogi törvényig a többi fejlett állam közigazgatási joga is bejár(t). Több nemzeti szabályozást hozhatunk fel példának, de kiemelkedő a közelmúltból *a francia általános eljárásjogi törvény megalkotása*, amelyről hosszú ideig úgy tartották, hogy nincsen rá szükség, de végül – többek között a ReNEUAL-projekt hatására is<sup>25</sup> – megszületett.<sup>26</sup> *A hazai szabályozás több megoldásában modellként szolgált a most kodifikáló államok számára is*, ily módon egyfajta gravitációs pontként tekintettek a magyar jogalkotásra a konvergencia során.

Új szintje az európai eljárásjognak az *európai eljárásjogi kodifikáció*, melyre az igényt nem csak a belső piaci egységesítési törekvések hívták elő, hanem az is, hogy ezt a fejlődést különösen az uniós jog végrehajtásának eredeti modelljében beállt változások indukálják. Az uniós jog végrehajtásának vagy közvetlenül az Unió szervei révén, vagy a tagállami közigazgatási szerveken keresztül megvalósuló végrehajtása (a közvetlen és a közvetett végrehajtás) mellett mára ugyanis egyrészt számos olyan módozat is kialakult, ahol a végrehajtásban mind tagállami, mind uniós intézmények részt vesznek.<sup>27</sup> Másrészt szintén jelentős hatást gyakorol az a tény, hogy a közvetett végrehajtással kapcsolatos hiányosságok, nehézségek miatt a közvetlen végrehajtás közvetett végrehajtáshoz képesti aránya, jelentősége egyre nő.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> SAUVÉ, Jean-Marc: *A la recherche des principes du droit de la procédure administrative*. Ouverture du colloque organisé par la Chaire Mutations de l'action publique et du droit public (MADP) de l'Institut d'études politiques de Paris, (2014. december 5.) <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/A-la-recherche-des-principes-du-droit-de-la-procedure-administrative> (2017.06.26.)

<sup>26</sup> Code des relations entre le public et l'administration (CRPA). Elfogadva 2015. okt. 23-án, egyrészt az ordonnance n° 2015-1341 (partie législative), másrészt a décret n° 2015-1342 (partie réglementaire) révén, hatálybalépés néhány kivétellel 2016. január 1-én.

<sup>27</sup> Ilyen közös végrehajtási módozat például a tagállami vasúti biztonsági előírások szigorításának Európai Bizottsági jóváhagyáshoz kötése.

<sup>28</sup> Részletesen a közvetlen végrehajtás problémáiról SZEGEDI László: *Egyéni és kollektív uniós jogvédelem a közigazgatási perben: a szubjektív jogsérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulása*. ELTE ÁJK, Doktori értekezés, Budapest, 2016. 2.2.2. alcím

A személyzetre vonatkozóan Navracsics már utalt rá, hogy bár az uniós apparátus kiválasztása nem a tagállamok delegálásán alapul, hanem versenyvizsga alapján választanak ki, de a nemzeti szakértők uniós szerveknél eltöltött idejük után hazatérve egyfajta közszolgálati kultúrát is közvetítenek a tagállami közigazgatások számára. Ennek a kultúrának a kijegecesedése az uniós szervek által *a tisztviselőkre vonatkozó magatartásszabályok* rögzítése. Ilyen dokumentum az *Európai Ombudsman Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexe*<sup>29</sup>, amelyet az Európai Parlament kötelezőnek ismert el.<sup>30</sup> A Bizottság is adott ki kódexet a jó közigazgatási gyakorlatról, ez azonban az ombudsman kódexénél alacsonyabb szintű garanciákat tartalmaz.<sup>31</sup> Az általános eljárásjogi szabályoknak egyfajta *első inverz megjelenési formáját jelentik tehát ezek a köztisztviselői etikai kódexek, magatartási szabályok*. Ezen dokumentumok gondolatának megjelenésével nagyjából egy időben indult meg az Európai Alapjogi Charta kidolgozása is.

A helyszűke miatt csak korlátos példák is mutatják, hogy minden szempontból igazolható Balázs István azon állítása, hogy az Európai Közigazgatási Térnek ma már van normatív tartalma. A kérdés most az, *elég-e ez a normatív tartalom?* Jelen helyzetben az tűnik adekvát válasznak, hogy nem. Az Európai Közigazgatási Tér kettős szorításban van. A politikai marketingben egyre gyakrabban feltűnő, és remélhetőleg csak rövid távú célokat szolgáló érvek, amelyek gyengítenék a konvergenciát, vagy legalábbis lassítanák a folyamatot, véleményem szerint a legrosszabb válaszok egy globális válsághelyzetre. Az ellenérdekű hatás a globális közigazgatási és jogi tér szorítása. Ezek a globális hatások objektíve mérhetők. Mérhető pl.: hogy az Európai Unióban használt normák nagy része – még ha formálisan az EU jogalkotási mechanizmusában is született — *nem európai eredetű*. A CEN által elfogadott szabványok 30%-a, a CENELEC által elfogadott szabványok 80% -a(!) más kontinensek szabványaiából adoptált norma.<sup>32</sup> Ez az arány egyértelművé teszi, hogy az európai piaci önszabályozásban meghatározó *a világgazdaság által megkövetelt szabályozási konvergencia*. És ugyanez jellemző a társadalom más területeire is. Úgy vélem, hogy ha az Európai Unió mértékadó szereplő akar maradni a világgazdaságban, és meg akar küzdeni azokkal a társadalmi kihívásokkal, amelyek egyre aggasztóbbak és egyre kiszámíthatatlanabbak, akkor egyetlen esélye maradt: erősíteni és konkretizálni a tagállamok és az uniós szervezetek közötti együttműködést, azokon a területeken, ahol a tagállami válaszok méretüknél fogva elégtelenek a problémakezelésre, a közvetlen uniós szervezeteket erősíteni. Ez természetesen az Európai Közigazgatási Tér, mint hálózatos együttműködés intézményes és intézményeken kívüli újragondolását kívánja: új célok, új kontrollmechanizmusok, új hatáskörmegosztás stb. szükséges a többszintű

<sup>29</sup> Az Európai Ombudsman által kiadott, a helyes hivatali magatartás európai kódexe <https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/hu/3510/html.bookmark;jsessionid=19AE8B85105FBFC58DBB7833E5FC24A9#/page/1> (2020.11.16.)

<sup>30</sup> European Parliament resolution approving a Code of Good Administrative Behaviour, 6 September 2001.

<sup>31</sup> Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in Their Relations with the Public, OJ L 267, 73. (2000. okt. 10.) [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-good-administrative-behaviour\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-good-administrative-behaviour_en.pdf) (2020.11.16.)

<sup>32</sup> Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes No. 387 Sénat 2016-2017. 12.

---

együtműködés minden szintjén, *mert globális problémákat csak globális szinten lehet megoldani.* Ennek a hogyanja: *ez a mi dolgunk, és nem is kevés!*

---

---



---

---

# A pénzügyi fogyasztóvédelmi jog, különös tekintettel a közpénzügyi szabályozásra

Nagy Zoltán\* - Csák Csilla\*\*

---

## 1. Bevezető gondolatok

A pénzügyi fogyasztóvédelem jelentősége az utóbbi évtizedekben nagymértékben megnőtt.<sup>1</sup> A rendszerváltást követően rohamosan bővült a pénzügyi termékek piaca.<sup>2</sup> Egyre több problémát jelentett a fogyasztó nem megfelelő tájékoztatása, a felelőtlen fogyasztói magatartás és a bonyolult pénzügyi konstrukciók kialakulása.<sup>3</sup> A pénzügyi fogyasztó rendkívüli mértékben kiszolgáltatottá vált.<sup>4</sup> A pénzügyi piacok szabályozásának oka és célja lett tehát az ügyfelek védelme, a pénzügyi rendszer zavartalan működése, az információs aszimmetria csökkentése és a tisztességes versenyfeltételek biztosítása.<sup>5</sup> A gazdasági válság rámutatott arra, hogy a fogyasztóvédelemen belül külön jogterületként, kiemelten kell foglalkozni a pénzügyi fogyasztóvédelemmel, mivel a szabályozás hiányossága jelentős gazdasági és társadalmi károk forrása lehet.<sup>6</sup> A pénzügyi fogyasztóvédelem tehát a fogyasztóvédelmi jogon belül önálló szabályozási területté vált. Meg kell azonban vizsgálni a jogterület fogyasztóvédelmi joghoz való

---

\* Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet; Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet

\*\* Egyetemi tanár, dékán, intézetigazgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete.

<sup>1</sup> LENTNER Csaba – SZIGETI Cecília – BORZÁN Anita: *New Dimensions of Banks Social Responsibility*. in: Szente Viktória - Szendrő Katalin - Varga Ákos - Barna Róbert (szerk.) *Sustainable economics, community strategies: abstracts of the 3rd International Conference of Economic Sciences*, Kaposvár, Kaposvár University, Faculty of Economic Science, 2011, 423/b5., 29-48.

<sup>2</sup> NAGY Zoltán: *Problémafelvetés a pénzügyi fogyasztóvédelem területén*. Miskolci Jogi Szemle, 2017/2. különszám, 391-401.

<sup>3</sup> LENTNER Csaba: *A gazdasági válság hatása a globális, uniós és hazai szabályozási környezetre*. in: Auer Ákos – Papp Tekla (szerk.): *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban*. Nemzeti Közszerzői Intézet, Budapest, 2016. 45-84.

<sup>4</sup> HAJNAL Zsolt: A pénzügyi fogyasztóvédelmi szabályok aktuális változásai az Európai Unió jogalkotási folyamatainak tükrében, *Debreceni Jogi Műhely*, 2009/1. szám, [www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1\\_2009](http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2009).

<sup>5</sup> SIMON István: *A pénzügyi piac joga*. in: Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, OSIRIS Kiadó, Budapest, 2007, 292-293.

<sup>6</sup> NAGY Zoltán: A gazdasági válság hatása a pénzügyi intézmények és szolgáltatások szabályozására, *Publicaciones Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXVIII., 2010. 229-243.

viszonyát, más jogágakkal való kapcsolatát, különösen a pénzügyi jogi szabályozáson belüli helyét és szerepét.<sup>7</sup>

A fogyasztóvédelmi jog egyrésztől egy interdiszciplináris jogterület, mivel a fogyasztói magatartás több tudományág vizsgálatának tárgyát képezi (közgazdaságtan, szociológia, pszichológia stb.). Másrészt a fogyasztóvédelmi jog a hagyományos jogágak metszetében helyezkedik el, több jogágot is átfogó önálló jogterület. Kiterjed a fogyasztással összefüggő polgári jogi jogviszonyokra és a fogyasztókat közvetlenül érintő közjogi jogviszonyokra egyaránt.<sup>8</sup> A fogyasztóvédelmi jog tehát a fenti meghatározás alapján több jogággal áll szoros kapcsolatban. Ezek közül kiemelendő jelentősége miatt a polgári jog. A polgári jog szabályozza a magánjogi szerződéseket, amelyekben létrejön és megvalósul a fogyasztói jogviszony. Ez egyrészt jelenti az atipikus és tipikus szerződéseket és a szerződésekre vonatkozó általános szabályokat egyaránt (szavatosság, jótállás, tisztességtelen szerződési kikötések).<sup>9</sup> A magánjogi szabályozás kiterjed az anyagi jogi szabályok mellett a fogyasztókat védő polgári eljárásjogi szabályokra is.

A magánjog mellett a közjogi szabályoknak van különös jelentősége, a közjogon belül pedig a közigazgatási és a pénzügyi jogi szabályoknak. Az általános fogyasztóvédelmi szabályok esetében ki kell emelni a közszolgáltatás területén érvényesülő normákat és a piacfelügyeleti normákat. A közszolgáltatások területén a fogyasztó a közszolgáltatást végző szervezetekkel áll kapcsolatban. A jogviszonyban a fogyasztó jogainak védelmét közigazgatási szabályok biztosítják. A piacfelügyelet esetében a piaci anomáliák kiszűrése, a fogyasztók és a vállalkozások közötti egyensúlytalanság kiküszöbölése jelenti a legfontosabb feladatot.<sup>10</sup>

## 2. A pénzügyi fogyasztóvédelmi közjog alanya és tárgya

A *pénzügyi fogyasztóvédelem jog* a fogyasztóvédelmi jog egyik speciális területe, ahol szintén érvényesülnek a magánjogi és közjogi szabályok egyaránt. A pénzügyi fogyasztóvédelmi jog keretében a pénzügyi szervezetek ügyfeleinek a védelme valósul meg. A pénzügyi fogyasztóvédelmi jog külön jogterületként való meghatározását elkülönült normarendszere indokolja. A különös szabályozást indokolja a pénzügyi

<sup>7</sup> NAGY Zoltán: *A pénzügyi fogyasztóvédelem aktuális kérdései*. in: Szalma József (szerk.): *A magyar tudomány napja Délvidéken 2013, 2014*, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Újvidék, 207-224.

<sup>8</sup> FAZEKAS Judit: *Fogyasztóvédelmi jog*. Complex Kiadó, Budapest, 2007. 74-75. A szerző rámutat arra, hogy a fogyasztóvédelmi jog autonómiája abban rejlik, hogy új megvilágításba helyezi a piaci kapcsolatokat, a jogi kategóriák újraértékelésére készíti az elméleti és gyakorlati szakembereket.

<sup>9</sup> HAJNAL Zsolt: *A PTK 6:77.§-6:81.§ szakaszokhoz fűzött kommentár* (XV.Fejezet: Szerződéskötés általános szerződési feltételekkel), in: Osztovits András (szerk.): *A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*. Opten Informatikai Kft., Budapest, 2014. 194-203. HAJNAL Zsolt : *A PTK 6:100.§-6:106.§ szakaszokhoz fűzött kommentár*, in: Osztovits András (szerk.): *A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*. Opten Informatikai Kft., Budapest, 2014. 244-273.

<sup>10</sup> FAZEKAS: i.m. 80-84.o. PÁZMÁNDI Kinga: *Magyar fogyasztóvédelmi és reklámjog*. Budapest HVG-ORAC Kft., 2010. 33-34. A vállalkozás fogalmát meghatározzák a szerzők a fogyasztói jogviszonyban. Vállalkozásnak minősül minden olyan tevékenység végzője, aki a fogyasztókat érintő tevékenységet gazdasági tevékenységével összefüggő célok érdekében végzi.

szektor szerződéseinek a speciális jellege, magasfokú szakértelmet igénylő és gyorsan változó pénzügyi konstrukciók és a különleges fogyasztóvédelmi intézményrendszer.<sup>11</sup> A pénzügyi szervezetek által nyújtott szolgáltatásokat igénybe vevő pénzügyi fogyasztók érdekeinek a védelmét a pénzügyi szervezetekkel szembeni közbizalom megerősítése indokolja.

A pénzügyi fogyasztóvédelem, tehát felosztható pénzügyi fogyasztóvédelmi magánjogra és közjogra, bár a szabályrendszer szorosan kapcsolódik mind a két jogterülethez. A pénzügyi fogyasztóvédelmi közjog a pénzügyi jog szabályozási tárgyát képezi, a pénzügyi jog egyik szabályozási területe. A pénzügyi jog ugyanis a pénzügyi politika megvalósítása érdekében közpénzügyi intézményeken keresztül pénzügyi viszonyokkal szabályozza a gazdálkodó szervezetek pénzgazdálkodását, a monetáris politika területeit, valamint egyes jogalanyok pénzügyi jogi kötelezettségeit.<sup>12</sup>

A következőkben a pénzügyi fogyasztóvédelmi közjogi szabályozás kerül bemutatásra, különösen kiemelve a pénzügyi szolgáltatások területét. Az uniós szabályozás nem kerül külön ismertetésre, hanem a legfontosabb jogforrások az egyes fejezetekben kerülnek áttekintésre.

**2.1. A pénzügyi fogyasztóvédelmi közjog alanya.** A szabályozás lehatárolása miatt fontos kérdés a pénzügyi fogyasztóvédelmi közjog alanyának és tárgyának a tisztázása. Az alanyok körébe tartozik a pénzügyi fogyasztó, a pénzügyi szervezetek és a monetáris hatóság.

A szabályozás célja a fogyasztói érdekek védelme, ezért a *pénzügyi fogyasztó* központi fogalma a jogterületnek.<sup>13</sup> A fogyasztó védelme fontos közérdek. A pénzügyi fogyasztóvédelem területén azonban szükséges lehatárolni a fogyasztó fogalmát, megvizsgálni, hogy kit is véd kiemelten a jogi szabályozás. Az elmélet rámutat arra, hogy teljesen egységes európai fogyasztó fogalomról nem beszélhetünk, bár a fogyasztóvédelmi irányelvek hasonló fogyasztói fogalmakat használnak, de a tagállamok eltérő módon szabályozzák a fogyasztó fogalmát, más-más szabálycsoportra kiterjesztve a fogyasztóvédelmi szabályozás személyi hatályát.<sup>14</sup> Az uniós szabályozás általánosan a fogyasztó fogalma alatt ért minden

<sup>11</sup> CZAJLIK István - HORVÁTH Anna - SZ. PAPP Judit: *Korszerű pénzügyi fogyasztóvédelem*. in: Lentner Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment-Bankszabályozás-Pénzügyi fogyasztóvédelem*, Budapest, Nemzeti Közszerkeletati és Tankönyvkiadó, 2013. 433.

<sup>12</sup> NAGY Tibor: *A pénzügyi jog és a pénzügyi jogtudomány*. in: Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.*, Budapest, OSIRIS Kiadó, 2007. 42-50. A szerző álláspontja szerint a pénzügyi alaprendszert a pénzügyi jog szabályozza, meghatározva a pénzkészletek felett rendelkező szervek jogait és kötelezettségeit. A pénzügyi alaprendszer három területet ölel fel, az államháztartási rendszert, a vállalkozási rendszert és a bank-, biztosítási és pénzügyi szolgáltatási rendszert.

<sup>13</sup> NAGY Zoltán: *A Európai Unió Bíróságának devizahitelezéssel kapcsolatos ítélezési gyakorlata fogyasztóvédelmi aspektusból*. in: Lentner Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*, Budapest, Nemzeti Közszerkeletati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2014., 437-454. ERDŐS Éva: *A Választottbírószági kikötés megítélése a devizahitelezési szerződésekben az Európai Unió Bíróságának döntései tükrében*. in: Lentner Csaba (szerk.): *A devizahitelezés nagy kézikönyve*. Budapest, Nemzeti Közszerkeletati és Tankönyvkiadó Zrt., 466.

<sup>14</sup> HAJNAL Zsolt: *A fogyasztóvédelem alanya: a fogyasztó*. in: Szikora Veronika (szerk.): *Magyar fogyasztóvédelmi magánjog-Európai kitekintéssel*, Debrecen, Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesülete, 43-44.

olyan természetes személyt, aki az irányelv hatálya alá tartozó szerződések keretében olyan célból jár el, amely kívül esik saját szakmája, üzleti tevékenysége vagy foglalkozása körén. Ugyanezt a fogalmat használják a pénzügyi fogyasztóvédelem területén.<sup>15</sup> Főszabály szerint önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személyt tekintik fogyasztónak a hazai polgári jogi és a pénzügyi jogi szabályozás egyaránt.<sup>16</sup> Azonban a fogyasztóvédelmi szabályozás módosítása változtat a fogyasztói fogalmon a békéltető testület eljárásában, amelyet viszont nem vesz át a pénzügyi jogi szabályozás, de jelzi így is az ellentmondást ezen a területen.<sup>17</sup> Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata is rámutat arra, hogy a fogyasztó fogalma elsősorban a természetes személyeket öleli fel, a jogi személyekre nem terjed ki.<sup>18</sup> Ezzel kapcsolatban vannak elméleti viták a fogyasztói fogalom kiterjesztéséről<sup>19</sup>, továbbá a hazai bírósági gyakorlat sem egyértelmű a fogyasztó fogalmának értelmezésében, illetve az uniós gyakorlat is kiterjeszti a fogalmat egyes esetekben, ahogy az alábbiakban is látszik.

Sajátos helyzetet teremt azonban az az eset, amikor a kisvállalkozások, jogi személyek nem szakmai vagy üzleti tevékenységük körébe eső célból járnak el. Az elméleti felfogás, amely a joggyakorlat alapját is képezi az, hogy ebben az esetben a jogi személy a természetes személyhez hasonló ismerettel rendelkezik a szerződéses jogviszonyban. Ezek az ún. dual-use (kettős célú) szerződések. Ezzel kapcsolatos jogi álláspontot a bírósági gyakorlat alakította ki. Az ítélkezési gyakorlat rámutatott arra, hogy a szerződő fél fogyasztónak minősítésénél vizsgálni kell, hogy a szerződés megkötése szakmai és üzleti tevékenységi körébe tartozik-e vagy személyes családi szükségletek kielégítése körében merül föl.<sup>20</sup> A kettős célú szerződések esetében azt vizsgálja a Bíróság, hogy a kereskedelmi vagy szakmai tevékenységhez vagy ezen kívüli célt szolgáló dologra nézve jött létre a szerződés, illetve melyik cél van túlsúlyban. Csak akkor tarthat igényt a szerződő fél a különleges fogyasztói védelemre, ha a kereskedelmi vagy szakmai jelleg mellékes, alárendelt szerepet játszik és elsődleges a személyes vagy családi szükséglet.<sup>21</sup>

<sup>15</sup> 93/13/EGK irányelv 2 cikk b) pont, 2008/48/EK irányelv 3 cikk a) pont.

<sup>16</sup> 2013.évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 8. könyv 8:1§ 3. pont, 2009.évi CLXII. törvény a fogyasztónak nyújtott hitelről 3.§ 3. pont, 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról 6.§ (1) bekezdés 28. pont.

<sup>17</sup> 1997.évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről 2.§ a) pont. A szabályozás alapján fogyasztónak minősül az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy, aki árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz vagy az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje. A békéltető testületre vonatkozó szabályok alkalmazásánál –egyes európai uniós szabályok által meghatározott kivételekkel– fogyasztónak minősül a fenti természetes személyen kívül az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységi körén kívül eső célok érdekében eljáró, külön törvény szerinti civil szervezet, egyházi jogi személy, társasház, lakásszövetkezet, mikro-, kis-, és középvállalkozás is, amely árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz vagy az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje.

<sup>18</sup> C-541/99. sz. ügy (Cape Snc v. Idealservice Srl.); C-542/99. sz. ügy (Idealservice MN RE Sas v. OMAI Srl.), HAJNAL: i.m.( 2010) 45.o.

<sup>19</sup> VERES Zoltán: *A pénzügyi fogyasztóvédelem egyes alapkérdései*. PhD értekezés, kézirat, Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2018. 23-30.

<sup>20</sup> HAJNAL (2010): i.m. 45-46. Ezt az esetet vizsgálta a Bíróság a C-361/89. sz. ügyben.

<sup>21</sup> HAJNAL (2010): i.m.46-47.

A fogyasztó fogalmának a tisztázása mellett fontos elméleti kérdés, hogy milyen az a fogyasztó, illetve fogyasztói magatartás, amely a különleges védelmet megérdemli. A jogalkalmazás szempontjából tehát fontossá vált a fogyasztói minta megalkotása, amely az egyes eljárásokban a jogsérelem alapjául szolgálhat. Az elméleti felfogások alapján két minta – fogyasztói modell körvonalazódik. Az ésszerű fogyasztó modellje érvényesül az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában és angol, francia jogterületen. Az ésszerű fogyasztó képes racionális döntéseket hozni a rendelkezésre álló információk alapján. A másik minta – fogyasztói modellt a német bírói gyakorlat alakította ki. Ez utóbbi modellnél a fogyasztót óvni kell, rendkívüli védelemben kell részesíteni, mivel nem képes ésszerű döntések meghozatalára, már a legkisebb félrevezetés vagy megtévesztés esetén.<sup>22</sup> A fogyasztói modell kialakítása mellett az ítélkezési gyakorlat elismeri, hogy a fogyasztó a szolgáltatáshoz képest hátrányos helyzetben van, mind tárgyalási lehetőségei, mind információs szintje tekintetében.<sup>23</sup> Ez akkor is igaz, ha figyelmes és körültekintő a fogyasztó. Ez különösen érvényesül a pénzügyi szolgáltatásoknál. A pénzügyi szolgáltatók magasabb szakmai felkészültséggel rendelkeznek, a termékek bonyolultak és összetettek, gyakran átláthatatlan feltételrendszerrel és költségstruktúrával. A másik fontos tényező, hogy a fogyasztók ismeretanyaga és érdekérvényesítő képessége is alacsony.<sup>24</sup> Magyarországon különösen hangsúlyos kérdés a pénzügyi kultúra alacsony foka, amelynek a megoldását az oktatás és a tájékoztatás növelésével kívánják jellemzően orvosolni. A fogyasztó védelmére irányuló cél azonban ütközik az akarati autonómia és a szerződési szabadság elvével, amelyek között az irányelv megpróbál kompromisszumot találni, korlátozó szabályok bevezetésével. Azonban ezt a szabályozást feloldja az irányelv azzal, hogy lehetővé teszi a tagállamok számára a nemzeti szabályozásban a fogyasztók magasabb szintű védelmét, azaz a tagállamok túlterjeszhetnek ezeken a szabályokon.<sup>25</sup>

A szabályozás másik alanya a *pénzügyi szervezet*. A pénzügyi szervezet pontos meghatározását nem adják meg a jogszabályok, csak közvetetten utalnak a fogalomra egyrészt a Magyar Nemzeti Bank alapvető feladatainál, másrészt a Pénzügyi Békéltető Testület hatáskörének meghatározásánál.<sup>26</sup> A pénzügyi szervezetek a pénzügyi közvetítő rendszer<sup>27</sup> részét képező olyan pénz- és tőkepiaci intézmények, amelyek jogszabályban meghatározott szolgáltatásokat nyújtanak

<sup>22</sup> FAZEKAS: i.m. 75-76., C-220/98. sz. és C-479/93. sz. jogeset.

<sup>23</sup> C-618/10. sz. ügy; C-472/11. sz. ügy; C-137/08. sz. ügy

<sup>24</sup> CZAJLIK – HORVÁTH – SZ. PAPP: i.m. 432.

<sup>25</sup> A Tanács 93/13/EGK irányelvének 4. cikk (2) bekezdése határozza meg ezeket a korlátozó szabályokat.

<sup>26</sup> 2013.évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról. A törvény preambulumban illetve az MNB jogállásáról és alapvető feladatairól szóló rendelkezésekben (1-4.§) utal a pénzügyi szervezetek fogalmi körére. A jogszabály kimondja, hogy az MNB a pénzügyi közvetítőrendszer egészének a makro- és mikroprudenciális felügyeletét ellátja. A pénzügyi közvetítőrendszeren belül egyes pénzügyi szervezetekről beszél a jogalkotó. A törvény pénzügyi szervezetnek tekinti a 39.§ hatálya alá tartozó szervezeteket és személyeket. A korábbi szabályozás is ezt erősíti meg, a pénzügyi szervezetek felügyeletét a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete látta el, az MNB- hez hasonló hatáskörrel a 2010. évi CLVIII. törvény alapján. Hasonlóan rendelkezett és pénzügyi szervezetek fogalmát használta a 39/2012.(XII.20.) NGM rendelet a Pénzügyi Jogok Biztosáról.

<sup>27</sup> CSEMÁNÉ VÁRADI Erika: Alternatív vitarendezési lehetőségek-módszerek és eljárások. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/1. Különszám, 18-30.

megtakarítóknak és beruházóknak egyaránt.<sup>28</sup> A jogi szabályozás alapján a pénzügyi szervezetek körébe tartoznak az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak, a pénzügyi intézmények és egyéb pénzügyi és kiegészítő pénzügyi szolgáltatást végző intézmények, a magánnyugdíj pénztárak, a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények, a tőzsde és a befektetési vállalkozások, az értéktár és egyéb tőkepiaci szolgáltatók, biztosítók és biztosítási tevékenységet végzők.<sup>29</sup>

A pénzügyi fogyasztóvédelem alanyai közé tartozik még a *monetáris hatóság*, a Magyar Nemzeti Bank. Az MNB olyan monetáris hatóság, amely a makroprudenciális és a mikroprudenciális felügyelést egyaránt végezheti, azaz ellátja a pénzügyi rendszer stabilitását veszélyeztető rendszerkockázati tényezők nyomon követését és kontrollját illetve a pénzügyi szervezetek egyedi felügyelését. Az integráció révén hatékonyabb a koordinálásra és a jogszabályi feltételek jobb érvényesítésére nyílik lehetőség.<sup>30</sup> A jegybank két területen érvényesíti a pénzügyi fogyasztóvédelmet, egyrészt a mikroprudenciális felügyeleti hatáskörön belül különböző eszközökkel ellátja a pénzügyi szervezetek által nyújtott szolgáltatásokat igénybevevő pénzügyi fogyasztók érdekeinek a védelmét, másrészt a Pénzügyi Békéltető Testület útján ellátja a fogyasztó és a pénzügyi szervezetek között létrejött jogviszonnyal kapcsolatos jogviták bírósági eljárásán kívüli rendezését.

**2.2. A pénzügyi fogyasztóvédelmi közjog tárgya.** A *pénzügyi fogyasztóvédelem tárgya* az a hatályos közjogi joganyag, amely szabályozza a pénzügyi szervezetek és a pénzügyi fogyasztó közötti jogviszonyt akként, hogy biztosítsa a két fél közötti egyensúlyhiány kiegyenlítését. A szabályozás lényegileg a közjog eszközeivel beavatkozik a felek polgári jogi viszonyaiba, korlátozza a szerződési szabadságot, továbbá megerősíti a fogyasztó tájékoztatását és a jogorvoslati lehetőségeit. Az elkülönült és kiemelt szabályozást a pénzügyi termékek bonyolult, speciális ismeretet igénylő jellege és az ügyletek társadalmi jelentősége egyaránt indokolja.<sup>31</sup>

A pénzügyi fogyasztóvédelmi szabályozás összetett, széleskörű joganyagot ölel fel, amely határainak a kijelölésében a szakirodalom sem egységes. Jól foglalja össze azonban a szabályozás területeit a Világbank jelentése:<sup>32</sup>

<sup>28</sup> SIMON István: *Bankszabályozás*. PhD értekezés, kézirat, Budapest, ELTE ÁJK, 2003, 310. NAGY Zoltán: *A faktoring*. Budapest, HVG-ORAC Kft., 2009. 163-171. Fontos kiemelni, hogy a jogi szabályozás a pénzügyi szervezetek mellett pénzügyi tevékenységet végző személyeket is említ. A gyakorlatban azonban a szervezeteknek van nagyobb jelentősége és a szervezeti forma a jellemző, így fogalomként csak a pénzügyi szervezet fogalmát használom.

<sup>29</sup> 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 39.§.

<sup>30</sup> 2013. évi CXXXIX. törvény indokolása a Magyar Nemzeti Bankról. Az általános indokolás rámutat arra, hogy az integrált felügyelet azáltal jött létre, hogy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete megszűnt és a feladatait és hatáskörét a jegybank vette át. Az integráció révén megfelelően érvényesülhetnek a makroprudenciális szempontok a mikroprudenciális felügyeleti jogalkalmazás során. NAGY Zoltán-CSISZÁR Anett: A hazai pénzügyi felügyeleti szabályozás a változások tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Series Juridica et Politica* XXXIV., 2016. 157-173.

<sup>31</sup> CZAJLIK -HORVÁTH-SZ. PAPP: i.m. 433-435.

<sup>32</sup> CZAJLIK -HORVÁTH-SZ. PAPP: i.m. 434. A szerzők foglalták össze a Világbank joggyakorlat gyűjteménye alapján azokat a területeket, amelyek a pénzügyi fogyasztóvédelmi szabályozás építőkövei. <http://siteresources.worldbank.org/Extfinancialsector/Resources/Good-Practices-for-Financial-Consumer-Protection-Draft.pdf> (2020. november 30.)

- fogyasztók tájékoztatása és a pénzügyi termékek értékesítése,
- pénzügyi fogyasztóvédelmi intézményrendszer,
- ügyfélkezelés, magatartási kódexek,
- fogyasztó nyilvántartása, adatvédelem, banktitok,
- az ügyfél pénzügyi eszközeinek védelme,
- fogyasztói jogviták szabályai.

A teljes pénzügyi szervezetekre vonatkozó szabályozása helyett a pénzügyi szolgáltatások és a pénzügyi intézményrendszerre vonatkozó joganyag kerül az alábbiakban feldolgozásra a terjedelmi korlátok miatt. Azonban a pénz- és tőkepiacnak ez a szegmense is jól mutatja be a pénzügyi fogyasztóvédelemmel kapcsolatos kérdéseket és a szabályozás főbb területeit.

### 3. A pénzügyi eszközrendszere

A pénzügyi fogyasztó védelme több jogi eszközt felölel, hiszen közvetetten a szabályozás széles köre törekszik a fogyasztói érdekek védelmére, az alábbiakban azonban a kifejezetten a pénzügyi fogyasztóvédelem céljára használt eszközök kerülnek kiemelésre. A *fogyasztóvédelem eszközrendszerének főbb elemét képezi az ügyfélvédelem, a makroprudenciális eszközök, a fogyasztóvédelmi ellenőrzés, az alternatív vitarendezés, a közérdekű igényérvényesítés egyaránt*. A jelentőségét tekintve a szabályozás kiemelt és közvetlen hatással bíró területe az ügyfélvédelem, ezért csak ezt érinti részletesen a tanulmány. A 2013 előtti szabályozásban fokozatosan került kiépítésre az eszközrendszer, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete hatáskörének a megerősítésével.

Történetiségét tekintve a 2000-ben, a PSZÁF létrejöttékor jelent meg a fogyasztóvédelem kérdése, elsősorban a fogyasztók tájékoztatása területén. A Felügyelet 2008-tól kezdődően hatóságként járhat el a pénzügyi fogyasztó sérelmére elkövetett tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat esetén. Változott továbbá a panaszkezelés rendje, ahol szintén hatósági jogosítványok segítségével, a közigazgatási eljárás szabályait mögöttes szabályként alkalmazva jár el a Felügyelet. Mindemellett a hivatal aktív tájékoztatási tevékenységet folytat és ajánlásaival befolyásolja a pénzügyi szervezetek fogyasztókkal kapcsolatos eljárását. A PSZÁF 2010-től kezdődően kapott teljeskörű fogyasztóvédelmi hatósági felhatalmazást, amely révén fogyasztóvédelmi hatósági ellenőrző tevékenységet is végezhet.

A jogalkotó 2011-től alternatív vitarendezési fórumként létrehozta a Pénzügyi Békéltető Testületet, amellyel megnyílt a lehetőség a jogviták bírósági eljáráson kívüli rendezésére.<sup>33</sup> A gazdasági válság révén felmerült problémák megoldására rendszer szinten is választ kellett adni, így kiszélesítésre került 2013-tól a felügyeleti eszközrendszer, a makroprudenciális eszközök fogyasztókat érintő szabályaival.

A hatályos szabályozás alapján a fogyasztóvédelemben fontos szerepet játszik az *ügyfelek védelme*, amely szélesebb személyi kört ölel fel, mint a fogyasztóvédelem, hiszen az ügyfél fogalma szélesebb fogalom a fogyasztónál. Az ügyfél fogalmába

<sup>33</sup> CZAJLIK -HORVÁTH-SZ. PAPP: i.m. 444-445.

beletartozik minden természetes személy, jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet vagy egyéb személyegyesülés, amely a pénzügyi szervezettel szerződéses kapcsolatba lép vagy a pénzügyi szervezettől bármilyen szolgáltatást igénybe vesz vagy igénybe kívánt venni.

Az ügyfelek védelmére vonatkozó szabályok négy területet fognak át:<sup>34</sup>

- ügyfelek tájékoztatása és a kereskedelmi kommunikáció,
- pénzügyi szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos kérdések,
- esélyegyenlőséget biztosító szabályok,
- panaszkezelés,
- betétbiztosítás és befektetővédelem

*Az ügyfelek tájékoztatásával és a kereskedelmi kommunikációval kapcsolatos szabályok* – a fogyasztók jobb informálása révén – a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos hátrányosabb helyzeten kívánnak orvosolni. A bonyolult pénzügyi konstrukciók és a szolgáltatások sokszínűsége információk hátrányt eredményez a fogyasztónál.

Az ügyfelek tájékoztatása magában foglalja az általános tájékoztatási és a speciális egyes ügyletekre vonatkozó tájékoztatási kötelezettséget. Az általános szabályok alapján a pénzügyi intézménynek folyamatosan és időszakosan tájékoztatni kell az ügyfeleket. Az általános tájékoztatás keretében folyamatosan, könnyen hozzáférhető módon, elektronikusan is közzéteszi az üzletszabályzatát, a pénzügyi szolgáltatásokkal és kiegészítő pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos szerződési feltételeket, a kamatokat, díjakat és egyéb költségeket és ezek számítási módszerét. Az információ jobb elérhetősége érdekében az ügyfél kérésére ingyenesen rendelkezésre kell bocsátani az üzletszabályzatot és egyéb kötelező nyilvánosságot élvező kimutatásokat és szabályzatokat. A folyamatos tájékoztatási kötelezettség mellett szükséges az időszakos tájékoztatás, amelynek keretében a folyamatos szerződések esetén a pénzügyi intézmény egyértelmű, teljeskörű, közérthető írásbeli kimutatást küld az ügyfél részére. A kivonatot – eltérő megállapodás hiányában – magyar nyelven kell megküldeni. A kimutatást fő szabály szerint elfogadottnak kell tekinteni, ha az ügyfél a kézbesítéstől számítva 60 napon belül nem emel kifogást, de ez nem jogvesztő határidő, mivel az ügyfél követelése ebben az esetben is érvényesíthető.

Speciális tájékoztatási kötelezettséget két esetben ír elő a törvény kifejezett rendelkezéseivel, a joghatóság kikötése illetve a betétügyletek esetén. Az előbbi esetben csak akkor szükséges a külön tájékoztatás az ügyletkötés előtt, ha a pénzügyi intézmény nem a magyar jog alkalmazását és nem a magyar joghatóságot köti ki. A betétesek tájékoztatásának indoka az ügylet érzékenysége, mivel ha a betétesek bizalma megbomlik a pénzügyi intézményekben, az nem csak az egyedi intézmény csődjét jelentheti, hanem veszélyezteti a teljes pénzügyi rendszer stabilitását. A betéteseket tájékoztatni kell a biztosított betét típusokról, a biztosítás és a kártalanítás feltételeiről és a betétbiztosítás megszűnéséről. A jogalkotó előírja a betétesek tájékoztatásának a módját is, amely kiterjesztőleg is értelmezendő, mivel az általános tájékoztatásnál nincs ilyen feltétel, de a kellő gondosság mellett

<sup>34</sup> 2013. évi CCXXXVII. törvény (Hpt.) a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról 265. §-288/D. §-a és a jogszabályhelyekre vonatkozó indokolás.



eszerint kell eljárniuk a pénzügyi intézményeknek. A tájékoztatásnak tehát közérthetőnek kell lennie és az ügyfél számára világos, érthető módon, főszabály szerint magyar nyelven kell megvalósulnia. Fontos kelléke a tájékoztatásnak a tudomásulvétel, amely a tájékoztató aláírásával vagy a tudomásulvétel elektronikus visszaigazolásával egyaránt megtörténhet.

A kereskedelmi kommunikáció rendelkezései általános elveket nem fogalmaznak meg, hanem inkább egyes ügyletek vonatkozásában határoznak meg garanciális szabályokat. Fel kell tüntetni a kereskedelmi kommunikációban az egységesített kamatláb mutatót, a fiatalokorúak esetében pedig a pénzügyi szolgáltatások igénybevételére felhívó reklámot országos napilapokban is közzé kell tenni. Emellett a jogalkotó tiltja az árubemutatóval egybekötött termékértékesítés során a pénzügyi szolgáltatás nyújtását (kivéve készpénz-helyettesítő fizetési eszköz használata) és a nyereménybetét-sorsolás kivételével a pénzügyi intézmények sorsolásra vonatkozó reklámtevékenységét. Korlátozó szabály vonatkozik továbbá a hitel-tanácsadási tevékenységet végzőkre, mivel a kereskedelmi kommunikációban nem használhatják a hiteltanácsadásra vonatkozó és ehhez hasonló kifejezéseket.

A *pénzügyi szolgáltatás nyújtásával kapcsolatosan* a jogalkotó a pénzügyi szolgáltatásokra és a kiegészítő pénzügyi szolgáltatásokra egyaránt kiterjedő feltételrendszert fogalmaz meg. Az így megfogalmazott szabályok részben formai, részben tartalmi jellegűek. Formai követelmény a szerződés írásbeli formája, amelyet az ügyfél rendelkezésére kell bocsátani. Fontos kiemelni azonban, hogy ez nem érvényességi kelléke a szerződésnek. A szerződés polgári jogi értelemben érvényes, viszont felügyeleti eljárást eredményez a szabály megsértése a pénzügyi szolgálattal szemben.<sup>35</sup> Tartalmi követelmény a kamat, díj, költségek, egyéb szerződési feltételek pontos meghatározása. A rendelkezések előírják ezeknek a mértékét és kalkulációs módját, továbbá korlátozzák a feltételek egyoldalú módosítását. Ilyen mutató többek között az EBKM, az EHM és a THM. Az egységesített betéti kamatláb mutatót (EBKM) a pénzügyi szolgáltatónak ki kell számíttatnia és közzé kell tennie, hasonlóan az egységesített értékpapír hozam mutatóhoz (EHM). Az utóbbinál a hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok és befektetési jegyek esetében köteles ezt megállapítani a pénzügyi intézmény.<sup>36</sup> A teljes hiteldíj mutatót (THM) a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló jogszabály alapozza meg, amely alapján külön jogszabály rendelkezik a megállapítás módjáról. A fogyasztó hitel esetén meg kell állapítani a teljes hitel díját, amely a hitelező által ismert minden olyan ellenszolgáltatást jelent, amelyet a fogyasztó a hitelszerződés kapcsán megfizet.<sup>37</sup> A teljes hiteldíj mutató számításánál figyelembe kell venni a fogyasztó által a szolgáltatónak fizetendő összes díjat és a szolgáltatás igénybevételéhez kapcsolódó díjat.<sup>38</sup> A pénzügyi szolgáltatások részletes tartalmi

<sup>35</sup> Hpt. 285. §. Kivételt képez ez alól az elektronikus pénz kibocsátására és visszaváltására irányuló szerződés a törvényi feltételeknek megfelelően.

<sup>36</sup> 82/2010 ( III.25) Korm. rendelet a betéti kamatok és az értékpapírok hozama számításáról és közzétételéről 3. § (1) bek. - 8. § (1) bek.

<sup>37</sup> 2009. évi CLXII. törvény a fogyasztónak nyújtott hitelről 3.§ 10. pont. A törvény 17/A. §-a egyben meghatározza a THM maximumát is.

<sup>38</sup> 83/2010( III.25.) Korm. rendelet a teljes hiteldíj mutató meghatározásáról számításáról és közzétételéről 3.§ (1) bek. A jogszabály ilyen díjnak kezeli a kamatot, díjat, jutalékot, költséget és az

elemeit az üzletszabályzat határozza meg, amelyben az általános szerződési feltételek kerülnek megfogalmazásra. A magatartási kódexek<sup>39</sup> is szabályozták korábban a felelős hitelezés általános normáit, a fizetési nehézségek esetén alkalmazandó eljárásokat illetve a végrehajtást megelőző és elindulását követő normákat.

Az *esélyegyenlőség biztosítása* szintén fontos eleme a pénzügyi fogyasztóvédelemnek. Ez három területen valósul meg:

- az EGT tagállamok állampolgárainak esélyegyenlősége,
- alapszámla,
- szociális számla,
- fogyatékos személyek esélyegyenlősége.

A pénzügyi szolgáltatásokhoz történő egyenlő esélyű hozzáférés előmozdítása érdekében érvényesül e megkülönböztetés tilalma az EGT tagállamok állampolgárai között egyes szolgáltatások esetében. Így a szolgáltató nem tehet különbséget a fogyasztók között állampolgárság vagy tartózkodási hely alapján a fizetési számla-szerződés megkötése és vezetése tekintetében. Szintén az esélyegyenlőséget segíti elő az alapszámla és a szociális számla intézménye. Az alapszámlát az ahhoz kapcsolódó díjrendszerrel kell biztosítani, ha van a szolgáltatónál ilyen keretszerződésre lehetőség. Ez lehetővé teszi a fogyasztónak, hogy alapszolgáltatásokat biztosító forint számlát kedvező díjfeltételekkel vegyen igénybe.<sup>40</sup> Szintén hasonló célt szolgál a szociális számla. A hátrányos szociális helyzetű fogyasztó számára kedvező díj és költség feltételekkel fizetés számlát vezet a pénzügyi intézmény.

Az ügyfelek védelmének negyedik területe a *panaszkezelés* jogintézménye.<sup>41</sup> A pénzügyi szolgáltató a fogyasztóvédelmi ügyekért felelős kapcsolattartót jelöl ki, akinél az ügyfél a szolgáltató magatartására, tevékenységére vagy mulasztására vonatkozó panaszát előterjeszheti. A panasz előterjesztésére szóban és írásban is sor kerülhet. A panaszt a szolgáltató díjmentesen köteles kivizsgálni és ezért külön díjat nem számíthat fel. A panaszeljárással kapcsolatban tájékoztatási kötelezettsége áll fenn a pénzügy szervezetnek és mindenben úgy kell eljárnia, mint ahogy az adott helyzetben elvárható. A panaszeljárást részletesen dokumentálni kell, jegyzőkönyvet kell felvenni. Ha az ügyfél panasa elutasításra kerül, tájékoztatni kell a jogorvoslati lehetőségekről, különösen a Pénzügyi Békéltető Testület és az MNB fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárásáról és az eljárás megindításához szükséges feltételekről.

---

adót. Ugyanakkor a 3. § (3) bekezdés arra is utal, hogy melyek azok a költségek, amelyek nem tartoznak bele a THM-be, mint például a közjegyzői díj.

<sup>39</sup> [www.mnb.hu/archivum/Felugyelet/root/foldal/bal\\_menu/szabalyozo\\_eszkozok/magatartas\\_kodex](http://www.mnb.hu/archivum/Felugyelet/root/foldal/bal_menu/szabalyozo_eszkozok/magatartas_kodex). (2020. november 30.)

Az MNB által közzétett Aktualizált Magatartási Kódex jött létre az MNB és a Magyar Bankszövetség egyeztetése alapján, amely jogszabályi szinten nem szabályozott rendelkezéseket tartalmaz.

<sup>40</sup> 262/2016 (VIII.31) Korm. rendelet az alapszámlához való hozzáférésről, az alapszámla jellemzőiről és díjazásáról 1. § (1) bekezdés.

<sup>41</sup> Hpt. 288.§. 46/2018.(XII.17.) MNB rendelet az egyes pénzügyi szervezetek panaszkezelésének formájára és módjára vonatkozó részletes szabályokról.

A *betétbiztosítás és befektetővédelem* szintén a fogyasztók védelmét szolgálja. A betétesek és a befektetők kockázatának mérséklésére és a károk megtérítésére jött létre a két jogintézmény. A pénzügyi szolgáltató csődjéből eredő károk limitált összegű megtérítésére kerül sor a két védelmi alap révén. A pénzügyi szférában az ügyfelek bizalma fontos a zökkenőmentes ügymenet érdekében, ugyanis a pénzügyi szolgáltatók a betétesekkel szemben nincsenek likvid helyzetben, hiszen az idegen forrásokat hitelezik ki a kötelező tartalékon kívül, így az összes betétes azonnali kielégítésére nincs lehetőség. A pénzügyi piacokkal szembeni egyéni és társadalmi bizalom megőrzése érdekében is fontos a betét- és befektetővédelem. A hazai rendszerben kötelező és önkéntes betét- és intézménybiztosítás működik. Kötelező betétbiztosítás intézménye az Országos Betétbiztosítási Alap. A hitelintézetnek kötelező csatlakozni az Alaphoz, kivéve a harmadik országbeli hitelintézet fióktelepe, ha az OBA-val egyenértékű betétbiztosítással rendelkezik. A jogintézmény célja, hogy a hitelintézet likviditási problémái esetén a betétek visszafizetése a törvényi összeghatárig garantált legyen. A rendszert a hitelintézetek tartják fenn, fizetnek csatlakozási díjat, továbbá rendszeres biztosítási díjat a biztosított betétek után. Maga a biztosítás csak a biztosított betétek után és csak meghatározott kártalanítási összegig jár, így a rendszer az ügyfeleket nem teljes körűen védi.<sup>42</sup> A kötelező betétbiztosítás mellett a törvény lehetővé teszi önkéntes betétbiztosítási és intézményvédelmi alapok létrehozását. Felügyeleti jóváhagyás szükséges az alapok létrehozásához, illetve az MNB a működésüket is felügyeli.

A befektetővédelem a befektetési szolgáltatásoknál és a kiegészítő szolgáltatásoknál nyújt védelmet a fogyasztók számára. A hitelintézetek végezhetik ezeket a tevékenységeket, így a bankszektorra egyaránt vonatkozik a befektetők védelmére kialakított szabályozás. Az ügyfelek kártalanítását a törvényi korlátok között, maximált összegben a Befektető-védelmi Alap végzi. Főszabály szerint a befektetési szolgáltató a tevékenységet csak akkor végezheti, ha csatlakozott az Alaphoz. Hasonlóan a betétvédelemhez, a szolgáltatóknak csatlakozási díjat és éves díjat kell fizetni, így az Alapot a szolgáltatók tartják fenn.

#### 4. Összegzés

A tanulmány célja, hogy elhelyezze a pénzügyi fogyasztóvédelmi jogot a jogágak rendszerében és kiemelten rámutasson a közpénzügyi szabályozás jelentőségére. A pénzügyi fogyasztóvédelmi jog kiterjedt szabályrendszerében egyre nagyobb szerepet játszik a közjog, hiszen a jegybank hatósági tevékenysége hatékony eszköznek minősült a legálisan működő pénzügyi szervezetek tevékenységével összefüggésben. Ahol a jogi eszközök hatékonysága csökken az az országokon átívelő, digitalizált pénzügyi szolgáltatások területe. Mivel ennek a szabályozása több nehézségbe is ütközik, ezért előtérbe kerül a pénzügyi tudatosságra nevelés és a pénzügyi oktatás szerepe a jövőben. Ezen a területen a közoktatásra és a közjogi és

---

<sup>42</sup> Hpt. 209. §- 240. §.

---

magánjogi oktatásra is kiemelt szerep vár illetve a jegybank már jelentős lépéseket tett a pénzügyi szolgáltatások megismertetése és a fogyasztók felvilágosítása terén.

---

---

---

# A törvények primátusa mint a jogállami közigazgatás esszenciája

Pál Emese\*

---

## 1. Bevezető gondolatok

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás által az egész államszervezet törvényessége új, nemzetállam feletti dimenzióba került, mivel a magyar közigazgatás immár nem csupán a hazai jogrend adta kereteket, hanem az Európai Unió jogrendjét is köteles figyelembe venni.<sup>1</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága jó közigazgatásról szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlása a jogállami alapértékek segítségével határolja körül a közigazgatás „jóságát”, amelyek közül elsőként a joghoz kötöttség elvét említi: „a közigazgatási hatóságok jogszerűen járnak el.” Ez is alátámasztja azt, hogy a jogállamiságnak a közigazgatás számára legfontosabb "üzenete" annak joghoz kötöttsége, vagyis az a tény, hogy a közigazgatás csak a pozitív jog felhatalmazására és csak annak keretei között jogosult és köteles cselekedni.<sup>2</sup>

Emellett az Európai Közigazgatási Térség egyik -elsőként listázott jellemzője- a demokratikus jogállamiság követelményeinek érvényesülése.<sup>3</sup>

Az ókori politikafilozófiának is kedvelt témaköre volt a törvények léte szükségességének vizsgálata az ideális állam utópiájának elérése érdekében. Platón az Állam és az Államférfi című művében a törvények nélküli államot tekintette ideálisnak részletesen bemutatva azokat a rendkívüli képességeket, amelyekkel egy uralkodónak rendelkeznie kell.<sup>4</sup> Platón tehát a személyi hatalom és a törvények viszonyában a tudományos ismeretekkel bíró államférfit favorizálta, aki képes helyreállítani a polgárok lelkének egészségét is.<sup>5</sup> A bölcs uralkodóra alapozott államkoncepciója a Törvények című legutolsó és leghosszabb dialógjában sem

---

\* PhD. egyetemi adjunktus, PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék.

<sup>1</sup> TORMA András: *Az európai uniós csatlakozás és a közigazgatás törvényessége közötti korrelációkról* Id. Torma András: A közigazgatás törvényessége, EU-csatlakozás. In: Csefkó Ferenc (Szerk.): Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés. A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs, 2000. 243-244.

<sup>2</sup> KALTENBACH Jenő: *Közigazgatási mérlegelés és közigazgatási bíráskodás*. In: Emlékkönyv dr. Kemenes Béla egyetemi tanár 65. születésnapjára. Acta Juridica et Politica, Szeged, 1993. 181.

<sup>3</sup> TORMA András: *Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel*. Miskolci Jogi Szemle. 6. évfolyam 2011. 200.

<sup>4</sup> PLATÓN: *Az államférfi*. Összes Művei, III. köt. Európa Kiadó, Budapest, 1984. 5-150.; Elemzi: A. E. TAYLOR: *Platón*. Osiris, Budapest, 1997. 548-567.

<sup>5</sup> PLATÓN (1997): i.m. 293.

változik, ugyanakkor arra következtetésre jutott, hogy bölcs uralkodó hiányában jobb az állam működését jól meghatározott „sérthetetlen” törvényekre bízni.<sup>6</sup> Azaz a filozofikus uralkodó helyét egy valós államban átveszi a törvények hatalma.

Cicero értelmezésében „a törvényeket azért találták föl, hogy az egyes polgárok és közösségeik jólétét és épségét megőrizték, s az embereknek zavartalan és boldog életet biztosítsanak.”<sup>7</sup> Továbbá a törvény nem más, mint „a legmagasabb rendű ésszerűség, amely a természetben gyökerezik, és megparancsolja, hogy mit kell tenni, az ezzel ellenkezőt pedig megtiltja. És amikor ugyanez az ésszerűség az emberi értelemben megerősödik és tökéletessé válik: az a törvény.”<sup>8</sup>

## 2. A közigazgatási normák törvénynek való alávetettsége

A polgári átalakulás során fogalmazódott meg – a polgári jogállam kialakulásával párhuzamosan – a közigazgatás törvényességének a követelménye a polgári szabadság és tulajdon védelmében.

E követelményt az 1791. évi szeptember 3-i francia alkotmány rögzítette először tételes jogi formában, majd ennek hatására terjedt el az európai polgári államokban. Példának okáért az 1920. évi osztrák alkotmány is kifejezésre juttatta: „az egész közigazgatás csak a törvények alapján gyakorolható.”<sup>9</sup>

*Szamel Lajos* is a törvénynek való alávetettségben jelölte meg az államigazgatás elhatalmasodásának gátját: a törvényesség elvének át kell hatnia az állami élet minden szektorát, a törvényesség jegyében való működés minden állami szervvel szemben feltétlen igény.<sup>10</sup> Ugyanakkor ez az elv folyamatos összeütközésben áll a közigazgatás hatékonyságának követelményével. A közigazgatás egyik legnagyobb kihívása napjainkban, hogy az ügyfélbarát és szolgáltató jelleg mellett az alkotmányosságot, a törvényszerűséget megtartva üzemeljen.

A törvény jogállami és demokratikus garanciafunkciója az, hogy biztosítja a jog kiszámíthatóságának jogállami követelményeit. E szerep a stabil és egyértelmű jogszabályi hierarchiában is kifejezésre jut, amelynek csúcán az alkotmány, ez alatt pedig a törvények állnak. Ebből következik egyfelől az is, hogy a törvény ad felhatalmazást a közigazgatási jogalkotás számára biztosítva ezzel a szabályozáshoz szükséges mozgásteret, ugyanakkor garantálja azt is, hogy közigazgatási jogalkotás ne játszasson elsődleges szerepet az életviszonyok szabályozásában.<sup>11</sup> Másfelől a közigazgatási szervek normaalkotó eljárásuk során kötelesek ezt az alá-fölérendeltségi viszonyrendszert tiszteletben tartani. Tehát a közigazgatási normák

<sup>6</sup> PLATÓN: *Törvények*. Atlantisz Könyvkiadó, Budapest 2008. 360-361.

<sup>7</sup> Marcus Tullius CICERO: *A törvények*. Gondolat Kiadó, Budapest 2008. 54.

<sup>8</sup> CICERO: i.m. 55.

<sup>9</sup> „Die gesamte staatliche Verwaltung darf nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden. Artikel 18. (1) Gesetz vom 1. Oktober 1920, womit die Republik Österreich als Bundesstaat eingerichtet wird (Bundes-Verfassungsgesetz)

<sup>10</sup> SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1957, 15.

<sup>11</sup> Vö. PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 151-152.

alacsonyabb rendű jogszabályként nem lehetnek a törvénnyel ellentétes tartalmúak. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó követelmény az is, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.<sup>12</sup>

A törvényi alapokon nyugvó közigazgatás követelménye nem jelenti azt, hogy a közigazgatást kizárólag törvényi szinten kell csak szabályozni, és csak ebben az esetben felel meg a jogállamisághoz kapcsolódó elvárásoknak. A törvényhez kötöttség azt jelenti, hogy a közigazgatás szervezetére és működésére vonatkozó legfontosabb szabályokat a jogforrási hierarchia csúcsán álló alkotmányban, illetve ehhez tartalmában igazodó törvényekben kell előírni, ugyanakkor a végrehajtási és részletszabályokat törvényi felhatalmazáson alapuló igazgatási jogszabályokon keresztül lehet meghatározni. Ehhez azonban elengedhetetlen a szabályozási tárgykörök és ezzel összefüggő hatáskörök pontos leírása. A végrehajtó hatalom (és a közigazgatás) jogalkotói hatáskörével élve ugyanazt teszi, mint a törvényhozó hatalom, csak az állami hierarchikus rendben annál alacsonyabbra sorolt pozícióban.

A központi állami szervek előjoga a helyi önkormányzatok hatáskörének megállapítása, mivel a szuverenitást a központi, és nem a helyi szervek testesítik meg, ez utóbbiak hatalma szükségszerűen csak átruházott, delegált hatalom<sup>13</sup> A helyi önkormányzatok mint a decentralizáció letéteményesei –Alaptörvényben foglalt- jogalkotási hatáskörrel rendelkeznek. A helyi jogalkotás alapja és lényege a területi önkormányzatiság vagy autonómia. Ez az államon belüli elkülönítettség – Tamás András szavaival élve - közpolitikai, közjogi számításba vehető egység, nem-központosított összetartó önállóság: azaz önkormányzás és igazgatás.<sup>14</sup> Ennek az autonómia megnyilvánulásán túl az is az oka, hogy a központtól nem várható el a helyi társadalmi viszonyok mindenre kiterjedő szabályozása. A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében rendeletet alkot vagy határozatot hoz. Eszerint az önkormányzati döntés kétféle lehet: rendelet vagy határozat. Az önkormányzati szabályozási autonómia nem terjed ki a döntési formák meghatározására, hiszen ez semmiképpen nem tekinthető helyi társadalmi viszonyoknak. Erre alapozva semmisítette meg a Kúria Önkormányzati Tanácsa Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Képviselő-testülete SzmSz-ének 59. § (2) bekezdését, amely a képviselő-testületi döntés három formáját: a rendeletet, a határozatot és a tájékoztatót jelölte meg. Az önkormányzati döntések között ugyanis mind az Alaptörvény, mind az Ötv., mind pedig a már hatályos Mötv.-beli szabályok a rendeletet és a határozatot nevesítik.<sup>15</sup>

A közigazgatási jogforrások egy jelentős részét képezik az ún. jogszabálynak nem minősülő közjogi szervezetszabályozó eszközök (normatív határozat, normatív

<sup>12</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>13</sup> BIHARI Ottó: *Az államhatalmi-képviselési szervek elmélete*. Akadémiai Kiadó, Budapest 1963. 119-120.

<sup>14</sup> GYERGYÁK Ferenc – HORVÁTH Attila – TAMÁS András: *Az önkormányzati jogalkotás alapjai*.

[http://töosz.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/IX-Az%20%C3%B6nkorm%C3%A1nyzati%20jogalkot%C3%A1s%20alapjai%20\(GyF-HA-TA\)-LEKT-JAV.pdf](http://töosz.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/IX-Az%20%C3%B6nkorm%C3%A1nyzati%20jogalkot%C3%A1s%20alapjai%20(GyF-HA-TA)-LEKT-JAV.pdf)

(letöltés ideje: 2018. 02. 06.) 23.

<sup>15</sup> Kóf.5.055/2012/8. számú határozat

utasítás), amelyek létezése a jogállamban nélkülözhetetlen, mert a közigazgatás vezetése, az egyes szervek közötti kapcsolatok szabályozása csak jogi eszközökkel megengedett.<sup>16</sup> A közjogi szervezetszabályozó eszközök a közigazgatás belső viszonyait szabályozzák, azaz a közigazgatás szervezetrendszerén kívülre (példának okáért az állampolgárokra, magánjogi jogi személyekre) nem állapíthatnak meg kötelező szabályokat, továbbá nem lehetnek ellentétesek a jogszabályokkal, bennünk jogszabály rendelkezése nem ismételtető meg. [Jat. 24.§ (1) (2) bek.] A helyi önkormányzat életében fontos szerepet játszanak ezek az igazgatási jellegű szabályozó eszközök. A képviselő testület ugyanis a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését normatív határozatban, míg a polgármester és a jegyzővezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét normatív utasításban szabályozhatja. [Jat. 23.§ (2) (4) bek.] Az Möt. rendelet kihirdetésére vonatkozó szabályait a normatív határozatok közzétételére is alkalmazni kell. [Möt. 51.§ (6) bek.]. Az önkormányzati normatív határozat sem törvény, sem pedig az önkormányzat rendeletével nem lehet ellentétes. Ebből következik, hogy csak az önkormányzati rendelet módosíthat határozatot, a fordított reláció elképzelhetetlen, és ott ahol az önkormányzatnak törvényen alapuló rendeletalkotási joga vagy kötelezettsége van, nem elégséges a határozathozatal (pl. költségvetés megalkotása). A határozatnak tárgya lehet önkormányzati munkaterv, pályázati kiírás, szerződés módosítás, beszámoló elfogadása. A képviselő-testület határozata nemcsak normatív jellegű lehet. Hatósági jogkörében eljárva a képviselő-testület (és szervei) hatósági jogalkalmazást végeznek, amelynek során a jogszabályban absztrakt, elvont módon megfogalmazott tényállást az egyedi ügyre vonatkoztatva döntenek. Példának okáért, ha a képviselő-testület települési támogatást állapít meg hatósági jogkörében eljárva, akkor az kizárólag a kérelmező részére keletkeztet jogokat és kötelezettségeket. Bár mindkét döntés elnevezése határozat, a normatív döntés a jogalkotás, míg az egyedi jellegű a jogalkalmazás fogalmkörébe tartozik. Ettől az eltérő jellegtől eltekintve persze mindkét döntéstípusnak igazodnia kell a jogforrási hierarchiához, tehát sem az Alaptörvénnyel, sem a törvényekkel, sem pedig a rendeletekkel nem lehetnek ellentétesek. Az előbb említett települési támogatás példáját alapul véve a szociális törvény 45. §-a rendeletalkotási kötelezettséget ró a képviselő-testületre a támogatás megállapítása tekintetében. A rendeletben (jogalkotási hatáskör) foglaltaknak meg kell felelnie a szociális törvényben meghatározott feltételeknek (amely –feltételezhetően- alaptörvény-konform). Amennyiben a településen élő rászorult kérelemmel fordul a képviselő-testülethez, úgy az megvizsgálja a törvényben és a rendeletben megszabott feltételek fennállását és ennek megfelelően egyedi határozatot hoz (jogalkalmazási hatáskör). A képviselő-testület (vagy átruházott hatáskör esetén, a részönkormányzat kivételével valamely szerve) közjogi szervezetszabályozó eszközök kibocsátására vonatkozó joga tehát nem érinti egyedi határozat meghozatalára vagy egyedi utasítás adására vonatkozó jogát. [Jat. 24.§ (2)] Bár nem vitatható, hogy az Ákr. szerinti egyedi határozat nem normatív jellegű,

---

<sup>16</sup> 121/2009. (XII. 17.) AB határozat



Jakab András „A magyar jogrendszer alapelemei” c. tanulmányában rávilágít arra, bizonyos esetekben a normativitás/egyesítés kérdésköre kétségeket ébreszthet. Érvelését az építési tilalmat kimondó határozat példájával igyekeznek igazolni. Eszerint az építési tilalmat elrendelő határozat olvasásakor [”*Aki a telek tulajdonosa, az nem épít(tet)het a telekre...*”] felmerülhetne, hogy a tiltás a telek mindenkorai tulajdonosára vonatkozik ilyenformában normatív rendelkezésről van szó. Az építési tilalmat elrendelő határozat mindig az aktuális tulajdonostól vonja meg tulajdonjogának egyik részjogosítványát, s ezért amennyiben eladja a telket, az új tulajdonos sem építhet a telekre, ill. másnak sem adhat engedélyt az építésre (*nemo plus juris*).<sup>17</sup>

Fontos garanciákat rögzítenek a többszintű jogalkotással kapcsolatosan a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3. és 4. szakaszai, nevezetesen:

Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételt meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

Ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat.

Kitűnik tehát a Jat. soraiból, hogy jogalkotó szervnek és jogszabálynak kizárólag az Alaptörvény T) cikkében jogalkotói hatáskörrel felruházottak, és a jogszabályként nevesítettek. Egyszóval sem a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek, sem pedig az általuk alkotható jogszabályok körét nem bővítheti más jogszabály.

A felhatalmazáson alapuló jogalkotás esetén a Jat. szerint a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. [Jat. 5. §]. E követelmény természetesen a közigazgatási szervekkel szemben is érvényesül: *„ha törvény valamely alkotmányos, illetőleg törvényben szabályozott jog korlátozására ad jogalkotási felhatalmazást valamely közigazgatási szervnek, a törvénynek meg kell határoznia a jogalkotási hatáskör terjedelmét, annak korlátait is.”*<sup>18</sup> A helyi önkormányzat feladatkörében eljárva a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére (de iure proprio), illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján (de iure delegato) önkormányzati rendeletet alkot. [Alaptörvény 32.§ (2) bek.] E rendelkezéssel kapcsolatban különös figyelmet érdemel az Alkotmánybíróság 38/2012 (XI. 14.) AB határozata, amely alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette az Mötv. 51. § (4) bekezdésében, illetve a 143. § (4) bekezdés e) pontjában foglalt felhatalmazó szabályokat. A problematikus szabályozás kiindulópontját a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény hatályba lépése jelentette, amely a szabálysértés fogalmát a korábbi törvénytől

<sup>17</sup> JAKAB András: A magyar jogrendszer alapelemei. *Jogelméleti Szemle*, 2003/1.

<sup>18</sup> 6/1999. (IV. 21.) AB határozat

eltérően<sup>19</sup> rögzítette: „Szabálysértés az az e törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra.” [1.§ (1) bek.] megszüntetve ekképpen azt a törvényen alapuló jogszabály alkotási felhatalmazást, amelynek értelmében az önkormányzatok (valamint a kormány) rendeletben szabálysértéseket állapíthattak meg. A törvény 254. §-ában kötelezte az önkormányzatokat arra, hogy 2012. május 31-ig helyezték hatályon kívül az önkormányzati rendeletekben meghatározott szabálysértési rendelkezéseket. Ezzel azonban a jogalkotó meglehetősen nehéz helyzetbe hozta az önkormányzatokat.<sup>20</sup> Ugyanis az említett rendeletek a védendő értékeket és társadalmi viszonyokat a helyi viszonyokhoz igazítva minősítették szabálysértéssé, és annak következtében, hogy a Szabs.tv. kizárta az e területen meglévő jogalkotási hatásköreiket, kihúzta a helyi jogalkotó lába alól talajt.

Talán ezt a helyzetet igyekezett orvosolni a központi jogalkotás, amikor az Möt.v. 51. § (4) bekezdésében kimondta, hogy „A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben meghatározhat tiltott, közösségellenes magatartásokat. A helyi önkormányzat képviselő-testülete e magatartás elkövetőjével szemben önkormányzati rendeletben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelheti el, amely az önkormányzat saját bevételét képezi.” Ugyanakkor sem az Möt.v., sem a hozzá kapcsolódó indokolás nem tartalmaz mégcsak támpontot sem a „tiltott, közösségellenes magatartás” definíciója tekintetében, így azt teljes egészében az önkormányzatok szabad belátására bízta. Joggal tehetjük fel a kérdést, hogy ez mennyiben egyeztethető össze a jogállamiság értéktartalmú alapelemeként jelentkező jogbiztonság követelményével, illetve-ahogyan arra a Gyergyák Ferenc is rámutat-a jogkövető magatartás elősegítésével: „Magyarra lefordítva: tiltott, közösségellenes magatartás az, amit én annak nyilvánítok! Halk kérdés csak: a polgár jogkövető magatartását elősegítő, oly áhított egységes hazai joggyakorlat, hol vagy ???”<sup>21</sup> Tehát –miként arra Tilk Péter is utal - az Möt.v. e rendelkezése értelmezési nehézségekkel terhelt, a helyi jogalkotó ismét érdemi segítség nélkül kénytelen lavírozni a helyi elvárásoknak, és a némiképp homályos törvényi előírásoknak való megfelelés között.<sup>22</sup> Álljon itt két példa mindezek bizonyítására. Pécs Megyei Jogú Város 31/2012. (VI. 1.) önkormányzati rendelete a következőképpen határozta meg a tiltott, közösségellenes magatartást: „Tiltott, közösségellenes magatartás az a szabálysértésnek vagy bűncselekménynek nem minősülő helyi közösségi együttélés szabályaival ellentétes magatartás, amelyet e

<sup>19</sup> 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről: 1. § (1) „Szabálysértés az a jogellenes, tevékenységben vagy mulasztásban megnyilvánuló cselekmény, melyet törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati rendelet szabálysértésnek nyilvánít, s amelynek elkövetőit az e törvényben meghatározott joghátrány fenyeget.”

<sup>20</sup> Az önkormányzati jogalkotási úrról Ld. bővebben: DEÁK Zoltán: *A jogrendszer túlélőművészei-avagy az önkormányzati rendeletalkotással szankcionálhatóvá tett magatartások evolúciója a helyi jogalkotás szemszögéből.*

[http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/deak\\_zoltan\\_a\\_jogrendszer\\_tulelomuveszei\[jogi\\_forum\].p df](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/deak_zoltan_a_jogrendszer_tulelomuveszei[jogi_forum].p df) (letöltés ideje: 2018. 02. 05.)

<sup>21</sup> GYERGYÁK Ferenc: Szabálysértés helyett tiltott, közösségellenes magatartás. *Kodifikáció*, 2012/1. 75-76.

<sup>22</sup> TILK Péter: A tiltott, közösségellenes magatartások szabályozásáról. *Jegyző és Közigazgatás* 2012/4.

*rendelet tiltott, közösségellenes magatartásnak minősít.”* Míg ezzel szemben Kaposvár Megyei Jogú Város 27/2012 (IV. 27.) önkormányzati rendelete negatív megközelítéssel élve azt deklarálta, mikor nem állapítható meg tiltott, közösségellenes magatartás: *„... ha a tevékenység vagy mulasztás szabálysértést, bűncselekményt valósít meg, úgyszintén, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény vagy kormányrendelet közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el.”*

Az Mötv. vitatott szakaszait az Alkotmánybíróság az alapvető jogok biztosának indítványa alapján utólagos normakontroll-eljárásban vizsgálta. Az ombudsmani indítvány egyébként a „közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése” szabálysértés Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára irányult. A Testület az általunk is visszásnak ítélt indokolatlan diszkrécióra okot adó rendelkezéssel kapcsolatban megállapította, hogy a Mötv. a jogalkotási hatáskör és terjedelem meghatározása nélkül ad felhatalmazást a helyi önkormányzatoknak egyébként jogellenesnek nem minősülő magatartások megtiltására és szankcionálására. Ez pedig egyúttal magában hordozza a jogalkotó hatáskörrel való visszaélés lehetőségét tekintettel arra, hogy törvényi garanciák nélkül gazdasági érdekeltséget is teremt az önkormányzatok számára azzal, hogy kimondja, az e rendeletek alapján beszedett bírságok teljes mértékben az önkormányzatok bevételeit képezik.

Ha a törvényi felhatalmazás tartalma hiányos, akkor a jogalkotó közhatalom nem tudja e hatáskörét alkotmányosan gyakorolni.<sup>23</sup> Márpedig –mondja a határozat- jelen esetben nem értelmezhető, hogy mely magatartások tilalmazására és szankcionálására terjed ki a Mötv. vitatott rendelkezéseiben a helyi önkormányzatok számára adott rendeletalkotási felhatalmazás, valamint nem állapítható meg mely joganyagok magatartásának szabályozására terjed ki. A taláros testület továbbá nyomatékosan felhívja a figyelmet arra, hogy bár a helyi önkormányzat az Alaptörvény 32. cikk (2) bek. alapján eredeti jogalkotási jogkörrel is rendelkezik, vagyis feladatkörében szabályozhat olyan helyi társadalmi viszonyokat, amelyeket törvény nem szabályoz. Jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget, nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ilyen szabályokat az önkormányzat csak törvényi felhatalmazása alapján, annak keretei között alkothat. Ámde az ilyen jogalkotás kizárólag a törvényben előírt anyagi jogi garanciák és egyértelmű felhatalmazás mellett áll összhangban a jogállamiság követelményeivel.

### Záró gondolatok

A jogalkotás folyamatát komplexen értelmezve az az adott norma létrehozatalának teljes eljárását magába foglalja, azaz az előkészítő tevékenységtől a végrehajtás ellenőrzéséig tart. Ebben a közigazgatási szervek aktívan részt vesznek, akkor is, ha

---

<sup>23</sup> 109/2009. (XI. 18.) AB határozat

nem közigazgatási normákról van szó, tehát a közigazgatás által alkotott jog kvantitatív szempontból túlszárnyalja a törvényhozás e tevékenységét.<sup>24</sup>

Ha a végrehajtó hatalom közigazgatási viszonyokat rendelettel szabályoz, s ezzel önszabályozásra is jogosult, akkor az államhatalmi ágak elkülönítése nem valósul meg.<sup>25</sup> Éppen ezért egy jogállamban semmiképpen sem megengedhető, hogy a végrehajtó hatalom szervei korlátok nélküli eredeti jogalkotói hatáskörrel rendelkezzenek, s ezzel háttérbe szorítsák a törvények primátusát mint jogállami alapértéket. Noha az sem elfogadható, hogy a törvényhozó hatalom olyan kontrollt valósítson meg, amelynek következtében a végrehajtó hatalom csupán annak kiszolgálójává válna. Megjegyzendő, hogy e veszélyt az Alkotmánybíróság is felismerte, amikor 1993-ban a hatalommegosztásra alapozott érveléssel kimondta, hogy az Országgyűlés elvi állásfoglalása nem lehet kötelező más állami szervekre, csak az Országgyűlésre.<sup>26</sup>

---

---

---

<sup>24</sup> ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jog”. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> 2019.

<sup>25</sup> TAMÁS András: *Jogalkotás és végrehajtó hatalom*. In: Fábián Adrián (Szerk.): *Közjogi Intézmények a XXI. században*. PTE ÁJK Pécs, 2004. 120-121.

<sup>26</sup> 41/1993. (VI. 30.) AB határozat

---

---

# **Törések és hiányok – a magyar közigazgatási bírászkodás történeti modelljének néhány**

## **példája**

**Patyi András\***

---

### **1. Bevezető gondolatok**

1 Talán nincs hányatottabb sorsú területe (intézménye) a rendszerváltozás utáni „magyar közjognak és állami működésnek, mint a közigazgatási bírászkodás. Amint a 22/2019. (VII. 5.) AB határozatában maga az Alkotmánybíróság is megállapította: „A közigazgatási bírósági szervezetrendszer önállóságának visszaállítása a rendszerváltás óta folyamatosan szakmai viták tárgyát képezte.” Nem túlzás azt állítani, hogy valóban nehéz összeszámolni azokat a változtatásokat, melyek a közigazgatási döntések fölötti bírói kontroll és a közigazgatással szembeni bírói jogvédelem szervezeti, hatásköri és eljárási megoldásait érintették az elmúlt harminc évben. Mindezek között a legnagyobb hatású változás az önálló közigazgatási bíróságok létrehozása lehetett volna 2019/2020 fordulóján, azonban az ezt megalapozó alaptörvényi rendelkezéseket, az önálló szervezetről szóló külön törvényt és az átmeneti szabályokat tartalmazó törvényt is hatályon kívül helyezte az Országgyűlés. Lett, ami volt, a közigazgatási jogvitákban a rendes bíróságok (ide értve a Kúriát is) ítéleznek. Holott a legfelsőbb bírósági szinten működött Közigazgatási Bíróság és maga a közigazgatási különbírászkodás a történeti alkotmány jelentős vívmányai közé tartozik és ma már teljesen széles körben ismert, hogy a Közigazgatási Bíróság megszüntetése 1949-ben éppen az önkényuralom kiépítése jegyében történt meg.

2. A viszonylagos önállósággal rendelkező közigazgatási és munkaügyi bíróságok 2020. március 31-i határnappal történt megszüntetésével azonban mára a különbírászkodás látszata is megszűnt, hiszen a 2012-13-ban bevezetett „álvegyes” rendszer legalább „nyomokban” tartalmazott részben különálló közigazgatási bíróságokat. A 2020. április 1. után létrejött „új” fórumrendszer (fenntartva ezzel a közigazgatási különbíróságok tervezett rendszerének egyik legproblematisabb megoldását) úgy jelöli ki az első fokú közigazgatási ítékezésre a megyei/fővárosi törvényszékeket, hogy azokat regionális területi illetékességgel ruhazza föl. A közigazgatási eljárásrend átalakítása folytán így fokozatosan rendes jogorvoslattá

---

\* Egyetemi Tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Széchenyi István Egyetem.

váló közigazgatási per indítása az ország 12 megyéje lakosainak nem csekély utazást és megyén kívüli ügyintézését jelent. Ráadásul „sikerült” két törvényszéket (a Fővárosit és a Budapest környékit) is a fővárosba koncentrálni, mindössze hat, közigazgatási kollégiummal rendelkező törvényszék működik a vidéki Magyarországon.

Nagy kérdés ilyenkor, látva a jogalkotó állandóvá rögzült útkeresését, hogy a közigazgatási bíráskodásunk eredete, történeti modellje vajon adhat-e példát, szolgálat-e mintaként valamiben. Erről szól ez a rövid írás, mellyel a 65 éves Torma András professzor urat, pályatársamat kívánom köszönteni. Isten éltesse, András!

## **2. A történeti modell korlátozott példajellege**

1. A magyar közigazgatási bíráskodás 1884 és 1949 közötti időszaka, a történeti modell mai kihívásaink előtt csak korlátozottan állítható példának. Sőt, a magyar közigazgatási bíráskodás esetén történeti ívről beszélni elég nehéz, illetve nem is pontos, inkább megtört rövid periódusokat lehet említeni. Ha a születés vagy a kezdet időpontját keressük, érdemes azt 1884 február 27-ben rögzíteni, voltaképpen ez a magyar közigazgatási bíráskodás születésnapja. Ezen a napon ült össze, első tanácsülésének megtartására a magyar királyi pénzügyi közigazgatási bíróság, innentől lehet számítani azt a korszakot a magyar állam- és jogtörténetben, amikor bíróság közigazgatási döntéseket perrendszerű formák között felülbírálhatott és azok törvényessége felül ítéletet mondhatott. Ezért látnunk kell azt, hogy amikor a történeti előképeket vizsgáljuk, azok fejlődési ívét nézzük, akkor 1884-ig kell visszamennünk.

Nem nehéz kiszámítani, hogy ez az időpont 15 évvel van később a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvény megalkotásához képest, mely tény rögtön mutatja azt, hogy másfél évtized telt el addig, míg egyáltalán egyetlen ágazat tekintetében, a közigazgatási működés egy részterületén az Országgyűlés, az akkori politikai döntéshozók meg merték engedni bírói beavatkozásnak, a bírói működésnek a kibontakozását. Tulajdonképpen ez az egyik furcsa vagy szomorú tanulsága magyar közigazgatási bíráskodás történetének: rendkívül hosszú idő alatt (vagyis lassan) születtek meg azok a (gyakran súlyos kompromisszumokkal terhelt) törvények, amelyek a magyar közigazgatási bírói hatalmat szabályozták, hiszen a pénzügyi ágazatban bevezetett közigazgatási bíráskodás után újabb bő évtized telt el egy általánosabb jellegű bíróság és bíráskodás bevezetéséig.

2. Már 1883-84 ben jelentkezett az az alapvető probléma, amit az önálló közigazgatási bírósági alsófok vagy elsőfok teljes hiányaként jelölhetünk meg, mely – mint látjuk – 150 éven át kíséri a magyar közigazgatási bíráskodást, hiszen önálló külön álló kizárólag közigazgatási ítélezéssel foglalkozó törvényszékek, bíróságok sem akkor, sem a két háború közt, sem pedig 1990 után nem jöttek létre. A közigazgatási bíróság tehát a Kúriával azonos szintű különbíróságként működött, de nem voltak alsóbb fokú szervei, és nem is volt ismert elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, pontosabban az maga volt az egyetlen, központi bíróság által lefolytatott eljárás. A bíróság létesítése érdekében beterjesztett törvényjavaslat még tartalmazta

az alsóbíróságokat, azonban ezt a parlamenti vitában kivették a törvényből. A bíróság hatáskörét felsorolással, taxációval határozták meg és lényeges közigazgatási területek nem kerültek a bírósági jogvédelem hatókörébe. A rendőri, rendészeti működés fölött vagy építésügyi tevékenység, tulajdonvédelem szempontjából nem rendelkezett hatáskörrel, tehát korlátozott jogvédelmi eszközökkel rendelkező szervről beszéltünk, de ha szeretnénk valamilyen ívet, képet rajzolni, akkor össze kell vetnünk néhány, ma létező kiemelkedő jelentőségű feltétellel, vagy másként: a modern alkotmányos állam lényeges jellemzőivel.

Ha ezekkel összevetjük a régi közigazgatási bíróságot, akkor még kevésbé tekinthetjük egy az egyben átvehető vagy lemásolható képnek. Nem volt Magyarországnak ugyanis írott alkotmánya ebben az időben, így nem volt alapjogi katalógusa sem, egészen az 1946. évi I. törvényig. Magyarország nem volt részese az emberi jogokat nemzetközi vagy európai szinten védő rendszernek, sem szupranacionális bíróság, sem államközösség e tekintetben nem volt aktív, nem működött. Nem volt kodifikált közigazgatási eljárásjog (gondoljunk bele, ma nagyon könnyű kinyitni az eljárási törvények bármelyikét, de akkor ilyenek nem voltak). Nem állt rendelkezésre szabályozott jogállami közigazgatási rendszer, ami azt is jelenti, hogy a közigazgatás jog alá rendeltsége ezen az egyetlen egy bíróságon, ennek az egyetlen egy bíróságnak a korlátozott hatáskörén keresztül volt csak értelmezhető.

Ugyanilyen lényeges eltérés, hogy a történeti korszakban végig hiányzott egy alkotmánybíróság vagy ahhoz hasonló intézmény. Márpedig az 1990 utáni magyar közigazgatási bíráskodás a magyar Alkotmánybíróság nélkül nem lenne elképzelhető. Nemcsak az 1990 decemberében hozott, a régi államigazgatási eljárási törvény bírósági felülvizsgálatot korlátozó szabályait megsemmisítő és mulasztást megállapító határozat jön itt szóba, hanem egy sor jelentős határozat, így különösen a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, amely a közigazgatási mérlegelés bíróság általi felülvizsgálhatóságát erősítette meg, de a közigazgatás hallgatása elleni jogorvoslatot megteremtő határozat mellett még legalább 10 döntő jelentőségű alkotmánybírósági határozatról kell beszélnünk, amely megteremtette vagy kikényszerítette, hogy az Országgyűlés időről-időre megteremtse és megerősítse a közigazgatási bíráskodás feltételeit.

3. Mivel nem volt alkotmánybíróság, a régi közigazgatási bíróságnak kellett vagy lehetett valamilyen pót-alkotmánybírósági szerepbe kerülnie. Ezt 1947-ben megpróbálták, egy teljes ülési állásfoglalásban tettek hitet a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. törvény (az úgynevezett „kisalkotmány”) preambulumban felsorolt emberi jogok védelme mellett. A bíróságot valószínűleg mindenképpen megszüntették volna (hiszen ez a folyamat a Szovjetunió által megszállt országokban kivétel nélkül lezajlott), de ez a fajta, a hatalommal szembeni, a jogok védelme melletti határozott fellépés mindenféleképpen siettetta az 1949. évi megszüntetést. Talán a legfontosabb és újra hangsúlyozandó, hogy nem volt alsó (első-) fokú közigazgatási bírósági szervezetrendszer, ezért amikor a 2018-ban megalkotott, majd 2019-ben elhalasztott új közigazgatási bírósági szervezetet nézzük, erre is figyelniünk kell, hiszen a magyar jogtörténetben először jöhetnek volna létre önálló első fokú közigazgatási bíróságok. Ebből a szempontból tehát nem a dualizmus vagy a két világháború időszaka az, ami példaként áll előzményi időszak

lehetett volna, hanem a 2013-ban működésüket megkezdő vegyes jellegű közigazgatási-munkaügyi bíróságok korszaka az.

### 3. A soha ki nem épült alsófokú közigazgatási bíróság, mint a töredékesség példája

A bíróság egyetlen fokban történt megszervezése (az alsófok hiánya) nem elvi megfontolás, hanem pillanatnyi helyzet (politikai engedmény) eredménye volt. A hatáskör-meghatározás módja és annak terjedelme már a kortársak heves ellenkezésére is okot adott. A bíróság ötvenkét éves fennállását *folyamatos* változtatási-, illetve reformjavaslatok és *tervek* kísérték. E tervek megfogalmazása nem „vet árnyat a közigazgatási bírászkodás eredeti megszervezésének művére, hanem csak azt mutatja, hogy a megváltozott idők, megváltozott körülmények és a megváltozott igények módosításokat – véglegeseket és időlegeseket – tesznek szükségessé” – fogalmazott a hiányosságokkal szemben igen elnézően a bíróság egykori elnöke. A reformtervek hatástalanok maradtak, a bíróságot létrehozó törvény „vezérlő elvei”, a bíróság töredékes szervezete annak megszüntetéséig *változatlanul fennálltak*. Nem meglepő ez, hiszen a közigazgatási bírászkodás eszméje és intézménye a hivatalos körök előtt nem voltak túl népszerűek, problémái a kormányzatot nem érdekelték. A bíróság a folyamatos hatáskör-kiterjesztések ellenére taxatív hatáskör-meghatározás alapján, egyetlen fokban, magas szinten (a királyi Kúriával azonosan) megszervezve, a közigazgatástól és az általános hatáskörű bíróságoktól egyaránt elválasztott, fele részben a közigazgatási, fele részben bírói képesítésű bírókból álló szervezettel az eléje utalt jogvitákban végérvényesen döntő (*meritorius*) hatáskörrel látta el feladatát. Az alábbi áttekintést mégis fontosnak tartom azért, mert meggyőződésem szerint előkerülhetnek olyan *elvi szempontok* vagy gyakorlati megoldások, melyek a mai magyar közigazgatási bírászkodás megértésének, kialakításának irányát, módját befolyásolhatják.

1. Első és legfontosabb kérdésként a közigazgatási *alsóbíróságokra* kell tekintenünk, illetve ezek *hiányára*. A Bíróság torzóban maradt szervezetének kiegészítése és azzal nemcsak egy szervezeti és eljárási (alaki), de egy érdemi előrelépés, a jogvédelem kiterjesztése érdekében számos elgondolás látott napvilágot és azt több különböző összetételű kormány is ismételtelen kilátásba helyezte. Az alsófokú bíróság létrehozásának szükségességét *egyéb szempontok* mellett leginkább a Bíróság túlzott *leterheltsége* indokolta. A bíróság hatáskörének kibővítése a hatályba lépést követő években megkezdődött, így egyetlen közigazgatási bírói fórumunk mindinkább túlterheltté vált és mivel egyedüli jellege miatt a közigazgatás területén a bírói jogvédelem létesítése a törvényhozó számára csak azt az alternatívát kínálta, hogy vagy ad panaszjogot (kereseti jogot) ezen egyetlen fórum előtt vagy egyáltalán nem ad panasz (kereseti) jogot, tömegével kerültek hatáskörébe *bagatellügyek*. Ennek a nagy tekintéllyel bíró és óriási költséggel dolgozó bíróságnak ítélkezésre szabott idejét jelentős részben néhány koronás adó- és illetékvita elbírálása tette ki. A túlterhelést fokozta az eljárás fellebbviteli jellege. Amiatt, hogy az eljárás során a felek beadványaiban



(panasziratban – mai nevén keresetlevélben, védiratban) új tények is felhozhatók voltak, az ügyek gyakran minden előkészítés nélkül kerültek a Bíróság elé, ahol csak hosszabb (részben hivatalbóli) bizonyítás után váltak döntésre éretté. Az egyetlen fórum tehermentesítésének indoka mellett az alsóbíróságok létrehozását indokolta még a folyamatos hatáskör-bővítések ellenére a közigazgatási jogvédelmet nélkülöző ügytípusok nagy száma. Ezek folyamatos bírói védelem alá helyezése lehetetlen volt változatlan szervezettel. Annak, a tudósaink által évtizedeken keresztül hangsúlyozott követelménynek az elfogadása pedig, hogy a Bíróság hatáskörét elvi általánosítással kell meghatározni, „*az alsófokú bíráskodás megszervezésének szükségességét vaskövetkezetességgel*” vonta volna maga után. A közigazgatási fórumrendszer, pontosabban fellebbviteli rendszer egyszerűsítését is elősegítette volna a kétfokozatú szervezet, hiszen helyes eljárási szabályozással kizárható lett volna az, hogy első fokon az állam legalsó fokú szervei által intézett ügyek különféle jogorvoslatokkal a legfelsőbb fórumokhoz kerüljenek.

2. Az alsóbíróságok felállítását célzó javaslatok fokozatos *elmozdulást* mutattak az eredeti törvényjavaslatban (ún. *Hieronymi-javaslat*) is már szereplő, *vegyes összetételű, nem független testületi* szervektől a kizárólag szakképzett tagokból álló és a bírói függetlenség valamennyi garanciájával felruházott bírói tanácsok felé. Valószínűleg e javaslatok teljes meddősége miatt a második világháború előtti évtizedben több olyan javaslat is megfogalmazódott, mely az alsóbíróságok nélkül, a Bíróság szervezetének és eljárásának reformjával igyekezett leküzdeni a túlterheltségből és a hatalmas hátralékból adódó nehézségeket. Az Országgyűlés elé beterjesztett eredeti *Hieronymi-javaslat* külön, érdemben döntő két bírósági fokozatot tartalmazott. Minden vármegye székhelyén és minden törvényhatósági jogú városban, valamint a székesfővárosban egy-egy elsőfokú közigazgatási bíróság szervezésére tett javaslatot. Második és végső fokozatú bírósággént Budapesten országos hatáskörrel rendelkező királyi felső közigazgatási bíróság jött volna létre. Az első fokú bíróság nem valódi bírói testületként, azaz nem a függetlenség, állandóság és szakképzettség kellékeivel felruházott szervként, hanem a közigazgatással a legszorosabb kapcsolatban álló szervként jött volna létre. Elnöke a főispán (Budapesten a főpolgármester) lett volna, tagjai az alispán (törvényhatósági jogú városokban és Budapesten a polgármester), a tiszti főügyész, valamint a törvényhatóságok által tagjai közül három évre választott három rendes és három póttag. Az ügyek előadójaként a tiszti főügyész működött volna. A főispánnak, mint a kormány tisztviselőjének, helyi képviselőjének az elsőfokú bíróság élére helyezése (melyet a javaslat készítője egyenesen elengedhetetlennek tartott) váltotta ki a legnagyobb ellenzést. A főispán ugyanis „felelőtlen” volt. A kizárólag a parlamentnek felelős és így a bíróság előtt értelemszerűen nem felelős miniszter felelőtlen képviselője, akinek a közigazgatási tisztviselőkre irányadó felelősségét, még mint a bíróság tervezett elnökére sem mondta ki a Hieronymi-javaslat.

3. Egy jogintézmény vagy szervezeti megoldás mai kor követelményeivel való összevetésével óvatosan kell bánnunk, érdemes azt mindig a saját korszakának tükré elé állítani. Említendő egy 1912-ben közzétett értekezés, amelyben *Benedek Sándor* a fent ismertetett törvényjavaslat megoldásához közel álló tervvel állt elő: a *törvényhatóságoként* megszervezendő alsóbíróságok elnökévé a törvényhatóság

első tisztviselőjét, helyettesévé a tiszti főügyészt, előadójává egy közigazgatási tisztviselőt, tagjaivá pedig két bírót és két laikus tagot (a közigazgatási bizottság két tagját) javasolta. A Hieronymi-javaslat elvetését a szervezet iránt táplált bizalom hiányára és a bírói, perrendszerű eljárásban rejlő garanciák meg nem becslésére visszavezető *Wlassics Gyula* (szintén 1912-ben megjelent tanulmányában, a Bíróság akkori elnökeként) részletesen értékelte a diszfunkcionális működés okait. Utalt arra is, hogy a Tv. megalkotásakor és azután is példaként tekintett államok (Franciaország, német államok) közt alig volt olyan, mely már első fokban független szakbírói szervezetet ismerne. Sőt, egyetlen fokú szervezetként csak az osztrák bíróság működik. Igaz, hogy annak hatáskörét általános definícióval határozták meg, de semmítő hatásköre és az összes közigazgatási fokozatok perindítás előtti kötelező kimerítése nagyságrenddel alacsonyabb ügyszámot indukált. Mivel az óriásira duzzadt hátralék a pénzügyi ügyszakban keletkezett, *Wlassics* a pénzügyi osztályban ellátott ügyekre javasolta alsófokú bíróságok szervezését, a közigazgatási osztály bírói létszámának emelése mellett. A teljes szervezeti reformot azért nem is merte felhozni, mert mint írta: „a mi közéletünk megszokta ezt a gyökeres reformot a közigazgatás nagy reformjával összekapcsolni”, melynek megvalósítására csekély esély mutatkozik. E mellett *Wlassics* elnök vegyesbíróóság létesítését látta kivitelezhetőnek, melyeket ítélőtáblai vagy törvényszéki székhelyenként lehetne szervezni, pénzügyi közegekből, önkormányzati „elemekből” független bírói elnöket alatt. Természetesen a nem bíró tagok közigazgatási bírói működésük során a bírói függetlenség „védpaizsa alá helyeztetnének” és csak a bírói felelősségi törvény alapján lennének felelősségre vonhatóak.

4. *Egyed István* értékes és mai helyzetünkre is sok tanulságot adó szempontokkal járult hozzá a témához. Miután a tisztán bürokratikus alapon szervezett (a közigazgatás szervezetéhez csatolt) alsóbíróságok ötletét elvetette, és nem találta megfelelőnek a bíráskodás valamely önkormányzati testületre (nevezetesen a közigazgatási bizottságra) bízását, végül ő is *vegyes rendszerű bíróságok* létrehozása mellett érvelt. Nagyobb létszámú testületet működésénél fogva tartott alkalmatlannak erre a funkcióra, hiányzott volna belőle a bírói működés néhány alapvető vonása. Hiszen a bíráskodás az arra hivatott egyének állandó és rendszeres tevékenységét, nagyfokú érdeklődését, odaadását és szaktudását jelenti. Kizárta ugyanakkor azt is, hogy alsófokon az ország rendes törvényszékeire bízzák a közigazgatási ítélkezést. Részben a közigazgatási per (már idézett) eltérő természete, a perrend sajátos volta miatt, részben a közigazgatási anyagi jog hatalmas kiterjedése és az ottani életviszonyok bírák számára ismeretlen volta miatt. Modern államban a bíráskodás már túlnőtt az egyszerű jogalkalmazás, a tételes jog sablonszerű alkalmazása keretein. „A közigazgatási jog roppant kiterjedésű terein is csak az lehet jó bíró, aki a közigazgatási jog ágazataiban különleges ismeretekre szert tett, aki a közigazgatási jog sajátos szellemébe betekintést kapott, aki a közigazgatás folyamatos munkájától, a közigazgatás életétől nem idegen.” A sok lehetőség között általa leghelyesebbnek tartott *vegyesbíróóságban* azonban a bírói elemnek kiemelt szerepet szánt, viszont szervezetileg (a királyi közigazgatási bírósághoz hasonlóan) teljesen külön javasolta létrehozni. Egyharmad részben bírói képesítésű egyénekből, harmadrészt közigazgatási hivatásos egyénekből,

harmadrészt önkormányzati testületek által hosszabb időre választott tagokból, ítélőtáblai székhelyeken szervezve. A leendő közigazgatási törvényszékek hatáskörébe az akkori sokfokozatú fellebbeviteli rendről a bírói útra terelt ügyek kerülének, ideális esetben általános hatásköri szabály alapján, ideértve a mérlegelések (érdeksérelmet megvalósító) ügyeket is, az egyfokú bírászkodás elve mellett. A felsőbbbíróság így csak a szűkre szabott, esetleges jogegységi célú jogorvoslatokkal törődhetne. Ezt a szinte minden szempontot elősoroló, több lehetséges változatot felvonultató és azok közül a legkevésbé tökéletesbe is belenyugvó, szenvedélyes javaslatát elsodorta az I. világháború.

5. 1923-ban *Rakovszky* Iván belügyminiszter (a Bíróság későbbi elnöke) készített vázlatos tervezetet a királyi *ítélőtáblák székhelyein* felállítandó *háromtagú* közigazgatási alsóbíróságokra, nagyjából az Egyed által vázolt keretek között, azzal, hogy a tanács által elbírálandó ügyeket egy, a belügyminiszter által kirendelt aktív közigazgatási tisztviselő adta volna elő, ami visszatetszést váltott ki a véleményezők között. A miniszter elképzelése szerint az ítélőtáblák székhelyein alakultak volna meg a bíróságok, elnökké és másodelnökké legalább három éven át magasabb közigazgatási tisztséget betöltő egyéneket javasolt. A tanácsnak az elnökön kívül egy táblabírói rangban lévő tagja és – a polgári ülnökrendszerre emlékeztető módon – egy jogi képesítésű, de az érdekelt törvényhatóságok által választott, a bíróság székhelyén lakó tagja lett volna. A javaslat a közigazgatási jogorvoslati rendszerbe igyekezett ezt az új szervet beilleszteni és korlátozni kívánta a tőle való fellebbezést a felsőbbbírósághoz. Talán nem meglepő, hogy e javaslat is csak javaslat maradt. A magyar közigazgatási bírászkodás történetében pedig az sem meglepő, hogy az *országgyűlés* országos (mindkét ház által elfogadott) határozattal *utasította a belügyminisztert* (a későbbi 1929. évi XXX. tc. megalkotására irányuló eljárásban), hogy az alsófokú közigazgatási bíróságok felállítása tárgyában terjesszen elő törvényjavaslatot. A javaslat elkészülte előtt a közigazgatás racionalizálására folyó munkálatok keretén belül *Magyary Zoltán* tett indítványt a magyar közigazgatás átszervezése keretében egy Budapesten felállítandó közigazgatási alsóbíróság létesítésére, mert a várható ügyforgalmat kicsinynek ítélte. Emellett javasolta a bírói jogvédelem további kiterjesztését is más jogvitás ügyekre.

Az említett tervezet a *Belügyminisztériumban* 1932-re készült el, és az ítélőtáblák székhelyein (Budapest, Szeged, Győr, Pécs, Debrecen) javasolt létrehozni önálló közigazgatási alsóbíróságokat, melyek fele részben bírói, fele részben közigazgatási képesítésű egyénekből álltak volna, teljes bírói függetlenséget élvezve. Az ítélkezést a bíróság háromtagú tanácsokban végezte volna. A tervezet – szakítva a módosított Tv. szabályozásával, mely szerint mindig a *másodfokú* közigazgatási véghatározat ellen van helye a Bíróság hatáskörébe tartozó ügyben panasznak – megengedte volna a panasz benyújtását az *elsőfokú* közigazgatási határozattal szemben. Ezzel a tervezettel összefüggésben tárgyalta az Országgyűlés a később a közigazgatás további rendezéséről szóló 1933. évi XVI. tc.-ként kihirdetett javaslatot. Ez a közigazgatási eljárást és fórumrendszert kivétel nélkül kétfokozatúvá tette volna, és a fellebbezés alapján hozott másodfokú határozatnak még felülvizsgálati kérelemmel történő megtámadását is kizárta volna abban a hiszemben, hogy azt az alsófokú közigazgatási bírósághoz intézendő panasz pótolni fogja. Kizárta volna, ha *hatályba*

*lépett* volna. A törvény kormány általi hatályba léptetése, melyre annak 43. §-a felhatalmazást adott, azonban elmaradt, nem utolsósorban az alsófokú bíróságok megszervezésének elhalasztása miatt, melyet az akkori belügyminiszter (Keresztes-Fischer Ferenc) kizárólag az anyagiak (államháztartási feltételek) hiányával indokolt. Ezek a pénzügyi természetű akadályok főleg személyi jellegű kiadások fedezetét jelentették. Az új törvényszékeken bírókat és segédszemélyzetet kellett volna kinevezni. Ugyanakkor a jogvitás közigazgatási ügyeknek az alsóbíróságok elé terelése és a felülvizsgálati kérelem eltörlése jelentős személyzetcsökkentést indukált volna az aktív közigazgatás több hatóságánál, főként a minisztériumokban. Amennyiben pedig az alsófokú bíróságokat valóban alsó és nem elsőfokú szervként szervezték volna meg (azaz nem lehetett volna tőlük a felsőbb bírósághoz fellebbezni), a közigazgatási bíróságtól a hatáskörükbe utalt ügyek éppen a felső szinten, a közigazgatási bíróságnál idézhetek volna elő létszámcsökkenést.

6. Azonban nemcsak az államháztartási feltételek (vélt vagy állított) hiánya, hanem az alsófokú bíróságok létesítésének éppen a közigazgatási *bíróságon belüli ellenzése* is annak elmaradására mutatott. E nézet szerint a bíróság szervezetén és eljárásán is végre lehet hajtani olyan módosításokat, melyek annak munkateljesítményét növelik és gyorsítják az ügyek elintézését, és elkerülhetővé teszik hatáskörének az alsófokú bíróságok felállítására való átruházását.

Az *egyik* ilyen elképzelés szerint az ügyeket kategorizálni kellene a szerint, hogy ötös vagy hármás tanácsok elé, vagy a bevezetni javasolt *egyesbírói* elintézésre kerüljenek. Mivel ez is létszámemeléssel járna, a javaslat szerint az új bírák alacsonyabb (táblabírói) rangban kerülnének kinevezésre. A bíróságon belül az egyesbírói elintézés esetén maradna valamiféle *nyoma a társasbíráskodásnak*, ugyanis az egyesbíró, ha úgy látná, hogy a hatáskörébe tartozó ügy alaposabb megbeszélést igényel, azt a tanácselnök elé terjesztené, sőt annak beleegyezésével a hármás vagy az ötös tanács elé is vihető lenne. Az egyesbíró által elintézett ügyeket pedig a tanácselnök felülbírálati joga alá helyezné ez a javaslat. A javaslat kidolgozatlansága mellett komoly kritikát kapott az *egyesbírói* ügyintézés. A kritika szerint e módszer nélkülözne a tanácskozási rendszer előnyét (több szem többet lát), valamint a Bíróság létrehozásakor fontosnak tartott közigazgatási és bírói szaktudás szándékolt együttes közrehatását is értelemszerűen kizárná. A *másik* említésre érdemes felfogás továbbra is a közigazgatási, illetve igazságszolgáltatási reformtól kívánta függővé tenni a Bíróság szervezetének átalakítását (pontosabban teljes kialakítását). Mondván, hogy az ítélőtáblák és a törvényszékek végleges sorsának rendezéséig a Bíróságon belül kell keresni a tehermentesítés megoldását, elsősorban a létszám megemelésével. Az alsóbíróságokat igen, viszont az elsőfokú bíróságokat nem utasította el az a vélemény, mely az eredeti Hieronymi-féle elgondolást támogatta: azt tehát, hogy az alsóbb fokú közigazgatási bíróság elsőfoka legyen a közigazgatási fellebbezési bíróságnak. Nem fogadta el ez a nézet az akkori törvénykezési rendszernek a táblai, illetve kúriai felülvizsgálati fórumrendszerére emlékeztető párhuzamos hatáskör intézményesítését.

#### 4. Az egyetlen közigazgatási bíróság hatáskörbővítésének elmaradása

1. A Bíróság létrehozására irányuló törvényjavaslat szakmai vitája idején, tehát még a *működésének megkezdése előtt* körvonalazódott hatáskörének két alapvető *fogyatékosága*. Már akkor nyilvánvaló volt, hogy a hatáskör generálklauzulával történő, *elvi jellegű meghatározása* az, amely elengedhetetlen a jogvédelem szempontjának feltétlen érvényesülése és az állam jogállami jellegének megteremtése érdekében. Ismert volt az is, hogy a hatásköri taxáció nagyon *szűk körű*, és sok olyan ügykör maradt ki belőle, melyben a bírói jogvédelem, a hatósági működés bírói ellenőrzése és felülvizsgálata az egyének fontos alanyi jogai érvényesülését segítené elő. A hatásköri *taxáció* szűkkörűségére és rendkívüli *mozdulatlanságára* mi sem jellemző jobban, mint az, hogy a törvényjavaslat szerzője (Némethy Károly) már az 1894-es jogászegyleti vitán elfogadhatónak tartotta a felsorolás kibővítését az állampolgársági, a gyám gondnoki, katonai és iparigazgatási ügyekkel. Mondván, hogy e területeken valóban sok komoly alanyi jogsérelem fordulhat elő, több, mint a Concha Győző által a taxációba felvenni javasolt „apró-cseprő rendőrintézkedések” területén [sic!] Nos tehát ezen ügykörök később, ötven év múltán megtalálhatóak voltak egy másik felsorolásban, de nem a bíróság hatáskörét megállapító taxációban, hanem *Martonyi János* 1940-es hatáskörrendezési, hatáskört bővítő javaslatában. Ő, látván azt a kilátástalan küzdelmet, melyet az általános hatáskör hívei szakadatlanul folytattak, olyan álláspontra helyezkedett ekkor, mely taxációval lehetőleg *minden „kontenciózus”* ügyet a Bíróság hatáskörébe von. Martonyi professzor 1944-ben sorra vette a Bíróság hatáskörébe utalandó legfontosabb ügyeket, és az első négy *megegyezik* a Némethy által az 1880-as években oda bevenni javasolttal. Ötven év alatt, száznál több hatáskört módosító törvény nem volt elég e lényeges ügykörök közigazgatási bírósági hatáskörbe utalásához.

2. Melyek voltak a *javasolt „új” hatáskörök*? Egyrészt az *állampolgársági* ügyek. De ebben a körben Martonyi János sem minden határozatot javasolt bírósági hatáskörbe venni. Kihagyni javasolta a széles körű mérlegelésen alapuló döntéseket: honosítás, visszahonosítás, elbocsátás stb. Felvenni elsősorban az állampolgárságot megállapító azon határozatokat szerette volna, melyek az állampolgárság megszerzésének, elvesztésének mintegy automatikus módjai (leszármazás, törvényesítés, házasság stb.). Természetesen nem ő volt az első, aki javasolta a hatáskör ilyen irányú bővítését, hiszen az 1928-as Jogászegyűlésen mindkét „vezérszónok”, a már idézett Egyed István és Majzik Viktor Közigazgatási Bírósági ítéldbíró javaslatai is tartalmazták azt.

A *katonai* ügyekkel kapcsolatban a II. világháború árnyékában már igen megfontolt javaslattal élt Martonyi is: a korábban a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe vonásra javasolt hadkötelezettséggel összefüggő döntések helyett mindössze a honvédelmi szolgáltatásoknak béke idején való igénybevételéért járó kártérítés kérdésében való ítélkezést gondolta ide kapcsolhatónak. A gyámsági és *gondnoksági* ügyek teljes körét, az *iparúzési* tevékenységgel összefüggésben a diszkrecionális mérlegelést igénylő és zárt számhoz köthető iparendedély kiadását kivéve valamennyi iparrendészeti intézkedést a hatáskörbe felvenni javasolt.

További öt ügykört jelölt még meg a Bíróság hatáskörébe vonandóként. *Egyrészt* az állam vagy más közületek javára történt *kisajátítás* esetén járó *kártalanítási* összeg megállapításának a rendes bíróságoktól a közigazgatási bíróság elé utalását. *Másodrészt* a *köztisztviselők* (állami, törvényhatósági, községi alkalmazottak) által külső személyeknek okozott *károk* megtérítését is közigazgatási bírászkodási kérdésnek tekintette, hiszen e károkozás mindig valamely közigazgatási anyagi jogi vagy eljárási szabály megsértésén alapul. A szoros összefüggés okán ide tartozna az ilyen károkozások miatt mögöttes felelősségük miatt helytállni köteles állami, törvényhatósági szerveknek a vétkes közegekkel szembeni *visszkereseteik* elbírálása is. Végül e csoportban javasolta a közigazgatás hallgatása miatt támadt igényeknek a bíróság hatáskörébe utalását is. *Harmadrészt* a hatáskört kiterjeszteni javasolta még a taxációban nem szereplő *egyéb adók* ügyében támadt vitákkal, *negyedrészt* a *községi önkormányzat* védelmében is egyfajta „garanciális panasznak” a községek számára való megnyitásával, végül *ötödészt* az állami alkalmazottak *illetményvitáival*.

A közigazgatási pertől és a közigazgatási felülvizsgálat funkciójától eltérő jellegük okán *nem javasolta* a köztisztviselők *fegyelmi* ügyeiben való bírászkodás és a rendőri *kihágások* feletti ítélezés közigazgatási bíróság hatáskörébe való felvételét. A fegyelmi ügyekre nézve – bár felemlítette az állami alkalmazottakkal kapcsolatos törvényi szintű fegyelmi jog „legkiáltóbb” hiányát – beváltak és elegendőnek tartotta a törvényhatósági tisztviselők fegyelmi ügyeinek megítélésére az 1929. évi XXX. törvénycikkkel a Belügyminisztériumban szervezett fegyelmi bíróság intézményét. A rendőrség által elbírált kihágásokkal kapcsolatban azt az alapvető különbséget vetette fel, mely a közigazgatási szerv jogellenes aktusainak felülvizsgálatát (megsemmisítését, megváltoztatását) célzó közigazgatási bírászkodás és a közigazgatás-ellenes vagy rendet zavaró, veszélyeztető magatartások megbüntetését szolgáló, az azoktól való visszatartást célzó kihágási eljárás között fennállt. A fentiekkel ellentétben a fegyelmi ügyeknek a Bíróság hatáskörébe történő felvétele mellett volt annak akkori elnöke, sőt a nem az államot vagy az autonómiákat megillető, de *közzadók módjára* behajtandó tartozások feletti vitákban is javasolta a Bíróság hatáskörének megteremtését.

Szintén a hatáskör megváltoztatását célozták azok a javaslatok, melyek a szervezeti reformmal összhangban, főleg a Bíróság eljárásának gyorsítását, illetve ügyhátralékának csökkentését célozták. E javaslatok értelemszerűen a hatáskör *csökkentését* kívánták elérni úgy, hogy az egyszer már biztosított bírói jogvédelem ezen ügyekben se szűnjék meg. Kézenfekvő volt tehát az ilyen ügyeknek a rendes bírói szervezet valamelyik fokához való utalása. Ilyenként felmerült az útvám ügyek, a közkórházi ápolási ügyek, a házi cselédbér és a házközösségi ügyek (mint tisztán magánjogi kérdések) rendes bíróságokhoz való átadása.

A Bíróság hatáskörének ilyen elvi alapú, és a bírói jogvédelem fenntartását szem előtt tartó csökkentése, illetve a taxáció kibővítése egészen a II. világháború utáni időkig *nem következett* be. 1945 után a bíróság hatáskörében jelentős változások történtek, ezek ismertetése tágabb kontextusba tartozik, így röviden csak az alkotmányjogi hatáskör kérdésére térek ki.

3. A II. világháború utáni években jelentős hangsúlyt kapott az alkotmányvédelem kérdése, a közigazgatási bíróság alkotmányjogi hatásköreinek megítélése. A bíróság fennállásának utolsó elnöke, Csorba János elnöki székfoglalójának a címét is ez adta, bár a közigazgatási bíróság a modern értelemben soha *nem működött alkotmánybírósként*. Elsődleges feladata ugyanis nem a jogrendszer legalitásának fenntartására, a jogrendszer saját magára vonatkozó normái tényleges érvényesülésének biztosítására irányult. A közigazgatási bíróság *normák érvényességének* kifejezett elbírálására kizárólag a törvényhatóságok önkormányzati jogaival összefüggésben kapott felhatalmazást, és azt is csak kormány- és miniszteri rendeletekre. Ez a hatásköre azonban célját és eredményét *tekintve nem normakontroll* volt, nem normák törvényes megengedettsége felett ítélt (ez az eredménye csak reflexhatásában jelentkezett) hanem a törvényhatóságok önkormányzati jogait védelmezte a kormány (és szervei) azokat sértő aktusai ellen. Ezt az aktusok formájától függetlenül (határozat, intézkedés, rendelet) tette, tevékenysége nem korlátozódott a rendeletekre. Más hatásköreivel összefüggésben a rendeletek esetén kizárólag *közvetett* normakontrollt gyakorolhatott.

Nem gyakorolhatott semmilyen normakontrollt ugyanakkor a törvények felett, sem eljárási (hatásköri), sem tartalmi szempontból. A normák érvényessége feletti független bírói ítélezés szempontjából, azaz funkcióját tekintve tehát a közigazgatási bíróság nem volt – legfeljebb csak szeretett volna lenni – alkotmánybírósként. *Alkotmányvédő* szerepét, a közigazgatáson túlmutató, *közjogi jellegét* azonban többen hangsúlyozták.

4. A Bíróság közjogi, alkotmányvédő szerepét egyrészt „klasszikus” közigazgatási bírósági hatásköre teremtette meg. Önmagában a közigazgatási működéssel szembeni bírói jogvédelemnek alkotmányos szintű jelentősége volt. Maga az *intézményesen biztosított bírói jogvédelem* a közigazgatásnak a jog alá rendelésében, a joguralom megteremtésében még töredékes hatáskörével együtt is alapvető szerepet játszott. Ehhez járult még az *indirekt normakontroll* korlátozott lehetősége. Indirektnek azért nevezhető, mert önmagában, illetve közvetlenül (direkten) a norma törvényessége (törvényes megengedettsége) sem a Bíróság hivatalbóli eljárása, sem az arra jogosultak indítványa nyomán nem volt vizsgálat tárgyává tehető. Korlátozottsága részben a Bíróság hatáskörének töredékes volta miatt állt fenn, hiszen csak a törvény (vagy arra felhatalmazott más jogforrás) által a hatáskörébe utalt ügyben vizsgálhatta előkérdésként a norma törvényességét. Másrészt a Bíróság határozatának szigorúan vett *inter partes* hatálya miatt annak az ügyön és az abban szerepelt feleken túlmutató (esetleges jogfejlesztő) hatása nem nagyon volt. Ezt a *korlátozott, esetleges és indirekt* felülvizsgálati lehetőséget kívánta a Bíróság valódi alkotmánybíróskénti hatáskörének megteremtéséhez felhasználni. 1947. február 17-én megtartott teljes ülésén a Bíróság *valóságos alkotmánybíróskénti hatáskört vindikált* magának. A teljes ülésen elfogadott „teljesülési megállapodás” szerint a köztársasági államformáról szóló 1946. évi I. tc. bevezető részében felsorolt, az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait biztosító rendelkezésekkel ellentétes vagy összhangban nem álló rendelkezést tartalmazó jogszabályokat nem fogja alkalmazni, helyette az emberi jogokat felsoroló törvényi rendelkezések az irányadóak. A teljes ülés úgy látta, hogy minden olyan törvényes

jogszabály és jogszabályi rendelkezés, mely az említett jogokkal ellentétben állnak, *külön hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát veszítette*, mert egyrészt a törvényhozás úgy iktatta törvénybe ezeket a jogokat, hogy egyidejűleg az államformáról is rendelkezett, és mert másrészt a törvényhozás az egész államberendezkedés céljául tűzte ki e jogok érvényre juttatását. Ilyen tárgyú határozat meghozatalára a Bíróságnak nem volt kifejezetten hatásköre, talán ezért is nevezték el teljesülési megállapodásnak. Nem volt ugyanakkor arra sem kifejezett hatásköre, amit az említett állásfoglalás indoklásában kifejtett. Eszerint minden, *a jövőben* eléje kerülő ügyben az 1869. évi IV. tc. 19. §-ába foglalt felhatalmazás alapján mellőzni fogja az 1946. évi I. tc. preambulumaival ellentétes jogszabályok alkalmazását és ítélezésében kizárólag az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait fogja érvényre juttatni.

5. A teljesülési megállapodás után a bíróság akkori elnöke (*Csorba János*) a hatalmi ágak rendszerében egyenrangú pozícióban látta már a bíróságot, mely „mint alkotmányjogi bíróság elfoglalja helyét a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett”. *Csorba* elnök igen bizakodóan fogalmazott, szerinte a bíróság most már *megkapta* azt a feladatot, az *emberi jogok* feletti őrködés feladatát, mely el fogja vezetni a „magyar alkotmány piramisának csúcsára”, ahol a más hatalmi ágak mellett, mint egyenrangú fél foglalja el a helyét, ami egyértelmű hatalmi ambíciót is sejtet. A közigazgatási bíróság alkotmányjogi jellegét azonban nemcsak vindikált, hanem tételezett önálló, *közvetlen hatáskörök* is megalapozhatták, elsősorban a törvényhatóságok önkormányzati jogaival és a választásokkal összefüggő jogkörökre kell gondolnunk. A törvényhatósági (önkormányzati) szervek választásával összefüggő bírászkodás jogköre már a Tv. hatásköri szabályai között ott található. Hús évnek kellett azonban eltelnie ahhoz, hogy 1907-ben a törvényhatóságok feletti (alapvetően diszkrecionális jellegű) állami (államigazgatási) felügyelettel, az állam központi szerveinek a törvényhatóságok jogait korlátozó döntéseivel szemben bírói jogvédelmet kapjanak az önkormányzatok. A közjogi bírászkodás további súlyát adta az, hogy 1925-ben a Kúriától a Közigazgatási Bírósághoz utalták a *képviselőválasztások* feletti ítélezés hatáskörét. Ezt a hatáskört a Bíróság bátran, a jogszeme és a joguralom iránti elkötelezettséggel gyakorolta. A demokráciára veszélyt jelentő törekvések gátjaként minisztereket, államtitkárokat és képviselők egész sorát fosztotta meg ítéleteiben a jogtiprással vagy erőszakkal szerzett mandátumaiktól.

A hatásköri csökkentések között elsőként ezt a hatáskört vonták el a bíróságtól és helyezték azt az 1945-ben újonnan létrehozott Választási Bírósághoz, ahol a bíróságról egy tagot az igazságügyi miniszter jelöl ki, de a tagok („választási bírók”) többségét a versengő pártok adják majd. Ezzel hosszú időre megszűnt a független választási ítélezés. Néhány év múlva pedig, 1949-ben magát a közigazgatási bíróságot is megszüntették.



### **5. Van-e tanulság?**

Milyen tanulság vonható le a fenti fejtegetésekből? Néha az a tanulság, hogy nincs igazán tanulság vagy csak annyi, hogy a történelem néha-néha ismétli önmagát. És talán még az is, hogy a közigazgatási bíráskodás szervezeti-hatásköri kérdései minden korban jelentős kihívás elé állították a magyar jogalkotókat, melyeknek a régi korokban sem igazán tudtak megfelelni. Azt azonban itt is megállapíthatjuk, hogy a független és önálló Közigazgatási Bíróság mindig is az egyéni jogok, sőt az alkotmányos jogok védelmezője volt, a közigazgatással szembeni jogvédelem jelentős eszköze, helyreállítása, ismételt megszervezése nem gyengítette volna a jogállamot, hanem éppen hogy annak gyarapodását szolgálhatta volna. Nagy kár, hogy ezt a magyar társadalom és a jogkereső közönség újra csak nem tapasztalhatja meg.

---

---

---

---

# Semmisség a közigazgatási jogtudományban

Paulovics Anita\*

---

## Bevezető gondolatok

A semmisség szabályai a polgári perjogban viszonylag korán kialakultak, és ezáltal a polgári perjogi szakirodalomban is megjelent a semmisség kérdésének elemzése. A 19. század végén már megjelentek azok a tudományos munkák a hazai szakirodalomban, amelyek a perjog jogorvoslati rendszerét, a semmisség kérdését és az ítélet jogerejének az előbbiekkal való kapcsolatát elemezték.

## 1. A semmisség perjogtudományi alapjai

Ebben az időszakban kialakult a perorvoslatoknak egy olyan csoportosítása, mely szerint a különbségtétel alapja az, hogy a perorvoslatot egy magasabb szintű bíró bírálja-e el, vagy ugyanaz a bíró, aki korábban az ügyben eljárta. Az első esetben – amikor az ügy egy magasabb bíró elé vihető – a perorvoslatot csak meghatározott, viszonylag rövid időtartamon belül lehet igénybe venni. Amennyiben a fél a határidőn belül perorvoslattal nem élt, akkor a határozat magasabb szintű bíróság előtt nem támadható meg, és az ítélet jogerőre emelkedik. Ebben az esetben az ítélethez mindazok a következmények kapcsolódnak, amelyek a jogerős ítélet következményei. Azokat a perorvoslatokat viszont, amelyek eredményként az ügy ismét ugyanazon bíró elé kerül, rendszerint még akkor is igénybe lehetett venni, miután már a jogkövetkezmények beálltak, és ki van zárva, hogy az ügyet magasabb szintű bírói fórum felülvizsgálhassa. Ezek közé sorolta Magyary Géza a perújítást és a semmisségi keresetet, melyeknek elsődleges funkciója a szerző szerint az volt, hogy olyan hátrányokat orvosoljanak, amelyeket a fellebbvitel útján kellett volna orvosolni. Ezeknél a perorvoslatoknál tehát a törvény megengedi, hogy az orvoslást ugyanazon bíró végezze, aki előtt a felet hátrány érte. Ezeket nevezte Magyary rendkívüli perorvoslatoknak, mivel alkalmazásukat kivételesnek és kiegészítő jellegűnek tekintette, míg a többi perorvoslatot a rendes perorvoslatok körébe sorolta. A rendkívüli perorvoslatok fő jellemzőjét abban jelölte meg, hogy az ítélet

---

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

jogerőre emelkedése után is igénybe vehetők. Nem azért tekintendő Magyary szerint az említett két jogorvoslat rendkívülinek, mert az orvoslást ugyanaz a bíróság hozta, hanem azért, mert olyan hátrány orvoslására szolgált, amit fellebbevitel útján kellett volna orvosolni, de ez valami miatt nem történt meg, vagy az orvoslás nem mutatkozik többé célszerűnek.

Ha az alaki vagy anyagi jogszabálysértést a felsőbb bíróságok nem orvosolják, akkor az joghatályossá válik, úgy, hogy ahhoz a jogerő következményei fűződnek. Az anyagi vagy alaki jogszabály megsértése ellenére az ítélet jogerőre emelkedik akkor is – írja Magyary Géza - ha a fél fellebbezéssel vagy felülvizsgálattal nem élt. Ezzel összefüggésben állapítja meg, hogy vannak esetek, amikor a bíró által elkövetett jogszabálysértés olyan természetű, hogy azt nem lehet orvoslás nélkül hagyni, akkor sem, ha a felsőbb bíróságok már felülvizsgálták, vagy az ítélet azért emelkedett jogerőre, mert a felek egyike sem élt perorvoslattal. A szerző szerint ilyen jelleggel csak bizonyos alaki sérelmek bírnak. Magyary azt írja, hogy „azt szokás mondani, hogy ama alaki sérelmek miatt az ítélet semmis, s hogy a semmisséget még a jogerőre emelkedés sem orvosolja. Ezen, a középkorból származó s még ma is általában követett nézet azonban téves”. Szerinte az ítélet csak akkor semmis, ha a célzott jogi hatást semmilyen körülmények között nem idézi elő. A semmis ítéletet a bíróságnak hivatalból nem volna szabad végrehajtani, vagy ha azt mégis megtenné, az ellenfélnek még a végrehajtási eljárás folyamán lehetne az ítélet érvényét tagadni. A tételesjog szerint – szögezi le a szerző – ez nem lehetséges. A semmisség a szó igazi értelmében csak a fellebbezési és felülvizsgálati eljárásban forog fenn, mivel a jogerős ítéletet minden bíróság további eljárása során köteles elfogadni. Annak a félnek, aki azt akarja, hogy a jogerős ítélet hatályát veszítse, ebből a célból külön erre a célra szolgáló perorvoslat útján kell megtámadnia.

Ezt a polgári peres eljárás vonatkozásában Magyary kiemelkedően jól értékelte. A polgári perben hivatalból való eljárásnak, illetve intézkedésnek helye nincs.

Magyary szerint az alaki jogszabály megsértése önmagában véve soha nem elegendő ok arra, hogy amiatt a jogerős ítéletet hatályától megfosszák. Ehhez az is szükséges, hogy az alaki jogszabály megsértése anyagi jogszabálysértést is eredményezzen. Ha a szabálytalanul létrejött jogerős ítélet a felek cselekvését a jogviszony tekintetében helyesen határozza meg, akkor nincs ok arra, hogy pusztán a szabálytalanság miatt a jogerőre emelkedett ítéletet hatályon kívül helyezték. Magyary szerint pusztán az anyagi jogszabály megsértése sem elegendő ok a jogerős ítélet hatályon kívül helyezésére. A kettős sértésnek együttesen kell fennállnia.

Véleményem szerint a közigazgatási eljárásjogban nincs szükség az alaki és anyagi jogszabálysértés együttes fennállására a semmisség esetében. A közigazgatási eljárásban elegendő az alaki jogszabálysértés, mert az eljárási jogszabályok betartása mindenképpen kötelező valamennyi állami szervnek. Másként fogalmazva az eljárási szabályok betartása minimumkövetelmény, ha tehát egy döntés alaki hibában szenved, akkor azt orvosolni kell, vagyis a hiba orvoslása ilyenkor nem mérlegelési kérdés, hanem kötelező. A semmisség körébe pedig csak a legsúlyosabb eljárási jogszabálysértések tartoznak, így ezekben az esetekben – még akkor is, ha az ügyfélnek nem fűződik érdeke hozzá – fontos érdek fűződik ahhoz, hogy a súlyos jogszabálysértésben szenvedő döntés ne váltsa ki jogi hatást.

Sőt! A közigazgatási eljárásban a semmisség megállapítása gyakran az ügyféli jogok sérelmére történik, mivel a semmisségi okok fennállása esetén a közigazgatási eljárási törvény szerint még a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sem részesülnek védelemben. Ezzel a szabályozási móddal – úgy vélem – a törvényhozó szándéka túlmutat az ügyféli jogok védelmén. A jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat a közigazgatási eljárásjog szabályozásának egésze általában védi. Azzal, hogy a semmisségi okok fennállása esetén még az ügyfél szerzett jogai sem részesülnek védelemben, a törvényhozó arra kívánta felhívni a figyelmet, hogy ezekben az esetekben olyan súlyos jogszabálysértésről van szó, amely mindenképpen ki kell, hogy zárja azt, hogy a döntés kiváltson bármiféle jogi hatást.

Az alaki jogszabálysértéshez képest az anyagi jogszabálysértés rendszerint jóval vitathatóbb, mivel az érdemi döntés, azaz az anyagi jogszabályok alapján hozott döntés gyakran mérlegelési kérdés.

Visszatérve a polgári perjoggal kapcsolatos eszmefuttatásra, Magyary – legalábbis elméletileg – két módszert tartott lehetségesnek arra, hogy a súlyos alaki sérelmek alapján az ítélet ellen perorvoslatot lehessen biztosítani. Az egyik az, hogy az ítélet ellen még egy – a harmadbíróság fölé rendelt – bíróság legyen jogosult a felülvizsgálatra. Ezt a lehetőséget a szerző azért nem tartja elfogadhatónak, mert a törvények akkoriban kizárólag háromfokú bíraskodást biztosítottak.

A másik megoldás az, hogy az alaki sérelmek miatt a törvények a pernek az újból való megindítását engedik meg. Ezzel szemben viszont felhozható az az ellenérv, miszerint az ítélet jogerőre emelkedése után ugyanabban az ügyben újabb pernek nincs helye. A tételesjog semmisség esetén mégis kivételt tett ez alól az általános szabály alól, mivel lehetővé tette a félnek, hogy kereset útján kérje az alaki sérelem miatt az ítélet elleni jogorvoslatot. Ezt a perorvoslatot szokták semmisségi keresetnek nevezni. Ezt az elnevezést Magyary helytelennek vélte, azért, mert a keresettel megtámadott ítéletről az volt a véleménye, hogy az nem semmis, hanem érvényes, mindaddig, amíg nem kerül hatályon kívül helyezésre vagy megsemmisítésre.

Formálisan Magyary véleménye elfogadható, mivel az ítélet valóban érvényes addig, amíg hatályon kívül nem helyezik. Az ítélet jogi hatása szempontjából azonban más a helyzet. Az az ítélet, vagy akár közigazgatási határozat, amelyikkel szemben semmisségi ok áll fenn jogi hatás kiváltására nem alkalmas. Ez azt jelenti, hogy semmisség esetén az ítélet vagy határozat jogi hatását a döntés kibocsátását megelőző helyzetnek megfelelően kell visszaállítani. Ha tehát a semmis döntés a hatályon kívül helyezés (megsemmisítés) időpontjáig jogi hatást fejtett ki, akkor a jogi hatást nemcsak a jövőre vonatkozó – *ex nunc* – hatállyal kell megszüntetni, hanem a jogi hatást az eredeti állapotba kell visszaállítani, azaz a döntést a jogi hatás szempontjából úgy kell tekinteni, mintha létre sem jött volna. A jogi hatást visszamenőleg – *ex tunc* – kell megszüntetni.

Magyary leírja, hogy a jogerős ítélet megtámadása más esetekben is megengedett. Ilyen a „visszahelyezés perújítás útján”. Ebben az esetben méltányossági okokból meg van engedve a félnek, hogy ha a per során bizonyítási estközöket nem nevezett meg, akkor ezt az ítélet jogerőre emelkedése után is pótolhassa. Az erre a célra szolgáló perorvoslat a perújítás volt.

A semmisségi kereset és a perújítás közötti különbséget – helyesen – Magyary az orvoslási módok okában látta. A semmisségi kereset alapján történő orvoslás oka egy, a bíró által elkövetett alaki jogsértés, a perújításnál pedig a fél mulasztása.

A jogerő szempontjából különösen fontos hangsúlyozni, hogy a semmisségi kereset és a perújítás jogi természete azonos – vagy legalábbis nagyon hasonló volt. Mindkét esetben arról volt szó, hogy egy jogerős ítélet jogi hatásának megszüntetésére volt lehetőség a per ismételt megindítása által, azaz mindkét perorvoslat alkalmas volt arra, hogy léket üssön a jogerő intézményén.

A közigazgatási eljárásban fennálló semmisség jogintézményével kapcsolatosan a polgári perjog kezdeti szabályaival kapcsolatban lényeges az is, hogy a semmisségi okok alapján történő fellépés – főszabályként - nem volt időben korlátlan. Ebből következik, hogy bizonyos idő elteltével, amikor már semmisségi ok alapján sem volt helye az ítélet megváltoztatásának, az ítélet jogerőre emelkedett.

Az akkor hatályban lévő Novella szerint bűncselekmény miatt az új per a jogerőre emelkedéstől számított 10 éven belül volt megindítható. A többi semmisségi ok esetén az új polgári perrendtartás tervezete (a továbbiakban: Tervezet) szerint a jogerőre emelkedéstől, illetve attól a naptól számított 60 napon belül, amikor az érintett a sérelemről tudomást szerzett, vagy abba a helyzetbe jutott, hogy jogát érvényesíthette, de semmi esetre nem 10 éven túl. A semmisségi okok két esetkörében tehát a jogerőre emelkedéstől számított 10 év elteltével semmiféle orvoslásnak többé helye nem volt. Ez azt jelentette, hogy 10 év elteltével az ítélet megtámadhatatlanná vált.

Magyarynak ezzel a megállapításával egyetértve röviden visszautalnék arra, hogy a szerző álláspontja az volt, hogy nincs külön alaki és anyagi jogerő, csak jogerő van, azalatt pedig az alaki jogerőt kell érteni. Ezért tartom hangsúlyozandónak, hogy az említett esetekben az ítélet nem csupán megtámadhatatlanná, vagyis alakilag jogerőssé, hanem megváltoztathatatlaná, azaz anyagilag is jogerőssé vált. Másként fogalmazva azt is mondhatjuk, hogy a fenti esetben az alaki és az anyagi jogerő egybeesik.

Más volt a helyzet abban az esetben, ha az új perre bűncselekmény miatt kerül sor. Ilyenkor a Novella és a Tervezet alapján egyaránt 60 napon belül léphetett fel a fél attól a naptól számítva, melyen ellene a végrehajtást foganatosították, illetve amelyen az alaki sérelemről értesült, még a jogerőre emelkedéstől számított 10 év eltelte után is bármikor megtámadhatta az ítéletet perrel.

A semmisségi kereset elnevezés helyett melyet Magyary – mint korábban részleteztük – hibásnak tartott, a szerző az összes olyan esetre, amelyekben egy jogerős ítéletet új per útján támadnak meg egységesen a perújítás elnevezés alkalmazását támogatta.

Vitakérdés volt a jogi szakirodalomban annak megítélése, hogy a jogerős ítélet ellen igénybe vehető semmisségi kereset és perújítás perorvoslatnak minősül, vagy sem. A korszak elismert polgári perjogásza, Plósz azt az álláspontot képviselte, hogy a két eljárás nem perorvoslat. Érvelése szerint azért nem perorvoslatok mert általuk „nem a sértett perbeli jog érvényesíttetik, hanem az ítélet hatálya érvényteleníttetik. Úgy tárgya, mint alapja e jogorvoslatnak peren kívül áll. E jogorvoslatok csak annyiban nevezhetők jogorvoslatoknak, amennyiben általában a kereset

jogorvoslatnak tekinthető.”

Magyary szerint Plósz abból a hibás feltevésből indult ki, hogy a jogerős ítélet éppúgy létesít magánjogi jogviszonyt a felek közt, mint egy jogügylet, ahogyan pedig ezt keresettel lehet megtámadni, ugyanúgy lehet a jogerős ítéletet is. Magyary szerint viszont – mint arról szó volt – a jogerős ítélet ilyen jogviszonyt nem létesít a felek közt, így annak a jogügyletekhez hasonló megtámadásáról sem lehet szó. Magyary szerint a semmisségi kereset és a perújítás jogorvoslat. A perorvoslat lényege a szerző szerint a közvetlen orvoslásban áll, vagyis abban, hogy a hátrány a félre nézve a sérelmes határozat hatályon kívül helyezése, esetleg másik, megfelelő határozat hozatala útján orvoslásra kerül. Mivel azonban ezeknél a perorvoslatoknál a bíróság nem vizsgálja azt, hogy az anyagi jogszabály helyesen volt-e alkalmazva, ezért ezek Magyary szerint kiegészítő perorvoslatok. Ezt figyelembe véve nevezte a többi jogorvoslatot rendes, míg a perújítást és a semmisségi keresetet rendkívüli perorvoslatnak.

## **2. Semmisség a közigazgatás-tudományban**

A jogtudomány a jogi hatással bíró közigazgatási cselekményeket aktusnak nevezi. Az államigazgatási aktus fogalmának, fajainak és érvényességi kellékeinek bemutatását mellőzöm, csak a hibás aktusok csoportosítását mutatom be röviden, mert az szoros kapcsolatban áll az eljárási törvényben szereplő semmisség szabályaival.

A konkrét államigazgatási aktusoknak meg kell felelniük számos jogi és a szándékolt célhoz képest alkalmassági követelménynek. Azok az aktusok, amelyek nem felelnek meg ezeknek a követelményeknek hibásnak minősülnek, és velük szemben felmerül az orvoslás szükségessége. Az orvoslásnak azonban előfeltétele, hogy az aktus hibás voltát észleljék. Ez történhet úgy, hogy maga az aktust kibocsátó szerv, vagy a felettes szerve vizsgálja, hogy az aktus megfelel-e a követelményeknek, és amennyiben nem, akkor az aktus orvoslására irányuló eljárás hivatalból indul meg. A másik lehetőség az, hogy az aktus valódi vagy vélt hibájára az hívja fel a figyelmet, akinek jogát, törvényes, jogos érdekét az aktus saját megítélése szerint sérti. Ebben az esetben kerül sor jogorvoslati eljárásra.

Az orvoslás módját az aktus hibájának súlyossága határozza meg. Ha az aktus valamilyen alkalmassági követelménynek nem felel meg, akkor a hiba szűkebb értelemben vett orvoslás útján – mint amilyen a kijavítás, kiegészítés, megváltoztatás - kiküszöbölhető. Az aktusok jogi jellegű hibáinak egy része is orvosolható ilyen módokon. A jogi jellegű hibáknak másik része viszont olyan súlyos jellegű, hogy a döntés szűkebb értelemben vett orvoslására nincs mód. Ilyenkor a jogorvoslati igény arra irányul, hogy „az aktus érvénytelenségét állapítsák meg, illetve az aktust semmisítsék meg.”

A fentiekből következik az a jogi szakirodalomban általánosságban elfogadott nézet, mely szerint a hibás aktusok két nagy csoportja különböztethető meg: a semmis (érvénytelen) és az orvosolható aktusok. A semmis aktusok köre ugyanakkor nem tekinthető szinonim jogintézménynek sem a közigazgatási eljárás és

szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban: Ket.), sem az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben (a továbbiakban: Ákr.) sem a korábbi eljárási törvényekben szabályozott semmisséggel. A jogtudomány által semmis aktusoknak nevezett döntéseken belül ugyanis további két kategóriát kell megkülönböztetni: a nem létező, azaz keletkezésétől érvénytelen, és a megsemmisítendő, azaz külön döntéssel érvénytelenné nyilvánított aktusokat.

A nem létező és a megsemmisítendő aktus közötti különbség az alábbiak szerint foglалható össze. Természetesen a nem létező aktus is – elnevezése ellenére – létezik, valójában a jogi hatása az, ami nem létezik, méghozzá egyáltalán nem. Értem ezalatt azt, hogy ha a nem létező aktus már jogi hatást váltott ki addigra, mire megsemmisítik, akkor a kiváltott jogi hatást az aktus kibocsátásának időpontjára visszamenőleg kell megszüntetni. A nem létező aktus megsemmisítésére a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra tekintet nélkül kerül sor. Ezért ide a jogtudomány képviselői is kizárólag a legsúlyosabb jogszabálysértéseket sorolják. A megsemmisítendő aktusok körébe tartoznak mindazok a súlyos jogszabálysértő döntések, amiket orvosolni nem lehet, de a nem létező aktusok körébe nem sorolhatók. A megsemmisítendő aktusok nem keletkezésükre visszamenőlegesen (ex tunc) veszítik el jogi hatásukat, hanem a megsemmisítés pillanatától kezdve a jövőre nézve (ex nunc). Lényeges különbség a semmisség két esete között az is, hogy a megsemmisítendő aktusok esetén a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra figyelemmel kell lenni.

Szamel a semmis aktusok két típusa közötti azonosságot és különbséget a következők szerint foglalta össze. Annak megállapítása – írja a szerző – hogy egy aktust nem létezőnek kell-e tekinteni, általában nem bízható azokra, akiknek jogait vagy érdekeit érinti, vagyis a nem létezőnek minősülő aktusnak is engedelmeskedni kell mindaddig, amíg az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv ki nem nyilvánította, hogy az aktus keletkezésében érvénytelen. Ez a megsemmisítendő aktusra is igaz, tehát ez is érvényes addig, amíg semmisségét ki nem mondták. Szamel szerint a megkülönböztetésre azért van mégis szükség, mert a keletkezésében érvénytelen aktus esetében a hatósági közeg eljárása ellen önszegélynek van helye, például abban az esetben, ha a hatóság nevében eljáró személy nem hatáskörében jár el. Viszont a szabálytalanul – tehát esetleg később megsemmisített – de hatáskörben megtett intézkedéssel szemben csak a törvény rendes útján kereshető orvoslás, önszegélynek azonban nincs helye.

Szamel szerint elsőrendű kérdés, hogy melyek azok az aktusok, amelyeket meg kell, illetve amelyeket meg lehet semmisíteni, mivel az államigazgatás törvényességének biztosításához elengedhetetlen azoknak az okoknak az ismerete, amelyek az aktusokat hibásokká teszik. A semmisségi okok vizsgálatát a francia jogtudományban Jéze, a német szakirodalomból pedig Kormann tudományos eredményeit összegezve elemzi.

Jéze arra a következtetésre jut, hogy az aktusok semmisségének több fokozata van, és az azok közötti különbségek visszatükröződnek a végrehajtási kötelezettségben, a semmisség megállapításának kérelmezésére jogosultak körének terjedelmében, a végrehajtást foganatosító állami alkalmazottak felelősségében és a közigazgatási bírónak a semmisség kimondása terén fennálló kötelezettsége

mértékében. Jéze osztályozása szerint a semmisség fokozatai:

- a. Olyan hibák, amelyek az aktust nem létezővé (inexistence) teszik. Ebben az esetben nem szükséges, hogy ezt az abszolút semmisséget valamely hatóság konstatalja, a nemlétezést bármely érdekelt, bármely eszközzel és bármikor érvényesítheti. A hiba semmilyen módon nem orvosolható.
- b. A gyökeres semmisség (nullité radicale). Az ilyen aktus mindaddig létezik, amíg meg nem semmisítik. A bírónak ilyen aktus esetén nincs joga mérlegelni, hanem köteles az aktust megsemmisíteni.
- c. Az egyszerű semmisség (nullité simple), amelynek kimondását direkt akció útján csak meghatározott időn belül kérhetik az érdekeltek, indirekt úton azonban – kifogással – bármikor. A bíró a semmisség kimondását itt sem tagadhatja meg.
- d. A relatív semmisség, amelynek kimondását csak korlátozott számú érdekelt meghatározott időn belül kérheti.
- e. Az aktus olyan hibában szenved, amelynek kihatása csekély, ezért a semmisség kimondása mérlegelés tárgya lehet.

Jéze elmélete nem ad választ arra, hogy mely hibák eredményezik egyik vagy másik fokozat beálltát.

Kormann a hibás aktusokat semmis és megtámadható kategóriákra osztja. A semmisség négy csoportját sorolja fel:

- a. lehetetlenség, amely lehet abszolút lehetetlenség, például akkor, ha az aktus nem létező tárgyra vonatkozik, és relatív lehetetlenség, például akkor, ha a testület helyett egy személy hoz döntést.
- b. Formai hiányosságok;
- c. Tartalmi hiányosságok. Ide tartozik az értelmetlenség, vagyis az, ha az aktus önmagának ellentmond, érthetetlen.
- d. Az akarati hiányosságok, mint például a cselekvőképtelenség.

Kormann eredménye azért tekinthető értékesnek, mert szinte a teljesség igényével számba vette a semmisségi okokat. Szamel kritikával illette a semmis és megtámadható aktus közötti különbségtételt, mert szerinte ez a tagolás a polgári jog abszolút és relatív semmisségi fogalmán alapul. Helyesen mutatott rá Szamel arra, hogy az államigazgatás területén, ahol állami célok megvalósításának követelménye áll előtérben, a felek rendelkezési jogára alapított osztályozás nem kielégítő. Szamel semmisséggel kapcsolatos álláspontját fentebb már részletesen ismertettük.

Toldi hibás aktusokkal kapcsolatos álláspontja bizonyos mértékben eltér Szamelétől. Toldi szerint a hibás rendelkezés (értsd: aktus) kategóriáján belül elméletileg semmis és megsemmisítendő rendelkezés között lehet különbséget tenni. A semmis rendelkezés jogilag érvénytelen, jogi hatása nincs. Jogi létezése csupán látszólagos és semmissége bármikor kinyilvánítható. Toldi kritikával illette azoknak a szerzőknek a véleményét, akik szerint a semmis közigazgatási aktus létre sem jön, szerinte ugyanis ebből azt az álláspontot vonják le, hogy nincs szükség törvénytelenné nyilvánításukra. Ez a nézet Toldi szerint elfogadhatatlan, mert a semmis rendelkezés ténylegesen létezik, márpedig az általa hivatkozott szerzők Jéze nyomán a semmis rendelkezésből Toldi szerint erősen vitatható úgynevezett nem létező rendelkezést kreálnak. A semmisség tárgyában kiadott államigazgatási



rendelkezés a szerző szerint szigorúan deklaratív és annak visszaható, ex tunc hatása van. A semmis rendelkezés elvileg nem válhat törvényessé.

A megsemmisítendő rendelkezés hatályon kívül helyezéséhez – írja Toldi - kifejezett hatósági rendelkezés szükséges, mert az ellenkezőleg érvényes és végrehajtható. A rendelkezés érvénytelensége ez esetben nem az erre alapul szolgáló ok folytán önmagától közvetlenül következik be, a rendelkezést kifejezetten hatályon kívül szükséges helyezni. A hatályon kívül helyező rendelkezés pedig ex nunc hat. A semmis rendelkezések kivételével – folytatja gondolatmenetét a szerző – az államigazgatási rendelkezéssel a törvényesség védelme érvényesül mindaddig, amíg a rendelkezést nem helyezik hatályon kívül.

A tételes jog – azaz az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Et.) – rendelkezéseivel kapcsolatban Toldi szerint lényeges különbség a semmis és a megsemmisítendő rendelkezés feloldásának módjában nincs. Mindkét esetben a rendelkezés semmis voltáról rendelkezést kell kibocsátani, ami elvileg mindkét vonatkozásban deklaratív. A szerző törvényességről vallott felfogása szerint elvileg a megsemmisítendő rendelkezés sem válhat törvényessé, de a törvényesség védelme semmisségi okok esetén is ténylegesen fennáll mindaddig, amíg a rendelkezés ténylegesen létezik. A különbségtétel Toldi szerint ebben a vonatkozásban fiktív. Ezek alapján arra a következtetésre jut, hogy a valóságban olyan lényeges különbségek nincsenek, amelyek a semmisségi okok külön kodifikálását feltétlenül szükségessé tennék. A szerző árnyalt megfogalmazása úgy vélem, inkább azt sugallja, hogy a semmisségi okok tételesjogi szabályozása szükségtelen. Ezt a közigazgatási eljárási törvény átfogó módosítása során – 1981-ben, majd 2004-ben és 2016-ban is – maga a jogalkotó cáfolta meg azzal, hogy a semmisség szabályai bekerültek az eljárási kódexbe.

Toldi számba vette és rendszerezte azokat a rendelkezéseket, amelyeket a jogi irodalom általában semmisségi oknak tekint, az alábbi csoportosítás szerint:

- a. hatásköri okból: semmis például az olyan rendelkezés, amelynek kiadása egyáltalán nem államigazgatási hatáskörbe tartozik;
- b. szervezeti okból: a testület olyan döntése, amelynek meghozatalánál a határozatképesség hiányzik;
- c. akaratlan elem hiánya folytán: a rendelkezés kiadásának az érdekelt személy kezdeményezése a feltétele és az illető kezdeményezéssel nem élt, vagy attól elállt;
- d. tartalmi okból: a rendelkezés teljesítése lehetetlen;
- e. alaki okból: a rendelkezést olyan formát mellőzve, vagy eljárási szabályok megszegésével adták ki, amely a döntés érvényességének feltétele;
- f. egyéb okból: a rendelkezés végrehajtása bűncselekmény elkövetésével jár.

### **3. Semmisség a közigazgatási eljárási törvényben**

A semmisségi okok terjedelmének meghatározásánál a jogalkotónak azt kell mérlegelnie, hogy két alkotmányos elv: a jogbiztonság és a törvényesség elve közül melyiket részesítse előnyben és milyen mértékben. A jogbiztonság elve azt kívánja

meg, hogy a jogerőssé vált döntésekhez ne – vagy legalábbis a legszűkebb terjedelemben – lehessen hozzányúlni, ellenkező esetben ugyanis megrendül az állampolgárok bizalma a döntések stabilitásában. A közigazgatás tevékenysége rendkívül szerteágazó, de számos olyan nem közigazgatási tevékenység is van szinte a gazdaság minden ágazatában, amelyek megkezdéséhez, illetve folytatásához közigazgatási hatósági döntések (különbféle engedélyek) szükségesek. Így a társadalom nagy részének fontos érdeke fűződik ahhoz, hogy a hatósági döntések hatása kiszámítható legyen. A másik oldalon a törvényesség követelménye áll, amely megkívánja, hogy a jogszabálysértő döntések ne érvényesülhessenek.

A semmisség körében a legsúlyosabb eljárási törvénysértéseket szabályozza a jogalkotó, azokat, amelyeknek – részben vagy egészben – az érdemi döntés tartalmára is kihatással lehetnek. A Ket. jogorvoslati rendszerének egésze védi az ügyfelek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait. A semmisségi okok körében viszont éppen arról van szó, hogy a törvénysértés jellege, mértéke olyan nagyfokú, hogy a jogerős döntést a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra tekintet nélkül meg kell semmisíteni. Ilyen súlyos törvénysértésként szerepelt és semmisségi oknak minősült az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvényben (a továbbiakban: *Áe.*) például a hatáskör hiány minősített esete.

A semmisségi okok körét a Ket. – az *Áe.*-hez képest - jelentősen kibővítette. Ez a szabályozásban kétféleképpen jelenik meg. Egyrészt azáltal, hogy a Ket. a korábbinál több súlyos eljárási kérdést minősít semmisségi oknak, azaz a Ket.-ben a pozitív taxációval felsorolt semmisségi okok köre számottevően nőtt. Így például a semmisségi okok köre kiterjedt a hatáskör és illetékesség hiány valamennyi esetére, vagy a szakhatósági állásfoglalás figyelmen kívül hagyásának esetére.

Másrészt a Ket. nyitva hagyta a lehetőséget arra, hogy külön törvény további formai hiányosságokat, illetve súlyos eljárási jogszabálysértéseket semmisségi oknak minősítsen. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a Ket. csak példálózó jelleggel sorolja fel a leggyakrabban előforduló súlyos eljárási szabálysértéseket a semmisség szabályai között, de nyitva hagyja a lehetőséget arra, hogy külön törvény – meghatározott ügyben – az általános semmisségi okokon kívül továbbiakat állapíthasson meg.

A semmisségi okoknak az a súlyos következménye van, hogy az ilyen hibában szenvedő döntéseket jogerőre és jóhiszeműen szerzett, gyakorolt jogokra tekintet nélkül meg kell semmisíteni. Ez a döntés által jogosult jóhiszemű ügyfél számára súlyos hátránnyal járhat. Sem a gazdasági élet szereplőit, sem a magánszemélyeket nem lehet tartósan bizonytalan helyzetben tartani, ezért a semmisség szabályait a törvényhozó időbeli korláthoz kötötte. Ennek értelmében semmisségi ok fennállása esetén sincs helye a döntés megsemmisítésének, ha a jogerőre emelkedéstől számított három év eltelt és a megsemmisítés jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene.

A semmisségi okok körének bővítésével a jogalkotó a törvényesség követelményének megerősítésére törekedett, a három éves időbeli korlát ugyanakkor megfelelő garanciát biztosít ahhoz, hogy a törvényesség és a jogbiztonság elve közötti egyensúly ne boruljon fel.

A kötelezettséget megállapító döntések megsemmisítésénél az ügyfelek szempontjából szigorúbb szabályok érvényesülnek. A kötelezettséget, joghátrányt megállapító döntés semmisségi ok fennállása esetén a jogerőre emelkedéstől, vagy a teljesítési határidő utolsó napjától számított öt év elteltéig semmisíthető meg.

A semmisségi okok mindegyike súlyos eljárási jogszabálysértést állapít meg. A jogalkotó ennek ellenére kiemelt a semmisségi okok köréből egyet, amelyet – a szabályozás jellegéből megállapíthatóan – még a többi semmisségi oknál is súlyosabb eljárási hibának minősít. Ez pedig az az eset, ha a közigazgatási döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki. Ez utóbbi esetben nem szükséges a bűncselekményt megállapító jogerős ítélet. Ilyen eset lehet például az, ha a büntethetőséget kizáró ok áll fenn. Ilyenkor a bűncselekményt elkövették, de a felelősségre vonás az elkövetői oldalon felmerült okból az elkövető személyére tekintettel elmarad. Ezekben az esetekben a döntés időbeli korlátok nélkül megsemmisíthető feltéve, hogy jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem érint.

A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról koncepcionálisan nem változtatott a semmisség jogintézményén, ugyanakkor folytatta azt a korábbi tendenciát, amely a semmisségi okok körét tovább bővítette. Az időbeli korlát nélkül megsemmisíthető döntések köre a korábbi egy mellett egy további esettel egészült ki, nevezetesen azzal, hogy a döntést meg kell semmisíteni, vagy vissza kell vonni akkor is, ha az ügyészség feltételes ügyészi felfüggesztést alkalmazott és annak tartama eredményesen telt le.

Ez a rendelkezéssel az Ákr. a korábbi szabályozásnál is erőteljesebben háttérbe szorítja a jogerő intézményét, mivel egy újabb olyan esetkör került a törvénybe, amely fennállása esetén nincs időbeli korláthoz kötve a döntés megsemmisítése. Összességében megállapítható, hogy a semmisség jogintézményének körében az egyedüli korlát a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme, ami azonban önmagában nem zárja ki a hatósági döntés megsemmisítését. Ezeket az eseteket a jogalkotó olyan súlyúnak minősítette, hogy a törvényesség követelményét – bizonyos feltételek fennállása esetén – a jogbiztonság elve elé helyezte.

---

---

---

---

# A digitalizáció és a terhelti jogok érvényesülése a büntetőeljáráásban

Róth Erika\*

---

A terheltet a büntetőeljárás során megillető jogosultságokat több szerző, több aspektusból vizsgálta és ugyanez mondható el a digitalizáció büntetőeljárásra gyakorolt hatásáról is. A hazai szakirodalomban a terhelti jogok közül is különös figyelmet kapott és kap napjainkban is a védelemhez való jog, az iratok megismerésének biztosítása, a jelenlét joga, a vallomástétel megtagadásának lehetősége.

A technikai fejlődés az elmúlt néhány évtizedben kétségtelenül *kihívások* elé állította a büntető igazságszolgáltatást. Gondoljunk csak az informatikai eszközök útján rögzített adatok megismerésével, megőrzésével és felhasználásával kapcsolatos kezdeti nehézségekre, amelyekre a jogszabályi rendelkezések folyamatos változása is utalt. Ugyanez a technikai fejlődés viszont olyan *lehetőségeket* nyitott meg a hatóságok és az eljárásban résztvevő magánszemélyek közötti kommunikációban, amelyek az eljárási szereplők jogainak érvényesítését is megkönnyítették és az igazságszolgáltatás keretében a szolgáltató funkciók kialakítását, bővítését is lehetővé tették.

A digitalizáció a bírósági eljárást is számos területen érintette: így – többek között – a *telekommunikációs eszköz használatáról* ma már elmondhatjuk, hogy a napi rutin részévé vált, az *elektronikus kapcsolattartás* bevezetése is elkerülhetetlen volt, bár ennek árnyoldalait is megtapasztalták a büntetőügyekben eljáró hatóságok<sup>1</sup> és a *jegyzőkönyv* készítésében is jelentős változások következtek be.

A hazai szakirodalomban azonban viszonylag kevés figyelmet kapott a terhelti jogok és a digitalizáció összefüggéseinek vizsgálata. Nem vállalkozhatok arra, hogy a jelen tanulmány keretei között teljes körűen bemutassam, elemezzem ezen

---

\* Egyetemi tanár, intézetigazgató, intézeti tanszékvezető, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Intézete, Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Intézeti Tanszék. 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.

<sup>1</sup> Lásd erről többek között SZABÓ Judit – HORNYÁK Szabolcs: Az új büntetőeljárás kódex hatása a bírósági igazgatásra. *Bírósági Szemle*, 2020/1. 3-37.

kapcsolódási pontokat, de szerény kísérletet teszek néhány, a terhelhet<sup>2</sup> megillető jogosultság vizsgálatára abból a szempontból, hogy miként befolyásolta azok gyakorlását a digitalizáció.

## 1. A terhelti jogok

A büntetőeljárásban a terheltet megillető jogok jelentős része levezethető a *tisztességes eljárás* (fair trial) követelményeiből. Ezeket nemzetközi dokumentumok is tartalmazzák, kötelezve az adott nemzetközi szervezet tagállamait arra, hogy hazai eljárási jogszabályaikba ezeket ültessék át és talán még nagyobb hangsúllyal várják el e jogok tényleges érvényesítésének garantálását, amelyet különböző kontrollszerveken keresztül ellenőriznek is.

Le kell ugyanakkor szögeznünk, hogy a terhelti jogok és a fair trial garanciák közé több szempontból sem tehetünk egyenlőségjelet. Egyrészt a tisztességes eljárás nem korlátozódik a büntetőeljárásra<sup>3</sup>, másrészt a fair trial körében a terhelt számára garantált jogosultságok szűkebb katalógust jelentenek, mint a nemzeti jogszabályok szerint a terhelteket megillető jogok.

A Be.-ben a terhelti jogok felsorolását a 39. § (1) bekezdésében találjuk meg, míg a fogva tartott terheltet megillető többlet jogosultságokat ugyanezen szakasz (2) bekezdése tartalmazza. Ezen terhelti jogosultságok közül természetesen nem mindegyik áll szoros vagy akár távoli összefüggésben a digitalizáció térhódításával, eredményeinek büntetőeljárásbeli felhasználásával.

A következőkben a büntetőeljárásban gyanúsított vagy vádlott személyt megillető jogosultságok közül elsősorban a tárgyaláson és más eljárási cselekményeken való jelenlét jogát, továbbá védelemhez való jogot vizsgálom, a digitalizáció nyújtotta lehetőségeket és az ezzel felmerülő problémákat állítva a középpontba.

---

<sup>2</sup> Itt kell megjegyezni, hogy 2021. január 1-i hatállyal a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) több rendelkezése módosul, amelyek közül – a jelen dolgozat témája szempontjából – a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy önálló résztvevőkénti nevesítését emelem ki. A bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsított személy kategóriája eddig is ismert volt a Be.-ben (386. § (1) bek.). Az új rendelkezések hatályba lépésével ennek a pre-gyanúsított státuszban lévő személynek a fogalmát tartalmazza a Be. 38. § (3) bekezdése, míg jogait, illetve kötelezettségeit a terhelt jogaihoz és kötelezettségeihez igazodóan határozza meg a Be. 39. § (8) bekezdése.

<sup>3</sup> Így a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (a továbbiakban: PPJE; kihirdette az 1976. évi 8. tvr.) 14. cikkének 1. bekezdése a polgári jogvitákra is vonatkozik. Ugyanígy az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE; az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény, amelyet nyolc kiegészítő jegyzőkönyvével együtt az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki) 6. cikkének 1. bekezdése is. Az Európai Unió Alapjogi Chartája a 47 cikkben szintén nem tesz különbséget a polgári jogviták és a büntetőeljárások során biztosítandó jogok között. HL C 326., 2012.10.26., 391 – 407.

## 2. A védelemhez való jog

Ahogy korábban is említettem, a védelemhez való jog különböző aspektusainak vizsgálatára számos szerző vállalkozott, így a hazai szakirodalomban is fellelhetők monográfiák<sup>4</sup> és számos tanulmány<sup>5</sup>, de találunk kifejezetten a jogalkalmazói gyakorlat elemzéséről szóló anyagokat<sup>6</sup> is.

A hatályos Be. egyik novuma volt a védő kirendelésével kapcsolatos szabályozás megújítása.<sup>7</sup> „A rendszer gyakorlatilag úgy működik, hogy ha az eljárásban felmerül a védő kirendelésének szükségessége, és ezt az eljáró hatóság észleli, akkor határoz a védőkirendelésről. Határozatát elküldi az ügyvédi kamarának, amely az automatikus rendszer segítségével visszaküldi a kijelölt ügyvéd nevét és elérhetőségét a hatóságnak, és tájékoztatást küld az ügyvédnek. A hatóságnak ezzel együtt törvényi kötelezettsége az ügyvéd értesítése a kirendelő határozat megküldésével, nem pedig az ügyvéd feladata az ügye felkutatása a kamarai értesítés alapján. A kirendelés akkor joghatályos, ha a védőnek kézbesítették a kirendelő határozatot.”<sup>8</sup> A rendszer azonban nem működik problémamentesen, sikere jelentős mértékben függ az eljáró hatóság tagjának hozzáállásától.

A védelemhez való jog kapcsán nem csak a védő kirendeléséről szólhatunk, hanem a terhelt és a védő közötti kapcsolattartásról is.

Az Európai Parlament és a Tanács 2013/48/EU Irányelve (2013. október 22.) a büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt „harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról”<sup>9</sup> (23) preambulumbekzdésében a tagállamokat hatalmazza fel arra, hogy rendelkezzenek a gyanúsított vagy vádlott védővel való kommunikációjának

<sup>4</sup> KIRÁLY Tibor: *A védelem és a védő a büntető ügyekben*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1962.; FENYVESI Csaba: *A védőügyvéd: a védő büntetőeljárás szerepéről és jogállásáról*, Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2002.

<sup>5</sup> A védelem jogát, a védő szerepét elemző tanulmányok száma nem teszi lehetővé azok akár csak példálózó felsorolását sem anélkül, hogy jelentős szerzők fontos írásai ki ne maradnának.

<sup>6</sup> Pl. a Kúria joggyakorlat elemző csoportja is vizsgálta a védői jogok érvényesülését 2014-ben. A „Védői jogok a bírósági eljárásban. Összefoglaló vélemény” elérhető a Kúria honlapján: [https://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/elfogadott\\_osszegzo\\_velemeney.pdf](https://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/elfogadott_osszegzo_velemeney.pdf) (2020.11.24.). A Magyar Helsinki Bizottság több alkalommal is vizsgálta a védőhöz való jog érvényesülését. Erről lásd többek között: KÁDÁR András Kristóf – NOVOSZÁDEK Nóra: *Az ügyvédhez és a költségmentességhez való jog a büntetőeljárásokban*. 2018. [https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB\\_Az\\_ugyvedhez\\_es\\_a\\_koltsegmentességhez\\_valo\\_jog\\_201803.pdf](https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_Az_ugyvedhez_es_a_koltsegmentességhez_valo_jog_201803.pdf) (2020.11.24.); KÁDÁR András Kristóf – NOVOSZÁDEK Nóra – SELEI Adrienn: *Ki rendelt itt védőt?* Egy alternatív védőkirendelési modell tesztelésének tapasztalatai. Budapest, 2012. [https://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB\\_Ki\\_rendelt\\_itt\\_vedot\\_2012.pdf](https://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_Ki_rendelt_itt_vedot_2012.pdf) (2020.11.24.)

<sup>7</sup> Lásd a Be. 46. - 47. §-aiban írtakat.

<sup>8</sup> IVÁNY Borbála: A kirendelt védői rendszer fejlődése és hiányosságai. *Kriminológiai Közlemények* 80. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2020. 57-69. A tanulmányban a kirendeléssel és a védő értesítésével kapcsolatos problémákról hosszabban is ír a szerző. (A kirendelt védői rendszer fejlődése és hiányosságai. 63-64.)

[https://www.kriminologia.hu/sites/kriminologia.hu/files/kiadvany/2020/ivany\\_borbala.pdf](https://www.kriminologia.hu/sites/kriminologia.hu/files/kiadvany/2020/ivany_borbala.pdf) (2020.11.27.)

<sup>9</sup> HL L 294., 2013.11.06., 1-12.

módjáról is, így – többek között – a kommunikáció lehetővé tétele érdekében *videokonferencia és egyéb kommunikációs technológia* használatáról is. Hasonló rendelkezés vonatkozik az európai elfogatóparancs alapján keresett személy és ügyvédje közötti kommunikációra is. [(44) preambulumbekendés] A (30) preambulumbekendés pedig a következőket tartalmazza: Amennyiben az ügyvédi segítség azonnali igénybevétele a gyanúsított vagy a vádlott földrajzi távolsága miatt nem megoldható, a tagállamoknak biztosítaniuk kell a *telefonon vagy videokonferencián* keresztül történő kommunikációt, kivéve, ha az kivitelezhetetlen.

A fogva lévő terhelt számára a védővel való kapcsolattartás kiemelt fontossággal bír, amelyet jelentősen megkönnyíthet, hogy nem csak személyesen vagy postai úton kerülhet sor az érintkezésre, hanem a Be. lehetőséget ad arra is, hogy a fogva tartott terhelt védőjével *elektronikus úton* is ellenőrzés nélkül érintkezzen.<sup>10</sup> Ha a terhelt külföldi állampolgár, az államának konzuli képviselőjével ugyancsak tarthatja *elektronikus úton* a kapcsolatot.

### 3. Jelenlét a tárgyaláson

A vádlott tárgyaláson való jelenléte alapvető jogosultság, amely ugyancsak a tisztességes eljáráshoz való jogon alapul, de nem abszolút jellegű. Egyrészt a vádlott „kifejezetten vagy hallgatólagosan, ugyanakkor egyértelműen”<sup>11</sup> lemondhat erről a jogáról, másrészt lehetővé kell tenni, hogy bizonyos körülmények fennállása esetén a bűnösség kérdésében akkor is határozatot hozhasson a bíróság, ha a vádlott nincs jelen a tárgyaláson. Ennek két esete ismert. Az egyik, amikor a vádlott kellő időben megfelelő tájékoztatást kapott a tárgyalásról és a meg nem jelenés következményeiről, továbbá meghatalmazott vagy kirendelt védője részt vesz a tárgyaláson, a másik, amikor az előzőekben írt tájékoztatásra nem volt lehetőség, mert a gyanúsított vagy a vádlott a hatóságok észszerű erőfeszítése ellenére sem volt fellelhető.<sup>12</sup>

A hazai büntetőeljárás szabályok alapján már a 2016/343 EU Irányelv elfogadását megelőzően is sor kerülhetett a vádlott távollétében a tárgyalás megtartására mindkét fentebb vázolt esetben. Így a hatályos Be. is lehetőséget biztosít arra, hogy a vádlott kifejezetten lemondjon a tárgyaláson való jelenlét jogáról és arra is, hogy megtartható legyen a tárgyalás a távollétében, ha szabályszerű idézés ellenére – amelyben az Irányelvben írtak szerint szerepel a tájékoztatás a tárgyalás helyéről és idejéről, valamint a távolmaradás következményeiről – nem jelenik meg. Az erre vonatkozó rendelkezéseket a bírósági eljárás általános szabályai között találjuk.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Be. 39. § (2) bek. c) pont.

<sup>11</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/343 Irányelve a büntetőeljárás során az ártatlanság védelme egyes vonatkozásainak és a tárgyaláson való jelenlét jogának megerősítéséről. HL L 65., 2016.03.11., 1-11. (A továbbiakban: 2016/343 EU Irányelv) (35) preambulumbekendés

<sup>12</sup> Lásd erről a 2016/343 EU Irányelv 8. cikk (2) és (4) bekezdésében, valamint a (36) és (39) preambulumbekendésben írtakat.

<sup>13</sup> Be. 429. § (3) – (4) bek. és 430. §.

A másik, az Irányelvben is körvonalazott eset az, amikor a hatóságok megtették a szükséges erőfeszítéseket, de a vádlott nem volt fellelhető, jelenléte emiatt nem volt biztosítható. Ezt kiegészíti egy másik speciális eset, amikor ismert a terhelt tartózkodási helye, de az külföldön van és a magyar hatóságok elé állításához szükséges intézkedések nem jártak eredménnyel. Ez utóbbi lehetőségeket a külön eljárások szabályai között találjuk meg, a Be. CI. és CII. fejezetében, „Eljárás a távollévő terhelttel szemben” és „Eljárás a külföldön tartózkodó terhelt távollétében” cím alatt. A Be. 755. § (2) bekezdésében írtak szerint a külföldön tartózkodó terhelt vagy a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy távollétében az eljárás lefolytatásának az egyéb feltételek fennállása „esetén is csak akkor van helye, ha

- a) azt a bűncselekmény tárgyi súlya vagy az ügy megítélése indokolja, és
- b) a terhelt vagy a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy részvétele az eljárásban, illetve jelenléte az eljárási cselekményen nemzetközi bűnügyi jogsegélykérelem előterjesztésével, illetve telekommunikációs eszköz alkalmazása útján nem biztosítható, vagy ezek alkalmazását a bűncselekmény tárgyi súlya vagy az ügy megítélése nem indokolja.”

Az általános eljárási szabályok szerint a vádlott részvétele a tárgyaláson *telekommunikációs eszköz útján* biztosítható, így annak ellenére, hogy személyesen nem vesz részt a tárgyaláson, a jogai elvileg mégsem csorbulnak. A Be. kodifikációja során a törvény indokolásában is megfogalmazott szándék az volt, hogy a technikai eszköz

- „az eljárás bármely szakaszában (tehát nem csupán a vádemelés után),
- a büntetőeljárásban részt vevő bármely személy vonatkozásában (nem csupán a terhelt és a tanú tekintetében), és
- bármely eljárási cselekmény egész tartamára nézve (nem csupán a kihallgatás vonatkozásában, illetve a kihallgatás tartamára) alkalmazható” legyen.

Mivel a tárgyaláson való jelenlét joga alapvetően *személyes jelenléthez* való jogot jelent, nem értelmezhető úgy, hogy az automatikusan kiváltható telekommunikációs eszköz alkalmazásával. Ezt a Be. indokolása is hangsúlyozza. „A terhelt és a védő tekintetében az intézmény alkalmazása érdemben érintheti a tisztességes eljáráshoz, illetve a védekezéshez fűződő jogokat, ennek megfelelően a törvény kétszintű garanciális intézményrendszerrel biztosítja a terhelt és védője eljárási jogait. Egyes esetekben a telekommunikációs eszköz használata a terhelt előzetes jóváhagyásához kötött.” Más esetekben előzetes jóváhagyásra nincs szükség, ugyanakkor a személyes jelenlét a terhelt indítványára vagy hivatalból biztosítható.

Így a *terhelt hozzájárulása* szükséges az eljárási cselekmény során a telekommunikációs eszköz alkalmazásához a személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedés elrendelése tárgyában tartott ülés és az előkészítő ülés esetében. Máskor a Be. fő szabály szerint a terhelt személyes megjelenése nélkül, telekommunikációs eszköz útján teszi lehetővé részvételét az eljárási cselekményen, ide tartozik a letartóztatás meghosszabbítása vagy fenntartása tárgyában tartott ülés.



Ugyancsak a törvény indokolásához kell folyamodnunk a vádemelést követő eljárási cselekményekre vonatkozó jogalkotói szándék megismerése érdekében. „A vádemelés után a tisztességes eljáráshoz, a bírósághoz és a személyes védekezéshez való jog érvényesülése ugyanakkor már megköveteli, hogy a vádlott személyes jelenlétével összefüggő döntése csak abban az esetben legyen korlátozható, ha e korlátozás más, a büntetőeljárás során védendő érdek okán szükséges és arányos.” Ezzel összhangban a tárgyaláson való személyes jelenlét biztosítására irányuló, a terhelt vagy a védő által előterjesztett indítvány csak akkor utasítható el, ha a vádlott személyes jelenlétének biztosítását e törvény kizárja, vagy a vádlott vagy más személy védelme csak telekommunikációs eszköz használatával biztosítható.

A személyes jelenlétén kívül a terhelt további eljárási jogainak gyakorlása nem korlátozható, így jogosult kérdéseket feltenni, észrevételeket tenni, ha az elkülönített helyszínen tartózkodik, biztosítani kell, hogy az eljárás menetét követhesse. A védelemhez való jog szempontjából kiemelt fontossággal bír, hogy amennyiben a védőjével nem azonos helyszínen tartózkodik, a közte és védője közötti tanácskozást legalább hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton lehetővé kell tenni.

Speciális helyzetet jelent, amikor a Védelmi Programban részt vevő személy jelenlétét telekommunikációs eszköz útján biztosítják az eljárási cselekményen, aki adott esetben a terhelt is lehet.<sup>14</sup>

A telekommunikációs eszköz alkalmazása a tolmács igénybevételekor is megengedett. Az Európai Parlament és a Tanács a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló 2010/64/EU irányelve (2010. október 20.)<sup>15</sup> 2. cikk (6) bekezdése szerint: „Adott esetben kommunikációs technológia is alkalmazható, úgymint videokonferencia, telefon vagy internet, kivéve, ha szükség van a tolmács fizikai jelenlétére a tisztességes eljárás biztosításához.”

A telekommunikációs eszköz használatával kapcsolatos, gyakran hangsúlyozott előnyök elismerése mellett kérdés, hogy az jár-e valamilyen hátránnyal a terhelt szempontjából.

Azokban az országokban, ahol a magyarországinál jóval előbb vált széleskörűen alkalmazottá a videotechnika a büntetőeljárásban, már számos kutatás keretében vizsgálták, miként hat a terhelt helyzetére, hogy nem személyesen van jelen az eljárási cselekményeken, elsősorban a bírósági tárgyaláson. Bár a videokonferencia számos előnnyel jár (költségtakarékos, biztosítja a tanú védelmét stb.), azért néhány szerző fenntartásainak is hangot adott. „Francis A. Weber amerikai szerző például egyes bizonyítékokon a részletek felismerhetőségének problémáját emeli ki a videóhívások esetén, valamint azt az egyszerű tény, hogy az emberek hajlamosak másképpen viselkedni (például szembesítések alkalmával), ha az érintettek nincsenek jelen fizikailag.”<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Lásd erről az egyes büntetőeljárási cselekményekre és a büntetőeljárásban részt vevő személyekre vonatkozó szabályokról szóló 12/2018. (VI.12.) IM rendelet 45. § (5) bekezdésében írtakat.

<sup>15</sup> HL L 280., 2010.10.26., 1 – 7.

<sup>16</sup> Idézi Francis A. WEBER: Complying with the Confrontation Clause in the Twenty-First Century: Guidance for Courts and Legislatures Considering Videoconference-Testimony Provisions. *Temple Law Review*, 2013/1. 149–180. tanulmányát ZÖDI Zsolt: A bíróságok és a technológia. *Bírósági Szemle*, 2020/1. 8.

Érdekes, de nem meglepő, hogy egy másik kutatás során a leginkább elégedettnek a bírók bizonyultak, az ügyészek – akik még mindig lelkesek voltak – már érzékelték, hogy a kommunikáció minőségét csökkenti a videokonferencia. A védőként eljáró ügyvédek viszont már számos kritikát fogalmaztak meg, például, hogy a bírók kevésbé képesek kontrollálni az eljárást, a kommunikáció bonyolult és ez a jogi segítségnyújtás minőségét és hatékonyságát is negatívan befolyásolja. A vádlottak többsége pozitívan vélekedett a telekommunikációs eszköz használatáról, de többen jelezték, hogy az annak használatával zajló eljárási cselekmény során másként cselekedtek vagy beszéltek (a megkérdezettek 18,9%-a), míg egy részüket idegesítette a TV használata (a megkérdezettek 29,2%).<sup>17</sup>

#### 4. Az iratokhoz való hozzáférés joga

Bár az ügy irataihoz való hozzáférés, azok tartalmának megismerése önálló, nevesített terhelti jogosultságként jelenik meg a büntetőeljárásban, jelentősége mégis más jogosultságokkal összefüggésben mutatható ki. Az iratok tanulmányozása, az eljárási cselekményeket rögzítő jegyzőkönyvek vagy a szakvélemény megismerése elengedhetetlenül szükséges ahhoz, hogy a terhelt felkészüljön a védekezésre vagy gyakorolni tudja jogorvoslati jogosultságát, indítványokat, észrevételeket tegyen.

A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság az eljárás ügyiratainak megismerését – többek között – a saját részre történő másolat vagy felvétel készítésének lehetővé tételével, valamint a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság által az ügyiratról készített kivonat vagy másolat kézbesítésével biztosítja.<sup>18</sup> Az ügyiratok megismerése érdekében a Be. lehetőséget biztosít az ügyiratokhoz való *elektronikus* hozzáférésre<sup>19</sup>, továbbá az ügy irataiból a másolatok kiadása is lehetséges *adathordozóra való átjátszás* útján.

A Digitális Bíróság Projekt keretében az egyik legújabb eredmény a bírósági ügyiratok elektronizálása (E-akta) és az iratokba történő elektronikus betekintés biztosítása, amelyre büntetőügyekben a következő személyek jogosultak – előzetes azonosítás és az online betekintési kérelem benyújtása és elbírálása – után:

- ügyész,
- terhelt,
- védő és
- ezek törvényes vagy jogi képviselője.<sup>20</sup>

Bár a betekintés engedélyezését követően a felsoroltak, így köztük a terhelt is megtekintheti az akta teljes tartalmát, a zártan kezelt adatok védelme az E-akta

<sup>17</sup> A kutatás eredményeiről bővebben lásd: Evert-Jan van DER VLIS: Videoconferencing in criminal proceedings. In: Sabine Braun and Judith L. Taylor (Eds): Videoconference and Remote Interpreting in Criminal Proceedings. Guildford: University of Surrey. 2011. 17-18.  
[www.videoconference-interpreting.net/wp-content/uploads/2014/04/02\\_vanderVlis.pdf](http://www.videoconference-interpreting.net/wp-content/uploads/2014/04/02_vanderVlis.pdf) (2020.11.27.)

<sup>18</sup> Be. 100. § (4) bek. c) és d) pont

<sup>19</sup> Be. 160. §

<sup>20</sup> <https://eakta.birosag.hu> (2020.11.28.) A honlapon az azonosítással és a kérelem benyújtásával, tartalmával kapcsolatos információk is elérhetők.

rendszerben is biztosított. Ha a zárt adatok megtekintésére a kérelmező jogosult is, abba az Ügyfél Iratbetekintő Rendszeren keresztül nem tekinthet be, erre csak a bíróságon (ügyfélközpontban vagy irodában) van lehetőség, ha a folyamatban lévő bírósági ügyben ezt számára – az erre irányuló kérelmének elbírálását és a törvényben előírt titoktartási nyilatkozat megtételét követően – a bíróság engedélyezte.<sup>21</sup>

A honlapon elérhető alapos tájékoztatás ellenére sem biztos, hogy a terheltek többsége élvezni tudja az E-akta nyújtotta előnyöket. Ehhez a megfelelő informatikai háttér és a felhasználói szintű ismeretek valószínűleg még hosszabb ideig több terhelt esetében hiányozni fognak.

A Bírósági Elektronikus Tájékoztatási Rendszer – amelyet büntető ügyszakban a vádlott és a védő vehet igénybe – betekintésre és figyelmeztetés kérésére nyújt lehetőséget.

Az *elektronikus kapcsolattartásra* kötelezettek körébe nem tartozik bele a terhelt, számára ez a lehetőség csak választható, feltéve, hogy az elektronikus kapcsolattartáshoz való joga – például azért mert szabadságvesztés büntetését tölti – nem szünetel.<sup>22</sup> Mivel az előzőekben jelzett számítástechnikai akadályok a terheltek jelentős részénél az elektronikus kapcsolattartás esetében is felmerülnek, így a terhelttel a büntetőeljárás során a hagyományos, papíralapú kapcsolattartás maradt és vélhetően marad még sokáig meghatározó.

## 5. A járványhelyzet

A koronavírus miatti tömeges megbetegedéssel előidézett járványhelyzet a büntető igazságszolgáltatásra is hatással volt. A terheltek közül elsősorban a fogvatartott gyanúsítottak, vádlottak helyzete vált nehezebbé, a járványügyi intézkedések befolyásolták a kapcsolattartást, a közvetlen kommunikáció akár a védőikkel is.

Így különösen fontos felhívni az államok figyelmét arra, hogy „A tisztességes eljárás biztosítása érdekében a Covid19 idején is tiszteletben kell tartani a gyanúsítottak és vádlottak eljárási jogait. Az irányelvekben előírt korlátozott eltérési lehetőségeket közérdeken alapuló kényszerítő indok esetén az illetékes hatóságoknak megszorítóan kell értelmezniük, és azokat nem szabad széles körben alkalmazni.”<sup>23</sup>

A járványhelyzetre a hazai jogalkotás is reagált, a veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) több helyen módosította a Be. rendelkezéseit is, amelyek közül csak néhány, elsősorban a terhelt jelenléti jogát érintő rendelkezést emelek ki.

<sup>21</sup> <https://eakta.birosag.hu> (2020.11.28.)

<sup>22</sup> Lásd erről: GARZULY Éva: A koronavírus hatása az elektronikus kapcsolattartásra. *Ügyészek Lapja*, 2020/2-3. 71.

<sup>23</sup> [https://e-justice.europa.eu/content\\_impact\\_of\\_covid19\\_on\\_the\\_justice\\_field-37147-hu.do](https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-hu.do) (2020.08.05.)

A személyes megjelenés elkerülése érdekében bővült a telekommunikációs eszköz használatával elvégezhető eljárási cselekmények köre, ez a normál körülmények között inkább kivételesnek számító megoldás a részvétel biztosításának elsődleges eszközévé vált.<sup>24</sup> További könnyítést jelentett, hogy a telekommunikációs eszköz használata esetén a nyomozás során az eljárási cselekmény helyszíne és a jelenléttel érintett személy közötti kapcsolatot folyamatos hangfelvétel továbbítása is biztosíthatta és nem volt szükséges az sem, hogy az elkülönített helyszínen a Be. 123. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott személyek jelen legyenek. A terhelt jogait érintette, hogy hozzájárulása nélkül is elrendelhetővé vált a telekommunikációs eszköz használata (azokban az esetekben, amikor ezt a hozzájárulást a Be. egyáltalán megkövetelte), míg a vádlottnak a tárgyaláson való személyes jelenlét biztosítására irányuló indítványa elutasításának esetei további, járványügyi okokkal bővültek.

Érintették a veszélyhelyzet idején hatályos rendelkezések a vádlott más, a jelen tanulmányban nem tárgyalt jogainak érvényesítését is, így például az eljárás elhúzódása miatt – többek között – ő sem terjeszthetett elő kifogást.

A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény ezeket a rendelkezéseket fenntartotta, sőt tovább bővítette a személyes jelenlét mellőzését lehetővé tevő telekommunikációs eszköz alkalmazásának lehetőségét, például azzal, hogy az ügyész jelenlétét is elsősorban ilyen módon kell biztosítani. Így a telekommunikációs eszköz használatának kiterjesztésével a Korm. rendelet és a 2020. évi LVIII. törvény közös célja az eljárási cselekményeken a jelenlét személyes megjelenés nélküli biztosítása volt a lehető legtöbb esetben. Amikor a személyes kontaktussal járó eljárási cselekmények nem halaszthatók el, az új rendelkezések alapján jelentős könnyítést tesznek lehetővé a telekommunikációs eszköz használatára, valamint az eljárási cselekményről készített felvétel rögzítésére vonatkozó szabályok.<sup>25</sup> Ugyanakkor az érintett személy személyazonosságát, valamint az eljárási cselekményen való részvétele önkéntességét, vallomása vagy nyilatkozata befolyásmentességét ellenőrizni kell, és ha ezekkel kapcsolatban észszerű kétely merül fel, az eljárási cselekményt meg kell szakítani.<sup>26</sup>

A koronavírus miatti speciális szabályok bevezetése természetesen nem hazai sajátosság, Európa legtöbb országában az írásbeliség vagy éppen a tárgyalt telekommunikációs eszközök kiterjedtebb alkalmazásának szorgalmazásával reagált a jogalkotó. Erről az Európa Tanács által létrehozott, a tagállamokban megtett, (nem

---

<sup>24</sup> Ez összhangban áll az európai igazságügyi portálon olvasható ajánlással, amely szerint „Ösztönözni kell a hang- és videokonferencia, illetve más telekommunikációs eszközök használatát.”  
[https://e-justice.europa.eu/content\\_impact\\_of\\_covid19\\_on\\_the\\_justice\\_field-37147-hu.do](https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-hu.do)  
(2020.11.27.)

<sup>25</sup> A 2020. évi LVIII. törvény 188-219. §-aihoz fűzött indokolás. Ennek megfelelően a nyomozás során „elegendő kizárólag hangkapcsolatot biztosítani az eljárási cselekmény helyszíne és az elkülönített helyszínen jelen lévő személy között, illetve általános könnyítés, hogy az elkülönített helyszínen nem szükséges jelen lennie az eljárási cselekménnyel nem érintett harmadik (hivatalos) személynek, valamint a telekommunikációs eszköz használata esetén a felvétel bármely elektronikus formában rögzíthető.”

<sup>26</sup> A 2020. évi LVIII. törvény 188-219. §-aihoz fűzött indokolás.

csak büntető) igazságszolgáltatást érintő intézkedéseket összefoglaló honlap<sup>27</sup> tartalmát tanulmányozva is meggyőződhetünk.

Az Egyesült Királyságban 2020. március 25-én hatályba lépett Koronavírus törvény<sup>28</sup>, amelynek az Emberi Jogok Európai Egyezményének a tisztességes eljárást érintő következményei is voltak. Úgy tűnik, elsősorban a videokapcsolat útján lebonyolított meghallgatások vetettek fel aggályokat.<sup>29</sup> Az Egyesült Királyságban már korábban, a járványhelyzet előtt is sok kritika érte a telekommunikációs eszköz használatát. A The Guardian bő három évvel ezelőtti cikkének felvezető mondata akár a jelen tanulmány mottója is lehetne: A virtuális tárgyalóterem lehet olcsóbb, de veszélyeztetheti a terhelt tisztességes eljáráshoz való jogát.<sup>30</sup> A cikk alapjául egy, a Transform Justice által folytatott kutatásról készült jelentés szolgált.<sup>31</sup> Eszerint az egyik probléma az volt, hogy a virtuális bírósági meghallgatáson részt vett terhelték úgy vélték, nehéz bizalmas beszélgetést folytatni a védőjükkel és még a büntetés kiszabása során is hátrányosnak ítélték a helyzetüket.

## 6. Konklúziók

A technikai fejlődés megállíthatatlan és abban is biztosak lehetünk, hogy az új eredmények egy része az igazságszolgáltatást is érinteni fogja a jövőben is. A jogalkotó feladata, hogy minden esetben tartsa szem előtt a terheltet és az eljárás más szereplőit megillető jogokat, biztosítsa azok érvényesülését, érvényesítésének lehetőségét. A járványhelyzet rámutatott arra, hogy a jelen körülmények között milyen nagy segítséget jelent a technikai újdonságok alkalmazása. A telekommunikációs eszköz használatának korábbi lehetőségeit ismerve talán nem túlzás azt mondani, hogy egy hasonló váratlan helyzetben néhány évvel ezelőtt az igazságszolgáltatás jóval komolyabb nehézségekkel nézett volna szembe. Ugyanakkor a közeljövőben célszerű lenne megvizsgálni, hogy miként vélekednek az eljárás szereplői egyes technikai újdonságok alkalmazásáról, akár az elektronikus kapcsolattartásról, akár a telekommunikációs eszköz használatáról.

---

<sup>27</sup> Management of the judiciary - compilation of comments and comments by country <https://www.coe.int/en/web/cepej/compilation-comments> (2020.11.27.)

<sup>28</sup> Coronavirus Act 2020. Ennek a rendőrségi hatáskört kiterjesztő, új bűncselekményeket és új bírósági eljárási szabályokat is tartalmazó törvénynek a bemutatásáról és kritikájáról lásd David ORMEROD: Coronavirus and EmergencyPowers. *Criminal Law Review* 2020/6. 473-477.

<sup>29</sup> Inclusive justice: a system designed for all. Video hearings and their impact on effective participation. [https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/inclusive\\_justice\\_a\\_system\\_designed\\_for\\_all\\_interim\\_report\\_0.pdf](https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/inclusive_justice_a_system_designed_for_all_interim_report_0.pdf) (2020.11.28.)

<sup>30</sup> The Guardian, 2017. október 23. <https://www.theguardian.com/law/2017/oct/23/videolinks-in-court-trials-undermine-justice-system-says-report> (2020.11.28.)

<sup>31</sup> Penelope GIBBS: Defendants on video – conveyer belt justice or a revolution in access? October 2017. <https://www.transformjustice.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/Disconnected-Thumbnail-2.pdf> (2020.11.28.) Példaként említhető, hogy a személyes jelenléttel folyó eljárásban elítéltek jelentős része sem érti a meghozott ítéletet vagy vitatja annak tisztességes, korrekt voltát (fairness). A jelentés szerint ez a probléma jóval gyakrabban merül fel akkor, ha videolinken keresztül kerül sor az ítélethozatalra. Defendants on video – conveyer belt justice or a revolution in access? 28.

---

---

## Tűzrendészeti szervek az ókori Rómában

Sáry Pál\*

---

A *triumviri nocturni* voltak az első olyan római *magistratusok*, akiknek a város tűzvédelme forrásaink szerint kifejezetten a feladataik közé tartozott. Paulus, a Kr. u. 3. század első felének jogtudósa szerint a régi időkben a *triumvirek* ügyeltek a tűzvészek elhárítására, akiket – mivel éjjel őrködtek – *nocturninak* (vagyis éjszakainak) neveztek: „*Apud vetustiores incendiis arcendis triumviri praeerant, qui ab eo quod excubias agebant nocturni dicti sunt...*”<sup>1</sup> E három férfiből álló csapat egész éjjel járőrözött a főváros utcáin: vigyáztak a közbiztonságra, igyekeztek megakadályozni az éjszakai rablásokat, betöréseket; ha egyedül kószáló rabszolgákkal találkoztak, azokat őrizet alá helyezték, s figyelték, nehogy valahol tűz üssön ki. Ha a városban valahol tűz keletkezett, azonnal a helyszínre kellett sietniük a tűz oltására. Nem tudjuk, hogy mikor állították fel a *triumviri nocturni* csapatát, csak annyi bizonyos, hogy a Kr. e. 4. század végén már léteztek e tisztségviselők. Livius szerint Cn. Flavius, aki Kr. e. 304-ben *aedilis curulisként* nyilvánosságra hozta a peres (*legis actiós*) eljárásokban alkalmazott formulákat (*Ius Flavianum*) és a törvénykezési napok (*dies fasti*) jegyzékét, korábban a *triumviri nocturni* közé tartozott.<sup>2</sup>

Forrásaink arról tanúskodnak, hogy a *triumviri nocturni* nem jártak el mindig megfelelő gyorsasággal és gondossággal. Valerius Maximus szerint Kr. e. 241-ben a néptribunusok a népgyűlés előtt vádat emeltek a *triumvirek* (M. Mulvius, Cn. Lollius és L. Sextilius) ellen, mivel azok túl későn érkeztek a *via Sacra*n keletkezett tűz oltására (*quod ad incendium in Sacra via ortum extinguendum tardius venerant*); a nép marasztaló ítéletet hozott az ügyben.<sup>3</sup> Szintén Valerius Maximus tudósít arról, hogy Kr. e. 211-ben P. Aquilius néptribunus vádat emelt P. Villius *triumvir nocturnus* ellen, mivel az hanyagul látta el az éjszakai őrseget (*quia vigilias neglegentius circumierat*); a népgyűlés ebben az esetben is marasztaló ítéletet hozott.<sup>4</sup>

---

\* Intézetigazgató egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet, Római Jogi Tanszék.

<sup>1</sup> Paul. D. 1,15,1.

<sup>2</sup> Liv. 9,46.

<sup>3</sup> Val. Max. 8,1,5.

<sup>4</sup> Val. Max. 8,1,6.

A *triumviri nocturni* feladatait később a *triumviri capitales* vették át,<sup>5</sup> akik elsősorban a börtönben fogva tartottak őrizetéről gondoskodtak;<sup>6</sup> a *capitalis* (halálhozó) jelzót azért kapták, mert ők irányították azok kivégzését, akiket a halálos ítélet alapján a börtönben kellett kötéllel megfojtani.<sup>7</sup> Livius szerint Kr. e. 186-ban, miután a Bacchus tiszteletére rendezett erkölcstelen éjszakai orgiákról a *consulok* feljelentés útján tudomást szereztek, „a gyújtogatások megelőzése végett (*ab incendiis caveretur*) a közbiztonságra felügyelő *triumvireket* utasították (*triumviris capitalibus mandatum est*): városszerte állítsanak fel őrségeket (*ut vigiliis disponerent per urbem*), s ügyeljenek, hogy semmiféle éjszakai összejövetel ne forduljon elő, s a *triumvirek* mellé rendelték segítségül a Tiberisen innen és túl felügyelő *quinquevireket*, hogy mindegyikük vigyázzon saját körzete épületeire (*suae quisque regionis aedificiis praeessent*).”<sup>8</sup>

Paulus a régi időkre visszatekintve arról is említést tesz, hogy néha az *aedilisek* és a néptribunusok is felléptek a nagyobb tüzesetek megakadályozása érdekében, továbbá állami rabszolgákat rendeltek a városkapuhoz és a városfalakhoz, ahonnan hívni lehetett őket, ha tűzoltás végett szükség volt rájuk, s olyan magántulajdonban álló rabszolgacsapatok is voltak, amelyek – fizetség ellenében vagy ingyen – eloltották a tüzeket: „*interveniebant nonnumquam et aediles et tribuni plebis. Erat autem familia publica circa portam et muros disposita, unde si opus esset evocabatur: fuerant et privatae familiae, quae incendia vel mercede vel gratia extinguere*.”<sup>9</sup>

E sorokból többek között arra is következtetni lehet, hogy egyes rabszolgatartók vállalkozási szerződést (*locatio conductio operis*) kötöttek az állammal, melynek keretében – állandó díjazás fejében – vállalták, hogy meghatározott számú rabszolgát a város bizonyos pontjain tűzvédelmi készenlétben tartanak, akik tűz esetén azonnal annak oltására sietnek.<sup>10</sup>

Érdekes, hogy Paulus a *consulokról* nem tesz említést, pedig a köztársaság élén álló *magistratusok* biztosan nem maradtak tétlenek, ha nagy tűz tört ki a városban. Erre Cicero is utal egy helyen, ahol – miután a házát felgyújtották, s a közelben tartózkodó *consul* semmit nem tett a tűz eloltása érdekében – a következő gúnyos kérdést teszi fel érthető felháborodásában: „Vajon volt-e valaha olyan nagyobb tűz ebben a városban, amikor a *consul* nem segített?”<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Liviusról tudjuk, hogy Kr. e. 290 és 287 között állították fel először a *triumviri capitales* csapatát: „*Triumviri capitales tunc primum creati sunt*” (Liv. per. 11,8). Arról, hogy a *triumviri nocturni* feladatait a *triumviri capitales* vették át, ld. Andrew LINTOTT: *Violence in Republican Rome*, Oxford University Press, Oxford, 1999, 104.; Andrew LINTOTT: *Crime and Punishment*, In: *The Cambridge Companion to Roman Law* (ed. David Johnston), Cambridge University Press, Cambridge, 2015, 307.

<sup>6</sup> Vö. Pomp. D. 1,2,2,30: „*Constituti sunt ... triumviri capitales qui carceris custodiam haberent...*”

<sup>7</sup> Ld. Sallustius közlését a Catilina-féle összeesküvés résztvevőinek kivégzéséről (Sall. Cat. 55). Tacitus a börtönben történő megfojtást *triumvirale supplicium*nak nevezi (Tac. ann. 5,9). Vö. Cosimo CASCIONE: *Triumviri capitales. Storia di una magistratura minore*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1999, 164.

<sup>8</sup> Liv. 39,14 (Muraközy Gyula ford.). A Tiberis mindkét oldalán külön-külön felállított, a *triumviri capitales* segítségére rendelt ötfős csapatokról (*quinqueviri cis Tiberim et ultis Tiberim*) Pomponius is említést tesz (Pomp. D. 1,2,2,31).

<sup>9</sup> Paul. D. 1,15,1.

<sup>10</sup> Vö. ZLINSZKY János: *Ius publicum (Római közjog)*, Budapest, Osiris-Századvég, 1994, 155.

<sup>11</sup> Cic. Pis. 11,26 (S. P. ford.).

Paulus azon állítását, hogy az *aediliseknek* és különböző rabszolgacsapatoknak fontos szerepe volt a tüzek eloltásában, a történetírók közlései megerősítik. Cassius Dio művében olvashatjuk, hogy Augustus uralkodása idején M. Egnatius Rufust azért választotta a nép hálából *praetorná*, mert *aedilis curulisként* a saját rabszolgáival és az általa bérelt rabszolgákkal segített megóvni azokat a házakat, amelyek a hivatali éve alatt kigyulladtak.<sup>12</sup> Röviddel később Augustus megparancsolta az *aediliseknek*, vigyázzanak, hogy egyetlen épület se gyulladjon ki, s ha ez mégis megtörténne, oltsák el a tüzet.<sup>13</sup> Majd a császár ismételten utasította az *aedilis curuliseket*, hogy oltsák el a városban keletkező tüzeket, s e feladat ellátásához hatszáz állami rabszolgát rendelt segítségükre.<sup>14</sup> Kr. e. 7-ben a császár a főváros területét 14 kerületre (*regióra*), a kerületeket pedig lakónegyedekre (*vicusokra*) osztotta fel. Minden *vicus* élére egy-egy *magister vici* került, akiket a lakosság választott.<sup>15</sup> Cassius Dio szerint a császár ekkor a tűzoltásra rendelt hatszáz állami rabszolgát az *aedilisek* felügyelete alá áthelyezte a *magistri vicorum* felügyelete és irányítása alá.<sup>16</sup>

Mindezek az intézkedések azonban kevésnek bizonyultak: újból és újból kigyulladtak egész városrészek, s a lángokat nem tudták megfékezni. Kr. e. 16-ban, 14-ben, 12-ben és 7-ben, majd Kr. u. 3-ban és 6-ban egyaránt hatalmas tűz tombolt Rómában.<sup>17</sup> Ezért Kr. u. 6-ban a császár döntő reformot vezetett be a tűzrendészet terén. Paulus a következőket írja Augustusról: „Mivel úgy gondolta, hogy leginkább a császárnak feladata az állam üdvét szem előtt tartani, és ő is a legrátermettebb erre a feladatra, azért hét *cohort*ot rendelt megfelelő helyekre, hogy mindegyik *cohort* a város két-két kerületében teljesítsen őrszolgálatot. Mindegyik *cohort* élére *tribunust* állított, azok fölé pedig egy tekintélyes férfit (*spectabilis vir*), akit *praefectus vigilum*nak neveznek.”<sup>18</sup>

Augustus tehát a fővárosban (melynek közel egy millió lakosa nagyrészt zsúfolt bérházakban lakott) tűzoltóságot állított fel, mely hét katonai ezredből, ún. *cohort*sóból állt. A *cohort*sokat ezredesek (*tribunusok*) vezették.<sup>19</sup> A feliratos emlékek szerint a *vigilek* minden *cohort*a hét-hét századra (*centuriára*) oszlott, melyeket századosok (*centuriák*) irányítottak.<sup>20</sup> Mivel egy-egy század kb. 80 főből állt, egy-egy *cohort*sban

<sup>12</sup> Dio 53,24,4. Velleius Paterculus is említést tesz arról, hogy Egnatius Rufus „több tűzvészt saját rabszolgáival fékezett meg. Ennek következtében gyorsan megszerezte a *praetorságot*...” (Vell. 2,91; Hoffmann Zsuzsanna ford.). Egnatius Rufus *aedilisi* évét Dio Kr. e. 26-ra teszi, Sablayrolles azonban a Kr. e. 22. évet tartja valószínűbbnek (ld. Robert SABLAYROLLES: *Libertinus miles. Les cohortes des vigiles*, Rome, École française de Rome, 1996, 9.), Phillips pedig a Kr. e. 21. év mellett érvel [ld. Darryl A. PHILLIPS: *The Conspiracy of Egnatius Rufus and the Election of Suffect Consuls under Augustus*, *Historia*, 46 1997/1., 110.].

<sup>13</sup> Dio 53,24,6.

<sup>14</sup> Dio 54,2,4; vö. 55,8,7.

<sup>15</sup> Vö. Suet. Aug. 30.

<sup>16</sup> Dio 55,8,6–7. Vö. John S. RAINBIRD: *The Vigiles of Rome (Doctoral thesis)*, Durham, Durham University, 1976, 219.; SABLAYROLLES: i.m. 25.

<sup>17</sup> Ld. Dio 54,19,7; 54,24,1; 54,29,8; 55,8,6; 55,12,4; 55,26,4. Vö. Paulus WERNER: *De incendiis urbis Romae aetate imperatorum, Lipsiae*, Robert Noske, 1906, 11–15.; H. V. CANTER: *Conflagrations in Ancient Rome*, *The Classical Journal*, 27 1932/4. 274–275.

<sup>18</sup> Paul. D. 1,15,3 pr. (Patay Horváth András ford.). Vö. BORHY László (szerk.): *Római történelem. Szöveggyűjtemény*, Budapest, Osiris, 2003. 386.

<sup>19</sup> Vö. Tac. hist. 1,20.

<sup>20</sup> Vö. RAINBIRD: *The Vigiles of Rome*, 150.; Gregory N. DAUGHERTY: *The Cohortes Vigilum and the Great*



kb. 560 fő szolgálhatott, az egész tűzoltóság (a 7 *cohortes vigilum*) létszáma pedig kb. 3920 fő lehetett.<sup>21</sup> Ezt a létszámot Septimius Severus császár 205-ben a kétszeresére emelte.<sup>22</sup> Ezt a megdöbbentően magas létszámot a tűzoltás kezdetleges módja tette szükségessé: a tűzoltók tömlők hiányában vödörrel merték a vizet a város kútjaiból, vízvezetékeiből és víztározóiból, s a vödörket – csatárláncot képezve – kézről-kézre adták tovább.<sup>23</sup>

Mint már említettük, Augustus a főváros területét 14 kerületre osztotta fel.<sup>24</sup> Minden tűzoltó *cohort*nak két kerület (*regio*) tűzvédelmét kellett ellátnia. Mind a 14 kerületben állt egy-egy tűzoltó őrház (*excubitorium*). A tűzoltók kezdetben bérelt lakásaikban éltek; valószínűleg Nero állított fel először számukra táborokat (*castra*).<sup>25</sup> Cassius Diótól tudjuk, hogy innentől kezdve mind a hét *cohort*nak külön tábora (laktanyája) volt.<sup>26</sup>

Mind Sztrabón, mind Cassius Dio azt írja, hogy Augustus felszabadított rabszolgákból szervezte meg a *vigil*ek *cohort*sait.<sup>27</sup> A császár valószínűleg nem akarta a tűzoltás fontos feladatát hosszú távon a lázadásra hajlamos rabszolgákra bízni, ugyanakkor tudta, hogy csak nagyon kevés római polgár lenne hajlandó a tűzoltás szolgálai munkáját végezni: ezért választotta a felszabadított rabszolgákat, akik a római társadalomban a szabadnak született polgárok és a rabszolgák között helyezkedtek el.<sup>28</sup>

Mint tudjuk, a rabszolgákat a civiljog szerint háromféleképpen (szabadságper útján, a polgárok névjegyzékébe való felvétellel vagy végrendelettel), a *praetori* jog szerint pedig négyféleképpen (barátok előtt, a gazda asztalához való ültetéssel, kalapfeltétellel vagy szabadságlevéllel) lehetett felszabadítani.<sup>29</sup> A civiljog szerint felszabadítottak római polgárok lettek, a *praetori* jog szerint felszabadítottak azonban eredetileg csak *de facto* lettek szabadok, *de iure* rabszolgák maradtak. Ezen a *lex Iunia* változtatott, melyet valószínűleg Kr. e. 17-ben hoztak.<sup>30</sup> E törvény

Fire of 64 AD, *The Classical Journal*, 87 1992/3. 230.; O. F. ROBINSON: *Ancient Rome. City Planning and Administration*, London – New York, Routledge, 1992, 91.

<sup>21</sup> Vö. John S. RAINBIRD: *The Fire Stations of Imperial Rome*, *Papers of the British School at Rome*, 54 1986. 151.

<sup>22</sup> Vö. Eric B. BIRLEY: *Septimius Severus and the Roman Army*, *Epigraphische Studien*, 8 1969. 63–82.; RAINBIRD: *The Fire Stations of Imperial Rome*, 150.

<sup>23</sup> Vö. RAINBIRD: *The Vigiles of Rome*, 137–140.; RAINBIRD: *The Fire Stations of Imperial Rome*, 151.; Johan GOUDSBLOM: *Tűz és civilizáció*, Budapest, Osiris Kiadó, 2002, 126–127. Baillie Reynolds szerint a rendőri feladatok ellátása is indokoltá tette a magas létszámot a rabszolgákkal teli nagyvárosban (P. K. Baillie REYNOLDS: *The Vigiles of Imperial Rome*, Oxford, Oxford University Press, 1926, 16.).

<sup>24</sup> Vö. Tac. ann. 15,40; Dio 55,8,7.

<sup>25</sup> Vö. RAINBIRD: *The Vigiles of Rome*, 157.

<sup>26</sup> Dio 57,19,6.

<sup>27</sup> Sztrab. 5,3,7; Dio 55,26,4.

<sup>28</sup> RAINBIRD: *The Vigiles of Rome*, 219.

<sup>29</sup> Vö. MOLNÁR Imre – JAKAB Éva: *Római jog*, Szeged, Leges, 2004, 127.

<sup>30</sup> A *lex Iunia* a legtöbb szakkönyv szerint Kr. u. 19-ben hozták (ld. pl. NÓTÁRI Tamás: *Római köz- és magánjog*, Szeged, Lectum, 2011, 157; BENEDEK Ferenc – PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Római magánjog*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016, 116.), ez azonban azért kétséges, mert a Kr. u. 4-ben hozott *lex Aelia Sentia* már ismerte a *Latini Iuniani* státuszát, melyet a *lex Iunia* vezetett be (nyilván korábban). E problémáról bővebben ld. Hugh LAST: *The date of the lex Iunia*, In: *The Cambridge Ancient History*, vol. 10 (eds. S. A. Cook – F. E. Adcock – M. P. Charlesworth), Cambridge, Cambridge University Press, 1934, 888–890.

értelmében a *praetori* jog szerint felszabadítottak *de iure* szabaddá váltak, de római polgárjog helyett csupán latinjogot szereztek: a *Latini Iuniani* sajátos kategóriájába kerültek, s így erősen korlátozott jogképességgel bírtak (így pl. nem készíthettek érvényes végrendeletet, végrendelet alapján nem örökölhettek, s hagyományban sem részesülhettek).<sup>31</sup> Mivel a felszabadítások zöme valószínűleg a *praetori* jog szerint (vagyis a civiljogi formákhoz képest jóval egyszerűbb módon) történt, a tűzoltók többsége *Latinus Iunianus* jogállású lehetett. Az ilyen státuszú *vigíek* számát növelhették azok is, akiket fiatal korukban szabadítottak fel, hiszen a Kr. u. 4-ben hozott *lex Aelia Sentia* szerint azok, akiket 30 éves életkoruk elérése előtt szabadítottak fel, nem szereztek római polgárjogot, csak *Latini Iuniani* lettek.<sup>32</sup>

A kellő számú tűzoltó toborzása a veszélyes munka miatt nem lehetett könnyű. A jelentkezési kedv fokozása érdekében a 24-ben hozott *lex Visellia* kimondta, hogy az a latinjogú személy, aki hat éven át tűzoltói szolgálatot teljesít, római polgárjogot szerez. E rendelkezés valószínűleg nem ért el kellő eredményt, ezért röviddel később egy *senatus* határozat született arról, hogy a latinjogú *vigíek* három év szolgálat után római polgárjogot kapnak.<sup>33</sup> Hosszú távon kizárólag felszabadított rabszolgákból így sem tudták a tűzoltó ezredeket megszervezni. Cassius Dio a saját korának (vagyis a 3. század elejének) viszonyairól azt írja, hogy már nemcsak felszabadítottakat vesznek fel a *vigíek* közé.<sup>34</sup> Ebből arra következtethetünk, hogy idővel jelentkezhetek tűzoltónak szabadnak született római polgárok is: e jelentkezők minden bizonnyal a polgárok szegényebb, alacsonyabb rétegeihez, az ún. *humiliores* közé tartoztak.<sup>35</sup>

Több szerző azt az álláspontot képviseli, hogy a *vigíek* kezdetben nem minősültek katonáknak.<sup>36</sup> Ez a nézet véleményem szerint téves. Suetonius a következőket írja Augustusról: „Szabadon bocsátott rabszolgát csak Rómában a tűzesetek miatt (*Romae incendiorum causa*) meg a gabona drágulása miatti forrongás okozta félelem idején engedett katonáskodni, ezenkívül két ízben csupán: először az Illyriával határos területek megszállása miatt, másodszer a Rhenus folyó partjának védelmére...”<sup>37</sup> Igaz tehát, hogy Augustus nem szívesen engedte meg, hogy felszabadított rabszolgák is katonáskodjanak, erre a római tűzesetek miatt – a

<sup>31</sup> Vö. Gai. 1,22–24; 3,56.

<sup>32</sup> Vö. Gai. 1,17–18. Lindner tehát téved, amikor úgy véli, hogy latinjogúakat kezdetben nem vettek fel a *vigíek* közé [ld. LINDNER Gyula: Megjegyzések a Római Birodalom tűzvédelméhez. *Rendvédelem-történeti füzetek*, 24 2014. 35–38., 68.].

<sup>33</sup> Gaius Institúciói szerint a latinjogúak „római polgárokká lesznek (*fiunt cives Romani*), ha Rómában hat éven át tűzoltói szolgálatot teljesítettek (*si Romae inter vigiles sex annis militaverint*). Mondják, hogy utóbb hoztak egy *senatus consultum*ot, amelyben megadták a római polgárságot azoknak (*quo data est illis civitas Romana*), akik három évi szolgálatot letöltöttek (*si triennium militiae expleverint*)” (Gai. 1,32b; Brósz Róbert ford.). Ugyanezt olvashatjuk az Ulpianus műveiből készített posztklasszikus gyűjteményben: „*Militia ius Quiritium accipit Latinus, si inter vigiles Romae sex annis militaverit, ex lege Visellia. Postea ex senatus consulto concessum est ei, ut, si triennio inter vigiles militaverit, ius Quiritium consequatur*” (Ulp. 3,5). Rainbird szerint a *vigíek* átlagos szolgálati ideje hat év lehetett (RAINBIRD: *The Vigiles of Rome*, 231–234.).

<sup>34</sup> Dio 55,26,4.

<sup>35</sup> Rainbird szerint idővel *peregrinus*ok is felvételt nyerhettek a *vigíek* közé (RAINBIRD: *The Vigiles of Rome*, 222.).

<sup>36</sup> Ld. pl. CANTER: i.m. 288.; ROBINSON: *Ancient Rome*, 92.; LINDNER: i.m. 68.

<sup>37</sup> Suet. Aug. 25 (Kiss Ferencné ford. kis módosítással).

tűzoltóság megszervezésekor – kivételesen (közérdekből) mégis sor került.

A *vigilék* tehát katonák voltak, s így bizonyos privilégiumokat élveztek. A katonák másoknál – mind formailag, mind tartalmilag – jóval szabadabban végrendelkezhettek.<sup>38</sup> Ulpianus azt írja, hogy a *vigilék* is katonák, s ezért kétségtelen, hogy a katonai jog szerint végrendelkezhetnek: „*item vigilēs milites sunt et iure militari eos testari posse nulla dubitatio est.*”<sup>39</sup>

A katonákat szolgálati éveik arányában mentesítették a gyámság viselésének kötelessége alól: 20 évet meghaladó katonai szolgálat után állandó mentesség, 16 év után 4 év, 12 év után 3 év, 8 év után 2 év, 5 év szolgálat után 1 év mentesség járt. Mindezt Modestinustól tudjuk, aki arról is említést tesz, hogy azok, akik Rómában a *vigilék* között teljesítettek szolgálatot, csak egy évre kaptak felmentést a gyámi kötelezettségek alól: „*Sed qui inter vigilēs qui Romae sunt permilitavit, anni tantum vacationem habet.*”<sup>40</sup> A tűzoltók privilégiumai tehát a harctéren szolgáló bajtársaiknál szűkebb körűek voltak. A gyámság alóli mentesítés minden bizonnyal a leszerelés utáni évre vonatkozott, a szolgálatban álló tűzoltókat nyilván nem terhelték ilyen kötelezettséggel.<sup>41</sup> A serdületlenek és a nők gyámságának ellátása egyébként a római polgárok alapvető kötelezettségei közé tartozott: a *praetor* bármely polgárt kijelölhette annak gyámjául, akinek nem volt végrendeletileg kinevezett vagy törvényes gyámja.<sup>42</sup>

A *vigilék* Augustus rendelkezései alapján rendszeres zsoldot kaptak a Saturnus templomában elhelyezett államkincstárból (*aerarium Saturni*),<sup>43</sup> Annak érdekében, hogy e kifizetéseket folyamatosan biztosítani tudja, a császár 7-ben új adónemet vezetett be: rabszolga vásárlása esetén arra kötelezte a vevőket, hogy a vételár 2 százalékát fizessék be az államkincstárba. Az így befolyt összegeket a katonai kiadásokra, s köztük kiemelten a *vigilék* fizetésére kellett fordítani.<sup>44</sup> Az adókulcsot később (még Claudius uralkodása előtt) 4 százalékra emelték. 57-ben Nero a vevők helyett az eladókat kötelezte az adó (*quinta et vicesima venalium mancipiorum*) megfizetésére.<sup>45</sup> Dobson szerint a *vigilék* századosai ugyanolyan összegű zsoldot kaphattak, mint a *legiók*ban szolgáló századosok.<sup>46</sup>

A *vigilék* hét ezredének, vagyis az egész tűzoltóságnak az élén a *praefectus vigilum* állt, akit Paulus – mint fentebb láthattuk – tekintélyes férfinak (*vir spectabilis*) nevezett.<sup>47</sup> Cassius Diótól tudjuk, hogy a *praefectus vigilumot* a lovagok közül

<sup>38</sup> Vö. Gai. 2,109–111; Inst. 2,11 pr.

<sup>39</sup> Ulp. D. 37,13,1,1.

<sup>40</sup> Mod. D. 27,1,8,4.

<sup>41</sup> Arról, hogy a katonák nem lehettek gyámok, ld. Inst. 1,25,14. Hermogenianus egy helyen említést tesz arról, hogy a *praefectus vigilum* a hivatali ideje alatt mentes a gyámi és gondnoki kötelezettségek alól (Herm. D. 27,1,41,1).

<sup>42</sup> Vö. Gai. 1,185; Inst. 1,20 pr.

<sup>43</sup> Dio 55,26,4.

<sup>44</sup> Ld. Dio 55,31,4. Vö. Sven GÜNTHER: »Vectigalia nervos esse rei publicae«. *Die indirekten Steuern in der römischen Kaiserzeit von Augustus bis Diokletian*, Wiesbaden, Harrassowitz, 2008, 149–154.

<sup>45</sup> Vö. Tac. ann. 13,31.

<sup>46</sup> B. DOBSON: Legionary Centurion or Equestrian Officer? A Comparison of Pay and Prospects, *Ancient Society* 3, 1972. 206–207.

<sup>47</sup> A *praefectus vigilum*ról ld. WERNER: i. m. 74–80.; Sebastian RUCIŃSKI: Le rôle du préfet des vigiles dans le maintien de l'ordre public dans la Rome impériale, *Eos*. 90 2003. 262–274.; PÓKECZ Kovács Attila: A

nevezték ki, mindig meghatározott időre.<sup>48</sup> Domitianus korától egy parancsnokhelyettes (*subpraefectus vigilum*) segítette munkájukat.<sup>49</sup> A feliratos emlékek tanúsága szerint a 3. századtól a *vigilek praefectusai* az *eminentissimus*, *perfectissimus*, *clarissimus*, illetve *spectabilis* címmel rendelkeztek.<sup>50</sup> Hivataluk betöltése után gyakran tovább emelkedtek a ranglétrán: közülük többekből helytartók, sőt *praefectus praetoriók* (vagyis a császárok helyettesei) lettek.<sup>51</sup> Időnként olyan kiváló jogtudósok álltak a *vigilek* élén, mint Q. Cervidius Scaevola (175 körül), illetve a már említett Herennius Modestinus (valamikor 226 és 239 között).<sup>52</sup> Nem csoda, hogy a *Historia Augusta* Heliogabalus császár (218–222) örült tettei közé sorolja azt, hogy egy Gordius nevű kocsihajtót nevezett ki a *vigilek* parancsnokává.<sup>53</sup>

A *vigilek* fő feladatát az éjszakai őrködés, járőrözés, a polgároknak a tűzveszély elkerülésére való figyelmeztetése, a keletkező tüzek észlelése és minél gyorsabb eloltása képezte. Paulus a következőket írja: „Ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy a *praefectus vigilum* egész éjszaka köteles őrködni (*vigilare*), és vödörrel és csákánnyal felszerelt *cohorta*ival járőrözni (*coerrare*), hogy minden lakost figyelmeztessenek (*admonere*) arra, hogy ügyeljenek, nehogy hanyagságból (*neglegentia*) tűz üssön ki. Ezenfelül az a feladata, hogy minden lakost utasítson (*admonere*), legyen víz azon az emeleten, ahol tartózkodik.”<sup>54</sup>

A *vigilek* őrszolgálatával kapcsolatban – amiről egyébként a nevüket kapták (*vigilare*: virrasztani, őrködni) – érdemes megjegyezni, hogy a római hadseregben éjjel háromóránként került sor őrségváltásra. Vegetius hadtudományi művében a következőket írja: „Mivel azonban lehetetlennek bizonyult, hogy folyvást ugyanazok virrasszanak az őrhelyeken, az éjszakai őrséget a vízóra szerint négy részre osztották fel, hogy éjszaka ne kelljen három óránál többet virrasztani. Mindannyiukat a trombitászó küldi őrségre és óráik leteltével a kürtszó hívja vissza őket.”<sup>55</sup> Minden bizonnyal a tűzoltók esetében is hasonló módon osztották be az éjszakai őrséget.

Paulus fentebb idézett állítása szerint a tűzoltók alapvető eszközei közé tartoztak a vödörök (*hamae*) és a csákányok (*dolabrae*). Egy másik forráshely a *vigilek* által használt baltákról vagy bárdokról (*secures*) tesz említést.<sup>56</sup> A vödörrel kapcsolatban érdemes megemlíteni, hogy a tűzoltókat *sparteolínak* is nevezték,<sup>57</sup> mivel eszpartófűből (*spartum*) font vödöröket használtak.<sup>58</sup>

*principátus közjoga* (Kr. e. 27 – Kr. u. 284), Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016, 111–114.

<sup>48</sup> Dio 52,24,6; 55,26,4.

<sup>49</sup> Vö. SABLAYROLLES: i.m. 104.

<sup>50</sup> Vö. SABLAYROLLES: i.m. 87–91.

<sup>51</sup> Vö. SABLAYROLLES: i.m. 74.

<sup>52</sup> Vö. SABLAYROLLES: i.m. 93, 489–491, 506–509.

<sup>53</sup> SHA Heliog. 12. Ugyanitt olvashatjuk, hogy a császár döntése alapján egy színpadi táncosból *praefectus praetorio*, egy borbélyból pedig *praefectus annonae* lett.

<sup>54</sup> Paul. D. 1,15,3,3–4 (Patay Horváth András ford.).

<sup>55</sup> Veg. re mil. 3,8 (Váraday László ford.).

<sup>56</sup> Petr. Sat. 78.

<sup>57</sup> „Serapis tivornjának gomolygó füstjére akár a tűzoltókat (*sparteoli*) lehet összecsóditeni” – írja Tertullianus (Tert. apol. 39; Vanyó László ford.).

<sup>58</sup> Vö. RAINBIRD: *The Vigiles of Rome*, 136–137.

A csákányokkal és a bárdokkal olyan törést-zúzást-rombolást lehetett véghezvinni, ami bizonyos esetekben a tűzfészekhez való eljutáshoz, a tűzből való meneküléshez vagy a tűz továbbterjedésének megakadályozásához szükséges lehetett. A tűzoltók időnként katonai kőhajító ostromgépeket (*ballistae*) is igénybe vehettek, ha a tűz megállításához nagyobb épületeket kellett lerombolniuk. Tacitus szerint a 64 nyarán hat napon át tomboló tűznek csak úgy tudtak véget vetni, hogy „hatalmas területen ledöntötték az épületeket”.<sup>59</sup> Bár e híradásban nincs utalás a *vigilekre*, lehetséges, hogy ők rombolták le a házakat. Az ilyen károkozás a sürgősségi helyzetekre tekintettel nyilvánvalóan jogszerűnek minősült, s így nem képezett büncselekményt. Celsus és Ulpianus szerint egyébként azt sem lehetett dologrongálás (*damnum iniuria datum*) miatt perelni, aki a tűzvész távoltartása céljából (*incendii arcendi gratia*) – attól az alapos félelemtől vezetve (*iusto metu ductus*), hogy a saját házát is elérí a tűz – lerombolta a szomszédja házát.<sup>60</sup> Az, akinek a szomszédja ilyen körülmények között rombolta le az épületét, *interdictum quod vi aut clam* útján sem követelhetett kártérítést, ha a tűz tényleg elért hozzájuk.<sup>61</sup>

Egy helyen a Digestában arról olvashatunk, hogy milyen dolgok tartoznak egy ház felszereléséhez (e kérdés akkor merült fel, ha a ház a felszerelésével együtt képezte hagyomány tárgyát). A klasszikus római jogtudósok egyöntetű véleménye szerint a ház felszereléséhez (*instrumentum domus*) tartoztak azok a dolgok, melyek a ház védelmére szolgáltak (*quae ad tutelam domus pertinent*): ilyenek voltak például a tűzoltáshoz szükséges eszközök. Ilyennek számított az ecet (*acetum*), amit tűzoltás céljából tartottak (*quod extinguendi incendii causa paratur*), továbbá ebbe a körbe tartoztak a rongypokrócok (*centones*), fecskendők (*sifones*), póznák (*perticae*), létrák (*scalae*), kosarak (*formiones*), szivacsok (*spongiae*), vödörök (*amae*), seprők (*scopae*).<sup>62</sup> Ezeket az eszközöket nyilván a tűzoltók is használták.

A rongypokrócok kapcsán megjegyzést érdemel, hogy a ránk maradt római kori feliratok tanúsága szerint nemcsak a rongyokból ruhákat és takarókat készítő foltozó szabókat nevezték *centonarius*soknak, hanem a tűzoltókat is, akik vizes pokrócokat használtak a tűz oltásakor.<sup>63</sup> Az ecettel kapcsolatban pedig érdemes megemlíteni, hogy az izzó sziklatömböket ecettel porlasztották szét. Livius szerint így járt el Hannibal is, amikor seregével sziklaakadályokba ütközött: a sziklákat tűzzel felhevítette és ecetet locsolt rájuk, amitől azok széttöredeztek.<sup>64</sup>

A fecskendőről Sevillai Szent Izidor (kb. 560–636) enciklopédiájában azt olvashatjuk, hogy azt keleten (*in Oriente*) használják az égő házak oltásakor: tele

<sup>59</sup> Tac. ann. 15,40 (Borzák István ford.).

<sup>60</sup> Ulp. D. 9,2,49,1. Vö. Ulp. D. 47,9,3,7.

<sup>61</sup> Ld. Ulp. D. 43,24,7,4. Vö. OROSZ P. Gábor: Jogos védelem és végszükség, mint a jogellenesség kizáró okai a római jogban és napjainkban. *Jogelméleti Szemle*, 2003/2.; Jean-François GERKENS: État de nécessité et *damnum incendii arcendi causa datum*, *Revue internationale des droits l'antiquité*, 44 1997. 121–153.

<sup>62</sup> Ulp. D. 33,7,12,18.

<sup>63</sup> Vö. SZILÁGYI János: Tűzvédelem Aquincumban és a római birodalom más városaiban. *Tűzoltó Múzeum évkönyve*, 1984/1. 25.

<sup>64</sup> Liv. 21,37.

teszik vízzel, s ha levegőt fújnak bele (*sufflare*), kilövell belőle a víz, s eloltja a tüzet.<sup>65</sup> Korábban minden bizonnyal nyugaton is hasonlóképpen jártak el: ilyen fecskendőket a római tűzoltók is alkalmaztak. Ezt több feliratos emlék bizonyítja, melyek szerint a *vigilek* között „fecskendősök” (*siponarii*) is voltak.<sup>66</sup>

Az ifjabb Plinius egyik (110 végén írt) leveléből, melyben a helytartó a Nicomediában pusztító tűzvészről számolt be Traianus császárnak, szintén arra következtethetünk, hogy a római tűzoltók használtak fecskendőket. Plinius szerint a tűz gyors terjedésének három fő oka volt: a heves szél, az emberek közömbössége és a tűzoltóeszközök hiánya. A harmadik problémát így összegzi: „nincs az egész városban egyetlen tűzifecskendő (*sipo*), nincs tűzoltóvödör (*hama*), és egyáltalán nincs semmiféle tűzoltó-felszerelés (*instrumentum ad incendia compescenda*).”<sup>67</sup> Ez a megfogalmazás arra utal, hogy ezeknek az eszközöknek a meglétét – és szükség esetén a használatát – a fővárosban teljesen természetesnek tartották.

A források szerint Rómában a tüzek észlelésével kapcsolatban tévedések („téves riasztások”) is előfordultak. Ha a *vigilek* nagyobb füstöt láttak, érthető módon azonnal tűzre gondoltak. Seneca egyik levelében olvashatjuk a következőket: „Betoppant néhány barátom, akik miatt a szokottnál nagyobb füst (*maior fumus*) támadt, nem olyan, amilyen a gazdagok konyháiból száll fel, s réműlettel szokta eltölteni a tűzfelügyelőket (*vigiles*), hanem olyan kicsiny, amely vendégek jövetelét jelzi.”<sup>68</sup> Szintén Seneca írja a természettudományos megállapításait összefoglaló munkájában: „amikor izzani látszik az égbolt... távoli tűzvész benyomását kelti. Tiberius Caesar alatt több *cohors* sietett Ostia *colonia* segítségére, mert azt hitték, kigyulladt, pedig az égbolt izzott az éjszaka nagy részén át, kevés fényvel, sűrű és füstös tűzzel.”<sup>69</sup> Petronius *Satyricon* című szatirikus regényében is tévednek a buzgó tűzoltók: a Trimalchio házában rendezett hatalmas lakoma során az egyik rabszolga olyan erővel fújta a kürtjét, „hogy fölverte az egész szomszédságot. Erre az éjjeliőrök (*vigiles*), akik a környék nyugalmára vigyáztak (*qui custodiebant vicinam regionem*), azt gondolván, hogy Trimalchio háza kigyulladt, hirtelen betörték a kaput, és vízzel meg bárdokkal (*cum aqua securibusque*), a maguk szokásához híven, rettenetes zűrzavart támasztottak.”<sup>70</sup>

A tűzoltás mellett a *vigilek*nek más feladatai is voltak. A régi *triumvirek*hez hasonlóan gondoskodniuk kellett a közrendről és a közbiztonságról; a bűnözőket és a szökött rabszolgákat kötelesek voltak minél gyorsabban letartóztatni. Parancsnokuk, a *praefectus vigilum* kivizsgálta a tűzesetek okait, a letartóztatott bűnelkövetőket pedig büntetésben részesítette vagy átadta a főváros parancsnokának, a *praefectus urbinae*.

Paulus minderről a következőket írja: „A *praefectus vigilum* tart vizsgálatot a gyújtogatók (*incendiarii*), betörők (*effractores*), tolvajok (*fures*), rablók (*raptores*) és orgazdák (*receptatores*) ügyében, az olyan megátalkodott és hírhedt személyeket

<sup>65</sup> Isid. etym. 20,6,9.

<sup>66</sup> Vö. RAINBIRD: *The Vigiles of Rome*, 109.; SABLAYROLLES: i.m. 361.

<sup>67</sup> Plin. ep. 10,33 (Borzák István ford.).

<sup>68</sup> Sen. ep. 64,1 (Bollók János – Takács László ford.).

<sup>69</sup> Sen. quaest. nat. 1,15,5 (Köpeczky Rita ford.).

<sup>70</sup> Petr. Sat. 78 (Horváth István Károly ford. apró módosítással).

kivéve, akiket a *praefectus urbi*nak adnak át. És minthogy általában a lakosok hibájából üt ki a tűz, botütésekkel bünteti meg azokat, akik túlságosan gondatlanul bánnak a tűzzel, vagy súlyos szóbeli figyelmeztetésben részesítve őket elengedi a botozást. A rablók általában házakba vagy olyan raktárakba törnek be, ahol az emberek legértékesebb javaikat tárolják. Feltörnek kamrákat, szekrényeket és pénzesládákat. [A vizsgálat során] gyakran az öröket is megbüntetik. Így rendelkezett az isteni Antoninus [Caracalla] is Erucius Clarushoz intézett válaszában. Azt mondta ugyanis, hogy egy raktár kirablása után kínvallatásnak vetheti alá az őrszolgálatot teljesítő rabszolgákat, még akkor is, ha részben a császár a tulajdonosuk. [...] A ruhatárosoknak (*capsarii*) is, akik fizetség fejében a fürdőkhöz megőrzésre átveszik a ruhákat, a *praefectus vigilum* a bírójuk, hogy ha azok valamit álnok módon elkövetnek, akkor ő döntsön az ügyben.”<sup>71</sup>

A *praefectus vigilum* hatáskörébe ezek szerint a tűzesetek mellett a leggyakoribb vagyoni elleni bűncselekmények vizsgálása tartozott. Arra, hogy a fővárosban a tolvajok fellett a *praefectus vigilum* ítélkezett, Iulianus is utal egy helyen.<sup>72</sup> Pomponius pedig arról tesz említést, hogy egy rabszolgára, akiről azt állították, hogy lopáson érték tetten, a *praefectus vigilum* a legsúlyosabb büntetést (*summum supplicium*) szabta ki, ami minden bizonnyal keresztre feszítést jelentett.<sup>73</sup>

A *praefectus vigilum* tehát a bűnelkövető rabszolgákat halálra is ítélhette, római polgárokat azonban nem sújthatott főbenjáró büntetéssel. Ha a tüzet római polgárok gondatlanságból okozták, a *praefectus vigilum* fegyelmezési (ún. *coercitiós*) jogkörében eljárva elrendelhetette a bűnösök megbotozását (*fustium castigatio*), ha azonban római polgárok gyújtogattak szándékosan, a főbenjáró büntetés kiszabására a *praefectus urbi* volt jogosult.<sup>74</sup> Ezt Ulpianus is megerősíti, aki szó szerint idézi Septimius Severus és Antoninus Caracalla császárok Iunius Rufinus *praefectus vigilum*nak címzett (203 és 205 között kiadott) leiratát: „A bérházakban lakókat és mindazokat, akik hanyagul tartották maguknál a tüzet, megparancsolhatod, hogy botozzák vagy ostorozzák meg, azokat pedig, akik szándékosan okoztak tüzet, Fabius Cilo *praefectus urbi* barátunknak add át...”<sup>75</sup> II. Valentinianus 385 és 389 között kiadott rendelete, melyet a császár Nebridius *praefectus urbi*nek címzett, szintén kimondta, hogy a *praefectus vigilum* főbenjáró ügyekben nem ítélkezhet; az ilyen ügyeket át kell adnia a *praefectus urbi*nek.<sup>76</sup> E rendeletben nyilván a római polgárok főbenjáró bűnügyeiről van szó (és nem a rabszolgák bűnügyeiről).

<sup>71</sup> Paul. D. 1,15,3,1–2.5 (Patay Horváth András ford.).

<sup>72</sup> Iul. D. 47,2,57,1.

<sup>73</sup> Pomp. D. 12,4,15. Tolvaj rabszolga keresztre feszítéséről Plutarkhosznál is olvashatunk (Plut. Ant. 81).

<sup>74</sup> A szándékos gyújtogatás Rómában mindig is főbenjáró büntettnek minősült. A Kr. e. 5. század derekán hozott XII táblás törvény alapján azt, aki házat vagy ház mellett álló gabonaasztagot szándékosan felgyújtott, tűzhalállal büntették (Gai. D. 47,9,9 = XII tab. 8,10). A szándékos gyújtogatást a Sulla *dictator* (Kr. e. 82–79) által hozott *lex Cornelia de sicariis et veneficis* is főbenjáró büntettnek minősítette (Marc. D. 48,8,1 pr.). Callistratus, a Kr. u. 3. század elejének jogtudósa szerint azok többségét, akik ellenségeskedésből vagy rablási célból a városban belül gyújtogattak, élve elégetik (Call. D. 48,19,28,12).

<sup>75</sup> Ulp. D. 1,15,5.

<sup>76</sup> C. 1,43,1.

Végül – mint már említettük – a szökött rabszolgák (*servi fugitivi*) felkutatása és letartóztatása is a *vigilek* feladati közé tartozott. A Iunius Rufinus *praefectus vigilum*nak címzett, fentebb idézett császári leirat e szavakkal zárul: „a szökött rabszolgákat fel kell kutatnod és vissza kell adnod a gazdáiknak.”<sup>77</sup> Paulustól tudjuk, hogy azokat a szökött rabszolgákat, akiket a gazdáik nem igényeltek, a *praefectus vigilum* eladta.<sup>78</sup> A vételár ilyenkor az államkincstárt gazdagította.<sup>79</sup>

A 4. századi forrásokban már nem található utalások a *vigilek* tűzoltó tevékenységére. I. Constantinus császár 314 és 326 között négy rendeletet is kiadott Iulius Antiochus *praefectus vigilum* részére: ezek egyikében sem esik már szó tűzrendészeti kérdésekről.<sup>80</sup> A tűzoltás feladatát a 4. században minden bizonnyal egyesületek vették át Rómában.<sup>81</sup> Az ifjabb Plinius fentebb idézett levelében – melyben a nicomédiai tűzvétszről írt Traianusnak – felvetette, hogy – más városokhoz hasonlóan – Nicomediában is tűzoltó egyesületet (*collegium fabrorum*) kellene szervezni.<sup>82</sup> A császár ezt az ötletet elutasította, mert az egyesületek szerveződését politikailag veszélyesnek tartotta.<sup>83</sup> A későbbi császárok azonban e kérdéstről másként vélekedtek. Idővel egyre több közérdekű feladatot egyesületek láttak el, s ezek közé a feladatok közé tartozott a tűzoltás is. Az aquincumi tűzoltó egyesület működéséről számos régészeti emlék tanúskodik.<sup>84</sup> Arra, hogy a tűzoltást a 4. században Róma városában is egyesületek vették át, a legfőbb bizonyíték Symmachus *praefectus urbi* egyik levele, melyet a városparancsnok 384-ben írt II. Valentinianus császárnak, s melyben a fővárosi *collegiumok* működésének fontosságát hangsúlyozva említést tesz olyan egyesületekről, melyek a véletlenül keletkezett tüzeket oltják el („*per alios fortuita arcentur incendia*”).<sup>85</sup>

<sup>77</sup> Ulp. D. 1,15,5. Vö. Georg KLINGENBERG: *Servus fugitivus*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2005, 37.

<sup>78</sup> Paul. sent. 1,6a,6. Vö. KLINGENBERG: i.m. 153–154.

<sup>79</sup> Érdekességként megemlíthető, hogy a vevő ilyenkor nem szerzett azonnal tulajdonjogot: a korábbi gazda ugyanis három évig peres úton még visszakövetelhetette szolgáját; ha erre sor került, a vevő a kincstártól visszaigényelhetette az általa kifizetett vételárat (Paul. sent. 1,6a,7). Vö. GEDEON Magdolna: Szökött rabszolgák a római jog forrásaiban. *Klió*, 16 2007/2. 103.

<sup>80</sup> CTh 1,2,1; 2,10,1–2; 15,14,3.

<sup>81</sup> Vö. RAINBIRD: *The Vigiles of Rome*, 453.; Olivia ROBINSON: Fire Prevention at Rome, *Revue internationale des droits l'antiquité*, 24 1977. 380.

<sup>82</sup> Plin. ep. 10,33.

<sup>83</sup> „Bármilyen okból bármilyen nevet adunk is azoknak, akik egyesületbe tömörülnek, politikai szövetséggé alakulnak, mégpedig rövid időn belül” – fogalmazott a császár (Plin. ep. 10,34; Borzsák István ford.).

<sup>84</sup> Vö. NAGY Lajos: A budapesti tűzoltóság őse. *Budapesti Napló*, 42 1937/7. 410–414.; NAGY Lajos: Az aquincumi polgárváros tűzoltóságának székháza (schola collegii centonariorum). *Laureae Aquincenses*, 1941/2. 182–231.; SZILÁGYI: i.m. 21–96.; ZSIDI Paula: Az aquincumi tűzoltók kollégiuma és a tűzoltószékház. *Budapest régiségei*, 32 1998. 91–97.

<sup>85</sup> Symm. rel. 13,3.



---

---

# Mit „adott ajándékba” a COVID világjárvány a rendészet és vadászat igazgatásának\*

Szabó Balázs\*\*

---

*„A vadászat vadúzás és erdőzúgás, de több erdőzúgás!  
gróf Széchenyi Zsigmond”*

## 1. Köszöntés

Tisztelt Professzor Úr! Kedves András! Engedd meg, hogy jelen tanulmány megírásával a Te 65. születésnapod tiszteletére, köszöntselek jó erőben, egészségben és kívánjuk, hogy még sokáig örülhessünk egymásnak!

Szeretettel emlékszem vissza számos közösen eltöltött külföldi konferenciára, értekezletre és legfőképp kötetlenebb alkalmakra, ahol együtt tudtuk jólérezni magunkat, lehetett szó szakmai kihívásokról vagy akár gasztronómiai élvezetekről.

Úgy gondolom, hogy kettőnk életútja sok mindenben közös. Az egyetemi évek alatt bennem igazán egyetlen alkalommal sem fordult meg, hogy egyetemi oktató legyek, de 2008 januárja megváltoztatott vagy inkább elindított valamit. Korán sikerült végeznem a vizsgáimmal, ezért felkértek, hogy menjek el egy kari beiskolázási programra előadást tartani a hallgatói életről a dékán-helyettség, Veled, ráadásul pont Nagykállóba. Természetesen igent mondtam és pár nap múlva izgatottan vártalak reggel a kocsimban ülve Téged. Kezdetét vette egy utazás – nem csak Nagykállóba, hanem a jövő egy új irányába is – ahol kedélyes beszélgetések közepette már próbáltál engem harmadévesen a Közigazgatási jogi tanszék irányába terelni, hogy ott szívesen dolgoznál velem. Ez ötödéves koromban teljesedett ki, amikor is az első államvizsga előtt három héttel kérted, hogy menjek el Veled és Erdős Évával Marosvásárhelyre egy nemzetközi konferenciára, ahol angol nyelvű előadással képviseljem Egyetemünket, karunkat. Bár félttem, hogy mi lesz az államvizsgámmal, de elmentem Veletek arra a ma már csak legendásként emlegetett utazásra és úgy gondolom ott eldőlt a sorsom, hogy mi is lesz velem tanulmányaim befejezése után. Azóta sok minden történt, sok mindent éltünk át, nagyon sok mindent köszönhetek Neked, amiért nagyon hálás vagyok és leszek is életem végéig!

---

\* A tanulmány az ME-ÁJK Digitális Állam Kutatóközpontjának támogatásával valósult meg.

\*\* Egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam – és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék. Kutató, Digitális Állam Kutatóközpont.

Most a Te jeles napod alkalmából egy ünnepi tanulmányt készítettem, amelyben megvizsgáltam a napjainkat megváltoztató COVID járvány hatásait egyes szakigazgatási területekre. Kedves András! Remélem a tanulmány olvasása során szeretettel gondolsz majd Rám, aki a legnagyobb szertettel írta meg azt a Te tiszteletedre!

## 2. Bevezető gondolatok

A Covid-19 új típusú koronavírus (SARS-CoV-2) fertőzés, amelyet 2019 decemberében, Kínában azonosítottak először és azóta világjárvánnyá fejlődött. A járvány 2019 decemberében a kínai Vuhan városban tört ki, amely gyorsan átterjedt Kína más térségeire és mintegy néhány hónap leforgása alatt a világ többi részére. 2020 januárjára gócpontok jelentek meg néhány uniós tagállamban is, majd március 4-én hazánkban is regisztrálták az első hivatalos esetet. Nagyjából 2020 márciusára valamennyi uniós tagállamban volt fertőzött állampolgár.

Olaszország 2020. február végén a Covid-19 esetek számának jelentős, az ország északi régióiban koncentrálódó növekedését jelentette. A többi uniós tagállam is egyre több fertőzött személyről számolt be. Az esetek száma azóta folyamatosan nő. Tekintettel arra, hogy 2020 február óta – kezdetben a déli államokban, azóta az EU teljes területén – növekszik a fertőzöttek száma, a tagállamok és az Európai Unió (EU) szükségesnek látták a közös fellépést (megelőzés és kezelés) megtárgyalni, valamint egyes koordinált intézkedéseket megvalósítani a hatékony védekezés jegyében. Ennek első fázisa az egészségügyi menedzsment (gyógyítás, kezelés, tesztelés, eszközök és felszerelések megosztása, valamint a megelőzés), második pedig a gazdaságvédő intézkedések kidolgozása, valamint a gazdasági helyreállítás és reziliencia növelése.

A vírushelyzet szinte valamennyi ágazatot érintette és érinti is napjainkban – természetesen nem egyforma mértékben-, amiből az általunk kutató két szakigazgatási terület, a rendészet és a vadászat sem „maradt ki”. Röviden ezen két ágazatot érintő fontosabb változásokról szeretnénk beszámolni.

Bevezető gondolatként feltétlen ki kell emelni, hogy a bemutatásra kerülő változások és megoldások alkalmazhatósága tökéletesen beleillik a logikai sorba, amit az Ünnepelet, Torma András már kandidátusi értekezésében is kifejtett. Nevezetesen, hogy a (modern) technikai eszközök alkalmazása az elmúlt évtizedekben rapid módon erősödött, hiszen az igény irántuk folyamatosan növekszik. Megfigyelhető, hogy az említett változás elősegítette a hatékonyabb és gyorsabb közigazgatási ügyintézés elérését, hiszen a technológia eszközök közigazgatásban betöltött szerepe egyre hangsúlyosabb, különösen napjainkban, ahol a vírushelyzetben lecsökkent a személyes ügyintézés „tere”.

A technológiai fejlődés következtében ma már az információs társadalmakban<sup>1</sup> olyan közszolgáltatási feladatok végezhetőek el könnyebben, gyorsabban, amelyek korábban lehetetlenek lettek volna, természetesen ennek érdekében gyökeres

<sup>1</sup> A témakörrel lásd bővebben: CZÉKMANN Zsolt: *eKormányzat Magyarországon - egy negyed évszázad jogalkotási eredményei*. Miskolc-Egyetemváros, ME-ÁJK, 2020.

változásokra volt, – és jelenleg is van – szükség. Az e- és m-közigazgatás olyan infrastrukturális átalakulást hozott, amely hatással van a szervezetre, az alkalmazott technológiákra, az eljárásokra és a tartalmakra egyaránt.<sup>2</sup> Az infokommunikációs technológia (IKT) alkalmazása a nagy mennyiségű ügyintézészt teszi hatékonyabbá (mind időben, mind erőforrás felhasználás szempontjából). Véleményünk szerint a világjárvány világosan megmutatta azt, hogy a technikai fejlettség ellenére mennyire sebezhetőek vagyunk, a társadalmunk, a gazdasági rendszerünk és természetesen közigazgatásunk is. Hirtelen keletkezett problémák sora mutatta meg, hogy mennyi mindenben kell fejlődnie a közigazgatásnak és milyen eddiginél is nagyobb potenciál van a technikai eszközök alkalmazásában.

A témaválasztás, hogy ezen speciális ágazatok kerültek kiválasztásra a vizsgálat során nem véletlen, hiszen a Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Karán 2 vadász oktató is van, nevezeten mindkettő egy tanszéken, egymás melletti irodában, egymás gondolatait e tekintetben már falakon keresztül is hallva. Sok jó hangulatú eszmecsere nék szolgált már ez alapjául, de most a Te tiszteletedre igyekeztem megfogalmazni ünnepi gondolataimat a felvetett témakör kapcsán.

### 3. Új elemek a rendészeti igazgatásban napjainkban

A vírus megjelenése számos szakigazgatási területen hozott változást a korábban megszokott mederben történő feladatellátáshoz. A rendészet kapcsán csak röviden térnék ki az ellenőrzési feladatokra, melyeket számos esetben a rendőrség szervezetrendszerének – más esetekben a NAV, a Nébih-nek - kell végrehajtania. A Kormány által a rendkívüli jogrend során meghozott szigorító intézkedések, melyek célja a vírus terjedésének lassítása és az egészségügyi kockázat csökkentése új típusú ellenőrzéseket hozott, magával, gondolhatunk itt például a kijárási korlátozások ellenőrzésére vagy a kötelező maszk-használat ellenőrzésére, melyre például az én életemben eddig nem került sor. Ide sorolható továbbá a hatósági karanténban lévő személyek ellenőrzése, melyet a rendőrség mind helyszíni ellenőrzésekkel, mind a technológia eszközét segítségül hívva került sor. Utóbbi esethez nagy segítséget nyújthat az okos telefonokra telepíthető Vírusradar Applikáció.

Az Európai Unió Tanácsa kontaktkutatást illetően megvitatta a Bizottság által a mobilalkalmazások közötti interoperabilitásról előterjesztett kezdeményezést és a közös közegészségügyi utasazonosító úrlappal kapcsolatos munkát, amely hasonlóképpen elősegítené a kontaktkutatást. Megvitatták továbbá a karantén időtartamának harmonizálásával kapcsolatos lehetőségeket, amely azért is nehéz, mivel a szabályozás tagállamonként nagyon eltérő.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> BUDAI Balázs - GERENCSÉR Balázs Szabolcs - VESZPRÉMI Bernadett: *A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 31-33.

<sup>3</sup> Példaként lehet említeni Belgiumot, ahol: a könyvtárak kivételével bezárnak a kulturális intézmények, központok; a boltokban egy háztartásból legfeljebb két felnőtt vagy egy felnőtt és két kiskorú gyerek vásárolhat együtt; a vallási eseményeken, esküvőkön, temetéseken legfeljebb 40 személy vehet részt

Fontosnak tartották kiemelni a vírus követő mobilalkalmazás szükségességét, amelyek célja a járvány terjedésének követése és lassítása. Az applikáció számos előnye mellett felmerült az adatvédelemre vonatkozó jogi kérdés. Bizottság a tagállamokkal, az európai adatvédelmi biztossal és az Európai Adatvédelmi Testülettel együttműködve összeállította a Covid-19 járvánnyal kapcsolatos alkalmazások kifejlesztésére vonatkozó irányelveit, hogy segítséget adjon az adatvédelmi szabályok betartásához.

Ezek alapján a koronavírus-alkalmazások fejlesztésének fő előfeltételei a következők lettek:

- A nemzeti egészségügyi hatóságoknak engedélyezniük kellene az alkalmazásokat
- Továbbra is teljes mértékben a felhasználók rendelkeznek személyes adataik felett
- Csak azokat a személyes adatokat szabad feldolgozni, amelyek az adott cél szempontjából relevánsak és azokat nem szabad a szükségesnél tovább tárolni
- Az adatokat az egyén eszközén, titkosítva kell tárolni
- Biztosítani kell a feldolgozott adatok pontosságát
- A nemzeti adatvédelmi hatóságokat teljes mértékben be kell vonni az alkalmazások fejlesztésébe.<sup>4</sup>

Mindezek figyelembe vételével született meg az Innovációs és Technológia Minisztériumnak köszönhetően a Vírusradar, mely a kontakt-kutatást és a hatósági karanténban lévő személyek otthoni ellenőrzését is lehetővé teszi a személyes ellenőrzéstől sokkal gyorsabban és hatékonyabban. A kijárási korlátások során a rendőrség személyes jelentét emelése mellett szintén aktívan veszi igénybe a technológia nyújtotta lehetőségeket. Ennek során többek között a TEK segítségét is igénybe véve hőkamerával felszerelt drónok is segítik az ellenőrzést a települések közterületi kamerarendszere mellett.

---

a távolságtartás tiszteletben tartása mellett; korábban döntés született arról, hogy november 11-ig meghosszabbítják a november 2-án kezdődő iskolai őszi szünetet; a felsőoktatásban áttérnek a távoktatásra, kivéve az első évfolyamokat, ahol a jelenléti képzés részben megmarad; az idősothonokban korlátozzák a látogatást: egy bentlakót legfeljebb két személy látogathat, de fizikai kontaktust csak egy személlyel létesíthet.

<sup>4</sup> Lásd: Európai Parlament hírek a Covid19 nyomkövető alkalmazások és a magánadataink védelme <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/society/20200429STO78174/a-covid19-nyomkoveto-alkalmazasok-es-a-maganadataink-vedelme> (megtekintve: 2020.10.31.)



Miskolc, Széchenyi utca, kijárási korlátozás ellenőrzés

Forrás: <https://minap.hu/index.php/cikk/kijarasi-tilalom-most-akkor-honvedseg-vagy-tek-segit-miskolci-rendoroknek> (letöltés: 2020.12.23.)

#### **4. COVID vs. Vadászat, avagy az okos megoldások, eszközök használata időszerű-e?!**

A cím alatt olvasható idézet azt gondoljuk új értelmet nyer napjainkba a világgjárvány közepette, hiszen a lecsökkenő „szórakozási, kikapcsolódási lehetőségek között” ez a fajta szabadidős tevékenység, mely alapvetően a szabad levegőhöz, a nyugodt, csendes környezethez kapcsolódik is számos – talán értelmetlen - korlátozást szenvedett el. Ezek az intézkedések számos területen okoznak gazdaságilag is mérhető problémát, melyet a következőkben kívánok bemutatni.

A vadászat talán nem tartozik azon legfontosabb ágazatok közé, amelyek a COVID járvány idején a legfontosabb intézkedéseket igényelnék – még ha téma számomra oly fontos és szeretett is – mégis véleményem szerint érdemes rávilágítani néhány olyan kérdésre, amit a világgjárvány új fényben világított is meg. A vadászat ugyanis nem csak szabadidős tevékenység, hobbi, lehet akár életforma, de éppen úgy hivatás is. Magyarországon a vadászjeggyel rendelkezők száma megközelíti a 60.000 főt, amiből a hivatásos állomány megközelítőleg 5.000 fő. Talán elsősorban csekélynek mondható ez a szám annak fényében, hogy igényelnék-e akkor külön intézkedést- e vagy sem. Úgy gondolom, hogy a helyzet jóval komplexebb, amit röviden be is kívánok mutatni. A vadászat, mint nemzetgazdasági ágazat éves árbevétele a 2019-es évben meghaladta a 30 Milliárd Forintot<sup>5</sup>. Ebben természetesen számos turisztikai szolgáltatás is megjelenik, ami azonban azt bizonyítja, hogy számottevő az ország számára. Ennek a bevételnek a nagyobbik felét külföldről érkező bérvadászatok fizették ki, de jelentős a hazai vadászok anyagi ráfordítása is. Országunk tradicionálisan vadászati nagyhatalomnak számít, amire a kiváló vadállományunkkal és értékes, kimagasló trófea minőségünkkel szolgálhattunk rá. A

<sup>5</sup> Forrás: [http://www.ova.info.hu/vg\\_stat/VA-2019-2020.pdf](http://www.ova.info.hu/vg_stat/VA-2019-2020.pdf) (letöltés dátuma: 2020.12.19.)

vírusnak köszönhetően sajnos a 2020-as évben a korlátozó intézkedés miatt a külföldi bérvadászok száma és így a bevétel is drasztikusan visszaesett. A határzáratok, a kijárási korlátozás és a csoportos rendezvények megtartásának betiltása mind csökkentette a vadászatra fordítható időt és a vadászati lehetőségek megszervezését. Ennek lesz az az eredménye, hogy a vadászati árbevétel mintegy 1/3-ával fog csökkenni az előző évhez képest. Megoldásként a vadászatra jogosultak igyekeztek kedvezőbb árakat kínálni a hazai vadászok pénztárcájához igazodva, hogy tudják pótolni kiesett bevételeik egy részét. Kérdezhetnénk, hogy miért is jelentős probléma ez, hiszen sokak szemében ez csak időtöltés. Itt utalnánk vissza arra a többezer állampolgárra és családjukra, akiknek a vadászat a napi megélhetést is jelenti egyben. Másik nagyon fontos kérdés ezzel kapcsolatban, hogy elmaradt vadászatok a bevétel kiesése mellett okozhatnak-e még más jellegű károkat, problémákat is?! A válaszom határozott igen, hiszen itt mutatkozik meg igazán a vadászat komplex jellege. A vadászatra jogosultak amellett tehát hogy nem jutottak kellő bevételhez, egy másik igen komoly problémával is szembesülnek. Az által hogy sem a külföldi, sem a belföldi vadászok – a kijárási korlátozás miatt – nem tartózkodhattak sokáig este 20:00 óra után a területen, nagyban megnövekedett a vadkárak keletkezésének a veszélye. A hatályos jogszabályi környezet értelmében a vadak által okozott károkért a vadászatra jogosult tartozik kártérítési felelősséggel, viszont azt megakadályoznia, úgy hogy „kvázi alig tud” vadászni a területen nagyon nehézkes. A vadkár elhárítás leghatékonyabb módja ugyanis a vadkárrelhárító vadászatokkal történő állomány szabályozás, illetve a védelmi berendezések (kerítés, villanypásztor) telepítése. Utóbbi meglehetősen költséges, egyes társaságok esetben akár több tízmillió forintos tétel is lehet, míg az előbbi praktikusán kizárólag „humán erőforrást” igényel a vadászok személyében. Ebben lettek tehát korlátozva leginkább a vadásztársaságok (továbbiakban: Vt.), hiszen hivatásos vadászaitak leszámítva az év jelentős részében a mezőgazdasági táblák éjszakai, vadkárrelhárító vadászatokkal történő őrzése csak nagyon kis százalékban valósulhatott meg. De miért is van ennek jelentősége?!

A vadászat és vadgazdálkodás feladata és része az is, hogy a vadállomány megfelelő szinten tartásával a lehető legkisebb vadkár legyen a mezőgazdasági és erdei területek használóinak, tulajdonosainak. 2019-ben megközelítőleg 2,5 Milliárd Forint vadkára keletkezett hivatalosan a földterületek használóinak, ami a valóságban ennek feltételezhetően sokszorososa. Ezt azért is merjük kijelenteni –mint gyakorló vadászok és vadásztársasági tagok – mivel a gyakorlatban az okozott károkért sokszor csereszolgáltatást (pl. vadhúst, terményvásárlást) kínálnak fel a Vt.-k. A mezőgazdasági ágazatban dolgozók száma meghaladja a 500.000 főt jelenleg hazánkban, így a keletkező vadkárak nagyon sok ember megélhetését is veszélybe sodorhatják pusztán amiatt, hogy a vadászati lehetőségek korlátozva lettek! Kijelenthető, hogy a Vt.-k túlnyomó többsége a bevételek nélkül, illetve a vadkárrelhárító vadászatok nélkül nem tud eleget tenni a kártérítési kötelezettségének, mivel nem rendelkeznek átlalában több milliós, tízmillió forintos megtakarításokkal.

Zárójelben megjegyzendő, hogy a 1996. évi LV. törvény a vad védelméről, a vadgazdálkodásról, valamint a vadászatról kimondja, hogy a vad az állam

tulajdonában van mindaddig, amíg a vadászatra jogosult nem hasznosítja, nem kerül tehát elejtésre. A vadak természetesen károkat még éltükben követik el, amikor még az állam a tulajdonos, éppen ezért merülhet fel a kérdés, hogy akkor miért is nem az állam fizeti meg a kártérítést?! Ha így lenne, akkora a COVID alatt is véleményünk szerint a kialakult (gazdasági természetű) konfliktusok jelentős része megoldódott volna, vagy létre sem jött volna.

Az első körben meghozott, a vadászati ágazatot érintő szigorító intézkedéseket a későbbiekben, a 2020-as év 2. felében aztán módosítva sikerült javítani a kialakult helyzeten (amikor is már a vadkárok keletkezésének ideje jelentős mértékben lezajlott. Bizonyos esetekben az este 8 és reggel 5 óra közti kijárási tilalom alól mentesülhetnek a vadászok, emellett a november 25-éig bejelentett társas vadászatok megtarthatóvá váltak. Ennek legfőbb indoka, hogy a vadászat elsősorban vadgazdálkodási tevékenység, amely a területet és az időpontot tekintve is tervszerűen zajlik. A járványügyi védekezés nem akadályozza a szabályosan bejelentett társas vadászatok megtartásának, hiszen ez a vadgazdálkodás működtetését, a vadállomány tervszerű és szükségszerű szabályozását, a vadásztársaságok gazdasági fennmaradását is szolgálja. Továbbá a vadászat „a természet körforgásából adódóan nem halasztható tevékenység és a társas vadászat emellett nem értelmezhető gyülekezésnek a hivatalos álláspont szerint<sup>6</sup>. A hatályban lévő védelmi intézkedéseket ennek megfelelően a vadászon részt vevők kötelesek betartani. A szűken értelmezett vadászati tevékenységhez nem tartozó eseményeket – így a vadászatok előtti és utáni vendégfogadást, ünneplést – a járványügyi védekezéssel összhangban azonban nem szabad megtartani. Fontos könnyítésnek tekinthető, hogy – a már korábban tárgyalt vadkár megelőzés szempontjából is – a hivatásos vadászok mellett a tagsággal rendelkező egyéni sportvadászok is kaphatnak engedélyt éjszakai vadászatra, ha a vaddisznóállomány gyérítésben vagy az afrikai sertéspestis terjedésének megfékezése érdekében történő vadejtésben vesznek részt. Itt érünk el egy újabb feladathoz, nevezetesen az afrikai sertéspestis (ASP) terjedésének lassításában, megakadályozásában való közreműködésre, ami az állami hatóságok által előírt kötelezően ellátandó feladat lett hazánkban is az ASP megjelenésével. A vaddisznó állomány gyérítése ugyanis nemcsak a vadállomány, hanem a házi sertések védelme szempontjából is fontos, hiszen a vírus mindkét fajt veszélyeztet, ezáltal a mezőgazdasági érdekek megint csak megóvásra kerül(het)nek.

Mindezen, az ágazatot érintő feladatok természetesen komoly adminisztrációt, ügyintézési igényelnek, mely jelenleg főként személyes ügyintézés útján történhet. Itt van jelentősége álláspontom szerint az okos megoldásoknak, melyek akár egy okos telefonra készített applikáció segítségével is lecsökkenthetik a személyes ügyintézési igénylő – egyben COVID terjedést nagyban fokozó – esetek számát. A vadászati igazgatás számára forradalmi előnyt jelenthetne, ha az elektronikus beírókönyvek, vadászati naplók<sup>7</sup> már bevezetésre kerültek volna. A technikai feltételek adottak, melyek számos pozitív tulajdonsággal rendelkeznek. Ennek

<sup>6</sup> Forrás: [www.omvk.hu](http://www.omvk.hu)

<sup>7</sup> Lásd erről bővebben: DR. SZABÓ BALÁZS: A magyar közigazgatási technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében c. PhD értekezése. 2020, Miskolci Egyetem

alapját egy számítógépes adatbázis képezné, melyhez a vadászatra jogosultak csatlakoznának vadászati egységenként megadva minden szükséges információt a hatóságok (vadászati felügyelőség, illetékes rendőrkapitányság), illetve a rendszer számára. A térinformatikai alkalmazások, technológiák egyértelműen lehetővé teszik a pontos, digitális térképes felületen történő ábrázolást. A vadászatra jogosultak (vadászterületek, társaságok) csatlakozásán túl egy másik nagyon fontos feltétel, hogy a vadászok is regisztráljanak a rendszerbe, illetve egy erre a célra speciálisan kifejlesztett applikációt töltsenek le okos eszközeikre. Ezen az applikáción keresztül történhetne meg a beiratkozás az adott vadászati körzetbe, a hagyományos eljáráshoz hasonlóan nevünk, vadászati körzetünk, a vadászat megkezdésének időpontjának megadásával, illetve esetleges kísérő személyzetünk (fegyver nélküli) jelzésével. A beiratkozást követően mind a vadásztársaság többi tagja, mind pedig az illetékes hatóságok azonnal láthatják, hogy az adott területen éppen hány vadászjeggyel rendelkező személy tartózkodik (akár néhány méteres pontossággal, köszönhetően az okostelefonokban megtalálható GPS jeladóknak). Ennek köszönhetően – elméletileg – nem fordulhat elő az az eset sem, hogy gazdátlan lövések születnek, illetve az sem, hogy beiratkozásunkat követően ne tudnánk az utánunk érkező vadásztársak hollétéről. A rendszer alapvetően tehát infokommunikációs eszközök használatával teljesen online lenne és az információ-áramlás legszélesebb körét valósítaná meg az összes érintett fél között.

- hatékony, gyors (azonnali) információáramlás az érintett felek (vadásztársaságok tagjai és hatóságok) között, akár napi 24 órában 2 irányban,
- hatékony megoldás az orrvadászat visszaszorítására, ezáltal a rendőrség munkájának megkönnyítése révén a közbiztonság növelésére,
- a vadállomány védelme az illetéktelen személyek által történő zavaró, károsító tevékenységektől (pl. agancsozók, illegális személerakók, engedély nélkül motorozók),
- vadkár veszélyes területek jelzése a hatékonyabb védekezés céljából,
- az ASP elleni védekezés kapcsán fertőzött területek nyomon követése, elhullott vadak rögzítése, stb.

Az e-napló koncepciója bizonyítja, hogy a vadászati igazgatásban is elérkezett a mobil applikációk ideje, amelyek megfelelő jogszabályi környezet létrehozása mellett alkalmazhatók. Ha azt a tényt vesszük alapul, hogy ezen szakigazgatási terület által érintett ügyfelek számára kb. 70-80 ezer fős (vadásztársadalom és a hatóságok személyzete) – nem számolva a rendészeti igazgatásban dolgozókat - nagyságrendet tesz ki, akkor úgy véljük világosan látható, hogy fontos ezen területen is a technikai fejlesztés. Ha ugyanis olyan megoldások kerülnek a gyakorlatban is alkalmazásra, melyek gyorsabbá, hatékonyabbá teszik a vadászati szakigazgatási eljárásokat, akkor nagyszámú ügyfél fogja visszaigazolni az állam számára, hogy nem csak helyes és jó döntés volt a modernizálás, hanem felmutatható, mérhető eredményeket (gyorsabb, biztonságosabb, kényelmesebb ügyintézés) is hozott, ráadásul a világjárvány közepette lényegesen kisebb egészségügyi kockázat jelent a kisebb fertőződésveszéllyel.



Az ilyen okos megoldások tehát mind az ügyintézés gyorsításában, hatékonyabbá tételében, mind pedig a személyes találkozások lecsökkentésével hozzájárulhatnak a vadászati igazgatás fejlődéséhez még a világjárvánnyal megterhelt időszakban is! Úgy gondoljuk, hogy annak ellenére, hogy a vadászat nem feltétlenül a legfontosabb ágazat az intézkedési sorban, de talán belátható, hogy nem figyelmen kívül hagyható, hiszen nem csak a vadászok életét befolyásoló döntésekről, korlátozásokról beszélhetünk, hanem lényegesebb nagyobb társadalmi körről, akiknek a gazdasági érdekeit érintheti.

#### 4. Záró gondolatok

Úgy gondolom, összességében megállapítható, hogy a rendészet és a vadászat igazgatása egyre hatékonyabb digitális szolgáltatásokat fejleszt vagy vesz igénybe mivel a felhasználói igény erősödik, és egyre több felhasználó fér hozzá és igényli is az okos, online megoldásokat. Fontos szempont, hogy ezek a szolgáltatások elérhetőek és könnyen használhatóak legyenek mindenki számára. Az elmúlt években hazai szinten is egyre nagyobb figyelmet fordítottak kormányzati szinten a digitalizáció fejlesztésére. Ezen törekvéseket erősítették például a Magyar Programok, a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia vagy a Digitális Jólét Programok is. A Digitális Jólét Program egyik külön is kiemelendő eredménye, hogy okos-megoldások fejlesztésekhez az eddigiektől eltérő, lényegesen erősebb szemlélettel viszonyul.<sup>8</sup>

Ahogy azt Kedves András már Te is papírra vetted a kandidátusi értekezésedben, a közigazgatás egyszerűen muszáj, hogy haladjon a koral, hiszen az új technikai eszközök, új megoldások nemcsak az ügyfelek számára, hanem a hatóságok számára is számtalan előnyt biztosítanak. Úgy gondolom, hogy nekünk, mint jogtudományt művelőknek erkölcsi feladata, hogy publikációinkkal, kutatásainkkal segítsük az új megoldások beépítését a közigazgatási rendszerbe, ahogyan ezt Te az általad felépített „jogi informatikai tudományos közösségben” is hirdetted számunkra. Köszönjük! Mindezek után már csak annyit szeretnék kívánni, hogy még hosszú ideig legyünk együtt jó egészségben, boldogságban, sikerekben. A magasságos Úristen éltesen Téged erőben, egészségben még nagyon sokáig! Vivat Academia! Jó Szerencsét!

---

<sup>8</sup> <http://www.kormany.hu/download/6/6d/21000/DJP20%20Strat%C3%A9giai%20Tanulm%C3%A1ny.pdf> (2021.01.21.)

---

---

## **Adalékok az Alaptörvény P) cikk (1)**

### **bekezdésének értelmezéséhez**

Szabó Annamária Eszter\*

---

#### **1. Bevezető**

A Torma András tiszteletére készült kötetbe – amelyben való közreműködésre való felhívást ezúton is nagyon köszönöm – olyan témát választottam, amellyel a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán töltött időszak alatt foglalkoztam. Ha a hallgatói évetem is beleszámolom, életem legtöbb „munkahelyi” évét a Miskolci Egyetemen töltöttem. A doktoranduszi, tanársegédi időszak egy részében az akkori Államtudományi Intézetet Torma András professzor úr vezette. Egyetemi oktatóként tevékenykedni kiváltság és méltóság, amire a Miskolci Egyetem oktatói, professzorai tanítottak. Nélkülözhetetlen ugyanakkor e feladat ellátáshoz (szándékosan nem munkavégzést írok) az emberség, a figyelem a másik iránt. Torma András a tudást, a világgépet nem csupán előadásokon, hanem személyes beszélgetések során is át tudta adni, például úton Franciaország felé, vagy éppen egy nemzetközi konferencia után Marosvásárhelyen a szállásra sétálva. Ezúton is köszönöm a nehéz helyzetekben kezdeményezett, segítő szándékú beszélgetéseket és azt, hogy tanúja lehettem Torma András munkatársaként, hogyan kell egy intézménynek nemzetközi kapcsolatokat építeni, hogyan kell egy új szakon elindítani az egyetemi képzésben, hogyan kell foggal-körömmel harcolni egy intézmény életben tartása, fejlődése céljából. Kedves Bandi! Fogadd szeretettel ezt az írást!

A kulturális örökség védelmének témakörén belül ebben az írásban a Miskolci Egyetemen feldolgozott anyagot és elért eredmények egy részét szeretném immár egy másik szemüvegen keresztül vizsgálni és bemutatni. A miskolci Közigazgatási Jogi Tanszék minden kiadott munkájában, legyen az egyetemi jegyzet vagy tanulmánykötet mindig nagy hangsúlyt helyezett a hatályos joganyag elemzésén, bemutatásán túl a történeti előzmények feltárására, a Torma András által bevezetett tananyagban, vagyis az Európai Unió Közigazgatásában is emlékeim szerint még előadáson is több alkalmat szánt az általa később elemzett kérdések kialakulásához vezető út bemutatására. Különösen érdekes ezt a vizsgálatot akkor is megtennünk, ha a kiindulópont, amelynek segítségével a vizsgálatot végezzük időközben megváltozott, mint jelen téma esetében. A Miskolcon végzett kutatás idején ugyanis

---

\* Egyetemi adjunktus, Károli Gáspár Református Egyetem.

nem volt még olyan, az Alkotmányban szereplő tételes rendelkezés, amely a kulturális javak védelmére vonatkozó deklarációt tartalmazott volna. Ez természetesen nem azt jelentette, hogy az Alkotmány hatálya alatt ne lett volna hatékony műemlékvédelem például, a természetes környezet védelmére vonatkozó alkotmányi rendelkezések ugyanis – ilyen az egészséges környezethez való jog, vagy a visszalépés tilalma – szilárd alapot teremtettek e terület védettségének is. Az eltelt időszakban megalkotott Alaptörvény azonban a P) cikk (1) bekezdésében megfogalmaz egy, a kulturális örökség védelmére vonatkozó deklarációt is. Éppen ezért jelen írás elsőként e cikk jelentéstartalmával foglalkozik majd, amelyhez az Alkotmánybíróság ezzel összefüggő értelmezését is alapul veszi; másrészt arra keresi a választ, hogy vajon valódi *novum*nak tekinthető-e az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, vagy annak tartalma már korábban megjelent a magyar jogrendszer kulturális örökség védelmére vonatkozó szabályaiban.

## 2. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének értelmezéséhez

Az Alaptörvény „Alapvetés” című részében található a P) cikk (1) bekezdése a következő szöveggel: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”. Alapjogként pedig e témához kapcsolódóan deklarálja az Alaptörvény a X. és XI. cikkében a „tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát”. Jelen írás utóbbira nem tér ki, csupán a P) cikk (1) bekezdését vizsgálja.

Az Alkotmánybíróság esetjogát áttekintve megállapítható, hogy – köszönhetően a rendelkezésben foglalt számos részterületnek – a testület mind a természetes, mind pedig az épített környezet védelmével összefüggő ügyekben segítségül hívta és elemezte a P) cikk (1) bekezdésének tartalmát. Témánk szempontjából ezek közül hármat emelek ki a továbbiakban: az első, ugyan szorosan véve nem a kulturális javak védelmével összefüggésben került kibocsátásra, de a kezdeti gyakorlatot jól bemutatja, a másik két döntés pedig kifejezetten a műemlékvédelem, illetve az épített környezet védelmével összefüggésben született.

Az Alkotmánybíróság elsőként 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában [a továbbiakban: ABh1.] említette meg érdemben először az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését. Az ABh1. köztársasági elnöki indítvány alapján született, amelyben előzetes normakontroll keretében az állami földvagyon kezelésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló törvény (T/3788. számú törvényjavaslat) tárgyában döntött a testület. Az ABh1. második rendelkező részi pontjában található alaptörvény-ellenesség kimondása pedig bizonyos rendelkezések esetében éppen a P) cikk (1) bekezdésére alapozva történt. Az ABh1. első érdemi megállapítása, hogy az Alaptörvény „bizonyos tárgykörök esetében – mintegy általános jelleggel – kimondja, hogy e tárgyköröket, esetleg ezek »részletes szabályait« sarkalatos törvény határozza meg”. Ezt arra hivatkozva állapította meg a testület, hogy „[a] sarkalatosság követelménye [amihez a T) cikk (4) bekezdése alapján a jelen lévő

országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges] tehát nem egyes törvényekre, hanem kifejezetten szabályozási (törvényhozási) tárgykörökre vonatkozik” (Indokolás [39]-[40]).

Vagyis a P) cikk (1) bekezdésének védelmi körébe eső természetes és kulturális javak „sorsa” kizárólag sarkalatos törvényben rendezhető.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az ABh1. deklarálta: „[a] P) cikk (1) bekezdése ugyan taxatívum nem határozza meg a védendő természeti értékek körét (lásd a »különösen« kitételt), ám azt igen, hogy valójában mit jelent a környezetvédelem mint állami és állampolgári kötelezettség: 1. a védelem, 2. fenntartás; 3. jövő nemzedékek számára történő megőrzés. Az állami kötelezettség tehát önálló szabályozást nyert és hangsúlyt kapott az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében. Az Alaptörvény jelentős előrelépése a kötelezetti kör kiterjesztése. Amíg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény »mindenki« – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről is beszél” (Indokolás [92]). A természetes környezet védelmére vonatkozóan deklarálta továbbá, hogy „[a]z Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése államcél fogalmaz meg, aminek elérését szolgálja a XXI. cikk (1) bekezdéséből levezett alapjog biztosítása és érvényesítése. Ezen államcél teljesítését és az egészséges környezethez való alapjog érvényesítését biztosítja az egészséges környezet már elért védettségi szintjének mint eredménynek a fenntartása. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi” (Indokolás [109]).

Érdekes utalni továbbá arra, hogy alaptörvény-ellenesség okaként éppen azt jelölte meg a Testület, hogy a jogalkotó nem tartotta magát a P) cikk (1) bekezdésben deklarált kötelezettséghez: „a jogalkotó a köztársasági elnöknek aláírásra megküldött törvényben nem gondoskodott azokról az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből levezethető garanciákról, melyekkel biztosítható lenne, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintje a törvénymódosítás következtében ne csökkenjen. Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának »csak« a kockázata merül fel. A jogalkotónak ilyen, az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett átfogó jellegű, több jogszabály módosítását is eredményező jogalkotói aktus meghozatalakor (mint jelen esetben), különös figyelmet kell fordítania a szabályozás teljességére és a lehetőségeihez képesti hézagmentességére. Figyelemmel kell lennie arra is, hogy a jogszabályokban korábban fellelhető garanciális elemek hatékonysága, maga a védelmi szint ne csökkenjen, hanem annak mértéke legalább a szabályozás módosítását megelőző szinten maradjon, vagy inkább növekedjen” (Indokolás [110]).

Az ABh1. fenti megállapításából, azokat összegezve következik tehát, hogy 1. mind a természetes mind a kulturális örökség elemeire vonatkozó szabályozás sarkalatos törvénnyel történhet; 2. a P) cikk (1) bekezdésének tartalma államcél, amelynek betartása mindenki kötelezettsége; 3. a jogalkotó kötelezettsége is, ez már a rendelkező rész 2. pontjához fűzött idézett indokolásból következik.

A kulturális javak kategóriájához kapcsolódó alkotmánybírói értelmezésre egészen a 3104/2017. (V. 8.) AB határozat (a továbbiakban: ABh2.) kibocsátásig kellett várni.

Az ABh2. ugyan tartalmát tekintve elutasító határozat, a P) cikk (1) bekezdése műemlékvédelemre vonatkozó tartalmának kibontásában lényeges megállapításokat tartalmaz. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben bírói indítvány alapján járt el, amelyben a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.) 7. § 17.) pontja, valamint a régészeti lelőhely és a műemléki érték nyilvántartásának és védetté nyilvánításának valamint a régészeti lelőhely és a lelet megtalálója anyagi elismerésének részletes szabályairól szóló 13/2015. (III.11.) MvM. rendelet 2. számú melléklet 6-7. pontjai alaptörvény-ellenességét vizsgálta.

Az alkotmánybírói eljárás alapjául szolgáló ügy lényege a következő volt: a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ (a továbbiakban: műemlékvédelmi hatóság) műemléki értéként nyilvántartásba vette a Csepeli Papírgyár területén lévő egyes épületeket. Az érintett épületek tulajdonosa, a Dunapack Papír és Csomagolóanyag Kft. fellebbezésében vitatta a műemléki védelem megalapozottságát. Az elsőfokú határozatokat a Központ elnöke másodfokon helyben hagyta. Ezt követően a tulajdonos a műemlékvédelmi hatóság határozatainak bírói felülvizsgálatát kezdeményezte, hivatkozott arra, hogy az érintett szabályozás alaptörvény-ellenes. E perben, annak felfüggesztése mellett fordult az eljáró bíróság az Alkotmánybírósághoz.

A testület a vizsgálatot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (7) bekezdése, vagyis a fair hatósági eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog sérelmét folytatta le. Tekintettel arra, hogy a kezdeményező bíró beadványában nem hivatkozott erre, az Alkotmánybíróság fenti pontok vizsgálatának teljességét biztosítva támasztotta alá érvelését az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének értelmezésével: „[a] nemzet közös öröksége védelemének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó köteletségévé teszi. A nemzet közös örökségének alkotmányos védelmére alapított fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értéként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket is új fejlődési perspektívába helyezheti. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybírói gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e

felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybírói gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki” (Indokolás [37]-[39]).

Az Alkotmánybíróság e döntésében is arra helyezte a hangsúlyt, hogy kötelezettségként deklarálja a P) cikk (1) bekezdésének tartalmát, meghatározva e kötelezettség alanyait, valamint igyekezett kibontani ennek tartalmát. Az alapul fekvő ügyben is irányadóként tért ki arra, hogy az állami kötelezettség a bíróságokra is vonatkozik, valamint hangsúlyozta, hogy „az állam arra vállal kötelezettséget, hogy teherbíróképessége függvényében milyen értékeket kíván a jövő nemzedékek számára megőrizni, amely alkotmányos értelemben osztja az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépési tilalmat. Ha egyszer már valami védelem alá került, az onnét való kivételhez rendkívüli indok kell” (Indokolás [40]).

Utóbbi megállapításnak több szempontból is jelentősége van, egyrészt az Alkotmánybíróság itt elismerte, hogy a környezetvédelem alkotmányos védelme tekintetében tett megállapításait a műemlékvédelem területén is elismeri; másrészt a visszalépés tilalmát külön megemlítette, vagyis a műemlékvédelem területén elért védettségi szint nem csökkenthető alkotmányosan. Érdekes azonban, hogy ezt – az indítványból adódóan – a védetté nyilvánított értékek védettségének megszüntetési tilalmával hozta érdemi összefüggésbe, nyitva hagyva a kérdést: hogyan ítélandó meg, ha a védettség elért szintjétől való visszalépés nem a védetti körből való kikerüléssel, hanem az azt biztosító közigazgatási szervek rendszerének átszervezésével, hovatovább megszüntetésével kapcsolatban merülne fel.

Az ABh2.ben alkalmazott teszt hasonló az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározotthoz (szükségesség-arányosság), ám jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállt a szükségesség elemnél, hiszen az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében a jogalkotó maga határozott meg egy olyan (szükségességi) okot, amelynek létekor alapjog (jelen esetben a tulajdonhoz való jog) (arányosan) korlátozható.

Az alkotmánybírói döntések körét végül egy épített környezet védelmével összefüggő döntés, a 3071/2019. (IV. 10.) AB határozat (a továbbiakban: ABh3.) megemlítésével zárom. E döntésében a testület szintén bírói kezdeményezés alapján a Balaton Kiemelt üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény 46. § c) pontja alaptörvény-ellenességét vizsgálta. Amellett, hogy a testület a Balaton egyedülálló természeti adottságainak figyelembe vételéből indult ki, korábbi gyakorlatán alapulva a P) cik (1) bekezdésben foglalt állami kötelezettség tartalmáról a következőket bontotta ki: „miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is

elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön. (...) A környezetvédelmi tárgyú jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatosan pedig az Alkotmánybíróság azt rögzítette, hogy mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével lát el az állam, ebben az esetben törvényi és szervezeti garanciák biztosításával teljesít” (Indokolás [16]).

Az Alkotmánybíróság gyakorlata a P) cikk (1) bekezdésével kapcsolatban összefoglalva a következő: „az Alaptörvény e rendelkezése meghaladja a korábbi Alkotmány rendelkezéseit, hiszen a környezet védelmének kötelezettségét immáron az állam és mindenki számára rögzíti. A P) cikk (1) bekezdéséből a testület szerint a környezet állapotára általában vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben.

Ezen kívül összefüggést mutatott ki az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog értelmezési tartománya és a P) cikk (1) bekezdésének tartalma között, az érzékenységre miatt. „Az alapjogi jogviszony alanya »mindenki«, azaz minden ember, kötelezettje az állam, tartalma szerint pedig az intézményvédelmi oldal túlnyomó és meghatározó. Eszerint a környezethasználat elfogadható mértékét jogszabályok, eljárási és szervezeti garanciák megalkotásával az állam kötelezettsége meghatározni. Az állami intézményvédelmi kötelezettség tárgya nem pusztán az emberi élet, hanem általában az élet természeti alapjainak a fenntartása.”

### **3. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése előzményei a magyar jogrendszerben**

Az előzőekben foglaltak alapján az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján állami kötelezettség egyrészt a kulturális értékek állagának fenntartása, vagyis kezelésük, mégpedig abból a célból, hogy az a jövő nemzedékek számára is elérhető legyen. Ebben a pontban az írás azt vizsgálja, hogy a magyar jogrendszerben ennek az állami kötelezettségnek volt-e előzménye. Abból a hipotézisből indul ki, hogy – mint ahogyan a bevezetőben is utaltam rá – alkotmányos háttérrel az Alaptörvény megalkotásával kapott a kulturális javak védelme, ám a 19. század óta megalkotott kulturális örökség védelmére vonatkozó szabályozásból kimutathatóak az állami, ilyen irányú kötelezettség vállalás gyökerei, tehát az Alaptörvény jövő nemzedékek számára történő megőrzési kötelezettséget előíró rendelkezése nem tekinthető előzmény nélkülinek.

A 19. század második felére kell visszamennünk, hogy az állagmegóvás állami kötelezettségeinek a nyomaira bukkanjunk. Ebben az időszakban a norma abból a szempontból közelítette meg az állagmegóvás kérdését, hogy vajon milyen jogi eszközökkel érhető az el, éppen ezért az első említendő törvény az 1868. évi LVI. törvénycikk volt, amely a kisajátítást megfelelő eszköznek „Buda és Pest városok területén”, vagyis a történelmi emlékek fenntartásának eszköze az akkori felfogás szerint,

ha teljes tulajdonjog korlátozással kivonja azt a tulajdonos fennhatósága alól és az állam kezeli a továbbiakban. Az 1871. évi XVIII. törvénycikk pedig a törvényhatósági jóváhagyáshoz kötötte a műemlékek fenntartása céljából kibocsátott határozatokat. Az 1881. évi XXXIX. törvénycikk már címében is a műemlékek fenntartásáról szólt. E szerint a védetté nyilvánítás mint a megőrzés eszköze már említést nyer, a Vallás- és Közoktatásügyi Miniszter ugyanis esetről-esetre határozta meg, hogy mely építmények tartandók fenn mint műemlékek, valamint azt is, hogy a föld alatt gyanított műemlékek fölfedezése, vagy a részben fölfedezett feltárása érdekében mikor van mód ásatások végzésére. A törvény támogatni igyekezett a műemlékek feltárását is. Ennek érdekében ideiglenes kisajátításnak volt helye bármely földterületen, amelyen a Vallás- és Közoktatásügyi Miniszter a műemlékek felkutatása, vagy korábban felfedezett műemlékek feltárása érdekében ásatásokat rendelt el, és amely felett épület nem állt. Abban az esetben továbbá, ha a tulajdonos bejelentette, hogy le kívánja bontani az épületet, azt csak az állam általi kisajátítással lehetett megakadályozni. Más hatósági eszköz nem állt rendelkezésre.

Az 1881. évi törvény XXXIX. törvénycikk egészen 1949-ig hatályban maradt. 1949-ben részben a politikai- gazdasági- társadalmi változások eredményeként a műemlékvédelem területén új jogszabály született, az 1949. évi 13. törvényerejű rendeletet (a továbbiakban: tvr.), amely a múzeumokról és a műemlékekről rendelkezett. A tvr. egyrészt kiterjesztette a műemlékek védelme érdekében elrendelhető munkák körét, másrészt védelemben részesítette a műemlék környezetét is. Hatására indult meg a Magyarországon található műemlékek szélesebb körben történő védetté nyilvánítása, amelynek jelentősége abban áll, hogy az ennek alapján védetté nyilvánított műemlékek a jelenleg is védett állomány alapját képezik. Kettős célt fogalmazott meg: egyrészt fontos feladatnak tekintette a műemlékek megőrzését; ennek érdekében kimondta, hogy „a magyar történet, tudomány és művészet emlékeit és eredményeit, mint közművelődésünk örökbecsű értékeit, a jelen törvényerejű rendeletben meghatározott módon fokozott védelemben kell részesíteni”. Másik fontos célja annak biztosítása volt, hogy a történeti emlékek a társadalom tagjai számára hozzáférhetővé váljanak; ennek érdekében előírta, hogy a műemlékeket „az egész nép számára hozzáférhetővé kell tenni”. A Vallás- és Közoktatásügyi Miniszter a Földművelésügyi Miniszterrel, illetve más érintett miniszterekkel egyetértésben állapította meg, hogy valamely műemlék környezetét, vagy valamely földterületet védelemben kell-e részesíteni, és hogy a védett terület milyen ingatlanrészeket ölel fel.

Az 1950-es évektől kezdődően hosszú időre összekapcsolódott a műemlékvédelem és az építésügy, valójában a műemlékeket mint speciális építményeket „kezelték”. 1955-ben született meg a 23. számú törvényerejű rendelet, amely úgy rendelkezett, hogy ingatlan kisajátítható volt a műemlékek feltárására, a körülöttük lévő védőterület biztosítása érdekében.

A tvr. műemlékekre vonatkozó részét az építésügyről szóló 1964. évi III. törvény (a továbbiakban: 1964-es Étv.) helyezte hatályon kívül. E jogszabály a műemlékvédelmi feladatokat az építésügyi igazgatás keretei között rendezte. A műemlékvédelem jelentősége az 1964-es Étv. hatálybalépésével megnőtt. Ennek magyarázatát a törvény indoklásában találjuk: „hazánkban a műemlékvédelemnek



fokozottabb jelentősége van, mint Európa más országaiban. Az országot ért súlyos háborúk során igen sok műemlékünk elpusztult, ezért fennmaradt műemlékeinket, tartozékaikat, továbbá a velük kapcsolatos képző- és iparművészeti alkotásokat fokozott hatósági védelemben kell részesíteni. A műemlékekre vonatkozó hatósági védelmet ki kell terjeszteni a műemléki jelentőségű területekre, a műemlékek környezetére, továbbá a műemlék jellegű és városkép szempontjából jelentős építményekre is”.

A műemlékvédelemről szóló 1/1967. (I. 31.) ÉM. rendelet (a továbbiakban: ÉM rendelet), az 1964-es Étv. és végrehajtási rendeletének intézkedéseire épült, de magába foglalta az akkor már hatálytalan tvr., valamint az 1961. évi Országos Építésügyi Szabályzat (továbbiakban OÉSZ) bizonyos elemeit is. Ez utóbbi a városrendezésről és a műemlékvédelemről szóló első kötete együttesen szabályozta az építési, városrendezési és műemlékvédelmi kérdéseket, továbbá kibővítette a műemlékek körét, bevezette a műemléki jellegű és a városképi jelentőségű védett épületek fogalmát.

A műemlékvédelem tárgyait a műemlékvédelemről szóló 1997. évi LIV. törvény részletesen rögzítette, fogalmuk egyidejű meghatározásával. A műemlékvédelem tárgyai között már megkülönböztette a műemlékvédelem alaptárgyait, illetve a műemlékvédelem speciális tárgyait. A kiemelkedő kulturális értékű műemlékek kapcsán a jogban meglehetősen szokatlan formulát alkalmazott, amikor arra utalt, hogy ezeket a műemlékeket kizárólag állami tulajdonban kell tartani, illetve amennyiben tulajdonjoguk az ingatlan nyilvántartásban nem az állam javára van bejegyezve, és ez nem az ingatlan nyilvántartás hiányosságának vagy jogszabálysértésnek az eredménye, úgy a tulajdonjogot az állam javára meg kell szerezni.

#### 4. Záró gondolatok

A fenti áttekintés alapján hazánkban a kulturális javak megőrzése, fenntartása terén állami kötelezettség a 19. századig visszavezethetően megvolt. Jelen vizsgálat az anyagi normákat vette figyelembe, eltekintett a szervezetrendszer áttekintésétől, ám megjegyzendő, hogy az anyagi normák végrehajtása minden fent említett időszakban speciális hatáskörű, vagy általános hatáskörű közigazgatási szervek feladata volt. Igazolható tehát, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének deklarációja, vagyis az állami kötelezettség a kulturális javak jövő nemzedék számára megőrzésében nem előzmény nélküli. Nem lehet azonban elvitatni annak jelentőségét, hogy mindez immár alkotmányos védelmet is jelent egyben. Bár jelen írás nem tért ki a szervezetrendszer kérdésére, vagyis arra, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó állami kötelezettség kiterjed-e arra, hogy speciális hatáskörű közigazgatási szerveket kell létrehozni a kulturális örökség védelme céljából, zárásként utalni kell az Alkotmánybíróság által megállapított, a környezetvédelmi szervekre vonatkozó ilyen tárgyú követelményére. 4/2019. (III. 7.) AB határozatában ugyanis a testület a következő megállapítást tette: „a környezet- és természetvédelmi hatósági rendszerre és az eljárásokra vonatkozó

joganyag a visszalépés tilalmának az alkalmazási hatálya alatt áll, úgy, ahogy az az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének tesztjéből következik, tehát azzal szemben érvényesülnek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és a XXI. cikk (1) bekezdéséből folyó sajátos követelmények. Emiatt többről van szó az általános közigazgatási szervezeti jog alkotmányos vetületénél”. Ha a zöldhatóságok számára előírt alkotmányos követelmény, hogy „a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá”, akkor a P) cikk (1) bekezdéséből ugyanez irányadó a kulturális örökség védelmét ellátó közigazgatási szervek léteire és kötelezettségére is.

---

---

---

---

# A Saint Germain-i Békeszerződés

Szabó István\*

---

## 1. Bevezető gondolatok

Az első világháborút lezáró békeszerződéseket a *volt központi hatalmakat alkotó államokkal külön-külön iratták alá*. Mivel az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlott, annak korábbi két alkotó állama már egymástól függetlenül kötött békeszerződést. A Monarchia felbomlása azt is maga után vonta, hogy a vesztes oldalon jelentős hatalom csak Németország maradt, így az antant számára a vele kötendő béke volt a legfontosabb kérdés. 1919 januárjában, Párizsban egy elő konferencia ült össze. Első lépésként az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Franciaország és Olaszország képviselőiből álló ún. „négyek tanácsa” elkészítette a Németországgal kötendő békeszerződés tervezetét, amelyet következő fázisként a többi győztes államot is magába foglaló teljes ülés tárgyalta meg. A németek számára súlyos sérelmet jelentett, hogy *a békeszerződés előkészítésénél képviselői jelen sem lehettek*, meghívást csak április végére kaptak. Bár érkezésükkor a békekonferencia még ülésezett, a tárgyalásokon így sem vehettek részt. A francia miniszterelnöktől május 7-én kapták meg a szerződés szövegét, amelyre tizenöt napon belül csak írásban reflektálhattak. Németország két hónapon keresztül próbálta enyhíteni a békefeltételeket, de javaslataikat folyamatosan elutasították. Világossá tették számára, hogy *csak a katonai megszállás, vagy a feltételek elfogadása között választhat*. Mivel Németország állami szuverenitását másként nem tudta fenntartani, július 16-án aláírta a diktátumot.

A Versailles-ban lezajló események Ausztria számára baljós előjelek voltak. Május 14-én, egy héttel az után, hogy Clemenceau francia miniszterelnök átadta Németországnak a békefeltételeket, Párizs elővárosában, Saint Germain-ban összeült az osztrák békekonferencia. A baljós előjelek nem voltak megalapozatlanok, *az osztrák békedelegáció hiába tartózkodott a helyszínen, a tárgyalásokon nem vehetett részt*. Rendszeres megkereséseiknek annyi „eredménye” lett, hogy a békeszerződés egyes részeit már korábban, június 2-án kézhez kapták. Tekintettel arra, hogy az egyes békeszerződések szövege között jelentős átfedések voltak, illetőleg az Ausztriával kötendő békének nem volt akkora jelentősége, így a St. Germain-i béke szövegtervezete a némethez képest fele idő elteltével, két hónap alatt elkészült. Az osztrák delegáció július 20-án vehette azt kézhez. Az osztrák békekonferencia, s így az osztrák békedelegáció párizsi tartózkodása egybe esett a

---

\* Egyetemi tanár Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Jогtörténeti Tanszék.

németeknek a megalázó békefeltételek enyhítésére irányuló kétségbeesett próbálkozásaival. A teljes szövegtervezetet négy nappal az után kapták meg, hogy a németek végül aláírták az antant diktátumát. *Az osztrákokkal szembeni módszer is teljesen megegyezett az előbbivel, csak írásban nyilváníthattak véleményt a béketervezetről.* Ők is ugyanúgy próbáltak enyhíteni a feltételeken, de ahogy a németeknek nem sikerült, úgy az osztrák javaslatok is merev elutasításba ütköztek. Közel két hónapos huzavona után szeptember 6-án az Alkotmányozó Nemzetgyűlés elfogadta a békefeltételeket, s ezen felhatalmazás alapján az osztrák delegáció szeptember 10-én aláírta a békeszerződést.

A folyamatot Bulgária folytatta, aki 1919 novemberében Neuilly-ben kötötte meg a békét. Magyarország és Törökország esetében a zavaros belpolitikai helyzet miatt csúszott a béketárgyalás. Hazánk végül a korábban említettekhez hasonló körülmények között – 1920. június 4-én – a Versailles-hoz tartozó Trianonban, Törökország pedig, 1920 augusztusában Sevres-ben írta alá a békeszerződést.

Mint említettem, a békeszerződések között sok hasonló vonás fedezhető fel. Bár Magyarország már külön békeszerződést kötött, erre nyilvánvalóan erősen hatott az osztrák, hiszen a háborúban még közösen vettek részt, s két, szinte azonos nagyságú államról volt szó. A Saint Germain-i béke tárgyalása során ezekre a kapcsolatokra több alkalommal ki fogunk térni.

## 2. A győztes hatalmak jogállása

Mielőtt az Ausztriával kötött béke konkrét rendelkezéseinek tárgyalásához hozzákezdénénk, érdemes kitérni a győztes hatalmak közötti viszonyokra is. A békeszerződés előkészítésénél is láthattuk, hogy *a domináns szerep az antanton belül is a vezető hatalmaknál volt.* Az érdemi előkészítést a „négyek tanácsa” végezte, a többi győztes állammal kiegészült plenáris ülés már csak a részletesen kidolgozott szövegtervezetről tárgyalt. Maguk a békeszerződések is külön csoportba sorolták őket. A győztes államokat tömörítő ún. „Szövetséges és Társult Hatalmak” körén belül ugyanis a „négyek tanácsát” alkotó Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Franciaország és Olaszország, Japánnal kiegészülve alkotta az ún. „Szövetséges és Társult Főhatalmakat” Ők nemcsak a békeszerződés megkötése szempontjából különültek el, hanem *a háborút követő világrend vezető hatalmaivá váltak.* A békeszerződések előkészítésével párhuzamosan ugyanis a Népszövetség felállításának folyamata is megkezdődött, amelynek alapokmányát mindegyik békeszerződésbe belefoglalták. A „négyek tanácsának” vezető szerepe legmarkánsabban a Népszövetség szervezetén belül mutatkozott meg, mert ők lettek a Népszövetség Tanácsának állandó tagjai. Az alapokmány szerint a Tanács kilenc tagból állt, amelyből még négy államot a tagok összessége által alkotott Közgyűlés választott. A választott tagok számát a közgyűlés azonban emelhetette, amit meg is tett. Meg kell azonban említeni, hogy az Egyesült Államok a békeszerződések ratifikálását is elmulasztotta, és a Népszövetség tevékenységében sem vett részt. Emiatt a szervezet békeszerződésekbe foglalt formában sosem működött.

### 3. Az államazonosság, államutódlás problémája

A békeszerződések közötti hasonlóságok ellenére a St. Germain-i béke megtárgyalását mégis egy speciális kérdéssel kell kezdenünk. Németország, vagy Magyarország a békeszerződések kapcsán nem vitatta jogállását, vagyis hogy vesztes állam. Az új osztrák állam (Német-Ausztria) álláspontja viszont az volt, hogy *ő nem jogutódja az egykori Osztrák Császárságnak*. Mindez az egész békekötés kérdését érdekes szemszögbe helyezte. Ha semmilyen kapcsolat nem fűzi a háborúban részt vevő államhoz, akkor egyáltalán kell-e békét kötnie?

A probléma első eleme, hogy 1918 előtt nemzetközi jogi jogalanyisággal az Osztrák-Magyar Monarchia rendelkezett, így a békeszerződésben először ennek jogutódlását kellett meghatározni. Ha a két alkotó állama megmarad, akkor nyilvánvalóan ezek a jogutód államok. Magyarország esetében ez nem is jelentett nemzetközi jogi problémát, hiszen hazánk nem alkotó tartományaira hullott szét, hanem területeket csatoltak tőle el. A maradék Magyarország egyértelműen jogutódja volt az 1918 előtti magyar államnak. Ez a két világháború közötti revíziós törekvések szempontjából is egy fontos érv volt, ezért Magyarország a trianoni békeszerződés kapcsán fel sem vetette a jogutódlás hiányát.

Ausztria azonban elutasította a kontinuitást az 1918 előtti állammal. A békeszerződésnek kellett eldöntenie, hogy az Osztrák Császárság felbomlása – Német-Ausztria álláspontjának megfelelően – valóban szétesés (divisio) volt-e, vagy az egykori Osztrák Császárságtól elváló részek területátengedésnek (cessio) minősültek. Az első esetben egy felbomlott dinasztikus állam területén új nemzetállamok jöttek létre, amelyek közül egyik sem jogutódja a réginek. A másik szerint Ausztria 1918-ban csak államformát váltott, amely a nemzetközi jog szabályai szerint az állam kontinuitásában semmilyen szakadást nem okoz, ettől területeket csatoltak el, s a maradék területen létrejövő állam (Német-Ausztria) pedig a régi állam jogutódja.

Az osztrák álláspont elfogadása azt jelentette volna, hogy a világháború lezárásának szempontjából *az új Ausztria nem volt hadban álló fél, hanem semleges államnak kell tekinteni*. Ennek következménye lett volna az is, hogy háborús jóvátétellel nem lehet terhelni, haderejét nem lehetett korlátozni stb., vagyis *a vesztes államokkal kapcsolatos szankciókat elkerüli. Egyáltalán békeszerződést sem kell kötnie*, hiszen egy a háborúban semleges államnak nem kell annak jogi lezárásában közreműködnie. Így abból, hogy a győztes államok Ausztriát egyáltalán béketárgyalásokra kötelezték már sejteni lehetett, hogy ezt a koncepciót nem fogadják el.

St.Germain-i békeszerződésben a győztes államok nem is osztották ezt az álláspontot. Az Ausztria szétesésére vonatkozó elméletet nem fogadták el, Német-Ausztriát az Osztrák Császárság utóállamának tekintették. Sőt azzal, hogy a más államokhoz került régi koronatarományokat területátengedésként (cessio) kezelték, a mai fogalmak szerint nem is államutódlást, hanem államazonosságot állapítottak meg. Ezzel *a vesztes államok közé sorolták*, s ebből következően viselnie kellett annak terheit is.

Mindezt azonban az osztrák közjogi irodalom csak a békeszerződés által kikényszerített kivételnek tekintette. A részben annak végrehajtására bő egy hónappal később kibocsátott, az államformáról szóló törvényben – a békeszerződésben vállalt kötelezettségek kivételével – újra elutasították a jogutódlás fennállását. A kialakult álláspont az volt, hogy ezt csak a békeszerződés által kötelezővé tett körben kell elfogadni.

#### **4. A hadiállapot megszüntetése**

Egy békeszerződés alapvető célja mindig az egyes államok közötti hadiállapot megszüntetése. Ez a St. Germain-i békében sem volt másként, már a preambulum rögzítette.

#### **5. Az államterület megállapítása**

Az egykori Osztrák Császárság nem német lakta területeinek önállósodását az új Ausztria is fenntartások nélkül elismerte. A régi koronatartományok lakossága azonban etnikailag nem volt egységes, *ami miatt a pontos államhatár kialakításában nem volt egyetértés*. Ha a régi koronatartományok mentén húzzák meg az új államhatárokat, akkor az egykori Osztrák Császárság német ajkú lakosságának jó egyharmada idegen államok területére kerül. Így a német lakta tartományok egymás után jelezték belépési szándékukat az új osztrák államalakulatba. Ezen belépési nyilatkozatok alapján az ideiglenes nemzetgyűlés hamarosan törvényt alkotott Német-Ausztria területi kiterjedéséről, amelyben *etnikai alapon állapította meg az államhatárokat, átrajzolva ezzel a régi koronatartományok határait*.

1918/1919 fordulóján Ausztria igyekezett is ezeket a területeket megtartani, de ezt a törekvését nem koronázta siker. *A békeszerződés csak a szintén vesztes Magyarország kárára követte az etnikai elvet*. A hazánk nyugati részéből a zömében német lakta területeket Ausztriának ítélte, amelyet Burgenland néven új tagállammá szervezettek. Egyébként a régi koronatartományok határai mentén jelölték ki az új Ausztria határait, amellyel *az egykori Osztrák Császárság területén élő németek kb. egyharmada idegen államok területére került*.

#### **6. Az új államok elismerése**

Az államterület megállapítása mellett Ausztriának el kellett ismernie Csehszlovákia, Lengyelország, a három balti állam, a Szerb-Horvát-Szlovén Állam és Magyarország teljes állami önállóságát. Ezek közül nagyobb fontossága azoknak az államoknak volt, amelyek legalábbis részben az Osztrák Császárság területén jöttek létre, ez pedig Csehszlovákia és Lengyelország volt. Bár a Balkánon Szerbia már létezett a világháború előtt is, a vezetésével létrejövő Szerb-Horvát-Szlovén Királyság is új államalakulatnak minősült, amelyet Ausztriának a békeszerződésben szintén el kellett

ismernie. Ezen kívül még Olaszország kapott területeket a régi Osztrák Császárságból, ő azonban már háború előtt elismert állam volt, tehát itt csak a területátengedést kellett Ausztriának aláírnia. A korábban nem létező államoknál azonban a területátengedés később vitatható lett volna, ha mint államot nem ismeri el őket, ezért kellett a kettőt összekötni.

## 7. Az állampolgárságra vonatkozó rendelkezések

A területi rendelkezésekkel összefüggésben felmerült az állampolgárság problémája is, amely viszont az állam már érintett jogutódlásával állt kapcsolatban. Láthattuk, hogy a békeszerződés a régi Ausztriától elcsatolt területeket területátengedésnek (*cessio*) tekintette. *Az állampolgárság meghatározásánál a lakóhely volt a meghatározó.* Mindenki megszerezte az osztrák állampolgárságot, akinek lakóhelye a békeszerződés hatályba lépésekor Ausztriának a békeszerződés által megállapított területén volt és más országnak nem volt állampolgára. Azon személyek, akiknek a lakóhelye a korábban az Osztrák-Magyar Monarchiához tartozó területen volt – az osztrák állampolgárság elvesztése mellett – azon állam állampolgárságát szerezték meg, amelyik az adott területen az államhatalmat gyakorolta. *A békeszerződés biztosította az opciós jogot is.*

## 8. A jóvátételi kötelezettség

Ausztria, mint említettem, a jogutódlás hiányára próbált hivatkozni, amelynek a jóvátétel szempontjából is jelentősége volt. Végül a győztes hatalmak ezt nem fogadták el, az új Ausztria a jóvátételi kötelezettség alól sem mentesülhetett. Az első világháborút lezáró békeszerződésekre általában jellemző volt, hogy a jóvátétel mértékét összegszerűen nem határozták meg. A német békeszerződés itt is mintát jelentett, s nemcsak Ausztria, hanem később Magyarország számára is.

A német békeszerződés a jogcímeket határozta meg, amelyek alapján Németország jóvátétel fizetésére volt kötelezhető. A legfontosabb jogcímek az alábbiak voltak: a győztes hatalmak tulajdonában okozott károk; a győztesek civil lakossága által vállalt terhek (hadikölcsönök); a győztes hatalmak által fizetett hadi nyugdíjak. A jogcímekhez kapcsolt tényleges összegeket a békeszerződés aláírása után felállított jóvátételi bizottság állapította meg, amelyben azonban csak a győztesek kaptak helyet.

Ausztria ehhez hasonlóan a békeszerződés aláírásakor szintén nem tudhatta a pontos jóvátételi terheket. Tíz konkrét jogcímet határoztak meg, amely alapján jóvátétel fizetésére volt kötelezhető. Ezek megegyeztek a Németországgal szemben támasztott igényekkel. A tényleges összeg meghatározását itt is a jóvátételi bizottság határozta meg, amely célra nem is hoztak létre új testületet. Ugyanaz a bizottság kapott hatáskört, amelyet a versailles-i békében Németország kapcsán felállítottak, ami jelentette azt is, hogy *itt is kizárólag a győztes hatalmak képviselői döntöttek.* Amennyiben a két békeszerződés között eltérések lettek volna a speciális osztrák

ügyek elbírálására ez a bizottság egy külön osztályt alakított. Egyébként ugyanezek a szabályok vonatkoztak Magyarországra is. A jóvátétel jogcímeit a trianoni béke is ugyanabban a tíz pontban határozta meg, mint a St. Germain-i és a jóvátételi bizottság is ugyanabban az összetételben és hatáskörrel működött.

A békeszerződés jóvátételre vonatkozó részéről összességében megállapítható, hogy *a vesztes államok számára aránytalanul nagy tehertételt okoztak*. Különösen sérelmes volt, hogy *az összecszerűség tételes megállapításának hiánya miatt a békeszerződéssel lényegében egy üres csekk aláírására kényszerítették őket*, amibe a győztesek olyan összeget írhattak be, amelyet jónak láttak. Ausztria és Magyarország számára gazdasági teljesítőképesége azonban Németországnál lényegesen kisebb volt. Mivel *a vesztes államoknak a békeszerződésekben egyetemleges felelősséget kellett vállalnia* a volt központi hatalmak által okozott minden jóvátétel alá eső kárért, ezt a köztelezettséget elsősorban oda terhelték, ahol esély volt annak behajtására. Ausztria feledésbe merült, a weimari Németország számára viszont elviselhetetlen terheket okozott, amely sorozatos belpolitikai konfliktusokat is előidézett. A jóvátételi bizottság olyannyira rá fektette a súlyt, hogy az Ausztria által fizetendő összeggel hosszú évekig nem is foglalkoztak. A gazdasági világválság miatt pedig 1930-ban Ausztriának, majd 1932-ben Németországnak is elengedték a háborús jóvátételi kötelezettséget. *Így valójában Ausztria egyetlen fillér jóvátételt sem fizetett.*

## 9. Az „Anschluss”-tilalom

Az új Ausztriában a kezdetektől erős törekvés volt a Németországhoz történő csatlakozásra („Anschluss”). A győztes hatalmak viszont hallani sem akartak Németország megerősítéséről, ezért *a békeszerződésben Ausztriát kötelezték állami függetlenségének fenntartására*. Mindenki számára világos volt azonban, hogy ez a Németországhoz történő csatlakozás tilalmát jelenti.

*A tilalom nem volt abszolút*, a csatlakozáshoz nem kellett a békeszerződést módosítani. Az ténylegesen nem tiltást fogalmazott meg, hanem a lépést *a Népszövetség Tanácsának jóváhagyásához kötötte*. Amennyiben ez a jóváhagyás megvan, akkor a csatlakozásra a békeszerződés sérelme nélkül sor kerülhetett.

A Népszövetség jóváhagyására azonban nemcsak a tényleges csatlakozás esetén volt szükség, hanem *az erre tett előkészületekhez is*. Tehát bármilyen erre irányuló tárgyalás, vagy közös vámterület kialakítása stb., csak a Tanács engedélyével történhetett. Így ez egyes álláspontok szerint nem is „Anschluss”-tilalom volt, hanem a megvalósításra vonatkozó eljárási szabályok meghatározása.

## 10. Az állam elnevezése

Speciális rendelkezése volt a St. Germain-i békeszerződésnek az állam elnevezésére vonatkozó rendelkezése. A nevét általában minden állam szabadon választja meg, Ausztria esetében azonban ez nem volt teljesen így. Az 1918. őszi forradalmi



események után létrejött republikánus állam a Német-Ausztria (Deutschösterreich) elnevezést vette fel. Ezzel utalt arra, hogy a régi Osztrák Császárság után ez az Ausztria már egy nemzetállam, de ezen túl utalt a Németországhoz történő csatlakozás („Anschluss”) céljára is. A békeszerződés azonban ezt kifejezetten tiltotta, Ausztriát kötelezte állami függetlenségének fenntartására. Ezzel együtt *arra is kötelezte, hogy az önállóságra utaló „Osztrák Köztársaság” („Republik Österreich”) nevet vegye fel.*

Volt olyan álláspont, amely szerint ez Ausztriát csak a nemzetközi kapcsolatban kötelezi az előírt államelnevezés használatára. Belső viszonyaiban saját belátása szerint állapítja meg az állam nevét. Persze azt is el kellett ismerni, hogy ez csak teoretikusan igaz, mert a bel- és külkapcsolatokat nem lehet tisztán szétválasztani. Ha például az osztrák okmányokon továbbra is a Német-Ausztria elnevezést használják, akkor azokat külföldön nem fogják elfogadni.

### **11. A kisebbségvédelem**

A békeszerződés értelmében Ausztriának a kisebbségvédelemre vonatkozó rendelkezéseket, mint „alaptörvényt” („Grundgesetz”) kellett elismernie. A rendelkezések kiterjedtek a faji, vallási, illetőleg nyelvi kisebbségekre. Ezeknek a többséggel azonos polgári és politikai jogokat kellett biztosítani, nyelvük és vallásuk szabad gyakorlására az államnak kellő garanciát kellett biztosítani. A nyelvhasználat terén békeszerződés elismerte az államnyelv bevezetésének jogát, ugyanakkor megkövetelte, hogy a nem német anyanyelvű osztrák állampolgárok a bíróságok előtt anyanyelvükön írásban és szóban megfelelően eljárhassanak. Bármely faji, vallási, vagy nyelvi kisebbségnek joga volt – saját költségén – vallási, szociális vagy oktatási intézményeket fenntartani, ahol felekezetüket, nyelvüket szabadon gyakorolhatták. Amennyiben egyes városokban, vagy kerületekben egy nyelvi kisebbséghez tartozók jelentős számban éltek, az államnak biztosítani kellett számukra az elemi népoktatást. A jelentős számarány esetén – a vallási és faji kisebbségek által létesített intézményekkel egyetemben – a fenntartásukról is az államnak kellett gondoskodnia.

### **12. A haderő korlátozása**

Az első világháborút lezáró békeszerződések mindegyikében megtalálható volt, a vesztes államok haderejének korlátozása, mely rendelkezések Ausztriát sem kerülték el. A fegyverzetkorlátozás mellett a haderő létszámának is felső határt szabtak, az nem haladhatta meg a 30.000 főt. A lakosság háborúra való felkészítésének akadályozása okán tiltották az általános védkötelezettséget, aminek következtében a legénység is hivatásos állományból állhatott. A tiszteknek legalább húsz, az altiszteknek és a legénységnek legalább tizenkét évre kellett szerződnie. A rendészeti erők létszáma (csendőrség, rendőrség, vámőrség stb.) sem haladhatta meg a

háború előtt a békeszerződés által megállapított államterületen szolgálatot teljesítők létszámát.

Ezek a rendelkezések egységesen azt a célt szolgálták, hogy *az osztrák hadsereg háború viselésére alkalmatlan legyen, s kizárólag belbiztonsági és határrendészeti feladatokat tudjon ellátni*. A fegyverzetkorlátozás mellett ennek legjelentősebb eleme a védkötelezettség tilalma volt, hiszen így nem volt megfelelően kiképzett tartalékos hadereje. Ennek megakadályozásában fontos elem volt a hivatásos szolgálati idő magas tartama, hiszen egy rövid szolgálati idő esetén a hadra fogható lakosság nagy része megforgatható lett volna a hadsereg állományában. A rendészeti erők létszámának korlátozása szintén azt a célt szolgálta, hogy annak keretein belül ne lehessen burkolt katonai kiképzést folytatni.

### **13. A békeszerződés végrehajtásának ellenőrzése**

A békeszerződés végrehajtásának ellenőrzésére a győztes hatalmak – Bécs székhellyel – ellenőrző bizottságokat állítottak fel, amelyek 1928 elejéig működtek. A bizottságok feladata a katonai leszerelés ellenőrzése volt. Ugyan ilyen bizottságokat Németország és Magyarország viszonylatában is felállítottak.

### **14. A Népszövetségbe történő felvétel**

Az első világháború lezárásának lényeges eredménye volt *a Népszövetség felállítása*. Ennek a győztes hatalmak olyan jelentőséget tulajdonítottak, hogy egyezségkormányát az összes békeszerződésbe – mégpedig I. részként – beiktatták, s így az St. Germain-i békének is részét képezte. A szervezet megalapítását ugyanaz a „négyek tanácsa” határozta el, amely a Németországgal kötendő békeszerződést előkészítette. Láthattuk, hogy a vesztes államok a velük kötendő békeszerződések előkészítésében nem vehettek részt. A tényleges tanácskozásokon csak a győztes hatalmak képviselői voltak jelen, amelynek következménye volt az is, hogy a Népszövetség alapításában is csak ők vehettek részt, illetőleg a csatlakozásra meghívtak még néhány a háborúban semleges államot. Ők együttesen alkották a Népszövetség ún. eredeti tagjait. A vesztes államok részére bizonyos szankció is volt, hogy a népek (nemzetek) közösségéből kirekesztették őket. A nagy világégésért egyedül őket tették felelőssé, s így egyiküket sem tartották érdemesnek arra, hogy ebbe az új, s nagyjelentőségű szervezetbe felvegyék őket. A Népszövetségbe történő esetleges felvétel annak is fokmérője volt, hogy az adott államot újra egyenrangú partnerként kezeli a nemzetközi közösség. Így nem véletlen a törekvés arra, hogy a Népszövetségbe felvételt nyerjenek. *Ausztria nemzetközi konszolidációját jól szemlélteti, hogy igen korán, már 1920-ban felvételt nyert.*

---

---

---

---

# **The Shift from e-Government to Digital Government. The Critical Role of ICT in Modern Society**

Zsuzsanna Katalin Szabó\*

---

Tisztelt Rektor Úr! Kedves András! Az elmúlt 15 év során megannyi eredményekben gazdag tudományos tevékenység, oktatói, diák és baráti szoros együttműködés épített hidat Marosvásárhely és Miskolc között és hozta közelebb a két egyetem közösségét. Nostalgikus derűvel gondolok vissza az elmúlt évekre, a közösen szervezett nemzetközi konferenciák sorára, a tudományos nemzetközi diákkonferenciákra, a nemzetközi tudományos projektek munkamegbeszéléseire Franciaországban, Olaszországban, Romániában és Magyarországon. Bármikor találkoztunk, mindig volt közös témánk és igazán baráti beszélgetések kerekedtek ki a közösen, sokszor több mint tíz ország nemzetközileg elismert szakembereivel, kutatóival. Amikor megismerkedtünk tanszékvezető voltál, így figyelemmel kísérhettem, ahogy felfele ível egyetemi beosztásaid pályája. Gratulálok az elért eredményekhez, mindahhoz, amit kemény munkával megvalósítottál! Non opus est verbis, credite rebus! (Ovidius) Nincs szükség szavakra a tettek magukért beszélnek! Születésnapod alkalmával a multikulturális Erdély meleg szeretetével köszöntelek, és az alábbi gondolattal kívánok további sok sikert és mindenhez jó egészséget! A nagyobb dolgokat mindenki látja, a hangzavart érzékeli de ezen túl meglátni minden mögött a szépséget, a kecsességet, az árnyalati színekülönbségeket, érzékelni a legfinomabb hangokat, a növények virágba fakadásának a dallamát meghallani, a szél által simított búzamező rezgését megérezni, a jégen tündöklő hópelyhek gyémánt csillogásának az üzenetét megérteni, a szemmel nem látható üzenetét felfogni gyönyörűség. Ez nem mindenkinek sikerül, azonban megtanulhatjuk. Isten éltesse!

## **1. Introduction**

The e-government fields emerged in the late 1990's aiming to transform the traditional off-line government services into services available online, which became in a short time a burning research topic worldwide. The study of the e-government

---

\* University of Medicine, Pharmacy, Science & Technology "George Emil Palade", Târgu Mureş Faculty of Economy and Law, Romania

concept is interesting, but complex, and requires an inter-, trans- and multidisciplinary research approach.

In the last decades, many research papers and studies analysed different aspects of the e-government (see: Selhofer & Mayringer<sup>1</sup>, 2001; Zhiyuan<sup>2</sup>, 2002; Cuervo & Menéndez<sup>3</sup>, 2005; Andoh-Baidoo & Lawrencía<sup>4</sup>, 2011; Soukup<sup>5</sup>, 2013). Thus, measurement methods were formulated, and indicators were defined to have quantitative evidence to evaluate the level of the implementation and development and compare the efficiency and performance (Vintar, Decman, Kunstelj, & Bercic<sup>6</sup>, 2003). Different organisations, e.g. World Economic Forum (WEF), International Telecommunication Union (ITU), EC, UN elaborated measurement systems with indicators to determine the level of implementation, the quality of the services offered, the level of usage of e-government, to evaluate the e-readiness, the preparedness of economies that use the benefits of ICT.

A study on the efficiency of e-government adoption, barriers to its implementation in transition economies in the European context and usage of multicriteria decision analysis for the prioritisation of the factors with the highest overall impact on efficient implementation was published in 2016. (Szabo & Chiriác<sup>7</sup>, 2016) A literature review on the current state and an investigation on the public value e-government was recently published. (Damascene & Andersson<sup>8</sup>, 2019)

E-government revealed the relationship between state and society; ICT technologies present new challenges for the public sector. "*E-government* efforts to use technology to increase the efficiency and transparency of public sector

---

<sup>1</sup> Selhofer, H., & Mayringer, H. (2001). Benchmarking the Information Society Development in European Countries. *Communications – Strategies*, 43(3).

<sup>2</sup> Zhiyuan, F. (2002). E-government in Digital Era: Concept, Practice and Development. *International Journal of The Computer, The Internet and Management*, 10(2), 1-22.

<sup>3</sup> Cuervo, V., & Menéndez, L. (2005). Inequalities in the Information Society: A Statistical Approach to the Digital Divide. First meeting of the society for the study of the economic inequality (pp. 1-11). Palma de Mallorca, Spain: Universitat de les illes Balears. <http://www.uib.es/congres/ecopub/ecineq/papers/257vincente-lopez.pdf>.

<sup>4</sup> Andoh-Baidoo, F. K., & Lawrencía, A. (2011). Examining the Preparedness of an Emerging Economy towards E-Government Implementations: Swot Analysis. Southwest Decision Sciences Institute Conference, Houston:: University of Louisiana at Lafayette. *SWDSI Proceedings/papers/papers/PA178.pdf*.

<sup>5</sup> Soukup, J. (2013). Knowledge Economy and Innovation Indices: Their Concordance and Diversity. *The 7th International Days of Statistics and Economics* (pp. 1295-1303). Prague: Prague: University of Economics.

<sup>6</sup> Vintar, M., Decman, M., Kunstelj, M., & Bercic, B. (2003). Integral E-government Development Indicators. *INetwork of Institutes and Schools of Public Administration (NISPA) Conference*. Budapest.

<sup>7</sup> Szabo, Z. K., & Chiriác, L. (2016). Investigations Concerning E-Government Adoption in Transition Economies. *Acta Oeconomica*. <https://doi.org/10.1556/032.2016.66.1.3>

<sup>8</sup> Damascene, T., & Andersson, A. (2019). The public value of E-Government – A literature review. *Government Information Quarterly*, 36(2), 167-178. doi:<https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001>

organisations have been integral to the digitisation of government processes and improving public sector operations<sup>9</sup>." (OECD, 2020)

Governments have to be more responsible, and the policies should encourage economic growth but also protect the planet, ensure prosperity and end poverty, keep the citizens safe and provide public services. The transition toward digitalisation is a hot topic; the digital revolution makes devices more available and accessible, which boosts the demand for digital services. "The *digital government* imperative leverages digital data and technologies for more cohesive service transformation, cross-cutting collaboration and data sharing to produce open, user-driven and proactive public sector organisations<sup>10</sup>." (OECD, 2020)

Digital transformation is considered the driving force of development which at the same time with incredible speed changes the world continuously. Citizens assist the contemporary STS (Science, Technology and Society) transformation and feel its digital character in their daily life. The digital platforms foster, spread and need innovation, moreover digitisation implies economic growth and increased competitiveness. The transition is a long process which consists from the process of *digitisation* - the transition from analogue to digital - making information available and accessible in a digital format; the process of *digitalisation* - the process by which is determined how to apply in the best way digitised information to simplify some specific operations; *digital transformation* - the process of integrating digitised data and digitalised applications into new applications. (Irniger<sup>10</sup>, 2017)

In the COVID-19 pandemic, ICT plays a vital role in maintaining working conditions through online services, which keep citizens connected.

The advantages and deficiencies of ICT can be encountered in every sector, which emphasises the need to develop it further to meet the evolving needs of citizens in both work and daily life to make it possible for them to exercise their rights and fulfil their responsibilities.

The present study analyses the readiness of governments across Europe in the transition from the traditional e-government to the digital government using publicly available data. In Section 2, the methodology and the data used is presented; Section 3 reveals the obtained numerical results and discussion; finally, Section 4 the conclusions.

## 2. Methodology and data used

Publicly available databases are used such as the Knowledge Assessment Methodology, which was created and published by the World Bank to "help countries to identify the challenges and opportunities they face in making the transition to the

---

<sup>9</sup> OECD. (2020). *Digital Government Index 2019 Results*. OECD. doi: <https://doi.org/10.1787/14e1c5e8-en-fr>

<sup>10</sup> Irniger, A. (2017). Difference between Digitization, Digitalization and Digital Transformation. <https://www.coresystems.net/blog/difference-between-digitization-digitalization-and-digital-transformation>

knowledge-based economy” (Chen & Dahlman<sup>11</sup>, 2006); the ICT development index (IDI) to measure the Information Society, a database has been published by (ITU) since 2009, (ITU, Measuring the Information Society Report<sup>12</sup>, 2018); The Global Information Technology Report 2013 was a project within the framework of the World Economic Forum and INSEAD, (Baller, Dutta, & Lanvin<sup>13</sup>, 2016) which publishes the Network Readiness Index (NRI) defined as a nation’s or community’s degree of preparation to participate in and benefit from information and communication technology developments; since 2000-2001 and introduced by Kirkman et al in 2002 and redefined by Dutta et al in 2003, (Bilbao-Osorio, Dutta, & Lanvin), The NRI 2019 „Towards a future ready society<sup>14</sup>” is published; The Readiness for the Future of Production Report<sup>15</sup> 2018, published by World Economic Forum, help countries assess readiness for the future. The e-Government Development Index (eGDI-UN), UN e-Government development database is published by the United Nations (UN, 2018<sup>16</sup>) and (UN, 2020<sup>17</sup>). The Change Readiness Index<sup>18</sup> (CRI) measures the countries abilities to manage change and cultivate opportunity through social, governance and economic capabilities. The Global Innovation Index (GII) published by INSEAD and WIPO, measures the economy’s innovation performance since 2007 (Dutta, Lanvin, & Wunsch-Vincent<sup>19</sup>, 2018). The Sustainable development Index presents an assessment of countries’ distance to achieving the SDGs. (Sachs, Schmidt-Traub, Kroll, Lafortune, & Fuller<sup>20</sup>, 2018)

In this study, a regression analysis was used. The value  $R^2$  measures the quality of prediction; in social science research any  $R^2$  value above 0.5 is considered good. To measure the strength of associations between two ranked variables, the Spearman’s rank-order correlation, noted by  $\rho$ , was used. The correlation is very strong for values  $0.9 < \rho < 1$ , strong when  $0.7 < \rho < 0.89$ , moderate in the case of  $0.5 < \rho < 0.69$  and moderate to low for  $0.3 < \rho < 0.49$ . When this value is included

<sup>11</sup> Chen, D. & Dahlman, C. (2006). <http://documents.worldbank.org/>. The knowledge-economy, the KAM methodology and World Bank operations:

<sup>12</sup> ITU. (2018). Measuring the Information Society Report: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/misr2018.aspx>

<sup>13</sup> Baller, S., Dutta, S., & Lanvin, B. (2016). *The Global Information and Technology Report*. Retrieved from <http://www3.weforum.org/>: [http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/WEF\\_GITR\\_Full\\_Report.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GITR2016/WEF_GITR_Full_Report.pdf)

<sup>14</sup> NRI. (2019). *Network Readiness Index: Towards a Future-Ready Society*. (S. Dutta, & B. Lanvin, Ed.) Washington D.C., USA: Portulans Institute. Preuat pe October 2020, de pe <https://networkreadinessindex.org/wp-content/uploads/2020/03/The-Network-Readiness-Index-2019-New-version-March-2020.pdf>

<sup>15</sup> WEF. (2018). *Readiness for the future of production*. WEF. <https://www.weforum.org/reports/readiness-for-the-future-of-production-report-2018>

<sup>16</sup> UN. (2018). E-Government Development Database (UNeGovDD) : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>

<sup>17</sup> <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Region-Information/id/4-Europe>

<sup>18</sup> KPMG. (2018). The Change Readiness Index. <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/>

<sup>19</sup> Dutta, S., Lanvin, B., & Wunsch-Vincent, S. (2018). Global Innovation Index: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2018.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2018.pdf)

<sup>20</sup> Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., & Fuller, G. (2018). *SDG Index and Dashboards Report 2018*. <https://sdgindex.org/reports/sdg-index-and-dashboards-2018/>

in the interval  $0.16 < \rho < 0.29$  it means that the correlation is weak to low, and it is too low to be meaningful in the case of  $\rho < 0.16$ . The selection of variables usually follows logic and rational paradigms. For data processing, the SPSS software package was used.

### **3. Results and analysis**

To highlight the heterogeneity of e-government adoption in Europe, respectively in EU member states a descriptive analysis of the selected 26 indicators was used for countries, namely: e-Government Index, e-Participation Index, Online Service Index, Human Capital Index, Telecommunication Infrastructure Index, IDI values, IDI skills, GDP per capita (US\$), NRI, Political and regulatory environment, Government usage, Readiness, Usage, Impact, GII, ICTs, Knowledge Impact, SDG index, GGEI - Global Green Economy Index, Change Readiness Index, Government capacity score, People & civil society capacity, KEI - Knowledge Economic Index, Government procurement of advanced technology products, Readiness for the future of production - structure of production, Readiness for the future of production- drivers of production.

Regression analysis was used to examine the publicly available data presented in Section 2 and to identify the relationship between the considered variables. To measure the strength of the connection between information society (IDI), knowledge-based economy (KEI), the level of economic development measured in GDP, the level of e-government adoption (eGDI), the level of achievement of SDGs, the readiness to use the ICT benefits (NRI) and between all considered variables the Spearman's rank-order correlation is applied, the correlation matrix being built up in SPSS. The Spearman's rank-order correlation shows that in the majority of the cases, the values are over 0,7 (Table 1, Table 2), which indicates a very strong and strong relationship between variables; thus all the considered indicators have a direct impact on e-government adoption.

The results highlight that the examined indicators are key-determinant factors of e-government adoption, and they are interconnected. The successful implementation is a complex problem since it is the outcome of multiple successes achieved in diverse fields; it cannot be achieved by itself.

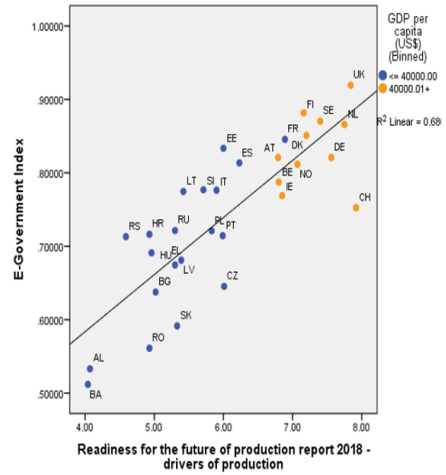
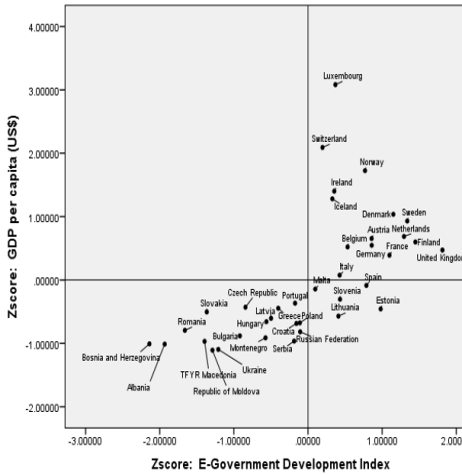
**Table 1.** The strength of association between the selected two ranked variables

<i>Spearman's rank-order correlation <math>\rho</math></i>	<b>eGDI</b>	<i>Spearman's rank-order correlation <math>\rho</math></i>	<b>eGDI</b>
<i>e-participation</i>	0,701	<i>SDG index</i>	0,805
<i>Online Service Index</i>	0,882	<i>GGEI - Global Green Economy Index</i>	0,592
<i>Human Capital Index</i>	0,781	<i>Change Readiness Index</i>	0,815
<i>Telecommunication Infrastructure Index</i>	0,897	<i>Government capacity score,</i>	0,768
<i>IDI values</i>	0,865	<i>People &amp; civil society capacity</i>	0,839
<i>IDI skills</i>	0,572	<i>Knowledge Economic Index</i>	0,832
<i>GDP</i>	0,622	<i>Government procurement of advanced technology products</i>	0,510
<i>NRI</i>	0,848	<i>Readiness for the future of production- drivers of production</i>	0,828
<i>Political and regulatory environment</i>	0,772		
<i>Government usage</i>	0,806		
<i>GII</i>	0,820		
<i>ICTs</i>	0,876		

Own calculations based on data

Studying the results, it can be recognised that across Europe and EU member states, the successful implementation of e-government depends on the level of economic development (Figure 1), on the level of development of knowledge-based economy, on the innovation performance of the country (Figure 3), on the readiness of the use the technology (Figure 4), and on the nation's ability to manage change (Figure 7 and Figure 13). The nations that are able to manage change are those situated on the first places in rankings, and they are perceived as the most developed and innovative societies with successful adoption of e-government. Moreover, they are regarded between the firsts to achieve SDGs as well. Developed economies implement e-government successfully, and in these economies, the governments invest in advanced technologies (Figure 5, 6 and 7), they are ready for the future of production (Figure 8, 9, 10) and are equipped to achieve the SDGs' (Figure 14).



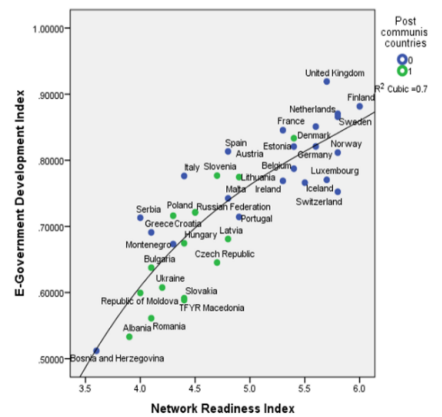
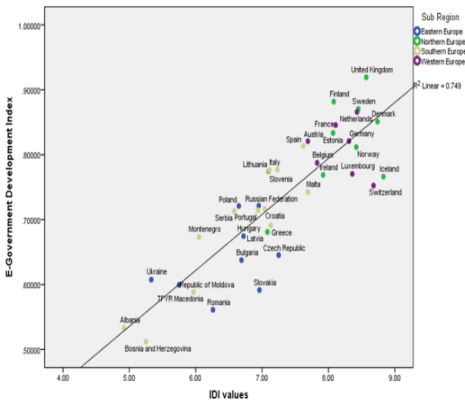


**Figure 1.** E-government Adoption and economic

**Figure 2.** E-government adoption and readiness development for the future of production

Own calculations based on data

On Figure 1, the standardised variables reveal that countries situated in the bottom left quadrant have the analysed indicators under the EU average therefore in these cases, the e-government adoption needs seriously improved, and adequate policies are required. In the right-top are situated the developed economies, those that implemented e-government successfully. Figure 2 shows that countries with successful adoption of e-government are ready for the future of production since they possess advanced technologies. Figure 3 and Figure 4 highlight that the successful adoption of e-government can be realised only in developed information societies, the readiness (NRI) being the key determinant factor.

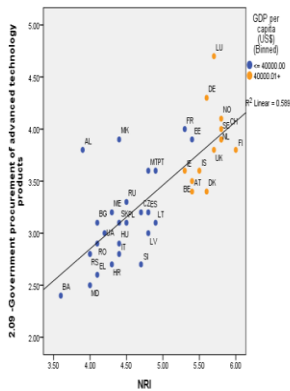


**Figure 3.** The development level of information

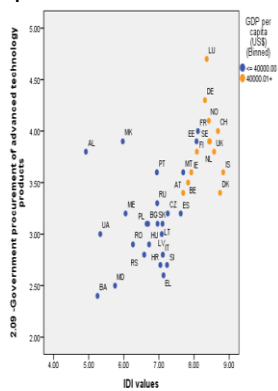
**Figure 4.** Readiness and e-government adoption Society and e-government adoption

Own calculations based on data

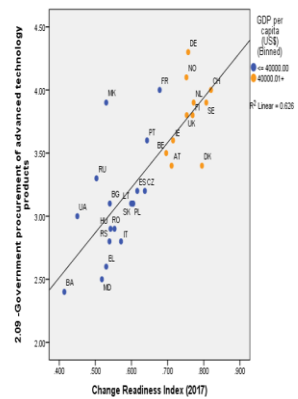
Furthermore, the level of governments' procurement of advanced technology products is analysed. The WEF is considered an enabler in helping countries to generate innovation. The obtained results, as we can see on Figures 5, 6 and 7 reveals that the governments in developed economies (with high GDP marked by yellow), invest more in the procurement of advanced technology product. These countries are innovative, are able to manage the change and also achieved high NRI values. Thus in these economies, a favourable political and business environment was created which facilitates development Countries with high NRI score are the most innovative and most competitive ones as well.



**Figure 5.** Government and NRI



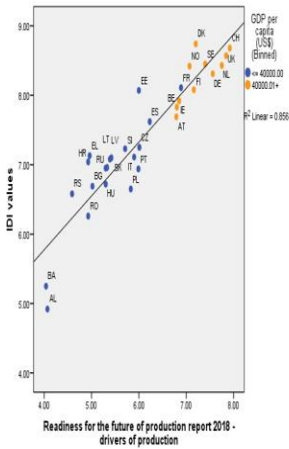
**Figure 6.** Government and information



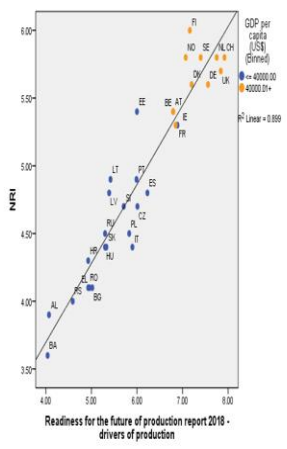
**Figure 7.** Government and society the ability to manage the change

Own calculations based on data

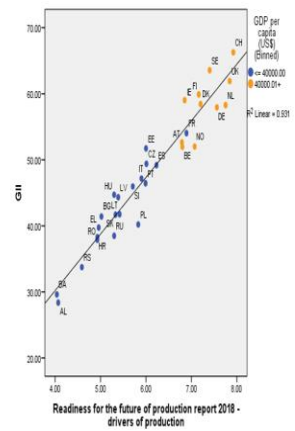
Figures 8, 9, 10 reveal that developed information societies (IDI), where nations able to use the benefits of ICTs' (NRI), are also the most innovative ones and show readiness for the future of production. The readiness for the future of production is a new diagnostic tool to "help decision-makers assess the extent to which their country is ready and positioned to shape and benefit from the changing nature of production, catalyse public-private sector dialogue, and inform the development of joint actions and modern industrial strategies<sup>16</sup>." (WEF, 2018) Countries marked with yellow have the highest GDP.



**Figure 8.** Information society and future of production



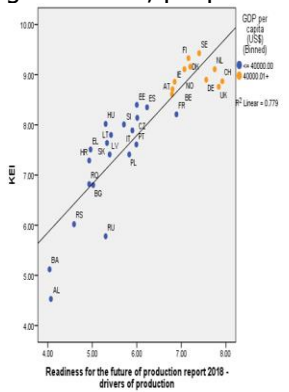
**Figure 9.** Readiness and future of production



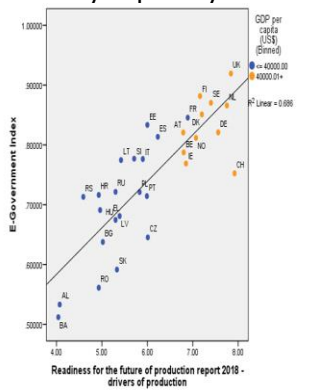
**Figure 10.** Inovativeness and future of production

Own calculations based on data

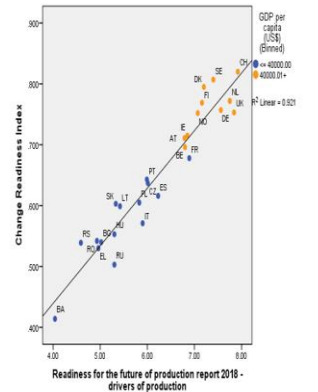
Figures 11, 12, 13 show the readiness for the future of production of the well developed knowledge-based economies (KEI), which with the successful adoption of e-government (eGDI) are able to favourable manage change (CRI). The Change readiness index (CRI) is calculated taking in consideration the enterprise, government, people and civil society capability.



**Figure 11.** The knowledge-based and future of production



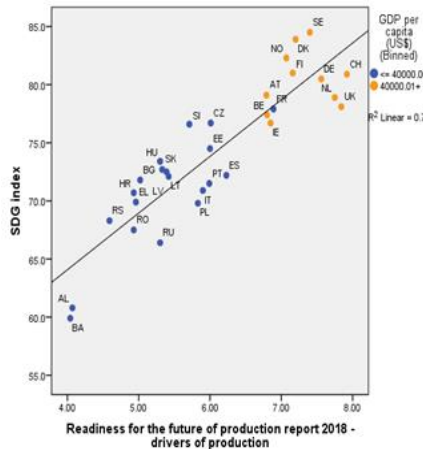
**Figure 12.** E-government adoption and future of production



**Figure 13.** Change readiness Economy and future of production

Own calculations based on data

The most innovative, knowledge-based, information societies, which can use the benefits of ICTs', manage change and have an efficiently implemented e-government, are the most sustainable with low distance to the SDGs achievements (Figure 14).



**Figure 14.** The future of production and achievements of SDGs  
Own calculations based on data

#### 4. Conclusions

The role of digitalization in economic growth is critical since it determines the economy's readiness for the future of production. Economic development needs innovativeness to offer competitiveness; it needs technological infrastructure to create an environment for the implementation of the latest technologies and requires knowledge for further development.

The level of economic development has a direct impact on successful e-government adoption. However, the calculated Spearman coefficients, noted by  $\rho$ , are greater than 0,8 which show that a strong relationship exists between the considered data and highlight that economic development measured in GDP is achieved if the countries are developed knowledge based economies (KEI) and information societies (IDI), if they have a high innovative performance (GII), invest more in advanced technologies, and are leaders in the achievement of sustainable development goals (SDGI).

The ability to manage change and build up a climate-ready future (CRI), the nation's or community's degree of preparation to participate in and benefit from information and communication technology developments (NRI) are key-success factors of development, and create a favourable environment for digitalization. The development of technology directly impacts the implementation of e-government. The results reveal that the successful implementation of e-government, the readiness for the transition toward digital government is a complex problem, many

key-determinant factors need to be considered and targeted strategies, appropriate policies have to be created.

Glenn Archer, an Australian researcher, considers that e-government is the first phase of digital government which translates into service transformation and innovation, the reason for which its level of implementation across economies is analysed. Through digitalization, the governments become more interconnected and assure the responsibility to safeguard their citizens.

Governments worldwide have to face the digital transformation, the transition toward digital government. The Digital Government Index (DGI) was published by OECD on 14 of October 2020 and presents the 2019s' ranking of analysed economies. The rating was obtained through the evaluation of all six dimensions of OECD Digital Government Policy framework, namely: digital by design, data-driven public sector, government as a platform, open by default, user-driven, proactiveness. (OECD, 2020)

This paper highlights the role of readiness in the transition toward digital-government and indicates the leader countries. The obtained results highlight that the number of individuals interacting online with public authorities is determined by the level of development of information society, the level of readiness, the development level of KEI, the level of implementation of e-government.

The identification of the barriers and enablers in this process is an absolute requirement to design and implement adequate policies, which accelerate growth.

---

---

---

# A közadat-újrahasznosítás új európai szabályozása – egy újabb lépés előre

Szóke Gergely László\*

---

## 1. Bevezető gondolatok

A közzféra szervei a tevékenységük során nagy mennyiségű adatot gyűjtenek és kezelnek, ugyanakkor a közigazgatás működése során rutinszerűen keletkező adatokban az elsődleges felhasználáson túl jelentős további társadalmi érték is fellelhető. A Big Data és Open Data megközelítések alapján ez ma már széles körben elfogadottá vált, ugyanakkor a vonatkozó szabályrendszer sokáig korántsem tűnt sikertörténetnek. Korábbi tanulmányaimban részletesen elemeztem a közadatok újrahasznosítására vonatkozó európai és magyar szabályozást<sup>1</sup> valamint a közadat-újrahasznosítás és az alkotmányos alapjogként definiált információszabadság jogintézménye közötti viszonyt is.<sup>2</sup> Jelen írás célja a legújabb európai fejlemények, különösen a közadat-újrahasznosítást szabályozó 2019/1024 irányelv<sup>3</sup> újdonságainak bemutatása, feltételezve, hogy az olvasó a szabályozás (korábbi) alapjait ismeri. Az új irányelv a nemzeti jogalkotások számára is feladatot jelent: 2021. július 17-ig a közadat-újrahasznosítás hazai szabályozásának felülvizsgálatát is el kell végezni. A tanulmány során röviden felidézem a közadat-újrahasznosítás szabályozásának alapjait, a Big Data és Open Data jelenségek pontenciális hatását, majd részletesen elemzem a 2019-es irányelv új szabályait és azt, hogy mennyiben képes reagálni az elmúlt évtized kihívásaira.

---

\* Egyetemi adjunktus, tanszékvezető, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.

<sup>1</sup> Szóke Gergely László: A közadatok újrahasznosítása – a szabályozás alapjai, In: Czékmann Zsolt (szerk.): *Infokommunikációs Jog*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2019, 227-251.

<sup>2</sup> Szóke Gergely László: Információszabadság és a közadatok újrahasznosítása: elhatárolás és kapcsolódási pontok, *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 2018/1., 160-179.

<sup>3</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 irányelve (2019. június 20.) a nyílt hozzáférésű adatokról és a közzféra információinak további felhasználásáról (2019/1024 irányelv)

## 2. Az európai közadat-újrahasznosítás szabályozásának alapjai

Az Európai Unió 2003-ban fogadta el a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelvet,<sup>4</sup> amely deklaráltan minimumharmonizációra törekedett. Az irányelv felülvizsgálata és 2013-as módosítása<sup>5</sup> jelentős változásokat eredményezett, de az alapkoncepció szerint egy adott adatkör nyilvánossága vagy bizalmassága továbbra is tagállami hatáskör maradt, azzal, hogy ha valamely adat a tagállami szabályozás alapján egyébként nyilvános, azt újrahasznosítás céljából is kötelező rendelkezésre bocsátani.<sup>6</sup>

A közadat-újrahasznosítás folyamata kezdetben nem volt sikertörténetnek nevezhető, a tagállamok különböző ütemben<sup>7</sup> és különböző mélységben implementálták a vonatkozó uniós joganyagot. Később a szabályozás változásainak egyértelmű lökést adott a Big Data jelenség és a nyíltadat-politika térnyerése.<sup>8</sup> Ennek világosan látható eredménye a 2019-ben elfogadott új, a nyílt hozzáférésű adatokról és a közszféra információinak további felhasználásáról szóló irányelv.

## 3. A Big Data, Open Data, közadat-újrahasznosítás

A Big Data jelenség a közadat-újrahasznosítás kérdését is más megvilágításba helyezi, és ennek hatásai, ha lassan is, de látszanak. A Big Data jelenséget sokan sokféleképpen definiálták, de széles körben alkalmazott megközelítés szerint különböző, az angol nyelvben V betűvel kezdődő jellemzőkkel írható le leginkább. Így e jelenség nagymennyiségű (volume), sok szempontból, de különösen a strukturáltság szempontjából sokféle (variety), megbízhatóságában, hitelességében sokszor kétséges (veracity) adatok gyors, akár valósídejű (velocity) elemzésére utal, amelynek célja valamilyen új (üzleti, társadalmi) érték teremtése (value), és amely eredményeket sokszor adatvizualizációval (visualization) igyekeznek befogadhatóbbá tenni a célközönség számára.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közszféra információinak további felhasználásáról (a továbbiakban: PSI irányelv 2003).

<sup>5</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU Irányelve (2013. június 26.) a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról (PSI módosító irányelv). Az irányelv egységes szerkezetbe foglalt változatát 'PSI irányelv' elnevezéssel hivatkozom.

<sup>6</sup> PSI módosító irányelv, (8) preambulumbekzdés

<sup>7</sup> Az eredeti irányelv átültetésének határideje 2005. július 1-je volt, de addigra csak néhány tagállam végezte ezt el. JANSSEN, Katleen – HUGELIER, Sara: Open data as the standard for Europe? A critical analysis of the European Commission's proposal to amend the PSI Directive, *European Journal of Law and Technology*, 4 (2013) 3., 2.

<sup>8</sup> Meg kell jegyezni, hogy az információ felértékelődése, és az információ „megosztott hasznosításának” gondolata már a korai információtársadalom diskurzusok során is megjelent. Ld. erről TORMA András: *A közigazgatási informatika és az információs társadalom egyes kérdései*, In: Bencsik András - Horváth Csaba (szerk.): *Demokrácia, jogállam, közigazgatás: Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára*, Pécs, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, 2017, 289.

<sup>9</sup> Ld. a GARTNER 'klasszikusnak' számító, 3 V-t tartalmazó megközelítését (<https://www.gartner.com/it-glossary/big-data>), az IBM 4V majd 5V koncepcióját (<http://www.ibmbigdatahub.com/infographic/four-vs-big-data>, <https://www.ibm.com/blogs/watson-health/the-5-vs-of-big-data/>), és Eileen McNulty 7V megközelítését (<http://dataconomy.com/2014/05/seven-vs-big-data/>) (2019.10.12)

Az adatok persze önmagukban nem sokat érnek, a fő kérdés az adatok hatékony elemzése. Ez legtöbbször új adatbányászati módszerekkel és ezek támogatására létrejött hatékony algoritmusokkal valósul meg, és egyre nő az öntanuló algoritmusok jelentősége is,<sup>10</sup> amelyek annál pontosabban és eredményesebben tudnak működni, minél több adaton 'tanulhatnak'. Kulcskérdéssé válik, hogy az egyes szereplők – legyenek azok vállalatok vagy államok – milyen mennyiségű és minőségű adattal rendelkeznek, mivel az adatok egyre inkább olyan erőforrásként funkcionálnak, amelynek a kiaknázása jelentős társadalmi előnyökkel és gazdasági haszonnal kecsegtetnek. Ebben a megközelítésben óriási pazarlásnak tűnik, ha az állam által a közfeladatai ellátása során közpénzekből gyűjtött, létrehozott és tárolt, és talán egyre jobban rendszerezett adatállományok hasznosításáról lemond egy társadalom.

A nyílt kormányzás és ezzel szoros összefüggésben a nyílt adatok politikája az elmúlt évtizedben újabb lendületet kapott. Eredetileg három, egyenrangúnak szánt összetevőjét lehetett azonosítani, ez az átláthatóság, a társadalmi részvétel és az együttműködés fontossága.<sup>11</sup> Később e megközelítés számos új célkitűzéssel bővült, és célként jelent meg a kormányzati információk újrahasznosítása, a közszolgáltatások fejlesztése, és a gazdasági növekedés és innováció erősítése is.<sup>12</sup> E 'nyíltság' feltételei az ingyenesség, a technikai nyíltság (az adatok informatikai eszközökkel feldolgozható nyílt formátumban elérhetőek) a jogi nyíltság (az adatok korlátozások, például szerzői jogi korlátozásoktól mentesen hozzáférhetőek és újrafelhasználhatóak), és a megtalálhatóság.<sup>13</sup>

A nyíltadat-politika terjedésének látványos megnyilvánulása a nyíltadat-portálok terjedése, ahol a kormányzati szervek ingyenesen, rendszerint számítógéppel jól kezelhető formátumban és nagy mennyiségben tesznek közzé jól újrahasznosítható adatszetteket. Igaz, néhány szerző arra hívja fel a figyelmet, hogy semmi nem garantálja, hogy ha a közadatok széles körben hozzáférhetővé válnak, azokat feltétlen hasznosítani is fogják, és célszerű lenne olyan megközelítést választani, amely a fogyasztói/állampolgári igényekből indul ki, és az erőforrások egy részét az adatok minőségére fordítani.<sup>14</sup>

Az Open Data megközelítés térnyerése a kritikák ellenére is vitathatatlan. 2011-

<sup>10</sup> *Big Data: A Report on Algorithmic Systems, Opportunity, and Civil Rights*, Executive Office of the President, Executive Office of the President, May 2016  
[https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/microsites/ostp/2016\\_0504\\_data\\_discrimination.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/microsites/ostp/2016_0504_data_discrimination.pdf) (2020.10.26) 10.

<sup>11</sup> MUNK Sándor – FLEINER Rita – MICSIK András – SIKOLYA Zsolt – NYÁRY Mihály: Kapcsolt nyílt kormányzati adatok és kutatásuk keretei Magyarországon, *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014/4., 144.

<sup>12</sup> A nyílt kormányzás elemeinek Amanda Clarke és Mary Francoli által összefoglalt listáját idézi KAISER Tamás: Nyílt kormányzat, nyílt adatok: a szabad hozzáféréstől a hatékony újrafelhasználásig, In: Dargay Eszter – Juhász Lilla Mária (szerk.): *Antikorrupció és integritás*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015, 75-76.

<sup>13</sup> MUNK et al.: i.m. 158.

<sup>14</sup> BLAKEMORE, Michael – CRAGLIA, Max: Access to Public-Sector Information in Europe: Policy, Rights, and Obligations, *The Information Society*, 22. (2006) 1., 20. E megállapításokat a szerzők jóval a nyíltadat-portálok megjelenése előtt, és az egyetemes hozzáférés (universal access) mint általános elv közadatokra vetített jelentése kapcsán inkább elméleti összefüggésben tették, a nyíltadat-portálokat böngezsze e kritikai megközelítés egyáltalán nem tűnik alaptalannak.



ben az Európai Bizottság is elfogadta az EU nyílt adat stratégiáját,<sup>15</sup> amely a PSI irányelv módosításának is jelentős lökést adott.<sup>16</sup>A nyíltadat-politika térnyerése ellenére az európai közadat-újrahasznosításról szóló jogszabályi keretek sokáig egyáltalán nem írták elő a közadatok proaktív nyilvánosságra hozatalát. A PSI szabályozás logikája sokáig egyértelműen az volt, hogy az adatot újrahasznosítani kívánó (általában piaci szereplő) szervezet vagy személy erre irányuló adatigénylés útján, szerződéskötés (azaz azonosítás) mellett, az abban meghatározott formátumban és díjazásért cserébe férhet hozzá a közadatok egy meghatározott részéhez. Ezt a megközelítést a 2019-es irányelv valamelyest kiegészíti proaktív közzétételi szabályokra való utalással is.

#### 4. Az új közadat-újrahasznosítási irányelv

2018-ra, részben az imént bemutatott tendenciákra és ellentmondásokra reagálva az Európai Unió a közadat-újrahasznosítás szabályozási rezsimjének továbbfejlesztésére szánta el magát. A 2018 áprilisában a Bizottság által kiadott, a PSI irányelv módosítását célzó javaslatát<sup>17</sup> széles körű konzultáció és egy igen részletes helyzetértékelő tanulmány<sup>18</sup> alapozott meg. Az eredetileg inkább csak kis lépéseket megtenni szándékozó javaslatból a ténylegesen elfogadott irányelvig eljutva végül aztán 'puhább' és igen markáns elemeket is megjelenítő szabályozás lett.

**4.1. Az irányelv hatályának kiterjesztése.** Az új irányelv egyik legnagyobb, az elvi kiindulópontokat is érintő újdonsága a hatályának kiterjesztése egyrészt az ún. közzállalkozások által kezelt dokumentumokra, másrészt a kutatási adatokra. Természetesen a közzférabeli szervezetek birtokában lévő dokumentumok továbbra is a szabályozás hatálya alatt állnak.<sup>19</sup>

Az irányelv tehát kiterjeszti a hatályát a (tágon értett) közigazgatási (a magyar átültetés során: közfeladatot ellátó) szerveken túl a *közzállalkozásokra* is, például a közműszolgáltatókra, közlekedési vállalatokra, postai szolgáltatókra, amennyiben azok megfelelnek az irányelv fogalmának. Eszerint közzállalkozás az „olyan, [...] meghatározott területek valamelyikén tevékenységet végző vállalkozás, amelyben a közzférabeli szervezetek közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást

<sup>15</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Nyílt adatok – az innováció, a növekedés és az átlátható kormányzás mozgatórugói COM(2011) 882 végleges

<sup>16</sup> Az európai nyíltadat-politikával kapcsolatos átfogó elemzések és összefoglalók egyik fontos kiindulópontja jelenleg az Európai Bizottság által működtetett European Data Portal (<https://www.europeandataportal.eu>).

<sup>17</sup> Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács Irányelve a közzféra információinak további felhasználásáról (átdolgozás), COM(2018) 234 final

<sup>18</sup> Study to support the review of Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information. A jelentést a Deloitte, az Open Evidence, a Wik Consult, a Time Lex, a Spark és a Lisbon Council alkotta konzorcium készítette (SMART 2017/0061), elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/45328d2e-4834-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en> (2020.11.05.)

<sup>19</sup> 2019/1024 irányelv, 1. cikk (1) bek.

gyakorolhatnak tulajdonjoguk, pénzügyi részesedésük vagy az adott vállalkozásra irányadó szabályok alapján.<sup>20</sup> Az e körön kívül eső piaci szereplők tehát – természetesen – továbbra is kívül esnek a szabályozás hatályán, a tevékenységi körüktől függetlenül, sőt a közvállalkozások azon tevékenységei is, amelyek ‘versenynek közvetlenül kitett tevékenységek’ vagy a közérdekű szolgáltatásokon kívül esnek.<sup>21</sup> E tekintetben azonban a tagállamokban döntési szabadságuk van, és mindkét területre kiterjeszthetik a közadat-újrahasznosítás szabályozásának a hatályát.<sup>22</sup>

A hatály kiterjesztése ellenére a közvállalkozások kötelezettségei tekintetében jóval enyhébb szabályokat kell alkalmazni. Az első és legfontosabb, hogy a kezelésükben lévő adatokat nem kell kötelezően megnyitni az újrahasznosítás előtt, ez az adott szerv vezetőjének döntésén múlik; és ha úgy is dönt, a kérelem elbírálására vonatkozó szabályok (különösen a határidők) sem kötik e közvállalkozásokat.<sup>23</sup> Emellett a közvállalkozásokra vonatkozó díjazási rezsim nem határkölség-alapú, hanem lehetőség van – egy észszerű megtérüléssel együtt – a dokumentumok gyűjtésének, előállításának, feldolgozásának, terjesztésének és anonimizálásának valós költségeit is figyelembe venni, ezt azonban a díj nem haladhatja meg.<sup>24</sup> Más szabályok azonban – különösen a formátum, az átláthatóság, a felhasználási engedélyek, a megkülönböztetésmentesség és a kizárólagosságot biztosító megállapodások tilalma – e szervezetekre is irányadók, ha azok az adatok rendelkezésre bocsátása mellett döntenek.<sup>25</sup>

Egy másik jelentős, szintén a szabályozás hatályának kiterjesztésére irányuló szabály a *kutatási adatok hozzáférhetőségét* érinti. Ez eleve érzékeny kérdés, ahol a nyílt hozzáférés és szabad kultúra eszméje ütközik össze a szerzői jogi védelem és a jogos gazdasági érdekek, valamint az innováció elősegítésének kérdésével. Összességében sok bírálat éri a tudományos kutatás jelenlegi rendszerét, amely sokszor inkább a nagy kiadóvállalatoknak, mintsem a szerzők vagy a nagyközönség érdekeinek kedvez. De a forrásadatok nyilvánosságra hozatalát sokszor a kutatók sem támogatják, mivel az adat-citáció egyelőre nem bevett és néhányan félthetik az egyéni tudományos teljesítményüket.<sup>26</sup> A ‘nyílt tudomány’-megközelítés ugyanakkor az EU közpolitikájában egyre jelentősebb szerepet játszik,<sup>27</sup> és döntő jelentősége lehet

<sup>20</sup> 2019/1024 irányelv, 2. cikk 3. pont. A definíció szerint a meghatározó befolyást vélelmezni kell ha a közszférabeli szervezetek közvetlenül vagy közvetve (1) birtokolják a vállalkozás jegyzett tőkéjének vagy (2) a kibocsátott részvényekhez kötődő szavazati jogok többségét, illetve (3) kijelölhetik a vállalkozás ügyvezető, döntéshozó, vagy felügyelő testülete tagjainak több mint felét.

<sup>21</sup> 2019/1024 irányelv, 1. cikk (2) bek., b) pont

<sup>22</sup> 2019/1024 irányelv, (19) preambulumbekkezdés

<sup>23</sup> 2019/1024 irányelv, (26) preambulumbekkezdés, 4. cikk (6) bek.

<sup>24</sup> 2019/1024 irányelv, (36) preambulumbekkezdés, 6. cikk (5) bek. A magyar nyelvű normaszöveg álláspontunk szerint pontatlan, mivel az észszerű megtérülés fogalmából (2. cikk 16. pont), a preambulumból és az angol nyelvű szövegből is az olvasható ki, hogy a tényleges költségeken felül egy észszerű megtérüléssel is számolhatnak e szervezetek.

<sup>25</sup> 2019/1024 irányelv, (26) preambulumbekkezdés

<sup>26</sup> BURGELMAN, Jean-Claude – PASCU, Corina –SZKUTA, Katarzyna –SCHOMBERG, Rene Von –KARALOPOULOS, Athanasios –REPANAS, Konstantinos –SCHOUPPE, Michel: Open Science, Open Data, and Open Scholarship: European Policies to Make Science Fit for the Twenty-First Century. *Frontiers in Big Data* 2 (2019) 43., doi: 10.3389/fdata.2019.00043

<sup>27</sup> Ld. pl.: Open innovation, Open Science, Open to the World – a vision for Europe, European Commission,

az egyre terjedő, mesterséges intelligenciát is hasznosító tudományos kutatások eredményességére.<sup>28</sup> Ennek egyik eleme az új irányelv szabályrendszere, amely a tudományos kutatáshoz szükséges adatok hozzáférhetővé tétele érdekében tesz további, igaz, óvatos lépéseket.

Az irányelv definíciója szerint a kutatási adatok „olyan digitális formátumú – a tudományos publikációktól eltérő – dokumentumok, amelyeket tudományos kutatási tevékenység keretében gyűjtenek vagy állítanak elő, és amelyeket a kutatási folyamat során bizonyítékként használnak, vagy amelyeket a kutatói közösség általában a kutatási megállapítások és eredmények megerősítéséhez szükségessé fogad el,<sup>29</sup> azaz a szabályozás a 'nyers' dokumentumokra (adatokra), és semmiképp sem a 'késztermék' publikációkra vonatkozik. Megjegyezzük: a kiinduló kutatási adatokhoz való külső hozzáférésnek nemcsak azok újrahasznosítása, hanem az azon alapuló tudományos eredmények ellenőrzése, az újra lefuttatott elemzések lehetőségének biztosítása szempontjából is komoly jelentősége van. Az utóbbi időben – sajtóhírek alapján – több nagy klasszikus társadalomtudományi kísérlet módszertanát is kétségbe vonták a forrásanyagok újraelemzésével.<sup>30</sup>

Az irányelv a tagállamoknak címzett soft law jellegű szabályokat és valamivel konkrétabb előírásokat is tartalmaz. Az első pont kapcsán a 10. cikk (1) bekezdésére utalunk, amely szerint „A tagállamok – az 'alapértelmezetten nyílt' elvet követve, valamint a FAIR-elveknek<sup>31</sup> megfelelően – a közfinanszírozású kutatási adatok nyílt hozzáférést célzó nemzeti szakpolitikák [...] és releváns intézkedések elfogadásával támogatják a kutatási adatok hozzáférhetőségét.” E politikák kialakítása során ugyanakkor bizonyos korlátokat is figyelembe kell venni, ilyen korlátok a szellemi tulajdonjog, a személyes adatok védelme, a jogos kereskedelmi érdek (pl. üzleti titok) és a biztonsággal kapcsolatos szempontok.<sup>32</sup> Ezek alapján tehát a tagállami mozgástér az irányelv többi szabályához képest lényegesen nagyobb, legalábbis a részletkérdéseket illetően. A normaszöveg és a (28) preambulumbekkezdés is világossá teszi, hogy a nemzeti szakpolitikák alapján a közfinanszírozású kutatásból származó adatokat alapértelmezés szerint nyilvánossá kell tenni.

Ezt a soft law jellegű szakaszt kiegészíti egy konkrétabb kötelezettséget előíró szabály is. Eszerint a „kutatási adatoknak a III. és a IV. fejezettel összhangban továbbfelhasználhatóknak kell lenniük kereskedelmi vagy nem kereskedelmi célokra, amennyiben közfinanszírozásúak és azokat a kutatók, a kutatást végző szervezetek vagy a kutatásfinanszírozó szervezetek intézményi vagy tematikus adattárakon

---

2016. Elérhető: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3213b335-1cbc-11e6-ba9a-01aa75ed71a1> (2018.04.15.), illetve a Bizottság (EU) 2018/790 ajánlása (2018. április 25.) a tudományos információkhoz való hozzáférésről és azok megőrzéséről (C/2018/2375)

<sup>28</sup> BURGELMAN et.al.: i.m.

<sup>29</sup> 2019/1024 irányelv, 2. cikk 9. pont

<sup>30</sup> Ld. például BOLCSÓ Dániel: Súlyos válságát éli a pszichológia tudománya, Index, 2018.07.03., [https://index.hu/tudomany/2018/07/03/pszichologia\\_szocialpszichologia\\_zimbarido\\_milgram\\_bortonkis\\_erlet\\_replikacios\\_valsag/](https://index.hu/tudomany/2018/07/03/pszichologia_szocialpszichologia_zimbarido_milgram_bortonkis_erlet_replikacios_valsag/) (2020.11.10.)

<sup>31</sup> A FAIR mozaikszó, a Findable, Accessible, Interoperable, Reusable szavakból és a megtalálható, hozzáférhető, interoperábilis és újrahasznosítható adatokra utal. Ld. pl. <https://openscience.hu/f-a-i-r-kutatasi-adatkezes/> (2020.11.10)

<sup>32</sup> 2019/1024 irányelv, 10. cikk (1) bek.

keresztül már nyilvánosságra hozták.”<sup>33</sup> A kötelezettség tehát a már nyilvánosságra hozott adatokra vonatkozik, amelyről a kutatást végző szerv vagy kutató dönt. Ez első ránézésre összhangban van az egész közadat-újrahasznosítási jogi rezsimmel, amely szerint az EU jog nem kíván új nyilvánosság-szabályokat alkotni, csak a nemzeti jog alapján hozzáférhető adatok újrafelhasználására állapít meg szabályokat. Magyarországon a közadatok tekintetében a nyilvánosság a főszabály, amelyet vagy adatigénylés keretében vagy proaktív nyilvánosságra hozatal útján kell biztosítani. A közadat-újrahasznosításnak általában minden közérdekű és közérdekből nyilvános adat tárgya, a kutatási adatoknál azonban az irányelv szövegezéséből az következik, hogy az újrahasznosítás csak a nyilvánosságra hozott adatokra vonatkozik, az egyébként közérdekű adatnak minősülő, de nyilvánosságra még nem hozott adatokra nem. Az ezzel kapcsolatos végső értékelést azonban majd csak az új irányelv nemzeti implementációjának ismeretében lehet megtenni.

Az irányelv az újrahasznosítás kapcsán is említ korlátokat, amely szerint „figyelembe kell venni a jogos kereskedelmi érdekeket, a tudástranszferrel kapcsolatos tevékenységeket és a fennálló szellemi tulajdonhoz fűződő jogokat,” valamint külön is nevesíti a harmadik felek fennálló szellemi tulajdonhoz fűződő jogát, mint korlátot.<sup>34</sup> Ez utóbbi értelmezése egyértelmű, a „figyelembe kell venni kitétel” azonban némiképp ködös. Ez alapján nem egyértelmű egyrészt az, hogy ki dönt e tényezők fennállásáról (a szövegezésből úgy tűnik, mintha a kutatást végző szervezetnek kellene ezeket mérlegelni), és nem egyértelmű az sem, hogy ezek vajon megakadályozzák, vagy csak bizonyos feltételekhez kötik-e az újrahasznosítást.

Összességében, úgy tűnik, hogy az irányelv – kissé bizonytalan szóhasználattal – azt kívánja elérni, hogy amennyiben a kutatási adatok (ide nem értve a publikációkat) a tagállami jog vagy az intézmény döntése alapján intézményi vagy tematikus adattárakon keresztül hozzáférhetőek, úgy azok újrahasznosítás céljából is felhasználhatók legyenek, méghozzá a közadat-újrahasznosítás szabályozási rezsimje alatt.<sup>35</sup> Természetesen továbbra is a közpénzekből finanszírozott kutatási adatokról van szó, a vállalkozások K+F-tevékenységét a szabályozás nem érinti. A normaszöveg gyakorlati értelmezéséhez és megvalósításához ugyanakkor a tagállami részletszabályok egészen biztosan szükségesek lesznek.

**4.2. A díjazásra vonatkozó új szabályok.** A 2019-es irányelv változtatásokat hoz a díjazással kapcsolatban is. Ez kifejezetten érzékeny kérdés, amely már a PSI-irányelv 2003-as elfogadása körül is éles viták tárgya volt,<sup>36</sup> és amely területen a 2013-as módosítás jelentős előrelépést tett: utóbbi lényege az volt, hogy a tényleges

<sup>33</sup> 2019/1024 irányelv, 10. cikk (2) bek.

<sup>34</sup> 2019/1024 irányelv, 10. cikk (2) bek.

<sup>35</sup> A Bizottság javaslata így fogalmaz: „...a javaslat a kutatási adatok törvényes újrafelhasználhatóságának biztosítására korlátozódik, azon belül is csak azon kutatási adatoké, amelyeket a nemzeti jog szerinti kötelezettségekből vagy a kutatásfinanszírozó szervekkel kötött megállapodásokból eredően már nyíltan hozzáférhetővé tettek.” Javaslata – COM(2018) 234 final, 4. o.

<sup>36</sup> PAS, Johan –DE VUYST, Bruno: Re-establishing the Balance between the Public and the Private Sector: Regulating Public Sector Information Commercialization in Europe, *The Journal of Information, Law and Technology*, (2004) 2., [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law2/elj/jilt/2004\\_2/pasanddevuyst](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law2/elj/jilt/2004_2/pasanddevuyst) (2017.11.02.) 5.

költségen alapuló díjazás helyett főszabállyá tette a határkölség-alapú díjszámítást, igaz, jelentős kivételeket is megfogalmazva.<sup>37</sup>

Az új irányelv továbbmegy ezen az úton, és *expressis verbis* bekerült a jogszabálysövegbe, hogy a közadatok újrahasonosításának főszabályként „díjmentesnek kell lennie,” igaz, rögtön ezt követően a jogszabály kimondja, hogy „lehetővé lehet tenni azonban a dokumentumok sokszorosítása, rendelkezésre bocsátása és terjesztése, valamint a személyes adatok anonimizálása és a kereskedelmileg bizalmas információk védelme érdekében hozott intézkedések során felmerült határkölségek megtérítését.”<sup>38</sup>

Az ingyenesség szövegszerű megjelenése így nagyrészt csak szimbolikus változtatás (a korábbi szabályozás sem zárta ki ennek lehetőségét), két területet kivéve. Ez a két terület pedig a kutatási adatok és a nagy értékű adatkészletek, amelyekhez a hozzáférést – feltéve, hogy hozzáférhetőek – főszabályként ingyenesen kell biztosítani.<sup>39</sup> A szabályozás kissé bonyolult és a szövegezését láthatóan nehéz kompromisszum szülte, de mégiscsak reagál az Open Data-mozgalom célkitűzésire, miszerint a közadatok lehetőség szerint ingyenesen legyenek elérhetőek.

Egy másik érdemi változtatást is láthatunk, igaz, ennek gyakorlati jelentősége nem túl nagy. Eszerint a valós költségalapú díjazási lehetőség alól kikerültek azok a közfeladatot ellátó szervek, amelyek tekintetében az érintett közintézmény számára a tagállami jog előírja, hogy a gyűjtéssel, előállításával, feldolgozással és terjesztéssel összefüggő költségek jelentős részét saját bevételből fedezze. Ezen szervek számára tehát csak a határkölség-alapú díjazást engedné az irányelv. Ugyanakkor továbbra is valós költségalapon számolhatnak azok a közfeladatot ellátó szervek, amelyekre úgy általában – és nem a konkrét adatok tekintetében – a tagállami jog jelentős önfinanszírozási kényszert ír elő. Újdonság azonban, hogy e szervek listáját a tagállamoknak online elérhetővé kell tenniük.<sup>40</sup>

Újdonság végül, hogy az irányelv egy új elemet is figyelembe enged venni a költségek kalkulálásakor: ez pedig a „kereskedelmileg bizalmas információk” (üzleti titok) és a személyes adatok védelme érdekében tett anonimizálás költsége. Amennyiben az adott szerv csak határkölség alapján kalkulálhatja a díjazást, úgy ez az anonimizálásnál is csak a határkölséget jelenti, míg a tényleges költségelemek figyelembevétele során ezen műveletnél is a tényleges költségek irányadók.<sup>41</sup> Tekintettel arra, hogy az anonimizálás egy nagyobb adatszett esetén meglehetősen összetett, magas szakértelmet kívánó folyamat,<sup>42</sup> ennek valós költségei, de sok esetben akár a határkölségei is igen jelentősek lehetnek.

<sup>37</sup> PSI irányelv, 6. cikk (1)-(4)

<sup>38</sup> 2019/1024 irányelv, 6. cikk (1) bek.

<sup>39</sup> 2019/1024 irányelv, 6. cikk (6) bek.. A kutatási adatokhoz való hozzáférés biztosításában azonban széles a tagállami mozgástér. A nagy értékű adatszettekkel kapcsolatban pedig maga az irányelv állapít meg további kivételszabályokat, amelyek a közzéállítást, könyvtárakat és – egy két éves átmeneti időszakban – az önfinanszírozásra kötelezett szervezeteket érintik [Vö. 14. cikk (3)-(5) bek.].

<sup>40</sup> 2019/1024 irányelv, 6. cikk (2)-(3) bek.

<sup>41</sup> 2019/1024 irányelv, 6. cikk (1)-(5) bek.

<sup>42</sup> Az anonimizálás technikáiról és összetettségéről ld.: 29. cikk szerinti adatvédelmi munkacsoport (WP29): 05/2014. számú vélemény az anonimizálási technikákról (WP216)

Összességében e változtatások nem túl nagy lépések az ingyenesség felé, sőt, az anonimizálás költségeinek elismerésével egy kis lépést hátra is tett a jogalkotó, álláspontom szerint jogosan. E változtatásokkal és egyensúllyal álláspontom szerint egyet lehet érteni, mivel a jogintézmény akkor tud működni, ha figyelembe vesszük a közfeladatot ellátó szervek érdekeit is, és sok esetben a kereskedelmi hasznosítás céljából történő újrahasznosítás érdekében maguk az adatigénylők is szívesen vállalnak egy elviselhető mértékű díjazást.

**4.3. A dinamikus adatokhoz való hozzáférés szabályozása.** Az új irányelv főbb változási irányait tekintve az egyik leginkább előremutató, a Big Data-jelenségre érdemben reagáló témakör a dinamikus adatokhoz való, API-n keresztül történő hozzáférés szabályozása. Valóban számos olyan eset van – gondoljunk a meteorológiai adatokra vagy a valós idejű közlekedési adatokra – amikor az adatokban rejlő potenciál csak azonnali, rendszeres és garantált hozzáférés mellett biztosítható. Ezen igény mentén lehet talán a leglátványosabban elhatárolni a közadat-újrahasznosítás és az alkotmányos kontroll céljából az információs szabadság-rezsim keretében történő hozzáférés közötti különbséget is.

A 2. cikk 8. pontja alapján a dinamikus adatok „olyan digitális formátumú dokumentumok, amelyeken – különösen azok változékonysága vagy gyors elavulása miatt – gyakori vagy valós idejű frissítéseket végeznek; a szenzorok által generált adatok tipikusan dinamikus adatnak minősülnek.”

Az irányelv a fenti célkitűzést a formátumokról szóló 5. cikk kiegészítésével kívánna elérni. Az (5) bekezdés szerint a „közsférabeli szervezetek a dinamikus adatokat közvetlenül azok gyűjtése után, a megfelelő alkalmazásprogramozási interfészekon [API-n] keresztül és adott esetben csoportos letöltésre alkalmas módon kötelesek további felhasználásra hozzáférhetővé tenni.” Ez így erős, kényszerítő erejű szabályként hangzik, a következő bekezdés azonban igyekszik ezt némiképp tompítani. Eszerint, ha e kötelezettség „meghaladná a közsférabeli szervezet pénzügyi vagy technikai kapacitásait és így aránytalan erőfeszítést tenne szükségessé, a dinamikus adatokat egy olyan időkereten belül vagy olyan ideiglenes technikai korlátozásokkal kell [...] hozzáférhetővé tenni, amely nem akadályozza szükségtelenül [a] gazdasági és társadalmi potenciáljának kiaknázását.”<sup>43</sup>

A normaszöveg értelmezése egészen széles skálán mozoghat, és a tényleges kötelezettséget csak a tagállami implementációt követően lehet látni, de annyi bizonyos, hogy a gyorsan avuló, meghatározott idő elteltével teljesen elértéktelenedő adatok esetében – és például a meteorológiai adatok vagy egyes közlekedési adatok, menetrendek stb. területén egyértelműen ez a helyzet – az irányelv lényegében köteleznél a tagállamokat az azonnali, API-n keresztül történő elérhetővé tételre, mivel ezeknél a késlekedés várhatóan akadályozná a társadalmi potenciál kiaknázását. Bár az eredeti bizottsági javaslat 'puha' kötelezettségként hivatkozik e szabályokra,<sup>44</sup> álláspontunk szerint a puhító szándékú 'biankó csekk' nehezebben beváltható, mint ahogy elsőre látszik, és így összességében meglehetősen szigorú, az érintett szervezetek részéről akár jelentős fejlesztéseket

<sup>43</sup> 2019/1024 irányelv, 5. cikk (6) bek.

<sup>44</sup> Javaslat – COM(2018) 234 final, 8.

megkívánó szabályról van szó, amely ugyanakkor nagyon is progresszív.

**4.4. A nagy értékű adatkészletek meghatározása és szabályai.** További jelentős újítás az ún. nagy értékű adatkészletekre vonatkozó – keretjellegű – rendelkezések beiktatása. A szabályozás keretjellegét az adja, hogy a nagy értékű adatkészletek tételes jegyzékét az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusban, tehát kötelezően alkalmazandó normában határozza meg, az irányelv mellékletében foglalt kategóriákon belül. A kategóriák meghatározása meglehetősen tág, és felöleli a térinformatikai adatokat, a földmegfigyelési és környezeti adatokat, a meteorológiai adatokat, a statisztikákat, vállalati és vállalatulajdonosi adatokat, és a mobilitási adatokat, ráadásul a Bizottság jogosult e kategóriákat is tovább bővíteni.<sup>45</sup>

A konkrét jegyzék összeállítása során a Bizottságnak figyelembe kell vennie az irányelv által meghatározott szempontokat, konkrétan azt, hogy az adatszett mennyiben szolgálja a jelentős társadalmi-gazdasági vagy környezeti előnyöket és innovatív szolgáltatásokat, mennyiben előnyös nagyszámú felhasználó (különösen a kkv-k) számára, mennyiben segítik a bevételek termelését; és egyéb adatkészletekkel kombinálhatók-e. A Bizottság munkáját ebben egy erre a célra létrehozott, a nyílt hozzáférésű adatokkal és a közzététel információinak további felhasználásával foglalkozó bizottság segíti.<sup>46</sup>

Ezen adatkészletekre az irányelv kifejezetten előírja, hogy azokat – bizonyos korlátokkal – díjmentesen, géppel olvasható formában, API-n keresztül és adott esetben csoportos letöltésre alkalmas módon kell rendelkezésre bocsátani. A Bizottság ugyanakkor a végrehajtási jogi aktusokban meghatározhatja ezen adatkészletek nyilvánosságra hozatalára és további felhasználására vonatkozó részletes szabályokat (amelyeknek összhangban kell állniuk a nyílt standard felhasználási engedélyekkel), és további felhasználásra vonatkozó feltételeket, az adatformátumokat és a metaadat-formátumokat, valamint a terjesztés technikai szabályait.<sup>47</sup> A Bizottsági végrehajtási aktusok tervezett elfogadásának időpontja 2021. első negyedéve.<sup>48</sup>

Véleményünk szerint a nagy értékű adatszettekkel kapcsolatos szabályozás igencsak előremutató. Egyrészt részben feloldaná azt az ellentmondás, amit a nyíltadat-mozgalom célkitűzései (ingyenes, proaktív közzététel) és az eddigi PSI-szabályozás logikája (kérelemre, határkölségen alapuló díjazás mellett történő hozzáférés) között fennállt. Az irányelv szövege ugyan a nagy értékű adatszettek esetén is „hozzáférhetővé tételről” beszél, a részletes feltételek meghatározása kapcsán azonban a Bizottság már a „nyilvánosságra hozatal” szabályait állapítja meg, ami vélhetően proaktív, igényléstől függetlenül történő elérést jelent majd.

Ügyszintén fontos eleme a szabályozásnak, hogy a Bizottságnak kellő körültekintés és jogszabályban rögzített szempontok figyelembevétele mellett kell kiválasztania a nagy értékű adatkészleteket. Ezzel a szabályozás reagálna azokra a

<sup>45</sup> 2019/1024 irányelv, 13. cikk (2) bek., 14. cikk (1) bek., I. Melléklet

<sup>46</sup> 2019/1024 irányelv, 14. cikk (2) bek., 16. cikk (1) bek.

<sup>47</sup> 2019/1024 irányelv, 14. cikk (1) bek.

<sup>48</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Európai adatstratégia (COM/2020/66 final), 18.

(részben) jogos kritikákra is, amelyek szerint a nyíltadat-portálokon történő közzététel során sokszor felesleges, nem létező piaci igényt 'kielégítő' adatszetek közzétételére is sor kerül, amelyeket valójában alig használnak.

## 5. Értékelő gondolatok

A közadatok újrahasznosítására vonatkozó első, 2003-as európai szabályozás szemmel láthatóan megelőzte a korát. Az adatokban rejlő gazdasági potenciál felismerése, a Big Data jelenség térnyerése, és a nyíltadat-politika előtérbe kerülése miatt azonban a helyzet az elmúlt néhány évben jelentősen megváltozott.

Már az irányelv 2013-as felülvizsgálata és módosítás is fontos előrelépésnek tekinthető, ráadásul e módosító irányelvet minden EU tagállam át is ültette a nemzeti jogrendszerébe. Az új, 2019-es irányelvben pedig néhány óvatos lépés mellett kifejezetten előremutató elemeket is láthatunk. A szabályozás a nagy értékű adatkészletek kötelező ingyenes nyilvánosságra hozatalával, valamint ezekhez és a dinamikus adatokhoz történő, API-n keresztüli hozzáférés előírásával igyekszik reagálni a területet érintő kihívásokra – különösen a Big Data-jelenségre és az Open Data-megközelítésre. Emellett fontos lépés a szabályozás hatályának nagyon óvatos, de mégiscsak egyértelmű kiterjesztése a közvállalkozások kezelésében lévő adatokra és a kutatási adatokra.

Az EU jogalkotása az elmúlt években egyértelműen előre lépett a közadatok újrahasznosítása területén, így immár a magyar jogalkotón a sort, hogy e tendenciába illeszkedve a törvényi szabályozás módosításával és a régóta hiányzó végrehajtási rendeletek elfogadásával a közadat-újrahasznosítást ténylegesen végrehajtott, és széles körben működő jogintézménnyé tegye.

---

---



---

---

# **Digitalisierung in der ungarischen Steuerverwaltung\***

Zoltán Varga\*\*

---

## **Einführung**

Ich möchte mit diesem Artikel *Herr Professor András Torma an seinem 65-ten Geburtstag begrüßen*. Wir können drei Säulen der Digitalisierung in Bezug auf ungarische Steuerverfahren unterscheiden, nämlich die Einführung von Online-Registrierkassen, einerseits die EKÁER, Das bedeutet das elektronische Straßengüterverkehrskontrollsystem, und andererseits das Online-Rechnungsstellungssystem. In diesem Artikel werde ich die Hauptmerkmale dieser drei digitalen Innovationen überprüfen.

### **1. Die Online-Registrierkasse**

Online-Registrierkassen sind bereits Teil unseres täglichen Lebens geworden, aber es lohnt sich auch, über die Ausrüstung selbst zu sprechen, was daran neu ist und warum es notwendig wurde, den gesamten Maschinenpark zu ersetzen. Die Registrierkasse ist auf staatlicher Seite ein Gerät zur Erfassung der Einnahmen des Steuerpflichtigen und hat als solche die berechtigte Erwartung, dass sie Verkaufsdaten genau und überprüfbar erfasst. Wie dies auf die sicherste Weise geschehen kann, hängt natürlich immer vom technologischen Niveau des Zeitalters ab. In Ungarn sind die Mindestbedingungen für Registrierkassen seit 1990 praktisch unverändert. Fast 80% der seitdem lizenzierten und vor der Einführung der Online-Registrierkassen vorherrschenden Arten von Registrierkassen wurden zwischen 1990 und 2003 lizenziert. Daher war eine durchschnittliche ungarische Registrierkasse - "Pre-Online-Registrierkasse" - vor zwei Jahrzehnten auf technischem Niveau, "dank" vieler Typen, die aufgrund veralteter Technologie leicht zu missbrauchen, zu erkennen und zu kontrollieren waren. Sie war sogar noch schwieriger und

---

\* Die Forschung wird durch das Projekt EFOP-3.6.2-16-2017-00007 „*Die Aspekten von der Entwicklung einer intelligenten, nachhaltigen und inklusiven Gesellschaft: soziale, technologische, Innovationsnetze in der Beschäftigung und in der digitalen Wirtschaft*“ unterstützt. Das Projekt wird von der Europäischen Union finanziert, und vom Europäischen Sozialfonds und Ungarischer Staatshaushalt kofinanziert.

\*\* PhD Außerordentlicher Professor, Universität Miskolc, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Institut für Öffentliches Recht, Lehrstuhl für Finanzrecht

umständlicher. Die Prüfungserfahrung der Steuerbehörde hat gezeigt, dass es eine Reihe von Registrierkassen gibt, die zur Manipulation auf dem Registrierkassenmarkt geeignet sind und die die Möglichkeit für Steuerzahler nutzen, erhebliche Einnahmen aus dem Haushalt abzuziehen. Dies verursachte Schäden im Budget und auch einen Verlust für die Unternehmer, die mit dem missbräuchlichen Unternehmer konkurrieren mussten. Der Betrieb der traditionellen Registrierkassenbestände war daher auf nationaler Ebene inakzeptabel teuer. Ziel der Verordnung war es, nicht nur Registrierkassen, die den Bedürfnissen des Zeitalters entsprechen, auf den ungarischen Markt zu bringen, sondern auch den Missbrauch, der früher durch technische Vorschriften möglich war, zu verhindern. Im letzteren Fall bestand die Aufgabe der Gesetzgebung unter anderem darin, sicherzustellen, dass die aufgezeichneten Daten zu einem späteren Zeitpunkt nicht geändert oder gelöscht werden konnten, einen Missbrauch durch Löschen und "Umschreiben" des Steuerspeichers zu verhindern und alle Einträge aufzuzeichnen, auch wenn sie später gelöscht wurden. Der NAV-Server kennt jederzeit die Kommunikationsmittel, um das Klonen von Registrierkassen zu verhindern und zu verhindern, dass selbst fiktiver Datenverkehr, der von einem Tablet generiert wird, als Teil eines Datendienstes übertragen wird. Die neuen Anforderungen wurden durch die neue Verordnung erfüllt, indem eine separate Einheit für Online-Registrierkassen geschaffen wurde. Diese separate Einheit wird aufgerufen Steuerkontrolleinheit, die nichts anderes ist als die unabhängig voneinander trennbare geschlossene elektronische Datenspeicher- und mobile Datenkommunikationseinheit der Registrierkasse, die Steuerelemente mit Dateninhalt enthält, die gemäß den Bestimmungen des Mehrwertsteuergesetzes und der Registrierkassenverordnung festgelegt wurden, sowie elektronische Aufzeichnungen, die einen integralen Bestandteil davon bilden und stellt eine verschlüsselte Datenkommunikation zwischen der Registrierkasse und dem Nettoinventarwert bereit und verwaltet diese. Die Steuerkontrolleinheit ist somit eine Datenspeicher- und Kommunikationseinheit. Als Datenspeichereinheit stellt sie die Speicherung der Daten der von der Registrierkasse erstellten Dokumente sowie anderer technischer Informationen zur Registrierkasse sicher, so dass die Steuerkontrolleinheit nicht gelöscht und die darin gespeicherten Daten nicht geändert werden können. Als Kommunikationseinheit stellt die Steuersteuereinheit eine Datenverbindung zwischen der Registrierkasse und dem NAV über eine vom Hersteller integrierte SIM-Karte über eine Art mobile Datenverbindung bereit. Da die SIM-Karte vom Hersteller in die Steuerkontrolleinheit integriert wird, die von den Telekommunikationsdienstleistern bereitgestellt wird, wählt der Steuerpflichtige gleichzeitig mit der Auswahl der Registrierkasse einen Dienstleister. Neben der Tatsache, dass der Hauptzweck der Einführung von Online-Registrierkassen darin bestand, die Daten der staatlichen Steuerbehörde online zur Verfügung zu stellen, spielt die Vollständigkeit und Unveränderlichkeit der Daten und die diesbezüglichen Vorschriften möglicherweise eine noch wichtigere Rolle. Dies liegt auch daran, dass es während des Betriebs keine Probleme verursacht, wenn diese Kommunikation vorübergehend unterbrochen oder unterbrochen wird, aber auch dann nicht, wenn die technischen Bedingungen für die Datenbereitstellung nicht angegeben sind (das erforderliche elektronische Kommunikationsnetz ist nicht

verfügbar), da die Datenspeicherfunktion stellt sicher, dass dieselben Daten bei einer sofortigen Anfrage und beispielsweise beim Senden der Daten nach einem Monat bei der Steuerbehörde eingehen.<sup>1</sup>

Die Verwendung von Online-Registrierkassen ist seit mehr als fünf Jahren obligatorisch. Heute werden die Daten von 213.000 Registrierkassen ständig vom Nationalen Steuer- und Zollamt eingesehen. Der erste ernsthafte Schritt im Kampf gegen die Schwarzwirtschaft bestand darin, die Nutzung der Online-Registrierkasse ab dem 1. September 2014 obligatorisch zu machen. Das anhaltende internationale Interesse an dem System, das derzeit aus 213.000 Kassen besteht, ist kein Zufall, da die innovativen Maßnahmen zur wirtschaftlichen Aufhellung in drei Jahren Einnahmen in Höhe von mehr als 530 Mrd. HUF in die Staatskasse brachten. Zum 1. September 2014 waren noch 176.000 Online-Registrierkassen in Betrieb, und derzeit senden 213.000 Registrierkassen Echtzeitdaten an das Finanzamt. Unter den Gründen für das Wachstum können wir die Zunahme der Anzahl der Personen hervorheben, die für die Nutzung der Registrierkasse erforderlich sind, da am 1. Januar 2017 zehn neue Sektoren dem Online-System beigetreten sind und seitdem unter anderem Taxifahrer, Automechaniker, plastische Chirurgen, Wäschereien und Fitnessräume. Sie müssen ihr Einkommen in die Online-Registrierkassen einschlagen. Der Erweiterungsbedarf wird durch den Anstieg der Verkehrsdaten deutlich. Während der Jahresumsatz der Registrierkassen im Jahr 2016 9.780 Mrd. HUF betrug, war er bis 2017 - nach Einbeziehung neuer Sektoren - bereits auf 11.011 Mrd. HUF gestiegen. Neben dem Anstieg des Datenverkehrs brachte die Online-Kaufabwicklung auch erhebliche Summen in das Budget. Laut einer Studie der Kommission der Europäischen Union werden zwischen 2014 und 2016 aufgrund von Online-Registrierkassen und anderen Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der Steuererhebungen in den drei Jahren weiterhin 530 Mrd. HUF mehr Einnahmen in den Haushalt fließen. Die Digitalisierung ist im Kampf gegen Schwarzmarkt hilfreicher, sodass die Nationale Steuer- und Zollverwaltung (NAV) erhält durchschnittlich 10 Millionen Einnahmen pro Tag, was nicht nur die Auswahl für die Kontrolle erleichtert, sondern auch die Umsetzung wesentlich effizienter macht. Die Online-Daten zeigen auch, wie viel Geld sich in den Kassen eines Unternehmers befindet, der lange Zeit keine großen Schulden beglichen hat. Die Technologie des fünfjährigen Online-Registrierkassensystems ist weltweit einzigartig, da Ungarns erstes Online-System zur wirtschaftlichen Aufhellung nicht nur die Einnahmen der Staatskasse erhöht, sondern auch mit der Beseitigung betrügerischer Steuerzahler den reinen Marktwettbewerb gewährleistet und so gesetzestreue, faire Unternehmen schützt.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <http://e-adotanacsadas.com/118-az-online-penztargetpek-egy-eve.html> (2020.10.10.)

<sup>2</sup> <https://ado.hu/ado/tizmilliardokat-hozott-a-budzsenek-az-online-penztargetp/?hilitte=%27online%27%2C%27p%C3%A9nzt%C3%A1rg%C3%A9p%27> (2020.10.10.)

## 2. Das Elektronische Kontrollsystem für den Warenverkehr auf öffentlichen Straßen

Der Zweck des Elektronischen Kontrollsystem für den Warenverkehr auf öffentlichen Straßen (im Folgenden: EKÁER) besteht darin, den staatlichen Steuer- und Zollbehörden die Möglichkeit zu geben, den Warentransport mithilfe der Informationstechnologie in Echtzeit zu kontrollieren, um Mehrwertsteuerbetrug wirksamer einzudämmen. EKÁER zeigt diese Berichtspflichten an.

Die wichtigsten regulatorischen Elemente des EKÁER-Systems sind folgende:

- Berichtspflichten:

- Verpflichtung, Transport- und Produktdaten im Voraus zu melden, Verpflichtung, Änderungen an zuvor gemeldeten Transport- und Produktdaten zu melden
- Ankunft an der Abholadresse oder Benachrichtigung über den Beginn des Transports
- Bereitstellung einer Risikodeckung
- Verpflichtung zur Abgabe einer Erklärung
- Anwendung eines offiziellen Schlosses<sup>3</sup>

Die detaillierten Regeln sind im Dekret 5/2015 über den Betrieb des Elektronischen Kontrollsystem für den Warenverkehr auf öffentlichen Straßen festgelegt. (II. 27.) NGM-Dekret (im Folgenden: EKÁER-Dekret). Bei der Beförderung eines riskanten Produkts mit einem gebührenfreien Fahrzeug beträgt das Gesamtbruttogewicht der Produkte, die innerhalb eines Transports vom selben Versender zum selben Empfänger befördert werden, mehr als 500 kg, oder ihre kombinierte steuerfreie Gegenleistung beträgt mehr als 1 Mio. HUF.

Es ist wichtig zu betonen, dass die Benachrichtigung vor der Lieferung erfolgen muss. Die Lieferung kann nur im Besitz der ausgestellten EKÁER-Nummer erfolgen. Bei intermodalem Verkehr, bei dem mehrere Verkehrsträger kombiniert werden, muss die Meldung nur bei Straßenverkehr erfolgen.<sup>4</sup> Aus Kundensicht ist EKÁER eine mit einem Internetbrowser verfügbare Weboberfläche, über die Sendungen nach der Registrierung gemeldet werden können. Anmeldung kann sein der Notifizierende, oder Registrierung des Beförderers

Wenn sich der Registrant zum ersten Mal bewirbt, benötigt er eine EKÁER-Nummer. Der primäre Registrant kann der gesetzliche Vertreter oder ein ständiger Bevollmächtigter sein, eine sekundäre Registrierung kann für zusätzliche Personen erstellt werden. Die Repräsentationsrechte werden vom NAV ständig überwacht, um sicherzustellen, dass sie nicht mehr von einer nicht autorisierten Person gemeldet werden können. Bei der Registrierung eines Spediteurs muss der Hauptnutzer der Registrierungsnummer des Spediteurs die Möglichkeit geben, bestimmte Daten über die von ihm transportierten Waren im System zu verwalten. Gleichzeitig ist EKÁER in den Händen der Steuerbehörden wesentlich operativer, da es sich zusätzlich zu

<sup>3</sup> KOVÁCS Kitti, JUHÁSZ Vanda, HVIZSGYALKA Gábor, MIHICS Henrik, GUTYÁN Tibor: Az év legjelentősebb újdonsága az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer, *VÁM-ZOLL A Nemzeti Adó- és Vámhivatal folyóirata* 2015. május, különszám 7.

<sup>4</sup> KOVÁCS Kitti, JUHÁSZ Vanda, HVIZSGYALKA Gábor, MIHICS Henrik, GUTYÁN Tibor: i.m. 11. .

den oben genannten Verpflichtungen um ein kohärentes System handelt, das von anderen Akteuren extern unterstützt wird. Zusammenarbeit mit dem Nationales Amt für Lebensmittelsicherheit, der Organisation, die das Straßenkameranetz betreibt, und anderen Behörden im Rahmen des Systems.<sup>5</sup>

Zusammenfassend ist EKÁER ein technisches System zur Überwachung, Kontrolle und Registrierung des Warenverkehrs, das von der ungarischen nationalen Steuer- und Zollverwaltung eingerichtet und betrieben wird und dessen Hauptzweck darin besteht, die Anzahl der Missbräuche im Zusammenhang mit dem Transport von Waren und der Mehrwertsteuer zu verringern. Das System umfasst Transaktionen zwischen Mitgliedstaaten und Warenbewegungen zum Verkauf an den ersten inländischen Nichtendverbraucher sowie die vorherige elektronische Erfassung dieser gesetzlichen Daten durch die Steuerbehörden und die Benachrichtigung über die Sendung. Dies kann indirekt zur Bleichung der Schwarzwirtschaft führen, da das rechtliche Schicksal der transportierten Produkte überprüft werden kann, indem der tatsächliche Warenverkehr mithilfe von NAV und HU-GO (Mautzahlungssystem proportional zur zurückgelegten Strecke) ermittelt wird. Mit Hilfe dieser beiden digitalen Systeme ist es möglich, die Menge der steuerfrei gehandelten Waren erheblich zu reduzieren, da nur diejenigen, die im Voraus und regelmäßig benachrichtigt wurden, legal auf der Straße vermarktet werden können. Dieses Instrument schützt indirekt faire Marktteilnehmer, gutgläubige Käufer, verbessert die Gleichheit der Lastenteilung und trägt zur Erstellung solider Regierungsstatistiken und wirtschaftspolitischer Planungen bei.<sup>6</sup>

Bei Produkten, die in die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde für die Lebensmittelkette fallen, gibt das EKÁER-System eine Nummer nur die Sendungen von Kunden mit der Kennung FELIR (Informationssystem zur Überwachung der Lebensmittelkette).

Unter dem Gesichtspunkt der Prüfung werden die EKÁER-Prüfungen vor Ort in der Regel von Finanzinspektoren durchgeführt, die, manchmal ergänzt durch Betriebssteuerinspektoren und NÉBIH-Mitarbeiter, eng mit dem offiziellen Dispatcher-Service der EKÁER-Gruppe zusammenarbeiten. Die Aufgabe dieses Dispatching-Service ist die vorläufige Risikobewertung, die Zuordnung zu gezielten Inspektionen sowie die sofortige Verarbeitung von Informationen, die bei Inspektionen vor Ort erhalten wurden, und die Identifizierung von Risikofaktoren. Während der Inspektionen vor Ort tauschen die Finanziers kontinuierlich Informationen mit diesem Team aus und führen Inspektionen durch, wie vom Dispatcher-Service festgelegt. Neben dem Risikoanalyseteam (Dispatcher Service) werden die Arbeiten der Inspektoren von den sogenannten durchgeführt Hilfreich ist auch das Programm EKÁER Analyzer, das die Kommunikation zwischen der EKÁER-Datenbank und dem Kameranetz des elektronischen Mautsystems ermöglicht. Mit dieser Hilfe kann die aktuelle Position der Waren anhand von Kennzeichen kontinuierlich überwacht werden, sodass festgestellt werden kann, ob die Waren verdächtig auf einer anderen Route als den in EKÁER gemeldeten Informationen verkehren.

<sup>5</sup> KOVÁCS Kitti, JUHÁSZ Vanda, HVIZSGYALKA Gábor, MIHICS Henrik, GUTYÁN Tibor: i.m. 29.

<sup>6</sup> SZILÓVICS Csaba: Az adócsalás elleni küzdelem új eszközeiről. *Büntetőjogi Szemle* 2019/1. szám 103-104.

Im Rahmen der Vor-Ort-Kontrolle kann der Transport von der Behörde während des Transports oder sogar beim Empfänger überprüft werden. Letzteres kann gerechtfertigt sein, da bestimmte Daten und Dokumente nur dem Empfänger zur Verfügung stehen und daher möglicherweise nicht während des Transports verfügbar sind (z. B. Rechnung). Darüber hinaus kann das Risikoanalyseteam es unter anderen Umständen für angemessen halten, die Sendungen zum Entladeort zu begleiten und erst dann mit der Inspektion zu beginnen. Bei Inspektionen vor Ort ist es wichtig, dass die Stammdaten des Steuerpflichtigen, die Entlade- und Verladestellen sowie die Daten der Sendung mit den Informationen und Daten vor Ort verglichen und auf dem Frachtbrief angegeben werden können. Es ist gut zu wissen, dass die Finanziers im EKÁER-System auch genau sehen, wann der Steuerpflichtige die EKÁER-Nummer angefordert hat. Daher kann es eine Unterlassung sein, wenn der Steuerpflichtige das Antragsverfahren für die EKÁER-Nummer erst zum Zeitpunkt des Beginns der Prüfung gestartet hat. Obwohl es den Finanzkontrolleuren in den meisten Fällen nicht möglich ist, genaue Messungen durchzuführen, können sie visuell feststellen, ob sich andere Waren als die im EKÁER-System nicht im Laderaum befinden oder ob das gemeldete Gewicht um eine Größenordnung vom Gewicht auf dem Fahrzeug und auf dem Lieferschein abweicht. Ein typischer Fehler bei der Überprüfung vor Ort besteht darin, dass die in der EKÁER gemeldeten Daten nicht mit dem Frachtbrief übereinstimmen. Die Sendung kommt möglicherweise nicht an dem auf dem Frachtbrief angegebenen Ort an. Es befindet sich ein Vielfaches (oder nur ein Bruchteil) der deklarierten Sendung im Laderaum, nicht die deklarierte Ware oder Der als deklariert gekennzeichneten Ort (oder auf einem Transportdokument) ist für diesen Zweck überhaupt nicht geeignet. Es ist wichtig zu betonen, dass diese Beispiele nicht nur auf betrügerisches Verhalten zurückzuführen sind, sondern auch durch menschliche Nachlässigkeit, Probleme mit dem Logistiksystem oder Kommunikationslücken mit dem Partner verursacht werden können. Vor-Ort-Kontrollen können erheblich beschleunigt und vereinfacht werden, wenn der Beförderer die EKÁER-Nummer des betreffenden Beförderers hinreichend kennt und über ein Begleitdokument verfügt, das zusätzlich zu den im EKÁER-System bereitgestellten Informationen zur Klärung der Fakten enthält. Beispielsweise wird ein solches Dokument ausdrücklich zur Unterstützung der Befreiungsansprüche empfohlen, da bei der örtlichen Inspektion geklärt werden muss, auf welcher Grundlage der Transport von der EKÁER-Meldung ausgenommen ist, wenn die EKÁER-Nummer nicht angefordert wurde. Da dem Fahrer des Transports die Ausnahmeregelungen nicht unbedingt bekannt sind, kann viel Zeit gespart werden, indem den Finanzbeamten Unterlagen und Erklärungen zur EKÁER-Ausnahmeregelung für die betreffende Sendung erklärt werden. Zusätzlich zu den Inspektionen vor Ort ist es wichtig zu betonen, dass die Steuerbehörde die Steuerverbindlichkeiten im Zusammenhang mit der EKÁER jederzeit während der Verjährungsfrist überprüfen kann. Das heißt, eine im Jahr 2015 angekündigte Sendung kann bis Ende 2020 nachträglich überprüft werden. Im Gegensatz zu Kontrollen vor Ort werden diese Kontrollen nicht mehr von Finanzinspektoren, sondern von Steuerinspektoren durchgeführt. Die Erfahrung hat gezeigt, dass EKÁER-Verbindlichkeiten nicht von der Steuerbehörde im Rahmen von

Steuerprüfungen für die Ex-post-Überprüfung von Steuererklärungen geprüft werden, sondern vorwiegend als Übereinstimmung mit der Überprüfung bestimmter Steuerverbindlichkeiten geprüft werden. Dies bedeutet, dass unabhängig davon, ob die EKÁER-Berichte für einen Zeitraum später von der Steuerbehörde geprüft werden, derselbe Zeitraum weiterhin für eine andere Steuerart geprüft werden kann und solche EKÁER-Prüfungen keinen geschlossenen Zeitraum schaffen. Bei einer Ex-post-Inspektion hat die Steuerbehörde erheblich mehr Zeit als bei einer Inspektion vor Ort, sodass die Prüfer auch die Möglichkeit haben, weitere Informationen anzufordern. Darüber hinaus konzentriert sich eine solche Inspektion in der Regel nicht auf eine einzelne Sendung, sondern auf die Erfüllung aller EKÁER-Verpflichtungen, die von vorbereiteten Prüfern zu diesem Zeitpunkt für einen bestimmten Zeitraum erfüllt werden. Es ist üblich, dass Untersuchungen aufgrund von Diskrepanzen zwischen dem Vergleich der EKÁER-Berichte für den angegebenen Zeitraum und der Umsatzsteuererklärung oder aufgrund der vom Dispatcher-dienst angegebenen Risiken eingeleitet werden. Ein Beispiel ist, wenn XYZ-123-Kennzeichen im System vorhanden sind (wenn keine realen Daten vorliegen), das Unternehmen die EKÁER-Nummer nicht schließt oder trotz der großen Anzahl von innergemeinschaftlichen Akquisitionen, die in der Mehrwertsteuererklärung ausgewiesen sind, gibt es im EKÁER-System keine oder nur wenige EKÁER-Nummernansprüche im Zusammenhang mit innergemeinschaftlichen Akquisitionen. Mit der Einführung von Online-Rechnungsdaten wird erwartet, dass das System noch stärker integriert wird als derzeit. Infolgedessen ist es wahrscheinlich, dass detailliertere Informationen und Informationen mit mehreren Elementen das Screening von Steuerzahlern mit hohem Risiko effektiver machen, und es besteht die Hoffnung, dass sich die Kontrollen auf diejenigen Marktteilnehmer konzentrieren, bei denen der Verdacht auf Steuerbetrug besteht.<sup>7</sup>

### 3. Das Online-Rechnungssystem

Bei der Sicherung der Mehrwertsteuereinnahmen ist EKÁER kein System, das eine Lösung für alles an sich bietet. Hauptsächlich, weil es nur die Kontrolle des Warenverkehrs erlaubt, nicht die Kontrolle der Dienstleistungen. Wenn die Daten der auszustellenden Rechnungen der staatlichen Steuer- und Zollbehörde sofort oder in kurzer Zeit zur Verfügung stehen, können sie mit den Daten von EKÁER verglichen werden. Die beiden Systeme unterstützen sich gegenseitig und ihre Daten sind vergleichbar. Für die Dienste ausgestellte Rechnungen werden in den Umfang der Online-Datendienste mit einem IT-elektronischen Hintergrund aufgenommen, der eine effizientere Überwachung ermöglicht. Die Notwendigkeit, sich mit den Kontodaten vertraut zu machen, ist von der staatlichen Steuer- und Zollbehörde nicht neu, sie ist bereits 2006 entstanden. Zu diesem Zeitpunkt mussten verbrauchsteuerpflichtige Händler (die im täglichen Gebrauch Großhandelsaktivitäten betreiben) und verbrauchsteuerpflichtige Lagerhalter ein

<sup>7</sup> PRANTNER Attila, (2017.) Mire számíthatunk az EKÁER ellenőrzések során? <https://5percado.hu/mire-szamithatunk-az-ekaer-ellenorzesek-soran/> (2020.10.14.)

Kundenregister führen und Daten aus ihren Daten bereitstellen. Diese Datenbereitstellung lebt noch heute, derzeit 4006/2018, in Bezug auf die technischen Anforderungen für die Datenbereitstellung, die von einem vom Nationale Steuer und Zollamt herausgegebenen verbrauchsteuerpflichtigen Händler durchgeführt werden müssen. Verkaufsdaten müssen in fester Form gemäß den in den Informationen festgelegten Regeln bereitgestellt werden. Das Kundenregister und die daraus hergestellte monatliche Datenlieferung enthalten die Daten der für den Verkauf ausgestellten Rechnungen. Der Unterschied von Anfang an besteht darin, dass die Lagerhalter der Verbrauchsteuern die Kundenregisterdaten seit dem Start des EMCS-Systems nicht separat angegeben haben. Das EMCS ist die zukunftsweisendste Initiative auf EU-Ebene im Bereich der Verbrauchsteuern zur Kontrolle des Warenverkehrs.

Das 2010 eingeführte EMCS-Computersystem<sup>8</sup> soll die Bewegung verbrauchsteuerpflichtiger Produkte zwischen den Mitgliedstaaten überwachen. Vor dem Versand muss die Behörde des Versandmitglieds den Versender benachrichtigen, und der Empfänger muss bei Eintreffen der Waren die Behörde des Bestimmungsmitgliedstaats über den Eingang der Sendung informieren. Der Prozess kann von verwandten Behörden überwacht werden, die auf der Grundlage der ihnen zur Verfügung gestellten Informationen Inspektionen einleiten können.

Seit dem 1. Januar 2013 ist es obligatorisch, der Steuerbehörde Daten zu inländischen Transaktionen bei Rechnungen mit einer Mehrwertsteuer von 2 Mio. HUF mit einem inländischen Mehrwertsteueraggregat zur Verfügung zu stellen, das ab dem 1. Januar 2015 an 1 Mio. HUF geliefert wurde. Das am 1. Juli 2018 eingeführte Online-Rechnungsstellungssystem ist eine Weiterentwicklung dieses Berichtssystems.

Regulatorischer Hintergrund für die Online-Rechnungsstellung

- Gesetz XXVII von 2007 über die Mehrwertsteuer. Anhang 10 des Mehrwertsteuergesetzes (im Folgenden: Mehrwertsteuergesetz),
- Gesetz XLIII von 2002 über die vereinfachte Gewerbesteuer § 16 Abs. 9 des Eva-Gesetzes (im Folgenden: Eva-Gesetz),
- Dekret 2/2018 über die Identifizierung der Rechnung und des Belegs durch die Steuerverwaltung sowie über die Steuerkontrolle von in elektronischer Form gespeicherten Rechnungen. (VI.1.) Geändert durch Dekret 23/2014. (VI.30.) NGM-Dekret (im Folgenden: Rechnungsdekret)

hat es geschaffen.

Das Rechnungsprogramm übermittelt mindestens den obligatorischen Dateninhalt der ausgestellten Rechnung und des rechnungspflichtigen Dokuments gemäß dem Mehrwertsteuergesetz unmittelbar nach Ausstellung der Rechnung oder des Rechnungsdokuments im XML-Format in der in der Bekanntmachung der staatlichen Steuer- und Zollbehörde angegebenen Weise und Datenstruktur. an die staatliche Steuer- und Zollbehörde gemäß § 13 / A Abs. 1 des Rechnungsdekrets. Die beiden wesentlichen Änderungen waren die Reduzierung der Wertgrenze des

<sup>8</sup> Excise Movement and Control System – Verbrauchsteuerbewegungs- und Steuerungssystem



Mehrwertsteuerinhalts auf 100.000 HUF und die Änderung der Methode zur Datenbereitstellung.<sup>9</sup>

Die Daten müssen auf Rechnungen angegeben werden, die von einem im Inland registrierten Steuerpflichtigen an einen anderen im Inland registrierten Steuerpflichtigen mit einem Mehrwertsteuergehalt von mindestens 100.000 HUF ausgestellt wurden. Für Produkte, für die eine Rückbelastung anfällt, besteht keine Meldepflicht. Der Umfang der zur Verfügung zu stellenden Daten entspricht dem Umfang der in § 169 des Mehrwertsteuergesetzes enthaltenen Daten, in dem die inhaltlichen Anforderungen der Rechnung festgelegt sind. Die Bereitstellung von Daten hängt davon ab, ob der Steuerpflichtige ein Rechnungsprogramm oder eine gedruckte Rechnung verwendet, und die Registrierkasse liefert Daten zu der von der Online-Registrierkasse ausgestellten Rechnung. Im Falle der Ausstellung einer Rechnung ändert sich somit die Verpflichtung zur Bereitstellung von nachträglichen Informationen, die deklarationspflichtig sind, bleibt jedoch gleichzeitig für die Steuerzahler, die die Rechnung erhalten, natürlich mit der neuen Wertgrenze von 100.000 HUF. Ähnlich wie bei EKÁER ist eine Registrierung erforderlich, um die Online-Rechnungsdaten zu vervollständigen. Neben der dort gefundenen primären und sekundären Benutzerregistrierung ist auch eine technische Benutzerregistrierung erforderlich, um eine direkte Maschine-zu-Maschine-Verbindung gemäß § 13 / A Abs. 2 des Kontodekrets herzustellen. Bei Computerrechnungen werden die Daten sofort zur Verfügung gestellt, das Ausstellungsdatum der Rechnung ist der Zeitpunkt, zu dem die Rechnung geschlossen wird. Das Ausstellungsdatum der Rechnung ist das Datum, an dem die Details der Rechnung nicht mehr geändert werden können. Das Ausstellungsdatum der Rechnung ist jedoch unterschiedlich. Nach dem Mehrwertsteuergesetz muss die Rechnung bis zum Abschluss der Transaktion oder innerhalb einer angemessenen Frist danach ausgestellt werden. Nach § 163 Abs. 1 MwStG. ist der Steuerpflichtige verpflichtet, die Rechnungsstellung spätestens bis zur Erfüllung sicherzustellen, bei Zahlung des Vorschusses bis zur Feststellung der zu zahlenden Steuer, spätestens jedoch innerhalb einer angemessenen Frist. Die beiden Daten können daher getrennt werden. Eine wichtige Voraussetzung für das System ist, dass im Falle einer Online-Verbindung ein Ausfall der Verbindung aufgrund einer Fehlfunktion, Wartung oder eines unzureichenden Internetdienstes die Ausstellung der Rechnung nicht verhindern sollte. In solchen Fällen, unabhängig davon, ob der Fehler beim Steuerzahler oder bei der staatlichen Steuer- und Zollbehörde aufgetreten ist, das Rechnungsprogramm Sie muss innerhalb von 24 Stunden elektronisch an die staatliche Steuer- und Zollbehörde übermittelt werden. Die Bereitstellung von Daten gilt als erfolgreich, wenn sie vom System der staatlichen Steuer- und Zollbehörde als korrekt bestätigt wurden. Es ist die Pflicht des Steuerzahlers, den Erfolg der Datenversorgung sicherzustellen. Erfolgreich eingereichte Rechnungen können sowohl von Emittenten als auch von Rechnungsempfängern im Online-Rechnungssystem abgefragt werden. Die Anzahl der Steuerzahler, die das Rechnungsprogramm verwenden, und die Anzahl der Steuerzahler, die die manuelle

<sup>9</sup> SINKÁNÉ DR. CSENDES Ágnes: Mit kell tudni az online számla adatszolgáltatásról? In: *Adóvilág* 2018. júliusi száma XXII. évfolyam 8. szám 4.o.

Rechnungsstellung verwenden, sind ungefähr gleich. Ziel ist es, die elektronische Rechnungsstellung zu verbreiten. Zu diesem Zweck wurde das Online-Abrechnungsprogramm entwickelt. Durch die Verwendung des Online-Rechnungsprogramms kann der Steuerzahler vermeiden, zweimal mit demselben Konto arbeiten zu müssen. Einmal, wenn es ausgegeben wird, und ein zweites Mal, wenn es für Datenzwecke aufgezeichnet wird. Durch die Verwendung des Online-Rechnungsprogramms akzeptiert der Steuerzahler, dass das Programm auch Rechnungen mit einem Mehrwertsteuergehalt von 100.000 HUF weiterleitet.

Gemäß § 159 Abs. 1 UStG ist ein Steuerpflichtiger verpflichtet, dem Käufer des Produkts oder dem Empfänger der Dienstleistung Waren und Dienstleistungen zu erbringen, wenn er für die Ausstellung von Rechnungen an andere Personen oder Organisationen als den Steuerpflichtigen verantwortlich ist. Eine Rechnung ist gemäß § 168 Abs. 1 ein Dokument, das die in diesem Kapitel genannten Bedingungen erfüllt. Somit sind andere Dokumente, die keine anderen Rechnungen sind, von der Rechnung abgedeckt. Die Regelungen bezüglich ihres Dateninhalts sind in den §§ 169 und 170 des Mehrwertsteuergesetzes definiert. Der Mindestdatengehalt eines Dokuments, das bei einer Rechnung berücksichtigt werden muss, ist in § 170 Abs. 1 festgelegt: Am 1. Juli 2018 wurde das Kontodatendienstsystem so gestartet, dass es mit sehr wenigen technischen Ausnahmen im Wesentlichen den Dateninhalt des Kontos abbildete. In Version 2.0 sehen wir bereits immer mehr Anzeichen dafür, dass sich dies etwas geändert hat. Dies bedeutet natürlich nicht, dass andere Daten als die auf der Rechnung angegeben werden müssen. Einige der Änderungen im Zusammenhang mit der Datenbereitstellung versuchen, Abrechnungsprogramme dazu zu zwingen, gesetzeskonform zu arbeiten, und Benutzer müssen Rechnungen ausstellen, die durch die Datenbereitstellungstechnik rechtlich korrekt sind. Das Finanzamt erreicht dies entweder durch Fehlermeldungen oder durch die Gestaltung der Datenstruktur mit den obligatorischen Elementen. Mit diesen Tools wird versucht, sowohl den Entwickler des Abrechnungsprogramms als auch den Benutzer des Abrechnungsprogramms bei der Entwicklung bewährter Verfahren aus rechtlicher Sicht zu unterstützen. Basierend auf dem oben Gesagten ist ersichtlich, dass Version 2.0 das Ergebnis eines Prozesses ist, der mit dieser Version sicherlich nicht aufhört. Gesetzesänderungen sollten immer auf die Datenstruktur reagieren, aber auch auf Abrechnungs- oder Berichterstattungsprobleme.<sup>10</sup>

Laut Marktanalysten hat sich das Online-Kontosystem als erfolgreich erwiesen und in einem Jahr zusätzliche Einnahmen in Höhe von 200 bis 250 Mrd. HUF für die Staatskasse generiert. Der Anstieg der Mehrwertsteuereinnahmen ist deutlich, da einerseits der Echtzeitzugriff auf Daten durch den Nettoinventarwert allein die Steuermoral verbessert und andererseits die Agentur viel früher gegen Mehrwertsteuerbetrug vorgehen kann. Die Online-Rechnungsstellung hat neue Perspektiven in der Prüfungsarbeit von NAV eröffnet, da Risikoanalysten Daten aus einem kontinuierlichen Zustrom verwenden, um Risiken für Steuerzahler fast sofort zu erkennen, auf die Prüfer schnell reagieren. Faire Steuerzahler können nur von der Aufhellung der Wirtschaft und der Verringerung der Zahl der schwarzen

<sup>10</sup><https://ado.hu/ado/online-szamla-2-0-x/?hilitte=%27online%27%2C%27sz%C3%A1mla%27%2C%27rendszer%27> (2020.10.18.)

Unternehmen profitieren. Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse in Zahlen: Zwischen dem 1. Juli 2018 und dem 1. Juli 2019 wurden 15.000 Konformitätsuntersuchungen eingeleitet, von denen 650 Steuerprüfungen waren, die eine Nettosteuerdifferenz von insgesamt 7,5 Mrd. HUF ergaben. Die freiwillige Einhaltung hat ebenfalls zugenommen, was in der Prüfungsstatistik nicht enthalten ist. Um dem Finanzamt anzuzeigen, dass die Online-Rechnungsdaten nicht mit den Daten in der Umsatzsteuererklärung übereinstimmen, sind bereits Hunderte Millionen Forint Steuereinnahmen in die Staatskasse geflossen, typischerweise im Rahmen der Selbstprüfung.<sup>11</sup>

### Schlussbemerkungen

In fünf Jahren seit Einführung des Online-Zeitalters hat sich die sogenannte Mehrwertsteuerlücke in Ungarn bis 2018 um 12 Prozentpunkte verringert. Laut der Studie der Kommission verringerte sich die geschätzte Mehrwertsteuerlücke in Ungarn, dh die aus dem Haushalt verlorenen Mehrwertsteuereinnahmen, von 21% im Jahr 2013 auf 9% im Jahr 2018. Der größte Rückgang wurde von 2017 bis 2018 erzielt, als sich die Steuerlücke nach einer vorläufigen Schätzung von Ausschussfachleuten von 13,9 Prozent auf 9 Prozent nähern konnte. Eine Steuerhinterziehungsrate von weniger als 10% ist nicht nur beispielhaft, weil sie unter dem EU-Durchschnitt liegt, sondern auch, weil eine solche Bereinigung unter den Marktteilnehmern in sehr kurzer Zeit erreicht wurde. Der Beginn des Online-Zeitalters der wirtschaftlichen Aufhellung geht auf den 1. September 2014 zurück, da die Nutzung der Online-Registrierkasse von nun an obligatorisch ist. EKÁER wurde im folgenden Jahr eingeführt und am 1. Juli 2018 debütierte die dritte Säule der Bekämpfung von Steuerbetrug: das Online-Rechnungsstellungssystem, das maßgeblich dazu beitrug, die Steuerlücke 2018 auf 9 Prozent zu verringern.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup><https://ado.hu/ado/legalabb-200-milliardot-hozott-az-online-szamlarendszer/?hilite=%27online%27%2C%27sz%C3%A1mla%27%2C%27rendszer%27> (2020.10.18.)

<sup>12</sup><https://www.kormany.hu/hu/nemzetgazdasagi-miniszterium/adougyekert-felelos-allamtitkarsag/hirek/tavaly-kilenc-szazalekra-csokkent-az-adoelkerules-merteke-magyarorszagon> (2020.10.30.)

---

---

# **A stratégia-alkotástól a SZEÜSZ-ökig, elméleti alapok az e-közigazgatásban**

## **Veszprémi Bernadett\***

---

Az utóbbi évszázadban jelentősen kibővültek a közigazgatás funkciói, feladatai, amely mind szervezetére, mind személyzetére egyaránt hatást gyakorolt. Az elektronikus jelző, az új „e-” fogalmak megjelenése az állam társadalmi szerepvállalásának megváltozásával egy időre tehetők. Kérdésként merül fel, hogy az elektronikus közigazgatás és elektronikus ügyintézés fogalma mennyire illeszkedett ebbe az új helyzetbe, nyert magának önállóságot, létjogosultságot.

A New Public Management irányzat, a szolgáltató jelleg hangsúlyozása, a megváltozott hatalmi egyensúlyok rányomták bélyegüket a közigazgatás szervezetére, személyzetére és folyamataira is egyaránt, amelyben jó helyet talált magának az IKT és az elektronikus ügyintézés. A közigazgatás merevségével, a bürokratikus felépítéssel és munkaszervezéssel szemben új irányítási módszerek jelentek meg, amelyek a hatékonyságra és a munka minőségének javítására helyezték a hangsúlyt. Ebbe a rendszerbe jól beleillett az új ügyintézési forma és megközelítési mód, eszközei megoldást kínáltak az elérni kívánt célokhoz. Az e-közigazgatás révén a folyamatok egyszerűsítése, átláthatósága, a hatékonyabb feladatellátás, munkamegosztás is megvalósítható.

### **1. E-government, e-közigazgatás, e-ügyintézés**

Míg korábban a hangsúly az elektronikus kapcsolattartáson, elektronikus elérésen volt, addig ma már a konvergencia révén eszközfüggetlenség érvényesül, szinte bármely feladat, tevékenység bármely eszközön elvégezhető, ezáltal értelmét veszítette az „e-”, „m-” elkülönítés, vagy akár a közigazgatás és e-közigazgatás fogalmának megkülönböztetése. Ha mégis különbséget szeretnék tenni a két fogalom között az ügyféli igények kielégítését és a szervezet átalakult feladatellátását, az ügyviteli folyamatok optimalizálását emelném ki.

Pár évvel ezelőtt az e-közigazgatás egy informatikai fogalmat takart, irányvonalat képviselt. Ma már a közigazgatás fejlődésének egy állomásaként értelmezhetjük, elméleti szempontból létjogosultságot nyert.

---

\* Egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Közigazgatási Jogi Tanszék.

Jogszabályi definícióval nem találkozhatunk, ahogy a közigazgatás maga sem azonosítható egy fogalommal, számtalan meghatározás létezik.<sup>1</sup> Az e-közigazgatás álláspontom szerint ennek megfelelően csak az államigazgatás (Kormány irányítása alatt álló központi, területi végrehajtó szervek) és az önkormányzati igazgatás szereplőit, infokommunikációs technológiáit és eljárásait foglalja magában (illetve természetesen az autonóm jogállású szervek is ide sorolandók).

Ha az e-kormányzat fogalmának időbeli változását nézzük, néhány éve még technológiai fejlesztésként kezeltük, mára „kulturális kérdéssé, ügyfélközpontú megközelítési móddá”<sup>2</sup> változott. Az OECD országok belátták, hogy az e-kormányzat túlmutat a különböző információk és szolgáltatások online elérhetővé tételén és a közigazgatási szervezet, eljárás és kultúra átalakításának erőteljes eszközeként is használható a hatékonyság, ügyfélbarát jelleg és átláthatóság növelése érdekében. Az e-government az állam és állampolgár közötti bizalom kiépítéséhez is segítséget nyújt.<sup>3</sup> Az IKT képes mindezt lehetővé tenni, de csupán eszközül szolgál az eredményesség eléréséhez.<sup>4</sup> A nemzetközi fogalom-meghatározások elsősorban a technológiai és szolgáltatásnyújtási oldalra fókuszálnak és közelítik meg a kérdést.<sup>5</sup>

Az e-kormányzat leegyszerűsítve (kifejezetten még a fejlődés kezdeti szakaszára jellemző felfogásban): „a kormányzati információk és szolgáltatások online módon történő eljuttatása Interneten vagy más digitális médian keresztül”. Ez a fogalom elsősorban az infokommunikációs technológiák használatára fókuszál, nem jelent tényleges változást a közigazgatási folyamatokban. Ha a folyamatok racionalizálására, reformjára koncentrálunk, helyesebb ezt a fogalmat használnunk: „a közsféra valamennyi külső és belső kapcsolatrendszerének gyökeres, tudásalapú átalakítása és racionalizálása, valamint szolgáltató jellegű újjászervezése – az információs kommunikációs technológiai alkalmazások közüzemszerű használata révén.”

Az információs társadalomban, a megváltozott technológiai viszonyok és kommunikációs szokások között maga a közigazgatás is alapértelmezettként használja az IKT eszközöket és ezen technológiai alapokra épül fel maga a kormányzás is. Vannak, akik vagy a fogalmak elválasztásának szükségességét (Csáki-Hatalovics Gyula, Czékmann Zsolt) vagy az e-közigazgatás önállóságának megkérdőjelezését (Ancsin László) hangsúlyozzák.

Álláspontom szerint az elektronikus közigazgatás nem egyenlő az egyes munkafolyamatok automatizálásával, az emberi munkaerő géppel való felcserélésével. ... Front (ügyféli) és back office (hatósági) oldalról is értelmezhető a

<sup>1</sup> BERNTZEN, Lasse – OLSEN, Morten Goodwin: Benchmarking e-Government – A Comparative Review of Three International Benchmarking Studies, icds, Third International Conference on Digital Society, 2009, 77 – 82., BUDAI Balázs Benjámin: A közigazgatás és az elektronikus közigazgatási fejlesztések hatékonyságának mérése napjainkban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/5. 13-29.

<sup>2</sup> MOLNÁR Szilárd – Z. KARVALICS László: Közigazgatás az Internet korában – az ekormányzat kutatói szemmel. *Információs Társadalom*, 2004/2. [http://www.infonia.hu/digitalis\\_folyoirat/2004\\_2/2004\\_2.pdf](http://www.infonia.hu/digitalis_folyoirat/2004_2/2004_2.pdf) 5.p. (2020.10.01.)

<sup>3</sup> [www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf](http://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf) (2020.10.01.)

<sup>4</sup> BOGÓNÉ Jehoda Rozália: Az OECD véleménye a magyar e-kormányzatról. *Jegyző és Közigazgatás*, 2006/6. <https://jegyzo.hu/az-oecd-velemeny-e-a-magyar-e-kormanyzatról2006/> (2020.10.01.)

<sup>5</sup> SÁNTHA György: „Utazás a digitális állam körül” – e-közigazgatási úti beszámoló az elmúlt 10 évről. *Új Magyar Közigazgatás*, 2015/3. 71.

fogalom, azaz az ügyfél és a hivatal részére is új típusú közszolgáltatások nyújtását, vagy legalábbis az eddigi szolgáltatások új módszerekkel való elérését jelenti. Back office, azaz hivatali oldalról az állam központosított döntéseivel képes alárendelt szerveit az átállásra „rákényszeríteni”, anyagi ösztönzőkkel, támogatásokkal a fejlődést, a technikai infrastruktúra kiépítését elősegíteni.

Az elektronikus közigazgatás tágabb értelemben a közigazgatás szervezetének elektronizálását, az ügyintézés hagyományos formáról elektronikusra való átváltását, az egyes közigazgatási szolgáltatások online elérését, elektronikus nyilvántartásokat, ügykezelő rendszereket jelenti. Az egyes ágazatokban használt rendszerek és nyilvántartások már – szakigazgatás lévén – a különös rész témaköreit képezik. Ebben az értelemben az elektronikus közigazgatásba beletartozik valamennyi szakigazgatási terület, ahol valamely közigazgatási tevékenység elektronikusan zajlik (pl. kórházi nyilvántartások, munkavállalók regisztrációja, hatóság-bíróság elektronikus kommunikációja, közigazgatási szervek közbeszerzési folyamata).<sup>6</sup>

## 2. Stratégia-alkotás az elektronikus közigazgatás területén

Az informatika csak eszközül szolgál a hatékonyság eléréséhez, ezért nem az eszközökre, a technikai részekre kell koncentrálni, hanem magát a támogatandó területet kell megfelelő mélységben szabályozni. Ebben az esetben ez magát a közigazgatás szervezetét, a szervek egymás közötti kommunikációját, a szervek belüli munkamegosztást, az egyes közigazgatási tevékenységeket jelenti. Először ezen elemek megfelelő működésére kell koncentrálni, csak ezt követően lehet az informatikai támogatás jogi háttérét is kidolgozni.

Maga a kormányzat is elismeri, hogy *„az ügyfélközpontú szemlélet hangoztatása gyakran csak hívó szóznak maradt meg, de a jogi szabályozásban tett előrelépések ellenére (pl. a Ket. előírja, hogy az ügyféltől nem kérhető olyan adat igazolása, amely más hatóság nyilvántartásában fellelhető) érdemi előrelépés általánosságban nem történt.”*

Valamely új technológia, munkaszervezési módszer vagy éppen szolgáltatás bevezetése jelentős ellenállásba ütközhet, amely feloldására pszichológiai, jogi, pénzügyi eszközöket használhatunk.<sup>8</sup> Ezek pozitív és negatív „ösztönzők” is lehetnek. Pozitív, amikor az új módszer alkalmazásához elismerés társul, amely arra készíti az alkalmazót, hogy kipróbálja azt, vagy jutalom, ha elsajátítja az új ismereteket. Pszichológiai vonalat képvisel a meggyőzés, a megfelelő tájékoztatás, ismeretbővítés, a szükséges előképzettség megszerzésének támogatása is. Ugyanilyen pszichológiai (negatív) ösztönző a kötelezettségként történő megjelenés

<sup>6</sup> VESZPRÉMI Bernadett: A stratégia-alkotástól az e-hitelesítésig vezető út. Kitekintés a magyar e-közigazgatás fontosabb témaköreire. Debrecen, Debreceni Állam- és Jogtudományi Kar, 2020. 14.

<sup>7</sup> E-közigazgatási keretrendszer koncepció. Belügyminisztérium, 2015. 4.29.  
[http://www.kormany.hu/download/0/05/50000/Ek%C3%B6zigzagat%C3%A1si\\_keretrendszer\\_koncepti%C3%B3.pdf](http://www.kormany.hu/download/0/05/50000/Ek%C3%B6zigzagat%C3%A1si_keretrendszer_koncepti%C3%B3.pdf) (2020.10.01.)

<sup>8</sup> Lásd bővebben: VESZPRÉMI Bernadett: *Az e-közigazgatás fejlesztésének uniós forrásai*. In: 5. Báthory-Brassai Konferencia, Budapest, 2014.

is pl. képzéseken való részvétel, informatikai rendszerek kötelező bevezetése és alkalmazása.

Valamely terület hatályos szabályozásának kialakítását mindig megelőzi a tervezés. Ez így van az e-közigazgatással is. A stratégia-alkotás a tervezést jelenti, egy-egy területen a jövőkép felvázolását, majd pedig jogi eszközök formájában intézkedések, felelősök megjelölését.

A stratégia-alkotásban három nagy korszak különíthető el (remény, tervezés, realitás-kijózanodás időszaka), amelyekhez számtalan stratégiai dokumentum kapcsolódik. Míg a tervezés időszakában a szélessáv általánossá tétele és a tartalomfejlesztés emelhető ki, addig a realitás időszakát már a következő hívószavak jellemezték: az egységes digitalizált piac, az interoperabilitás, a határokon átvívelő e-közszolgáltatások, a technológiasegesség, a platformfüggetlenség elve és a fokozottabb közigazgatási együttműködés.

Az e-közigazgatás fogalma már az 1990-es években megjelent és elkezdődött a stratégia-alkotás az egyes országokban a bevezetés ütemezésére. A „tervezés időszakában” az *eEurope akciótervek* emelhetők ki. Az eEurope 2002 célja az Internet-elérés és az infokommunikációs vívmányok lakosság számára való hozzáférhetővé tétele. Az eEurope 2005 Akcióterv az eEurope 2002-höz képest már a szélessáv általánossá tételére, a tartalom-fejlesztésre koncentrált. Az Akcióterv két egymást erősítő akciócsoporton alapul. A célokhoz rendelt eszközei a szabályozás és a legjobb gyakorlatok, tapasztalatok terjesztése, megosztása, a szabályozási eszközök hatásvizsgálata, visszacsatolás, benchmarking módszerek alkalmazása, a szabályozás eredményeinek összehasonlító elemzése és a már működő szabályozások átfogó koordinálása.

Az *Európai Információs Társadalom a növekedésért és foglalkoztatásért program* (i2010 stratégia) a szélessávú Internet kiterjesztését és az on-line szolgáltatások széleskörű bevezetését tűzte ki célul, például az e-business, e-kormányzat, e-learning, e-health vagy az e-aláírás terén. Az i2010 az eEurope 2005 utódjának, folytatásának is tekinthető, de eltérő célkitűzései miatt már egyértelműen nem az eEurope programcsalád része. Prioritásai között szerepelt egy Egységes Európai Információs Tér létrehozása.

A jelenlegi időszakot az európai digitális menetrend, a Granada stratégia, az európai digitális egységes piaci stratégia, a tallini nyilatkozat és az uniós e-kormányzati cselekvési terv határozza meg. Az Európa 2020-hoz kapcsolódóan az *európai digitális menetrend* kiemelt célkitűzésként jelent meg. Az e-kormányzat tekintetében megfogalmazta a technológiasegesség és a platformfüggetlenség elvét, a fokozottabb közigazgatási együttműködés követelményét és ehhez kapcsolódóan a határokon átnyúló e-közszolgáltatások kifejlesztésének szükségességét. A *granadai* (információs társadalomért felelős) miniszteri *nyilatkozat* a digitális felhasználói jogok, az egységes digitális piac, az IKT szektor versenyképességének erősítése, a digitális menetrend nemzetközi dimenziói és a digitális közszolgáltatások tekintetében fogalmazott meg célokat. Az *európai digitális egységes piaci stratégia* egy összekapcsolt, digitalizált egységes piac létrehozását célozta, különösen a közös európai adatvédelmi szabályokra vonatkozó tárgyalások lezárásával, a távközlési reform ambíciózusabbá tételével, a szerzői jogra vonatkozó

szabályok korszerűsítésével és az online és digitális vásárlásokra vonatkozó fogyasztóvédelmi szabályok korszerűsítésével és egyszerűsítésével. Az e-közigazgatást érintő intézkedései új e-kormányzási cselekvési terv kidolgozása, a „csakis egyszer” (once only – egyszeri adatbekérés) elv hatókörének EU-n belüli kiterjesztése, ezért erre irányuló kísérleti projekt indítása és a cégnyilvántartások összekapcsolása. A 2017-ben elfogadott *tallini* (e-kormányzati szakpolitikáért felelős) miniszteri *nyilatkozat* hangsúlyozza, hogy a digitális átalakulás megerősítheti a kormányokba vetett bizalmat, ezért fontos, hogy átgondoljuk a közigazgatás szerepét és feladatát, lefektessük a 2020-at követő további digitalizáció és közös cselekvés alapjait. Az *uniós e-kormányzati cselekvési terv* célja, hogy a digitális egységes piacon felszámolja a meglévő digitális akadályokat és a közigazgatási rendszerek modernizálásával összefüggésben megelőzze a további széttagolódást.

Egy-egy stratégiát a tagállamok saját igényeikhez igazíthatnak, „személyre szabva” azt. Ezek a stratégiák jelentik a jogi szabályozás alapját, hiszen irányokat jelölnek ki, és ezen prioritások nagyban meghatározzák az unió támogatáspolitikáját is. A változások iránti igény maga után vonta a meglévő jogszabályi háttér módosítását vagy éppen az új területek jogi háttérének megteremtését, illetve a terület irányításában résztvevők körének meghatározását, és az egyes célcsoportok bevonására, és az e-közigazgatás megvalósítására összpontosító feladatok ütemtervének kialakítását.

Az elektronikus közigazgatás bevezetése hazánkban is stratégiai tervezést igényelt. A stratégia-alkotás olyan tendenciát rajzol, amely nem a szakterület fokozatos elhalását mutatja, hanem fejlődési irányokat keres, eszközöket biztosít, felelősöket nevez meg és kitörést jelenthet a tervezési szakaszból. Az előzmények nélküli elektronikus ügyintézés minden országban új szabályozást, új jogintézmények megjelenését, stratégiák megalkotásának szükségességét igényelte. Az ötletelés már a 90-es évektől (sőt elméleti szinten még hamarabb) elkezdődött, de a legelső próbálkozások az 1970-es évek elejéből valók. Ezek sajnos kormányzati szinten nem találtak meghallgatásra. Később elektronikus rendszerek, webes alkalmazások kifejlesztésére, a jogi háttér megteremtésére, a régebbi jogintézmények, eljárások lecserélésére, aktualizálására került sor. A jogalkotás azonban lelassult, nem tudta követni sem az új informatikai vívmányokat, sem a stratégiai célkitűzéseket. Lassan két évtizedes múltra tekint vissza az egyértelműen a civil és magánszféra elektronizálására irányuló törekvés. Hangsúlyozni kell, hogy kezdeményezések már ezt megelőzően is voltak, de jogi kötelező erővel csak 2003-ban ruházták fel. A kezdeti sikertelenségek háttérében a megfelelő társadalmi igények felmérésének hiánya is szerepet kapott, hiszen hiába a stratégiai tervezés, ha az nem találkozik a ténylegesen felmerülő problémákkal és megoldási alternatívákkal, gyakorlati tapasztalatokkal.<sup>9</sup>

A stratégia-alkotás mellett más tényezők is hatással lehetnek a megvalósulásra (bizalmi tőke, kormányzati hatáskör, környezet), amelyek különböző e-közigazgatási forgatókönyveket eredményezhetnek.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> VESZPRÉMI (2020): i.m. 41-43.

<sup>10</sup> MOLNÁR Szilárd – Z. KARVALICS László: Közigazgatás az Internet korában – az ekormányzat kutatói szemmel. *Információs Társadalom*, 2004/2. 7.



A jelenlegi stratégiánk a *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS)*. A 2014-2020-as uniós tervezési távhoz és az Európa 2020-hoz igazodva terveket, intézkedéseket sorol fel a digitális állam, gazdaság, infrastruktúra, kompetenciák, és horizontálisan az e-befogadás, biztonság és K+F+I terén. A közigazgatásban az államigazgatási belső folyamatok és az elektronikus közigazgatási szolgáltatásokat támogató informatikai rendszerek biztosítását, a közigazgatási belső folyamatok informatizálását, a közigazgatási reform IKT támogatását, a háttérfejlesztések összehangolását, az interoperabilitáshoz és e-hitelesítéshez kapcsolódó jogszabályi háttér kiépítését, az e-azonosítás korszerűsítését, adatbázisok együttműködésének, átjárhatóságának erősítését, magas szintű és korszerű lakossági és vállalati e-szolgáltatások bevezetését, az elektronikus közszolgáltatások fejlesztését és a digitális adatvagyon hozzáférhetővé tételét célozta.<sup>11</sup>

A *Digitális Nemzet Fejlesztési Program* 2018-ra előirányozta Magyarország teljes területén a 30 Mbps sávzélességű internetelés biztosítását, 2020-ra a vállalkozások számára nyújtandó közigazgatási szolgáltatások teljes körű elektronizálását tűzte ki célul.<sup>12</sup>

A *Digitális Jólét 2.0-ban* a digitális (e-) közigazgatás területén egy, a digitális közigazgatás-kutatás és fejlesztés, valamint felügyelet egységes és integrált intézményrendszerének kialakítása, felnőttképzési program indításának szükségessége a digitális ügyintézési kompetencia fejlesztése érdekében és a digitális közigazgatási szolgáltatások ismertségének megteremtése érdekében országos kampány indítása jelent meg átfogó célként.<sup>13</sup>

A legújabb, NIS-t felváltó keretstratégiánk a *Nemzeti Digitalizációs Stratégia*, amelynek bár pillérei megegyeznek a NIS-ben foglaltakkal, ellenben már az EU-s átlag meghaladása és a tíz élenjáró uniós gazdaság közé kerülés jelenik meg célkitűzésként. Mérhető célokat fogalmaz meg:

- A gigabites kapcsolatra képes hálózattal lefedett háztartások aránya érje el a 95 százalékot.
- A digitális készséggel nem rendelkezők aránya a 16-74 éves korosztályokban csökkenjen 2 százalékpont alá.
- Az integrált (digitalizált) vállalati folyamatokkal (lényegében ERP szoftvert használó) vállalkozások aránya haladja meg a 30 százalékot.
- Az e-kormányzati szolgáltatások felhasználóinak (az űrlapokat interneten benyújtók) aránya érje el a 90 százalékot.

---

[http://www.infonia.hu/digitalis\\_folyoirat/2004\\_2/2004\\_2.pdf](http://www.infonia.hu/digitalis_folyoirat/2004_2/2004_2.pdf) (2020.10.01.)

<sup>11</sup> <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunikaci%C3%B3s%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf> (2020.10.10.)

<sup>12</sup> A Digitális Nemzet Fejlesztési Programról szóló 1162/2014. (III.25.) Kormány határozat.

<sup>13</sup> Az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII.29.) Korm.határozat, a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS) 2016. évi monitoring jelentéséről, a Digitális Jólét Program 2.0-ról, azaz a Digitális Jólét Program kibővítéséről, annak 2017-2018. évi Munkaterve elfogadásáról, a digitális infrastruktúra, gazdaság és közigazgatás további fejlesztéseiről szóló 1456/2017. (VII.19.) Korm.határozat.

### 3. Az elektronikus ügyintézés jogi háttérének változásai a közigazgatási hatósági eljárásban

2005. november 1-jéig a közigazgatási hatósági eljárás (vagy akkoriban az államigazgatási eljárás) általános szabályait az Áe.<sup>14</sup> tartalmazta. A törvény a szóbeli és írásbeli kapcsolattartást ismerte. Csak 2001-ben jelent meg a törvényben az elektronikus dokumentumra utalás négy helyen (pl. mint bizonyítási eszköz), azonban az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozóan továbbra sem tartalmazott részletes szabályokat.

A Ket.<sup>15</sup> hatályba lépésével az ügyfél alapvető joga lett az elektronikus ügyintézés, ezzel egy „lavina” indult el. Kész helyzet elé állította a hatóságokat. A törvény lehetővé tette, hogy az ügyfél egyes eljárási cselekményeit elektronikus úton gyakorolhassa, és megengedte a hatósági döntés elektronikus közlését is. Az elektronikus ügyintézés csak törvény, kormányrendelet és önkormányzati rendelet zárhatta ki. A helyi önkormányzatok többsége anyagi vagy technikai okok miatt még nem volt felkészülve ezen ügyintézési módra, ezért valamennyi hatósági ügyekben éltek a kizárási lehetőséggel.

2009-ben irányváltás történt. A jogalkotó az elektronikus ügyintézés központosítását tűzte ki célul az addigi ágazati fejlesztéseket, egyedi megoldásokat felszámolva. Az Ekszt.<sup>16</sup> hatályba lépésével a központi rendszer lett az elektronikus kapcsolattartás egyetlen csatornája. A törvény megalkotásának háttérében az az elképzelés állt, hogy a központi rendszer kínálta szolgáltatáscsomag már nemcsak a hatósági feladatok támogatására vált alkalmassá, hanem képes lett valamennyi közszolgáltatáshoz technológiai háttérrel biztosítani.<sup>17</sup>

A 2011-es év ismét változást hozott az elektronikus ügyintézésben. Az e-közszolgáltatások menedzselését illetően két modell közül választhattunk, amely alapvetően meghatározza a fejlesztések irányát és a jogi szabályozást is. Míg az Ekszt. a centralizált megoldások mellett tette le voksát, addig a 2011-es Ket. módosítás megszüntette azt és áttért a decentralizált modellre.<sup>18</sup> A jogalkotó már nem az elérési útra, hanem a hatósági eljárás szabályozására és az ügyfelek által elérhető szolgáltatások tartalmára koncentrált. A korábbi monopolisztikus helyzetet teremtő megoldás helyett egy egyszerűbb és kompatibilitásra, együttműködésre

<sup>14</sup> Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény.

<sup>15</sup> A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény.

<sup>16</sup> Az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvény.

<sup>17</sup> [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/cd/70000/A\\_jogsabalyi\\_keretek\\_osszefoglalasa\\_E-kozig\\_projektek.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/cd/70000/A_jogsabalyi_keretek_osszefoglalasa_E-kozig_projektek.pdf) (2018.05.02.)

<sup>18</sup> A decentralizált modellt (Olaszország, Portugália, Egyesült Királyság) a központi felügyelet és egy meghatározott szervei körtől igénybe vehető szolgáltatások jellemzik. Ennek előnye a szabványosítás, az adatok egy helyen tárolása, a méretgazdaságosság. Hátránya lehet a már működő rendszerek beillesztésének problémája, ellenállás az erőforrások átstrukturálása miatt, a munkavégzés idejének növekedése, hatékonyságának csökkenése. A decentralizált modellnek két változata ismeretes: a két (USA) vagy több pólusú (Svédország). Az egyes intézmények egyedileg fejlesztenek, így jobban képesek reagálni az igényekre, gyorsabb a megvalósítás. Hátránya lehet az interoperabilitás hiánya, redundáns megoldásokhoz vezethet. FÜTÓ Iván: *E-kormányzati szervezeti struktúrák – Hogyan menedzselik az IKT-t a közigazgatásban?* In: Nemeslaki András (szerk.): *E-közszolgáltatfejlesztés. Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek*, Budapest, NKE, 2014. 177-183.

képes modulokból felépülő szolgáltatáscsomagot hozott létre.<sup>19</sup> Ezek lettek a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatások (a továbbiakban: SZEÜSZ), amelyek mintegy szolgáltatáskészletként<sup>20</sup>, mint a LEGO kockák<sup>21</sup> illeszkedtek egymásra. A hasonlat nagyon találó, hiszen bármelyik kockát össze tudom építeni és tetszőlegesen választhatok közülük, mégis egy egésznek a részei, amelyek kompatibilisek a többivel.<sup>22</sup>

A SZEÜSZ fogalmát nem határozza meg a törvény, ha mégis definiálni szeretnénk, olyan elektronikus szolgáltatásokat értünk alatta, amelyek működését az állam maga kívánja szabályozni, ezért tartalmát, nyújtásának feltételeit (bejelentéshez vagy engedélyhez kötve) törvény vagy kormányrendelet határozza meg. Másik megfogalmazás szerint: „*a törvényben vagy kormányrendeletben nevesített elektronikus ügyintézési szolgáltatás, azaz a hatóság által az elektronikus ügyintézés megvalósítása érdekében kialakított informatikai háttér, illetve az ezen kívül jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet által a hatóság vagy az ügyfél számára az elektronikus ügyintézés megvalósítása vagy használata érdekében ingyenesen vagy ellenérték fejében nyújtott, információs társadalommal összefüggő szolgáltatás.*”<sup>23</sup>

A SZEÜSZ-ök a szolgáltató típusa (hatóság, piaci szereplő), a szolgáltatás igénybe vevője (ügyfél, hatóság, más hatóság ügyfelei), a szolgáltatás nyújtásának módja (kötelezően, nem kötelezően nyújtandó), az igénybevétel módja (kötelező, szabadon választható), az elérhetőség (front, back office), vagy éppen a funkcionalitás szerint (nyilvántartás, azonosítás, hitelesítés, kapcsolattartás, dokumentumkezelés, elektronikus fizetés) is csoportosíthatók.<sup>24</sup>

A SZEÜSZ-ök között vannak olyanok, amelyek piaci szolgáltatók által is nyújthatók és vannak, amelyeket az állam köteles biztosítani és ő határozza meg, mely szolgáltató nyújthatja a szolgáltatást.<sup>25</sup>

Hangsúlyozni kell, hogy a Kormány által kötelezően biztosított SZEÜSZ és a központi elektronikus ügyintézési szolgáltatás (KEÜSZ) nem fedi teljes egészében egymást. Az elsőhöz való hozzáférést az állam mindenképpen garantálja, úgymond elvárható minimumként, míg a második csak állam által kijelölt szolgáltató által érhető el.

Az e-kapcsolattartás általánossá válásával, szinte minden közigazgatási eljárásban helyet kapva, az általános eljárási szabályok szerves részévé vált. Ennek következtében meghaladottá vált az az elképzelés, hogy az e-ügyintézés szabályai a törvényben csak egy külön fejezetet képezzenek, hanem a specialitásokat az eljárás

<sup>19</sup> [http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/cd/70000/A\\_jogszabalyi\\_keretek\\_osszefoglalasa\\_E-kozig\\_projektek.pdf](http://magyaryprogram.kormany.hu/download/b/cd/70000/A_jogszabalyi_keretek_osszefoglalasa_E-kozig_projektek.pdf) (2018.05.01.)

<sup>20</sup> MOLNÁR László – SASVÁRI Péter – TARPAI Zoltán Tamás: *Közigazgatási informatikai alkalmazások*, Budapest, NKE, 2016. 9.

<sup>21</sup> SÁNTHA: i.m. 74.

<sup>22</sup> VESZPRÉMI (2020): i.m. 159-160.

<sup>23</sup> CZÉKMANN Zsolt – CSEH Gergely: Elektronikus közszolgáltatások a SZEÜSZ-ök tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Iuridica et Politica*, Tomus XXXII., 2014. 139.

<sup>24</sup> MOLNÁR – SASVÁRI – TARPAI: i.m. 87.; BALOGH Zsolt György – BUDAI Balázs Benjámin: *E-önkormányzat*. Dialóg Campus, Budapest, 2018. 42.

<sup>25</sup> 84/2012. (IV.21.) Korm. rendelet.

minden szakaszában meg kell nevezni. Kinőtte magát a szűkebb értelemben vett közigazgatási hatósági eljárásból, ezért egy általános, a magánszférára és a közszféra egyéb elemeire is kiható törvény megalkotására volt szükség. Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: Eüsztv.) megalkotásával a Ket. e-ügyintézési szabályai okafogyottá váltak, általánosabb keretben (az interoperabilitás, az azonosítás, a bizalmi szolgáltatások és az e-ügyintézés szabályai egy törvényben), a szervi hatályt is tágítva bekerültek egységesen az Eüsztv. keretébe. Egy egységes Digitális Ügyintézési Tér jött létre, megszüntetve a korábbi e-közigazgatásra vonatkozó speciális szabályozást. Az Eüsztv. megtartotta a SZEÜSZ-ökre vonatkozó szabályozást és kibővítette, differenciálta azt.<sup>26</sup>

Előrelépésnek tekinthető, hogy a jogalkotó már nemcsak a dokumentumok elektronikus elérhetőségére, illetve a papír alapú és elektronikus dokumentumok közötti átjárhatóság megteremtésére törekszik, hanem a folyamat egyes mozzanatainak elektronikus voltára is utal.

Végül meg kell említenünk az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt is, amely a kapcsolattartás formájánál már csak említést tesz az elektronikus útról és visszautal az Eüsztv. szabályozására.

Ez az előadás csak egy kis betekintést tud adni az e-közigazgatás és e-ügyintézés alapjaiba, összefoglalásként szolgál pár alapfogalom tekintetében, érzékeltetve a területen lejátszott dinamikus változásokat, az informatika és a jog ütközőpontjait és a szabályozás rugalmasságának szükségességét, de ahhoz, hogy megértsük, mi van mögötte, és tényleg át tudjunk térni erre az új megközelítési módra, ismerni kell az előzményeket, a technikai, műszaki fejlődési irányokat és a közigazgatás működését egyaránt.

Az e-ügyintézés mind az általánossá tétele, mind a technikai háttér bonyolultsága miatt és az interoperabilis rendszerek megteremtése érdekében egységesítést, központi döntést igényel, ezért egyértelmű volt – és talán korábban kellett volna meglépni – a kormányzati infokommunikációs stratégiák szükségessége és az önálló, sőt ma már komplex ágazatok közötti kormányzati irányítás biztosítása. Nem szabad viszont elfeledkeznünk a visszacsatolás, elégedettség-mérés fontosságáról mind front, mind back office oldalon. Ahogy a Magyar Program is egy az adott viszonyokhoz alkalmazkodó, általános, a közigazgatás egészére vonatkozó fejlesztési program, úgy az e-közigazgatásban is egy hasonló gördülő tervezést kell megvalósítani, amely időről időre felméri az aktuális helyzetet, levonja a következtetéseket és az elvárásokhoz, problémákhoz igazítja az elkövetkező intézkedéseket. A stratégia-alkotást is követnie kell a helyzetelemzésnek, a gyakorlati tapasztalatok felmérésének, további intézkedések meghatározásának.

A lakosság bevonása, a közigazgatási személyzet szerepének kialakítása és erősítése az e-közigazgatásban, az informatikai célú fejlesztések, a folyamat- és szervezet-átalakítás, -megújítás, a jogszabályi háttér átformálása és hozzáalakítása az új környezethez, életviszonyokhoz stratégiai szemléletmódot követel és rövid-, közép- és hosszú távú stratégiák megalkotását igényli. A stratégiáknak viszont éppen

---

<sup>26</sup> VESZPRÉMI (2020): i.m. 181-182.

a terület, a folyamatos fejlődés és az infokommunikációs technológiák követhetlensége következtében flexibilisnek, alkalmazkodó- és folyamatos megújulásra képesnek kell lenniük.

Értékelendő, hogy megváltozott az e-közigazgatási fejlesztések iránya, már nem a hatósági ügyintézésre korlátozódik az elektronikus út, kapcsolatot teremtünk az igazságszolgáltatással és a magánszférával is. Kiterjesztjük a szabályokat a közszolgáltatókra is. Az e-közigazgatás építőkövei vagy mozaikdarabjai (SZEÜSZ) – bár még döcögnek, nem mindenhol illeszkednek, vagy éppen hiányoznak – flexibilisek, képesek az ügyfelek igényeihez igazodni. Az Eüsztv. hatásait azonban még nem tudjuk felmérni, hiszen a „kötelező” elektronikus ügyintézés még csak most kezdte meg „működését”.<sup>27</sup>

Az elkövetkező időszak egy óriási káoszt feltételez, az út rendszerhibákkal, folyamatos fejlesztésekkel, oktatásokkal van kikövezve, de – ha a fejlesztések tényleg összeérnek és beteljesítik a hozzájuk fűzött reményeket – már látszik az alagút vége és ha nem is 2020-ra, de a közeli jövőben nálunk is beköszönhet a „*poszt-információs társadalom*.”<sup>28</sup>

---

---

---

<sup>27</sup> VESZPRÉMI (2020): i.m. 264., 265., 269.

<sup>28</sup> Z. KARVALICS László: *Az információs társadalomszemlélet hatása a közpolitikai gondolkodásra*. In: Nemeslaki András (szerk.): *E-köszolgáltatásfejlesztés: Elméleti alapok és tudományos kutatási módszerek*, NKE, Budapest, 2014. 46.